

# Le droit de l'urbanisme en Corée

Seung-Jun HAN,  
Docteur en droit

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### I. – L'ÉVOLUTION HISTORIQUE

#### II. – L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

##### A. – Les règles nationales

##### B. – Les documents locaux de la planification urbaine

##### C. – L'autorisation de construire

#### III. – L'URBANISME OPÉRATIONNEL

##### A. – La maîtrise foncière et financière

##### B. – Les techniques de l'opération urbaine

### CONCLUSION

## INTRODUCTION

La Corée, a connu, ces quarante dernières années, un développement économique et social très important qui a eu pour conséquence une urbanisation trop rapide et difficile à gérer pour les pouvoirs publics. Ainsi, l'on observe une tendance au morcellement des sources du droit dans la mesure où les problèmes sont réglés ponctuellement, sans tenir compte de la nécessaire cohérence du droit de l'urbanisme. Le récent mouvement de décentralisation fait en outre naître des difficultés nouvelles, notamment en ce qui concerne les moyens fonciers et financiers. Par ailleurs, il devient nécessaire d'établir des règles de concertation entre les différents partenaires.

Après un rappel de l'évolution historique (I), l'urbanisme réglementaire (II), puis l'urbanisme opérationnel (III) seront successivement évoqués.

## I. – L'ÉVOLUTION HISTORIQUE

L'étude du droit contemporain de l'urbanisme implique nécessairement de le replacer dans sa dimension historique.

Déjà, à l'époque de la dynastie Chosòn (1392-1910), apparaît une conception de la planification des villes, restrictive toutefois puisque ses finalités sont celles du service de la cour royale et ses méthodes principalement fondées sur la théorie de la sitologie géomancienne.

L'urbanisme au sens moderne du terme est né de l'influence des différents systèmes occidentaux puis japonais. Ainsi, le terme *Tosi Kyehoek* dont la traduction littérale signifie *ville* et *planification*, issu de l'anglais *city planning*, s'impose dès l'annexion par le pays du Soleil levant.

Afin de gouverner leur colonie, les Japonais ont en effet mis en œuvre certaines réglementations découlant de la simplification de règlements déjà appliqués dans leur pays. D'abord conçues pour pallier des problèmes ponctuels, elles ont été radicalisées par l'ordonnance promulguée le 20 juin 1934 sous le titre d'*ordonnance de la planification urbaine de Chosòn* qui peut être considérée comme l'ébauche d'un droit de l'urbanisme moderne<sup>(1)</sup>. Si on compare ce texte au droit de l'urbanisme nippon, on observe toutefois une volonté d'atténuer le rôle des collectivités locales et des citoyens et de fusionner le droit de l'urbanisme et le droit de la construction. Tout au long de cette période en effet, la logique de l'occupation a pris le pas sur celle de l'urbanisation.

Ce modèle a laissé des traces importantes car, de la Libération à 1962, ces réglementations ont continué à être appliquées. Cette période, caractérisée par une grande instabilité politique et dominée par l'urgence (afflux des populations rurales vers les villes, destructions causées par la guerre de Corée...), a empêché l'intervention de mesures réellement positives.

Le premier droit de l'urbanisme coréen est apparu en 1962, lié à la naissance de la deuxième République. À partir de janvier 1962<sup>(2)</sup>, le premier plan économique ainsi qu'une nouvelle loi sur l'urbanisme sont mis en œuvre<sup>(3)</sup>.

(1) Réglementation n° 18 du gouvernement général japonais.

(2) Le nouveau gouvernement décide de modifier toutes les lois élaborées pendant la période de l'occupation japonaise et de tutelle des armées américaines. Toutes les lois qui ne seront pas modifiées jusqu'au 20 janvier 1962 seront automatiquement supprimées.

(3) Loi n° 983 du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme.

La loi du 20 janvier 1962 sur la construction sépare la construction de l'urbanisme <sup>(4)</sup>. Elle transfère certaines compétences en matière d'urbanisme aux chefs de province et aux maires qui sont nommés par le pouvoir central : ils peuvent désormais préparer et élaborer les documents de la planification urbaine. En outre, la prescription relative au zonage est plus détaillée. La nouvelle loi précise donc l'usage qui est fait des terrains ainsi que les types de constructions qui doivent y être édifiés. Enfin, elle innove par rapport à la loi de 1934 en créant les opérations de rénovation de l'habitat insalubre visant à résoudre les problèmes générés par les logements illégaux implantés dans les années cinquante <sup>(5)</sup>.

