

Le casse tête des terrains urbains inconstructibles

Les ouvrages sur l'évaluation immobilière, lorsqu'ils abordent l'évaluation des terrains, traitent successivement de l'évaluation des terres agricoles et naturelles puis de l'évaluation des terrains urbains à bâtir. Il existe pourtant une autre situation rarement évoquée, mais qui se rencontre souvent dans la pratique de l'évaluation : celui des terrains urbains inconstructibles. Cette inconstructibilité peut avoir plusieurs origines qui conduisent chacune à des traitements différents lors de l'évaluation.

Les terrains juridiquement constructibles mais économiquement inconstructibles

Un certain nombre de terrains urbains vacants sont localisés dans des secteurs urbains ou périurbains dégradés et paupérisés qui sont qualifiés par les économistes de « quartiers hors marché ». Cela signifie que le marché de l'immobilier est si déprimé dans ce secteur que l'évaluation d'un terrain à bâtir par la méthode du compte à rebours y donnerait un résultat négatif. Pour monter une opération immobilière financièrement équilibrée dans un tel secteur, non seulement il faudrait que le promoteur reçoive le terrain gratuitement, mais il faudrait aussi qu'il obtienne une subvention.

Dans un quartier hors marché, les terrains peuvent être juridiquement et techniquement constructibles, mais ils sont économiquement inconstructibles aux conditions du marché : ils ne peuvent être construits que dans le cadre d'opérations subventionnées.

Cela ne signifie pas que les terrains de tels quartiers ne valent rien car ils ont d'autres usages que celui de « terrains à bâtir ». Ils ont tout d'abord, pour la plupart, la valeur du bâti vétuste qui les occupe et même si ce bâti est déprécié, il peut faire l'objet d'un marché actif à bas prix. Quant aux terrains nus eux-mêmes, ils ont une valeur qui n'est pas négligeable comme entrepôts de matériaux, aires de stationnement de poids lourds, etc.

Or, la collectivité publique peut vouloir intervenir activement sur le foncier d'un tel quartier, y compris par expropriations, afin de le restructurer. Le danger, pour elle, est de créer l'illusion qu'il existe un marché, du seul fait de ses acquisitions, et que celles-ci, mal interprétées, lui soient opposées comme des références de marché lors d'acquisitions futures.

Prenons un exemple : dans un quartier où aucune opération de promotion immobilière ne serait viable, la commune achète à l'amiable un immeuble plus ou moins insalubre pour le démolir et construire des logements sociaux avec différentes subventions. L'acquisition devra tenir compte de la valeur non négligeable que cet immeuble représentait pour son propriétaire du fait des loyers qu'il percevait. Imaginons la commune veuille poursuivre ses acquisitions en expropriant une simple aire de stationnement de caravanes pour une seconde opération de logements sociaux. L'exproprié va tenter de faire jouer la référence précédente où le prix de revient du terrain était la somme du prix d'acquisition de l'immeuble et du coût de sa démolition, au lieu de se contenter de la valeur beaucoup plus faible qu'avait pour lui son terrain (le

produit de la location de l'entreposage de caravanes). Du fait que l'ensemble est classé comme zone urbaine constructible, il sans doute difficile de faire entendre au juge de l'expropriation et à l'évaluateur des Domaines que la propriété ne vaut rien en tant que terrain à bâtir et que c'est seulement la valeur de son usage actuel qu'il s'agit d'indemniser.

A la base, l'erreur de raisonnement tient au fait que l'on accepte de prendre comme terme de référence, une mutation, même amiable, réalisée dans le cadre d'une opération publique subventionnée.

Les terrains économiquement constructibles mais juridiquement inconstructibles

Les terrains classés en « emplacement réservé »

On se trouve ici dans une situation inverse à la précédente : le secteur géographique est économiquement constructible, mais la collectivité locale souhaite réserver le terrain pour la réalisation d'un équipement public.

Soit que le propriétaire veuille faire jouer la faculté qu'il a de mettre la collectivité en demeure d'acheter le terrain, soit que la collectivité veuille elle-même l'exproprier sans plus attendre, une évaluation va être nécessaire. Celle-ci doit clairement faire abstraction de la destination du terrain et de l'existence de la servitude. Le terrain est évalué au regard des conditions de droit des sols et de marché existant dans la zone réglementaire environnante.

Les terrains soumis à des servitudes les rendant inconstructibles

De multiples servitudes et contraintes peuvent rendre inconstructibles des terrains situés en milieu urbain. Il peut s'agir de risques naturels (zones inondables) dont le droit des sols tire une conséquence d'inconstructibilité alors que certains modes constructifs resteraient envisageables. Il peut s'agir aussi de multiples autres servitudes publiques (zones de bruit, aire de dégagement d'une voie rapide, simple servitude de protection d'espaces verts privés, etc.), qui en droit français ne sont pas indemnissables dès lors qu'ils sont d'application générale sans viser une propriété particulière.

Il existe également de nombreuses servitudes de droits privé, entre terrains voisins, qui peuvent créer une inconstructibilité totale ou partielle (servitudes de passage, droit de vue¹, etc.).

Dans tous ces cas, les terrains urbains doivent être évalués en fonction d'un autre usage ou une autre commodité qu'ils sont capables de procurer. L'exercice peut ne pas être trop difficile si l'on parvient à déterminer un usage de type marchand (par exemple, stationnement payant). Il est plus difficile de détecter la valeur d'un jardin ou d'un parc privé inconstructible en milieu urbain.

Cette valeur n'a évidemment rien à voir avec la valeur d'un espace naturel ordinaire. Il faut parvenir à analyser la plus value qu'il procure à l'immeuble bâti qui en bénéficie, ce qui est ordinairement très délicat, en approche comparative, en l'absence de termes de référence adaptés. Des analyses de type hédonique, mettant en relation la valorisation du bâti avec l'existence et la surface d'un jardin privatif seraient utiles, mais peu envisageables dans le cadre d'une simple évaluation isolée. Faute de mieux, on voit appliquer des coefficients basés sur la valeur de l'immobilier (5% par exemple). Cependant une réelle difficulté conceptuelle existe car il semble évident qu'il n'existe pas de règle possible de proportionnalité. Le mètre carré de petit jardin, voire d'une

¹ Voir « le prix d'une fenêtre »

grande terrasse dépendant d'un logement collectif, peut être compté jusqu'à 10 ou 15% de la valeur du bâti, mais quid d'un parc privé de 2.000 mètres carrés, inconstructible, en plein centre ville ?

Les terrains urbains à réaménager pour redevenir constructibles

Beaucoup d'anciens terrains urbains peuvent avoir une constructibilité réglementairement subordonnée à une restructuration d'ensemble de leur aménagement.

C'est souvent le cas d'anciennes emprises industrielles qui, bien que situées en milieu urbain, ne peuvent prétendre à une constructibilité urbaine qu'après avoir été réaménagés et re-viabilisés. On se trouve alors dans le même type de problématique que celui des zones d'urbanisation future du périurbain. Le cadre du raisonnement à adopter est celui du « compte à rebours de l'aménageur » (voir plus loin).