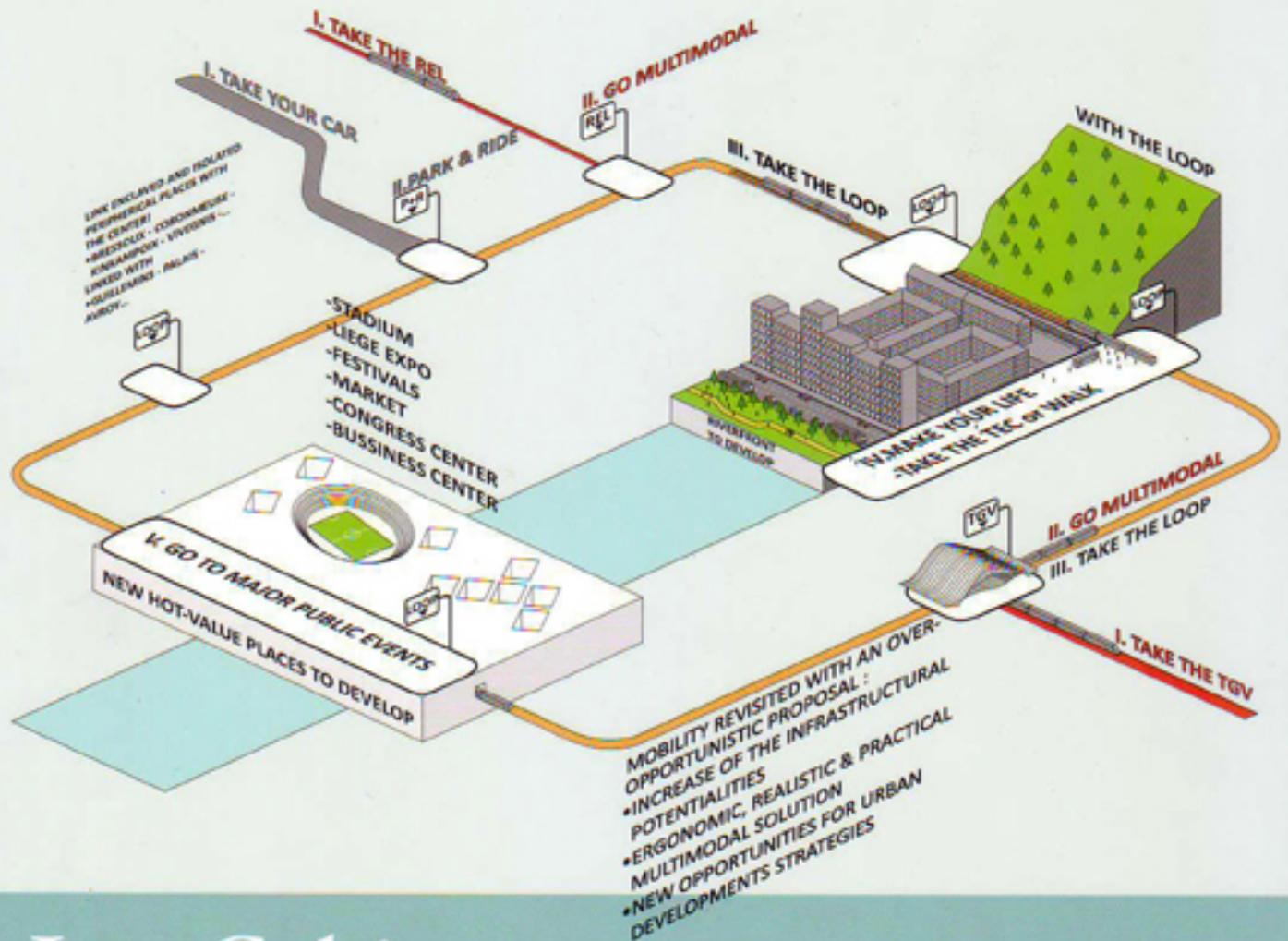




Wallonie

Coédition | Service public de Wallonie | Mardaga



Les Cahiers nouveaux

Développement territorial
Passé – Présent – Futur

Pierre Laconte⁹¹
Fondation pour
l'environnement urbain
Président

34-39

La Loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme et ses effets : quelques réflexions

« Plan voyer » de Victor Besme, vaste programme d'infrastructures et d'espaces publics pour Bruxelles et sa périphérie de l'époque (1866). La zone couverte correspond à peu près aux 160 km² de l'actuelle région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci accueille environ un million d'habitants. Paris « intra muros » (moins de 90 km² sans les deux Bois), en accueille quant à lui plus de deux millions.