La prise en compte accrue des problèmes du logement et d'environnement a entraîné l'adoption d'une nouvelle loi, en date du 19 janvier 1971 <sup>(6)</sup>.

En effet, bien que la loi sur l'urbanisme du 20 janvier 1962 soit relativement récente, les problèmes causés par l'explosion rapide des dimensions des villes sont trop importants pour être réglés avec les moyens actuels. La nouvelle loi doit permettre de résoudre ces problèmes. Elle vise aussi à prévenir l'extension excessive des villes, à en limiter la surpopulation et à préserver les espaces nécessaires à leur aménagement <sup>(7)</sup>.

La réforme vise à la fois à préciser la procédure des opérations d'aménagement et à maîtriser la croissance urbaine.

Après quelques tentatives décevantes, et afin de prévenir la concentration de population dans les grandes villes, le gouvernement a décidé en 1971 de délimiter des zones dans lesquelles les actions de développement et l'installation des équipements publics seraient strictement limitées. Ces zones sont dénommées zones de ceinture verte et toutes les opérations à réaliser nécessitent l'accord préalable du président de la République, à l'exception de quelques domaines peu importants. Cet accord est également nécessaire dans l'hypothèse d'une révision des règles d'urbanisme.

Cette zone doit permettre de contrôler l'expansion illimitée et désordonnée d'une ville, de protéger l'environnement et de maintenir la sécurité nationale. Elle a également pour finalité de donner un coup d'arrêt au phé-

(4) Loi n° 984 du 20 janvier 1962 sur la construction.

(5) Lee Myöng-Kyu, *HanKukkwa Iponüi T'osiKyehoek Chedo Pikyopunsöke Kwngghan Yönku* (Une étude comparée entre l'urbanisme coréen et japonais), thèse, Université nationale de Séoul, 1994, p. 94-95.

(6) Loi n° 2291 du 19 janvier 1971 sur l'urbanisme (modification de la même loi du 20 janv. 1962).

(7) Dossier préparatoire de la loi sur l'urbanisme du 19 janvier 1971.

nomène de spéculation foncière<sup>(8)</sup>, de limiter la surdensité de la population sur certaines zones et de contrôler la division des lots afin de prévenir l'aggravation de la détérioration de l'esthétique urbaine.

L'urbanisme, dans les années soixante-dix, s'est donc développé dans deux directions : la construction de villes nouvelles autour de la capitale d'une part, le remaniement du centre de la capitale et des quartiers périphériques d'autre part.

La réforme de 1971 a toutefois rapidement montré ses limites : l'urbanisme dirigé par l'État a en effet manifesté des signes de faiblesse, une lenteur excessive dans l'exécution des opérations urbaines ainsi que la modification fréquente des dossiers. Aussi, la nécessité d'une nouvelle réforme s'est rapidement fait sentir : elle est intervenue avec la loi du 31 mars 1981 sur l'urbanisme, qui, à la différence de la loi de 1971 suscitée par l'industrialisation et la concentration des villes, a pour origine une réflexion sur les méthodes d'urbanisme<sup>(9)</sup>. Elle met ainsi en avant deux exigences : d'une part, l'élaboration de dossiers de planification de longue durée afin de préserver les droits des propriétaires de terrains et de rétablir la confiance des citoyens envers l'administration ; d'autre part, l'établissement d'un programme annuel d'exécution afin d'accélérer la procédure d'installation des équipements publics.

## II. – L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

L'urbanisme réglementaire a pour finalité de réaliser une utilisation des espaces en adéquation avec les objectifs d'aménagement des collectivités publiques. Les réglementations locales doivent prendre en compte les normes supérieures prescrites par les diverses réglementations nationales : certaines normes se situent à un niveau hiérarchique supérieur à celui des documents locaux d'urbanisme.

### A. – Les règles nationales

La loi n° 1415 du 14 octobre 1963 sur l'aménagement du territoire et la loi n° 2408 du 30 décembre 1972 sur l'utilisation du territoire sont les deux principaux outils qui, ayant une vocation nationale, mettent en œuvre la

(8) Lee Myòng-Kyu, *op. cit.*, p. 97.

(9) Loi n° 3410 du 31 mars 1981 sur l'urbanisme.

politique nationale d'aménagement et d'urbanisme. Alors que la première concerne l'aménagement du territoire national, la seconde intéresse essentiellement la gestion de l'utilisation du sol.

L'aménagement du territoire se définit comme la recherche d'une perspective à long terme que l'État et les collectivités locales souhaitent mettre à exécution en vue de réaliser le développement économique, social et culturel du territoire national<sup>(10)</sup>. Étroitement articulé au plan économique, le plan d'aménagement du territoire se veut global et décennal. Le lien entre l'aménagement du territoire et les documents d'urbanisme est en effet étroit en Corée<sup>(11)</sup>.

Du fait de son caractère économique, la loi sur l'aménagement du territoire ne peut être considérée comme le règlement exclusif d'urbanisme. Aussi, c'est la loi sur l'utilisation du territoire qui détermine réellement la règle nationale de la gestion des sols, répondant de ce fait au souci du gouvernement de contrôler l'utilisation raisonnable du territoire.

L'existence d'une loi sur l'utilisation du territoire peut être vue comme un symbole du particularisme du droit de l'urbanisme coréen. Il s'agit d'un relais entre la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur l'urbanisme, ayant pour finalité l'application optimale de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>(12)</sup> et la classification des espaces territoriaux<sup>(13)</sup>. Par ailleurs, leurs rôles sont distincts. En effet, alors que la loi sur l'aménagement du territoire réalise une synthèse du développement d'une unité géographique spécifique, la loi sur l'utilisation du territoire prend en compte l'affectation globale des espaces. Elle découpe le territoire national en cinq parties : urbaine, para-urbaine, agricole, para-agricole et protégée. Contrairement au territoire urbain, l'affectation du territoire rural et des autres territoires spéciaux est directement gérée par la loi sur l'utilisation du territoire. Le ministre de la Construction et des Transports élabore, tous les dix ans, le plan d'utilisation du territoire national.

(10) Articles 1 et 2 de la loi coréenne sur l'aménagement du territoire du 14 octobre 1963.

(11) Selon une décision de la Cour suprême coréenne, le contenu du plan d'utilisation du territoire peut être modifié afin de promouvoir l'efficacité du plan d'aménagement du territoire (Cour suprême, 28 avr. 1995, 95nou627).

(12) Le nouveau gouvernement, arrivé en 1993, a décidé d'établir un nouveau plan quinquennal de l'économie. Celui-ci, établi en 1995, prévoit notamment d'alléger la régulation des sols pour encourager l'économie générale du pays. Suite à cette mesure, le territoire national, divisé en dix parties, n'en compte désormais plus que cinq. Cet allègement de régulation a déjà provoqué le transfert massif de l'utilisation des terrains agricoles aux autres activités.

(13) Académie coréenne de l'aménagement du territoire, *Hanguk Gukt'o Tosi Kyehoeksa (L'histoire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Corée)*, Séoul, Académie coréenne de l'aménagement du territoire, 1989, p. 160.

## **B. – Les documents locaux de planification urbaine**

Les documents locaux de planification urbaine sont constitués d'une part par le plan d'affectation des sols (PAS), document à court terme, d'autre part par le plan directeur, document à moyen et long terme issu de la modification de la loi sur l'urbanisme du 31 mars 1981. Si la procédure centralisée des documents locaux fait désormais l'objet d'une élaboration décentralisée, l'instruction concernant l'approbation est, quant à elle, toujours centralisée.

1. *Les plans directeurs* ont pour finalité de déterminer l'orientation générale du développement à long terme et d'être les documents de référence des documents réglementaires d'urbanisme (art. 10-2 de la loi sur l'urbanisme). Ils prennent en compte l'aspect physique d'une ville et également ses aspects sociaux et économiques. Ils ne peuvent s'appliquer qu'aux zones urbaines et leur élaboration est obligatoire. La délimitation de leur périmètre doit prendre en compte la croissance de la population, l'utilisation future des sols ainsi que l'interaction entre le centre et la périphérie, entre la ville et ses communes voisines, etc. Ils concernent également d'autres parties du territoire désignées par le ministre de la Construction et des Transports. À l'exception de certaines villes déjà énumérées par la loi sur l'urbanisme (art. 10-2 de la loi sur l'urbanisme)<sup>(14)</sup>, ces autres parties correspondent, dans la plupart des cas, à des villes moyennes et à des villes de station thermale (art. 7 du décret d'exécution sur l'urbanisme). L'existence d'une clause d'obligation (art. 7 du décret d'exécution sur l'urbanisme) peut expliquer le succès des plans directeurs en Corée<sup>(15)</sup>.

En général, ces plans directeurs sont des documents qui ne concernent qu'une seule collectivité. Leur délimitation correspond le plus souvent à la frontière administrative d'une ville, sans qu'il s'agisse toutefois d'une obligation – même si l'État, afin de faciliter la mise en œuvre du plan, préconise la concordance des zones du plan directeur avec les limites administratives.

Les plans directeurs se présentent sous la forme d'un dossier comprenant un rapport ainsi que des documents graphiques. À la différence des documents réglementaires, ces dossiers de long terme ne comportent pas de règlement. Le ministère chargé de l'Urbanisme a rédigé, en 1981, une

(14) Elles sont au nombre de 50.

(15) Cette délimitation peut rappeler la formule établie en France, avant 1983, des SDAU institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

directive en vue de proposer aux collectivités locales un modèle en matière d'élaboration des documents d'urbanisme<sup>(16)</sup>.

Les modalités d'élaboration des plans directeurs sont précisées par l'article 10-2 de la loi sur l'urbanisme. La loi sur la décentralisation du 6 avril 1988 ne les a pas modifiées. Les maires des agglomérations sont ainsi toujours responsables de l'élaboration des dossiers, alors que l'administration centrale est chargée de leur approbation finale. La décentralisation a toutefois entraîné un réel changement dans la mesure où les maires, auparavant nommés par le pouvoir central, sont désormais désignés par les citoyens<sup>(17)</sup>.

La loi sur l'urbanisme indique que, préalablement à l'élaboration du plan directeur, le maire doit procéder à des études sur l'aspect naturel, social et économique de la ville et sur l'aspect technique de l'équipement. Il doit ensuite préparer au moins deux dossiers relatifs au projet de développement. De plus, il doit organiser des réunions publiques afin de recueillir non seulement l'avis des experts mais aussi des citoyens (art. 102 de la loi sur l'urbanisme). Un rapport comparant les avantages et les inconvénients de chaque proposition est présenté lors de la réunion publique<sup>(18)</sup>. L'autorité administrative doit, dans les deux semaines, annoncer la date de la réunion publique dans les journaux locaux.

Pour ce qui concerne la procédure d'approbation des plans directeurs, les maires concernés doivent, après avoir consulté le comité de la planification urbaine, demander au chef de province l'approbation du projet. Ce projet est ensuite étudié par l'agence d'études de la planification<sup>(19)</sup>. Le chef de province demande enfin au ministre de la Construction et des Transports son approbation. Le ministre donne son accord après examen du projet et consultation du comité central de la planification urbaine.

Les impératifs du développement imposent aux plans directeurs, documents à long terme, des modifications régulières. Les maires concernés doivent ainsi, tous les cinq ans, réaliser une étude de validité de leurs plans directeurs approuvés (art. 10-2-4 de la loi sur l'urbanisme), procédure pré-

(16) Ministère de la Construction, *Directive sur l'établissement des documents d'urbanisme*, Séoul, 1981.

(17) Loi n° 4004 du 6 avril 1988 sur la décentralisation.

(18) Académie coréenne de l'aménagement du territoire, *Tosi Kyehoek P'yonlam (Le manuel de planification urbaine)*, Séoul, Académie coréenne de l'aménagement du territoire, 1984, p. 27.

(19) Elle est placée sous l'autorité du comité local de la planification urbaine. