

L'Urbanisation et le Problème Foncier en Belgique.

Par Raph. Verwilghen, Ingénieur des constructions civiles.

En limitant le programme du Congrès de Vienne au « problème foncier » et à celui du « logement » la Fédération Internationale de l'Urbanisme, etc., a voulu affirmer que le problème du sol est la base de toute action urbanistique.

Ayant été invité à fournir, pour ce qui en est de la Belgique exclusivement, des données permettant d'arriver à des conclusions internationales, nous nous efforcerons d'exposer d'une façon succincte :

1. Quel est actuellement l'état du problème foncier en Belgique tant au point de vue législatif, qu'en ce qui concerne l'action urbanistique.
2. Quelles sont les insuffisances de la situation actuelle, et les mesures que l'on a proposées pour y porter remède.

Première Partie : Le Problème Foncier en Belgique.

I. Droit de Propriété.

La législation belge, comme celle de la plupart des pays, décrète que — sauf les modifications établies par les lois — les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent (art. 537 Code Civil).

Si nous nous en tenons au domaine de l'urbanisme les restrictions que les lois ont apportées au libre exercice du droit de propriété ont presque exclusivement en vue :

1. la réalisation des plans d'alignement (Fluchtlinienpläne) et des projets de voirie dressés par les communes ;
2. le respect de la sécurité, de l'hygiène et, dans une mesure restreinte, de l'esthétique.

C'est la *loi communale* du 30 mars 1836 qui confère aux communes le droit d'arrêter des plans généraux d'alignement, de décréter l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des rues anciennes ainsi que leur suppression. Les délibérations des communes concernant ces objets doivent (art. 76 ; 7^o) être soumises à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi.

C'est de la même loi (art. 78) que les communes tirent des pouvoirs étendus en matière de règlements communaux, notamment en ce qui concerne les règlements sur les bâtisses ; ces derniers ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité supérieure.

Ces règlements qui à quelques exceptions près sont uniformes pour toute l'étendue des territoires communaux, sont en général tout à fait insuffisants au point de vue urbanistique.

Cependant, au point de vue légal, rien n'empêcherait les communes belges de diviser leur territoire en plusieurs zones et de prescrire certaines dispositions spéciales pour chacune d'elles. (Voir à ce sujet : Etude relative aux instructions concernant la reconstruction des villes,

des agglomérations industrielles et des villages, par Emile Beco, Gouverneur du Brabant. Publication no. 1 de l'Union des Villes et Communes belges, 64 pages, 3 Frs.)

La Commune de Schaerbeek-Bruxelles est une des seules à posséder un règlement spécial pour une partie de son territoire réservé à la construction d'un quartier jardin.

Ce règlement a servi de base pour l'élaboration d'un règlement type sur les Cités Jardins (Règlement sur les quartiers ou Cités Jardins. Publication no. 25 de l'Union des Villes et Communes belges) que l'Union des Villes et Communes belges s'efforce de faire adopter par les administrations locales.

Les pouvoirs de réglementation des communes se limitent aux nécessités de l'hygiène, de la sécurité publique et de l'esthétique. Ces pouvoirs sont restreints et ne permettraient pas aux communes d'éditer une défense de bâtir (Bauverbot) ou de réserver des « plate-formes » en vue de la construction ultérieure de voies de communication.

La faculté d'éditer une défense de bâtir n'existe que pour ce qui concerne les zones de recul à ménager le long des voies publiques.

La loi du 28 mai 1914 est venue préciser les pouvoirs à cet égard des autorités compétentes qui peuvent aujourd'hui établir une servitude d'utilité publique concernant les plantations et les constructions et grevant les propriétés contiguës aux routes, sur une largeur de 8 m., au maximum, mesurée à partir de l'alignement décrété. Il a été fait un large emploi de ces pouvoirs pour les routes situées en dehors des agglomérations bâties. (Les zones de recul et les règlements sur la bâtisse. Publication no. 15 de l'Union des Villes et Communes belges. Frs. 2'50.)

On a longtemps discuté sur le point de savoir si la loi accordait aux communes le pouvoir d'intervenir en matière d'esthétique.

La jurisprudence elle-même était à ce sujet indécise : La loi du 28 mai 1914 est venue couper court également à ces controverses et laisse aux Pouvoirs publics toute latitude pour déterminer la nature des conditions à imposer aux propriétaires en vue de la beauté des voies publiques.

II. Expropriation.

Précisant la notion du droit de propriété la constitution belge décrète que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans le cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité (art. II de la constitution, art. 545 du code civil).

En vertu de dispositions légales, l'Etat, les communes et certains établissements publics peuvent obtenir l'autorisation d'exproprier.

Les Chambres en approuvant les grands projets relatifs à la construction d'une route, d'un chemin de fer, d'un canal, et intéressant tout le pays, décrètent qu'il y a utilité publique d'exproprier les terrains nécessaires à l'exécution de ces travaux et qui figurent aux plans.

Les communes et d'autres organismes ainsi que l'Etat, peuvent exproprier des terrains et des immeubles sans que dans chaque cas une loi spéciale soit nécessaire, des lois générales permettent en effet au Gouvernement d'accorder le droit d'exproprier.

Le droit d'exproprier peut être limité aux terrains et immeubles nécessaires à l'exécution des travaux (*expropriation simple*) ou peut s'appliquer sur une certaine étendue (*expropriation par zones*).

1. *Expropriation simple.* Conformément aux dispositions des lois du 10 avril 1841 et 7 mai 1877, les communes peuvent par voie d'expropriation élargir, redresser, ouvrir, supprimer des chemins vicinaux, redresser, améliorer les cours d'eau non navigables ni flottables.

Les lois du 1er février 1844, 15 août 1897 et 28 mai 1914 sur la police de la voirie, assurent aux villes et communes placées sous le régime de la voirie urbaine le pouvoir d'expropriation pour l'exécution des plans généraux d'alignement.

La demande en autorisation d'expropriation pour cause d'utilité publique de terrains et immeubles devant être incorporés dans la voirie, dans un cours d'eau, etc. . . est soumis à des formalités administratives prescrites par la loi du 27 mai 1870.

2. *Expropriation par zones.* Réglementée par les lois des 1er juillet 1858 et 15 novembre 1867 et applicable aux villes et aux communes soumises au régime de la loi du 1er février 1844—15 août 1897 sur la police de voiries.

Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer, en totalité ou en partie un ancien quartier ou de construire un quartier nouveau, le Gouvernement peut, à la demande du conseil communal, autoriser, conformément aux lois des 8 mars 1810 et 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés.

Ce mode d'expropriation permet de faire une opération immobilière par la revente des terrains non occupés par la voirie. L'expropriant bénéficie de cette façon de la plus value que les terrains acquièrent par suite des travaux exécutés avec les deniers publics.

Que la demande d'expropriation de terrains et immeubles ait été faite conformément aux prescriptions de la loi du 27 mai 1870 ou suivant les formalités de la loi sur l'expropriation par zones, l'expropriation s'opère par autorité de justice conformément à la loi du 17 avril 1835.

Le tribunal après avoir décidé que les formes prescrites par la loi ont été observées, s'il n'a pas été produit de documents propres à déterminer le montant de l'indemnité, après la visite des lieux et l'évaluation des terrains et édifices par trois experts, après enquêtes, rapports, etc. . . fixe par jugement l'indemnité à allouer à l'exproprié.

III. Tenure du Sol.

En Belgique les terrains sont généralement cédés en propriété absolue.

Cependant, la législation belge connaît des formes de tenure très voisines du « Lease-hold » anglais et des « Wiederverkauf » et « Erbbaurecht » allemands.

La loi du 18 janvier 1824 sur le *droit de superficie* reconnaît le droit d'avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui. Ce droit ne peut être établi pour un terme excédant cinquante années, sauf la faculté de le renouveler.

La loi du 10 janvier 1824 sur le *droit d'emphytéose* reconnaît le droit d'avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, sous la condition de lui payer une redevance annuelle, soit en argent, soit en nature, en reconnaissance de son droit de propriété.

L'emphytéose ne peut être établie pour un terme excédant 99 ans, ni en-dessous de 27 ans.

Les dispositions des lois précitées n'ont lieu que pour autant qu'il n'y aura pas été dérogé par les conventions des parties, sauf en ce qui concerne la durée de ces droits.

Mais ces deux modes de tenure sont devenus tout à fait exceptionnelles. Malgré les efforts de quelques urbanistes belges, ils n'ont trouvé, dans les réalisations récentes, que des applications d'importance négligeable.

IV. Remembrement.

Il n'existe pas de loi concernant le « Remembrement » obligatoire de terrains appartenant à des particuliers.

Cependant les communes belges pourraient, si elles le voulaient assurer le remembrement des parcelles convenant mal à la création de quartiers nouveaux en adoptant en vertu des lois, dont il a été question plus haut, un plan d'expropriation par zone pour ces terrains et en se servant des pouvoirs que l'approbation de ce plan leur confère pour amener les propriétaires intéressés à consentir entre eux des échanges à l'amiable. Les propriétaires récalcitrants seraient expropriés judiciairement. Mais jusqu'à présent les communes n'ont guère eu recours à cette procédure.

Reconstruction des Régions dévastées.

Lorsque se posa le problème de la reconstruction de villes entières détruites par faits de guerre l'insuffisance de la législation apparut d'une façon manifeste ; c'est ainsi que le Gouvernement belge fut amené à décréter l'arrêté loi du 25 août 1915 qui renferme, pour ce qui concerne l'urbanisme, des dispositions excellentes.

Il y est prescrit que toutes « les communes sur le territoire des-
« quelles des constructions publiques ou privées ont été détruites par
« suite de faits de guerre sont tenues d'établir des plans généraux d'amé-
« nagement destinés à servir de base aux autorisations de construire ou
« de reconstruire. »

Sainement appliqué cet arrêté loi aurait permis d'établir ou de réaliser des plans d'urbanisation conformes aux conceptions modernes.

Mais l'arrêté loi resta pour ainsi dire lettre morte. Il en fut de même de l'art. 5 de la loi du 8 avril 1916 sur l'adoption nationale des communes qui cependant, confirme, en ce qui concerne les plans d'aménagement, les prescriptions mentionnées plus haut.

Création de Colonies d'Habitation.

Une Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché fut instituée par la loi du 11 octobre 1919 qui fut amendée par la loi du 25 juillet 1921. Cette institution eut une action des plus heureuses puisque, à ce jour, elle a suscité la construction de près de 30,000 logements qui sont pour la plupart des habitations familiales groupées dans des cités jardins.

Signalons qu'en vertu de la loi du 25 juillet 1921 la Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché, peut recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, même par zones pour l'acquisition d'immeubles bâtis ou non.

Jusqu'à présent, il n'a pas été fait usage de cette faculté mais la Société Nationale a pu, malgré cela, mener une politique foncière qui eut dans nombreux cas des résultats fort heureux quoique trop peu étendus.

Deuxième Partie : Projets de Réforme.

Aucune ville ou commune belge n'a jusqu'à présent instauré une politique foncière méthodique ayant pour but l'amélioration des conditions du logement. L'Urbanisme belge se ressent de cet état de choses. Ses réalisations se réduisent encore toujours à la création de grandes artères ou de quartiers conformes aux principes en vogue autrefois. Malgré une campagne fort intense menée depuis la guerre par l'Union des Villes et Communes belges dans le but d'élargir le cadre de l'urbanisme, les résultats acquis restent surtout d'ordre théorique.

Il n'y a d'exception à cette règle que là, où sous l'impulsion de la Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché l'on a construit de vastes ensembles d'habitations individuelles et créé ce que l'on a appelé des « cités-jardins » (Siedlungen). Dans ces seuls cas l'on a fait de l'urbanisme proprement dit et dans maint cas du très bon urbanisme. Mais cela s'est fait en dehors et fréquemment malgré les pouvoirs communaux intéressés.

L'absence de toute politique foncière communale n'est pas imputable aux insuffisances de la législation existante. *La Fédération des Ingénieurs Communaux de Belgique* a cependant estimé qu'il importait d'écarter de cette législation tout ce qui entrave le développement d'une saine politique foncière et qu'il y aurait lieu de compléter les lois en vue d'une urbanisation rationnelle.

Cette Association a été amenée de la sorte à dresser un « projet de loi sur les plans d'aménagement et d'extension des villes et communes ».*)

Quoique ce projet s'inspire surtout des lois française, anglaise et hollandaise sur la matière, il renferme quelques dispositions originales et connexes avec la question qui nous occupe. Nous croyons utile de les signaler ici.

Dans son commentaire du dit projet M. Pol De Bruyne relève que la législation française n'établit pas une distinction suffisamment nette entre le plan général d'urbanisation et les plans d'alignement régis par la législation antérieure.

Il ajoute : « Ces deux plans sont par essence totalement différents. « Le plan d'urbanisation doit être avant tout un programme de l'extension et de l'aménagement futur de la ville ; les plans d'alignement « doivent venir par la suite préciser les détails des tracés et des parcelles à exproprier. »

Mais il faut dans ces conditions que l'administration communale soit armée pour empêcher, sur toute l'étendue des terrains de la zone d'extension prévue toute construction qui pourrait compromettre la réalisation ultérieure du plan d'ensemble.

Dans ce but *l'art. 11* du projet de loi crée la servitude temporaire de non bâtir sur tous les terrains compris dans la zone d'extension. Cette servitude prend cours dès que les projets de l'administration communale sont divulgués, c'est-à-dire, dès le dépôt du plan à l'enquête publique ; car les formalités souvent longues qui séparent ce moment de celui de l'approbation définitive permettraient sinon à certains propriétaires de

*) Voir à ce sujet : L'Urbanisation des Grandes Agglomérations. Ses bases légales en Belgique, par Pol De Bruyne dans « L'Administration et l'Urbanisation des Grandes Agglomérations ». Publication de l'Union des Villes et Communes Belges. In 4°. 102 P. 5 Frs.

se livrer à des spéculations dont les bénéfices retomberaient à charge du pouvoir expropriant.

L'art. 13 permet aux propriétaires de mettre fin à la servitude grevant leurs biens en assumant eux-mêmes les charges des travaux de voirie à y exécuter.

L'art. 14 précise la base de l'évaluation des indemnités. A l'instar de la loi hollandaise, il prescrit, afin d'exclure totalement la spéculation basée sur le plan d'urbanisation même, la fixation de la valeur vénale à une époque légèrement antérieure au dépôt de ce plan à l'enquête publique.

L'art. 16 permet aux communes d'exproprier des zones de terrains étendues avant que leur aménagement ne devienne imminent, et avant que le plan de voirie, exigé par la législation actuelle, ne soit dressé.

L'art. 20 règle la question du remembrement des parcelles de terrains à bâtir en autorisant la commune à adopter un plan restreint d'expropriation indiquant le lotissement à réaliser, et en simplifiant la procédure d'approbation d'un pareil plan.

Enfin signalons pour finir que l'art. 4 du projet de loi donne une base légale aux zones différentielles de bâtisse et prévoit que le plan devra indiquer ces zones et être accompagné d'un mémoire descriptif précisant en quoi elles consistent et indiquant en outre les servitudes à établir au point de vue hygiénique, esthétique et archéologique.

L'adoption par la législature de ce projet de loi faciliterait incontestablement l'instauration par les communes belges d'une saine politique foncière. Ces communes pourraient, en particulier, se constituer de la sorte à l'exemple de maintes villes étrangères un vaste domaine communal et ce dans des conditions beaucoup moins onéreuses que si elles devaient recourir à l'expropriation par zone comme la législation actuelle les y incite.

Puisse le Congrès de Vienne en mettant en relief l'importance de la politique foncière et les progrès réalisés grâce à elle dans bien des pays inciter le législateur belge à adopter le projet de loi résumé ci-dessus, et puissent les communes en faire un généreux emploi.

Sommaire.

Le rapport qui est documentaire a pour but de fournir la réponse, en ce qui concerne la Belgique, à une enquête internationale.

Première partie. — Etat du problème foncier en Belgique, tant au point de vue législatif qu'en ce qui concerne l'action urbanistique.

L'auteur fixe l'étendue du droit de propriété ; il résume la législation en matière d'expropriation simple et d'expropriation par zones ; il consacre un paragraphe à la tenure du sol, au remembrement, aux lois spéciales, ayant en vue la reconstruction des régions dévastées et la création de colonies d'habitations. — Cette dernière loi est la seule qui ait eu des résultats heureux et importants au point de vue urbanistique.

Deuxième partie. — Insuffisances de la situation actuelle et mesures proposées pour y porter remède.

Aucune ville ou commune belge n'a jusqu'à présent instauré une politique foncière méthodique ayant pour but l'amélioration du logement. — De ce fait la réalisation des projets d'urbanisation est fortement entravée.

Ce n'est qu'en matière de logements à bon marché (Siedlungen) que l'on a fait de l'urbanisme proprement dit. « La fédération des ingénieurs communaux de Belgique » a dressé un « projet de loi sur les plans d'aménagement et d'extension des villes et communes » par lequel elle s'applique, tant particulièrement, à écarter de la législation tout ce qui entrave une saine politique foncière. Quoique ce projet de loi s'inspire fortement des législations française, anglaise et hollandaise, il renferme quelques dispositions originales et connexes avec l'objet du présent rapport.

a) Il établit beaucoup plus nettement que ne le fait la législation française, la distinction entre le plan général d'urbanisation et les plans d'alignement.

b) Le projet de loi crée la servitude temporaire de non bâtir sur tous les terrains compris dans la zone d'extension et cette servitude prend cours dès le dépôt du plan à l'enquête publique.

c) Afin d'exclure toute spéculation le projet de loi prévoit (à l'instar de la législation hollandaise) que l'indemnité due en cas d'expropriation est la valeur vénale à une époque légèrement antérieure au dépôt du plan.

d) Le projet autorise les communes à exproprier des zones de terrain avant que le plan de voirie exigé par la législation actuelle ne soit dressé.

e) Enfin le projet de loi donne une base légale aux zones différentielles de bâtisse et prévoit que le plan devra indiquer ces zones et préciser les servitudes à établir au point de vue hygiénique, esthétique et archéologique.

L'adoption de ce projet de loi faciliterait incontestablement l'instauration, par les communes belges, d'une saine politique foncière.

Summary.

The report is given to furnish the response, so far as Belgium is concerned, to an international enquiry.

Part I. Position of the land problem from the legislative point of view as regards town planning activities. The author determines the extent of property rights. A summary is given of the legislation regarding expropriation for a limited purpose and expropriation by zones. A paragraph is devoted to methods of tenure of land, re-plotting of land, and to special laws with a view to the reconstruction of devastated areas and the carrying out of housing schemes. The last mentioned give the only happy and important results from a town planning point of view.

Part II. Shortcomings of the present position and the remedial measures proposed.

No Belgian town or commune has up to the present installed a systematic land policy for the amelioration of housing. For this reason the realisation of town planning projects is hindered very much. It is only in the question of housing schemes that town planning properly speaking has been carried out. The Belgian Federation of Municipal Engineers has prepared a "Draft Law for the Planning and Extension of Towns and Communes" by which more particularly all legislation could be removed that hinders a sound land policy. Although this project owes much of its inspiration to French, English and Dutch laws it contains some provisions that are original and are connected with this paper.

a) It establishes much more clearly than French laws the distinction between the general plan of development and the detail plans.

b) The Draft Law prohibits temporarily all building on land comprised in the area for extension and this prohibition takes effect immediately upon depositing the plan at the public enquiry.

c) To exclude all speculation the Draft Law provides, like the Dutch law, that the payment in the event of expropriation shall be the market value just before the plan was deposited.

d) The Draft Law authorises the communes to expropriate zones of land before the road plans necessitated by the present legislation are prepared.

e) Finally the Draft Law gives a legal basis for building zones and provides that the plan must indicate these zones and state precisely the restrictions to be established from the points of view of hygiene, aesthetics and archeology.

The adoption of this Draft Law would incontestably facilitate the setting up of sound land policy by the Belgian communes.

Auszug.

Der Bericht soll in Bezug auf Belgien eine internationale Umfrage beantworten.

1. Stand der Bodenfrage in Belgien sowohl in Bezug auf die Gesetzgebung, wie auch auf die städtebauliche Entwicklung.

Der Verfasser umgrenzt das Eigentumsrecht, er gibt einen Überblick über die Gesetzgebung, soweit sie die einfache Enteignung oder Zonenenteignung betrifft. Er widmet einen Abschnitt den Bodenbesitzverhältnissen und den Bodengesetzen, die den Wiederaufbau der zerstörten Gebiete und die Schaffung von Wohnsiedlungen zur Aufgabe haben. Dieses letztere Gesetz ist das einzige, das gute und wichtige Ergebnisse für den Städtebau gehabt hat.

2. Unhaltbarkeit der gegenwärtigen Lage und vorgeschlagene Maßnahmen um Abhilfe zu schaffen.

Keine einzige Stadt oder Gemeinde in Belgien hat bisher eine planmäßige Bodenpolitik begonnen, um auf diesem Wege die Wohnungsverhältnisse zu bessern. Durch diese Tatsache ist die Verwirklichung städtebaulicher Pläne sehr stark behindert. Ausschließlich bei den Siedlungen kann man von Städtebau im eigentlichen Sinne sprechen. Der „Verband der Gemeindeingenieure Belgiens“ hat einen Gesetzesvorschlag über Pläne für den Ausbau und die Erweiterung der Städte und Gemeinden gemacht. Hiedurch soll ganz besonders alles aus der Gesetzgebung ausgeschieden werden, was eine gesunde Bodenpolitik verhindert. Obgleich dieser Gesetzentwurf sehr stark durch die französische, englische und holländische Gesetzgebung beeinflusst ist, so enthält er doch einige eigenartige Bestimmungen, die mit dem Thema dieses Berichtes in Verbindung stehen.

a) Er bestimmt sehr viel klarer, als das in der französischen Gesetzgebung geschieht, den Unterschied zwischen einem Gesamtbebauungsplan und den Baulinienplänen.

b) Der Gesetzesentwurf schafft ein zeitlich begrenztes Bauverbot für alle Grundstücke innerhalb des Stadterweiterungsgebietes, und zwar beginnt dieses Bauverbot mit der Veröffentlichung des Planes.

c) Um alle Spekulation auszuschließen, sieht der Gesetzesentwurf ebenso wie das holländische Gesetz vor, daß die Entschädigung, die im Falle einer Enteignung bezahlt werden muß, dem Kaufwert in derjenigen Zeit entspricht, die der Veröffentlichung des Planes vorausgeht.

d) Der Gesetzesentwurf ermächtigt die Gemeinden, zusammenhängende Bodenflächen zu enteignen, bevor noch der Straßenplan, der durch die jetzt gültige Gesetzgebung gefordert wird, aufgestellt ist.

e) Endlich gibt der Gesetzesentwurf eine gesetzliche Unterlage für die Schaffung verschiedener Bauzonen und bestimmt, daß der Plan diese Bauzonen verzeichnet und genau angibt, welche Verpflichtungen in Hinblick der Hygiene, der Ästhetik und des Heimatschutzes zu übernehmen sind.

Unzweifelhaft würde die Annahme dieses Gesetzesentwurfes den belgischen Gemeinden die Durchführung einer gesunden Bodenpolitik erleichtern.