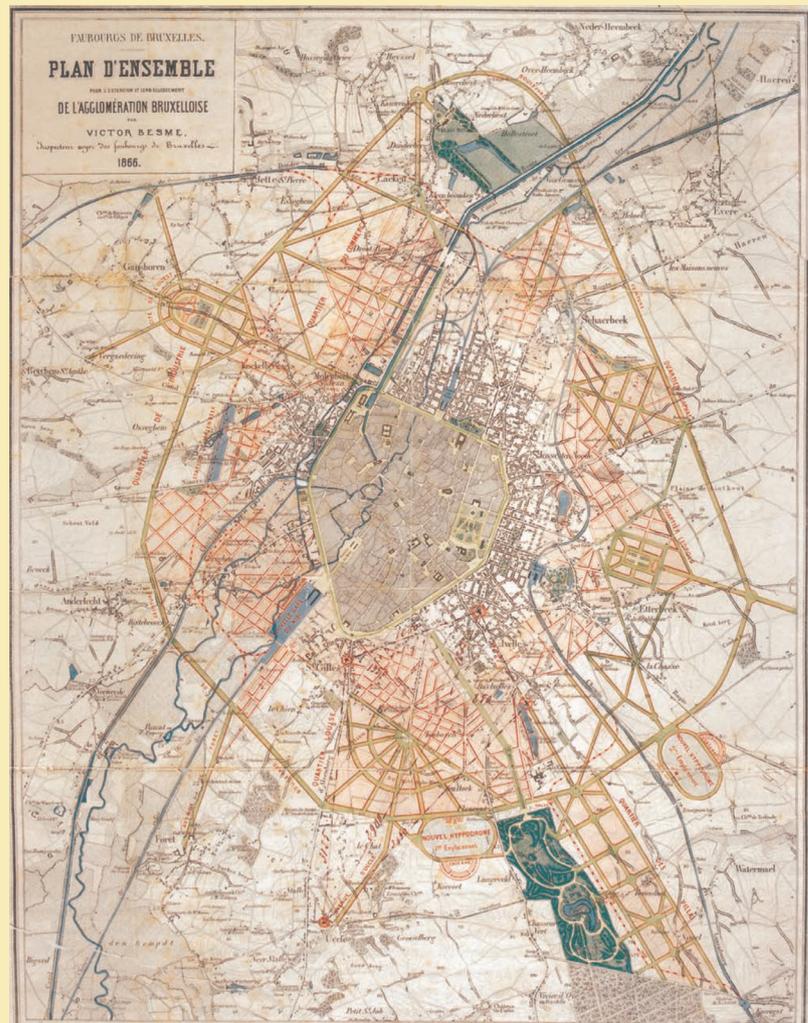
Introduction et situation réglementaire antérieure

Cinquante ans après sa promulgation, il reste intéressant d'examiner l'impact qu'a eu la Loi du 29 mars 1962 « organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » sur les villes et les campagnes du pays. La comparaison avec les effets de législations étrangères telles que le « *Town and Country Planning Act* » anglais de 1947 ou la « Loi d'orientation foncière » française de 1967 serait un exercice intéressant, qui reste à faire.

La structure urbaine de la basse et moyenne Belgique est historiquement constituée pour l'essentiel d'un chapelet de villes distantes d'environ 30 km, étape quotidienne des caravanes de marchands au Moyen Âge. Au 19^e siècle, cette structure s'est renforcée avec le développement des sociétés de chemins de fer.

La « Loi Vandervelde » de 1869, qui leur imposait les abonnements sociaux destinés à permettre aux travailleurs de se déplacer quotidiennement de leur lieu de résidence vers les centres d'emploi des grandes villes sans devoir s'entasser dans des « banlieues ouvrières » (Polaski 1995) mettait la Belgique au rang des pionniers de l'aménagement du territoire national.

Vers 1900, le réseau total atteignait près de 8.000 km, sans compter les quelque 5.000 km de chemins de fer vicinaux.



Une autre caractéristique pionnière de la Belgique fut la réalisation des plans de développement urbain d'ensemble, inspirés par le roi Léopold II pour les grandes villes, notamment Bruxelles, et complétés par des plans de quartier (Ranieri 1973).

Dans le cadre de ces plans, le renouvellement urbain se faisait par des reconstructions individuelles au niveau de la parcelle, autorisées par des permis de bâtir accordés par les autorités communales parcelle par parcelle, sauf exceptions majeures telles les lois – d'inspiration haussmannienne – d'expropriation par zone, destinées à permettre le voûtement de la Senne à Bruxelles (Denys 2010).

Enfin la qualité des plans de reconstruction de villes telles que Louvain et Ypres après la Première Guerre mondiale est aujourd'hui pleinement reconnue (Bullock 2011).

Quant aux antécédents d'une législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à l'échelle nationale, on peut citer entre autres les propositions de Pol De Bruyne, ingénieur de la ville de Liège (1924) à l'Union des villes et communes de Belgique.

En 1945, l'« Arrêté du Régent déterminant les attributions de l'administration de l'urbanisme » instituait le « fonctionnaire délégué » de l'État et le système de la double autorisation, qui visait à maintenir un équilibre entre les décisions communales inspirées par l'intérêt local et les intérêts plus larges représentés par l'État. Les « plans de lotissement », instruments d'urbanisme privé, protégeaient les propriétaires de lots contre des modifications arbitraires.

À partir de 1952 (projet Van Elslande), les projets se suivent et aboutissent au projet d'Omer Van Audenhove, qui fut Ministre des travaux publics et de la reconstruction de 1955 à 1961.

La version finale de cette loi résulte d'une stratégie d'acteurs du secteur de la promotion immobilière particulièrement efficace, traduite dans le programme d'action « Deux lois indispensables ». Elle fut votée à l'arraché (« *afgedwongen* ») (Lindemans 2012).

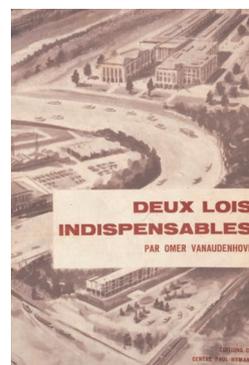
Sa formulation définitive fut inspirée par les promoteurs et favorable à ces derniers, avec le plein appui du Gouvernement de l'époque.

La loi établissait une hiérarchie de plans : les « plans régionaux », les « plans de secteur », les « plans généraux d'aménagement » et les « plans particuliers d'aménagement », qui devaient s'avérer la pièce centrale du système.

En effet, les autres plans prévus dans la hiérarchie virent le jour bien plus tard que les plans particuliers et leur présentation ne fut uniformisée qu'en 1972, à la suite de la Loi du 22 décembre 1970 (Haumont 2012).

Effets sur les villes

La Loi de 1962 contenait plusieurs dispositions uniques au monde, dont l'article 25, qui accordait au propriétaire possédant en superficie la moitié d'un territoire déterminé, par exemple un îlot (parfois moins), le droit « d'être chargé de son aménagement », avec bénéfice du droit d'expropriation. Ceci revenait à instaurer un droit d'expropriation d'utilité privée. Cet article a été largement utilisé sous la forme de « plans particuliers d'aménagement » remplaçant un îlot et son parcellaire par une tour et son socle.



Deux lois indispensables (Loi sur l'urbanisme et Loi instituant le Fonds des routes). L'une favorisait le développement urbain, l'autre le développement périphérique.

L'Europa Center d'Ostende a été le type de projets rendus possibles par l'article 25 de la Loi. Celui-ci permettait au détenteur de la moitié d'un îlot (parfois moins) d'être chargé de son aménagement, avec bénéfice du droit d'expropriation sur le reste de l'îlot.



L'article 55 permettait au demandeur de permis non satisfait par la décision du fonctionnaire délégué (agissant au nom de l'État), d'introduire un recours auprès de la Députation permanente du Conseil provincial (un pouvoir local). L'appel contre la décision du pouvoir supérieur se faisait donc auprès d'un pouvoir subordonné, notamment proche de l'électeur. Il n'est donc pas étonnant que, dans le cas du Brabant notamment, quelque cinquante pour cent des recours aient été accueillis favorablement (Laconte 1978).

On a ainsi assisté à une transformation rapide de nombreux îlots, multifonctionnels et d'architecture diversifiée, en autant d'immeubles-tours et de barres à destination monofonctionnelle

ainsi que d'architecture stéréotypée, favorisant la construction industrialisée, moins coûteuse à réaliser mais non pour autant moins coûteuse à acquérir et à entretenir.

La surproduction d'espaces de bureaux par rapport à la demande a durablement affecté leur marché et empêché une rentabilité de même niveau que celle des villes étrangères comparables, ce qui a rendu le recours à une architecture de qualité plus risqué que dans les pays voisins.

En ce qui concerne les effets de la Loi de 1962 sur les centres historiques, l'émergence d'immeubles disproportionnés par rapport au parcellaire des îlots concernés a créé des précédents qui ont



La gare de Louvain-la-Neuve et la rue des Wallons. L'urbanisme de Louvain-la-Neuve, à l'instar de celui de Bruges, est axé sur la mise en œuvre d'un « plan directeur », non prévu dans la Loi de 1962 mais qui exprime un projet urbain soutenu politiquement et à réaliser par phases, confirmées par des plans particuliers et des permis de lotir.

entraîné un mécanisme de destruction en chaîne. Par exemple, à quelques pas de la Grand-Place de Bruxelles, rue de la Violette et rue de l'Étuve : l'autorisation de construire un immeuble d'une densité plusieurs fois supérieure à celle du voisinage comportait en germe la destruction des îlots voisins, rue des Chapeliers, rue des Brasseurs, etc. La démolition effective s'est poursuivie pendant trente ans, jusqu'à ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide de « classer » les quelques immeubles restants. Il est à noter que la même année 1962 en France, la Loi Malraux introduisait la notion de « secteurs urbains sauvegardés » (il y en a une centaine actuellement).

Enfin la très faible fiscalité immobilière, notamment sur les immeubles inoccupés, encourage l'acquisition d'immeubles en vue de leur démolition après plusieurs années de pourrissement intentionnel.

Par comparaison avec les États-Unis, la Loi de 1962, pourtant inspirée de l'image de la ville américaine, a mis en place des instruments de réalisation dont ne disposent pas les promoteurs américains, en particulier l'expropriation d'utilité privée. La fiscalité immobilière – taxe annuelle sur la valeur estimée du terrain et de la construction, indépendamment de toute transaction – y est également beaucoup plus élevée, que les immeubles soient occupés ou non.

Les dispositions décrites ci-dessus, l'expropriation d'utilité privée en particulier, étaient surtout pensées en fonction de Bruxelles. C'est dans cette ville que ses effets ont été les plus spectaculaires, mais ils ne furent nullement limités à celle-ci. Parmi les projets de transformation spéculative d'îlots entiers dans d'autres villes, citons l'Europa Center d'Ostende, l'hôtel Astrid à Anvers et l'ensemble des Chiroux à Liège.

A contrario, certaines villes et communes, dans le respect de la tradition d'autonomie communale, ont développé des plans directeurs, en marge de la loi organique. Ainsi, la Ville de Bruges a adopté dès 1964 un Plan directeur – établi par le « Groupe Planning » (Jan Tanghe) – qui sans avoir de valeur contraignante constituait un cadre cohérent pour les autorités municipales et aura contribué à assurer la continuité de la ville historique et son accession au statut de patrimoine mondial de l'Unesco (Laconte 2009).

Prenant pour exemple le Plan directeur de Bruges, l'Université de Louvain, amenée à devoir quitter la Ville ancienne de Louvain/Leuven, décida de construire une ville universitaire nouvelle, selon le modèle de sa ville d'origine. Le Plan directeur, établi à cet effet par le Groupe Urbanisme-Architecture (R. Lemaire, J. P. Blondel et P. Laconte), fut adopté en 1970, et a été strictement respecté durant toute la durée de vie du Groupe, c'est-à-dire jusqu'en 1982. Les « plans particuliers d'aménagement » n'ont été utilisés que pour confirmer des parties du plan directeur éligibles pour des subventions d'infrastructures (Laconte 2009).

Effets sur les campagnes

Tout aussi importants ont été les effets de la même loi sur la prolifération de lotissements dans les campagnes. L'article 55 déjà cité, qui permettait le recours contre la décision du fonctionnaire délégué auprès de l'autorité provinciale pour l'obtention du « permis de lotir », et son application généreuse, ont permis le « mitage » de nombreuses zones rurales d'intérêt paysager dûment reconnu par les études du Ministère des travaux publics.

Quartier « Toison d'or » à Bruxelles. L'arasement d'un îlot entier était rendu possible par application de l'article 25, créant éventuellement une friche de longue durée au cœur d'un quartier commercial dans l'attente d'un promoteur (ici, avenue de la Toison d'or – rue des Chevaliers – rue des Drapiers). Le coût externe (perte de valeur de l'ensemble) n'est nullement à charge de ceux qui l'ont causée.

Google Maps,
© 2012-Google



Quartier « Place du Châtelain » à Bruxelles. À faible distance du quartier « Toison d'or », les possibilités offertes par la Loi de 1962 ont été ignorées. Le parcellaire existant a été maintenu, et la rénovation s'est faite parcelle par parcelle. En outre, la mixité des fonctions urbaines a été maintenue. La valorisation de l'ensemble est attestée par les valeurs immobilières et l'image positive du quartier, malgré le faible nombre de places de stationnement.

Google Maps,
© 2012-Google

Un autre article, l'article 37, accordait sous certaines conditions une indemnité au cas où une interdiction de bâtir ou de lotir mettait fin à l'usage auquel le bien concerné était « normalement destiné ». Bien que cet article n'ait été appliqué que peu souvent, la menace de son application a été un adjuvant puissant au bénéfice des demandeurs de permis dans leurs contacts avec les fonctionnaires délégués.

Enfin au niveau des « plans de secteur », au nombre d'une cinquantaine, la faible protection de l'espace périurbain et agricole a permis la multiplication de « zones d'habitat » et de « zones d'extension d'habitat » toujours plus éloignées des villes et entièrement dépendants de l'automobile. On peut parler de métastases urbaines.

La demande pour des développements urbains en grande périphérie fut alimentée par la création d'autoroutes sans péage, financées hors budgets par le recours à des emprunts garantis par l'État et « adossés » à des péages fictifs, la déductibilité fiscale des kilomètres parcourus en voiture à fins professionnelles et la multiplication des « zonings industriels d'intérêt national » subventionnés à 100% dans le cadre des lois « d'expansion régionale » (à partir de 1959).

L'abondance des emplacements de parking imposés, confirmés notamment par la Circulaire « De Saegher » (1973), a également encouragé les lotissements et lieux de travail dans des espaces jusqu'alors ruraux et uniquement accessibles par l'automobile.

On sait que la disposition d'un emplacement de parking au lieu du travail est le déterminant du choix modal en faveur de l'automobile.

Dès 1948, la « Loi De Taye » subventionnait l'urbanisme pavillonnaire, comme le fit plus tard en France la « Loi Chalandon » (1971).

La surproduction de lots à bâtir dans les campagnes est devenue rapidement comparable à la surproduction d'immeubles de bureaux dans les villes (permis de lotir « portefeuille »).

Le cas spécial des surfaces commerciales est à mentionner. Leur prolifération périphérique fut endiguée par une loi spécifique: la « Loi de cadenas ».

En marge de la loi, des villes et quartiers à échelle humaine

Malgré les effets négatifs de la Loi de 1962 sur le centre des villes belges, en particulier Bruxelles, et leurs périphéries, il n'en reste pas moins que les quartiers à échelle humaine restent nombreux et prospères dans ces mêmes villes, y compris à Bruxelles.

On les retrouve dans tout l'espace bâti de la ville traditionnelle. Ils encouragent la mobilité de courte distance et le sentiment d'identité des habitants. La fonction d'observatoire permanent de ces quartiers est remplie à Bruxelles depuis 2004 par l'« Observatoire régional de l'habitat ». Les friches résultant de plans non réalisés, d'immeubles dégradés et d'espaces de stationnement sauvage à ciel ouvert, pourraient en outre faire

Références bibliographiques

- Bullock 2011 : N. BULLOCK & L. VERPOEST, *Living with history – 1914-1964*, University Press, Leuven, 2011.
- Denys 2011 : M. DENYS, *Expropriations et aides d'État – La revente des biens expropriés*, law@martindenys.be, 2011.
- Haumont 2012 : F. HAUMONT, *Loi de 1970 et mise en place du système de planification*, Exposé au colloque du CEPD « La Loi de 1962 cinquante ans », Liège, 29/3/2012.
- Laconte 1978 : P. LACONTE, *Mutations urbaines et marchés immobiliers : le développement des immeubles de bureaux à Bruxelles*, Oyez, Bruxelles, 1978 (Prix Droit-économie 1974-1978 du Crédit Communal de Belgique).
- Laconte 2009 : P. LACONTE, *La recherche de la qualité environnementale et urbaine – le cas de Louvain-la-Neuve*, Éditions du CERTU, Lyon, 2009.
- Lindemans 2012 : D. LINDEMANS, *België is helemaal geen nakommertje*, in *Ruimte*, N° 13, 2012.
- Polasky 1995 : J. POLASKY, *The Democratic Socialism of Emile Vandervelde: Between Reform and Revolution*, Oxford, Washington, Berg, 1995.
- Ranieri 1973 : L. RANIERI, *Léopold II urbaniste*, Hayez, Bruxelles, 1973.
- Van den Broeck 2010 : P. VAN DEN BROECK et al., *Spatial Planning in Flanders: Serving a by-passed capitalism?*, K.U. Leuven – ASRO Department, Leuven, 2010.

l'objet d'observations spécifiques à l'intention des autorités communales.

Plutôt que des promotions immobilières couvrant tout un îlot, les plans pourraient utiliser le parcellaire des quartiers traditionnels, permettant d'attirer les petites entreprises ainsi que les immeubles à usage mixte (commercial et résidentiel), à l'instar de Copenhague. Le maintien obligatoire du parcellaire permet en outre une construction/reconstruction graduelle et échelonnée dans le temps.

Le succès tant commercial que résidentiel de quartiers tels que celui de la place du Châtelain à Ixelles, où le stationnement est pourtant réduit, constitue un exemple d'un tel aménagement, à l'inverse du redéveloppement de l'avenue de la Toison d'or, générateur d'un vaste terrain vague.

Épilogue

On l'a vu la Loi de 1962 s'est révélée, en particulier par le jeu des articles 25, 37 et 55, une machine à surproduire des bureaux dans les villes et des lotissements dans les campagnes du pays.

La régionalisation de l'urbanisme, à partir de 1974 (Haumont 2012) a entraîné de nouvelles dispositions réglementaires de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et des pratiques régionales spécifiques, dont l'examen comparé ne saurait manquer d'intéresser.

À titre d'exemple en Région flamande, les effets du « Décret Stevaert » (2001) sur la mobilité par transport public en Flandre (obligation légale de desserte par transport public de tous les lieux habités existant au moment du décret), a entraîné un recentrage de la construction autour des centres d'habitat existants.

Les avatars du projet de viaduc routier d'Anvers « Lange Wapper » (décidé et financé par la Région, puis abandonné) et demain peut-être ceux du mégaprojet commercial U-Place à Machelen, le long du Ring Nord de Bruxelles, suggèrent des bifurcations en cours au niveau régional flamand (Van den Broeck 2010).

Pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale, les dispositions réglementaires régionales ont fait l'objet du colloque du CEPD à Liège du 29 mars 2012 « Loi du 29 mars 1962, cinquante ans après ».