



Recommandation 556 (1969)¹

Problèmes fonciers de l'urbanisme en Europe

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

1. Considérant que l'extension des zones urbaines existantes et la création de nouvelles unités urbaines dues à l'évolution démographique et économique de notre continent seront des phénomènes dominants de l'évolution de la société européenne dans les prochaines décennies;
2. Considérant en particulier les prévisions de certains experts qui estiment que la population urbaine va doubler avant l'an 2000, que celles de certaines villes va être multipliée par dix et que ces développements auront pour effet, notamment en matière d'équipements socio-culturels, d'exiger des surfaces de terrains plus que doublées, ce qui en fin de compte multipliera par trois les surfaces urbaines actuelles;
3. Reconnaissant que la maîtrise de la de la croissance urbaine et l'organisation harmonieuse des villes existantes ou à créer sont devenues, à notre époque, des devoirs primordiaux des pouvoirs publics, et désireuse de souligner à ce propos que toute politique d'urbanisme devrait se subordonner à la triple exigence de chercher à répartir l'espace urbain selon des fonctions clairement établies, de créer le cadre nécessaire au développement d'une vie culturelle et communautaire de nature à promouvoir dans la population le sentiment d'appartenir à une communauté de vie, et enfin de permettre à l'homme de s'épanouir librement;
4. Considérant que le problème foncier constitue déjà à l'heure actuelle une difficulté majeure pour la réalisation d'un urbanisme ordonné et que son règlement constitue une condition préalable à tous les projets d'aménagement du territoire, de rénovation, d'extension urbaine ou de création de nouvelles entités urbaines;
5. Convaincue qu'une législation foncière moderne doit s'inspirer de la nécessité de créer un instrument ayant pour objectif essentiel la réalisation d'un aménagement rationnel de l'espace urbain et rural;
6. Considérant que les législations et règlements fonciers en vigueur dans la plupart des pays membres ne sont généralement plus adaptés pour assurer le développement harmonieux de notre société dans le cadre de ses communautés urbaines et rurales, et que plusieurs pays se sont déjà préoccupés de ce problème et préparent actuellement de nouvelles lois en matière d'urbanisme et de droit foncier;
7. Considérant qu'il serait souhaitable de procéder à un large examen au niveau européen des projets et méthodes en voie d'élaboration, ainsi que des expériences, bonnes et mauvaises, faites dans les divers pays;
8. Considérant en outre qu'il serait hautement souhaitable d'arriver à la définition de certains principes communs à appliquer progressivement dans les pays membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de la politique urbaine et foncière;
9. Pleinement consciente des différences qui séparent encore les systèmes économiques et sociaux des pays membres ainsi que de la difficulté qu'il y aurait à recommander un système unique adapté à tous ces pays,

1. Discussion par l'Assemblée le 12 mai 1969 (1^{re} séance) (voir [Doc. 2555](#), rapport de la commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux. Texte adopté par l'Assemblée le 12 mai 1969 (1^{re} séance).



10. Estime néanmoins que les principes suivants pourraient être admis en tant que fondement d'une politique foncière moderne-susceptible de contribuer efficacement au développement harmonieux de notre société:

- a. la mise en évidence du double rôle du sol, à l'égard de l'individu en tant que propriétaire ou usufruitier d'une part, et à l'égard de la société en tant que facteur indispensable à son développement d'autre part;
- b. la garantie du droit à la propriété foncière en faveur des individus ou groupes d'individus et des personnes morales de droit public ou privé, ainsi que la reconnaissance du droit de la communauté en général d'acquérir l'espace nécessaire à son épanouissement;
- c. la fonction sociale de la propriété foncière, ayant pour conséquence l'obligation pour le droit individuel à la propriété foncière de s'effacer chaque fois que les besoins de la société doivent prévaloir;
- d. la nécessité d'une juste compensation pour la propriété foncière privée chaque fois que les impératifs de la communauté exigent son acquisition, dans le respect des principes démocratiques et des libertés et droits individuels fondamentaux définis notamment dans la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- e. le droit pour la communauté, dans certains cas et aux conditions définies ci-dessus, d'interdire, de restreindre ou de réglementer l'utilisation du sol appartenant à des particuliers;

11. Estime par conséquent qu'une politique foncière moderne pourrait:

- a. préciser les responsabilités des propriétaires du sol en ce qui concerne son utilisation et les obligations qui pourraient leur être imposées en la matière;
- b. définir et souligner le rôle de la propriété foncière dans la réalisation des opérations d'urbanisme en conformité avec la fonction sociale qui est la sienne;
- c. enjoindre aux collectivités locales d'établir, pour les zones de leur ressort, des plans d'aménagement en garantissant efficacement les droits des propriétaires et des occupants des terrains et des bâtiments de façon à permettre aux individus et groupes d'individus et aux personnes morales de droit public et privé de jouer un rôle dans le développement rationnel de l'espace urbain;
- d. combattre efficacement la spéculation foncière par des mesures positives, tant préventives que récupératrices;
- e. empêcher la surconcentration urbaine en recourant à des politiques cohérentes de déconcentration par l'aménagement de villes périphériques, de villes moyennes et de centres de peuplement situés aux points névralgiques des zones rurales, par l'acquisition ou l'aménagement intensif d'espaces verts dans les agglomérations urbaines et par un aménagement des campagnes autour de celles-ci permettant à leur population d'accéder aux standards de vie modernes;
- f. prendre toutes mesures visant à empêcher la rareté des surfaces à bâtir en réservant de vastes zones à la construction afin de permettre aux collectivités locales d'acquérir des terrains à des prix raisonnables et de réaliser des économies par des opérations de grande envergure;
- g. permettre aux collectivités locales de contracter des emprunts ou d'émettre des obligations pour le financement de telles opérations de grande envergure, étant entendu que le remboursement doit normalement être assuré par une fiscalité appropriée sur les sols ainsi équipés, par leur revente ou leur location;
- h. établir et appliquer, le cas échéant, des systèmes de fiscalité progressive de façon à inciter la construction publique ou privée;
- i. adapter les législations nationales existantes aux exigences d'une politique foncière moderne en tenant compte en particulier du fait que l'utilisation de volumes à construire au-dessus et au-dessous du sol à bâtir exige de nouvelles modalités du droit de propriété;
- j. dans la mesure du possible, proposer l'échange, en totalité ou en partie, des biens frappés d'expropriation avec d'autres biens immeubles;
- k. prévoir l'établissement d'un livre foncier accessible au public et prendre des mesures destinées à rendre publiques dans les administrations compétentes des listes des valeurs foncières fixées, en fonction de l'utilisation du sol, par des experts indépendants (cette procédure devant assurer la prise en considération de valeurs foncières moyennes lors de tout achat ou de vente de terrains);

- l.* sauvegarder les intérêts des vendeurs, des expropriés et des acquéreurs par des enquêtes publiques, par le droit de faire appel et par la possibilité de saisir les tribunaux;
 - m.* envisager l'introduction du bail emphytéotique à concéder par la municipalité sur les terrains viabilisés par elle, formule ayant fait ses preuves dans plusieurs pays membres;
12. Recommande au Comité des Ministres:
- a.* de soumettre les principes ci-dessus énoncés ainsi que l'ensemble du rapport de la commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux ([Doc. 2555](#)) au Comité de coopération pour les questions municipales et régionales en vue d'une étude approfondie, et de communiquer les conclusions de ces travaux aux gouvernements membres en leur suggérant de les prendre en considération dans leurs législations nationales ;
 - b.* d'instituer au sein du Conseil de l'Europe, avec l'aide des organisations et institutions spécialisées, un système d'échanges d'informations et d'expériences dans le domaine de l'urbanisme et de la politique foncière.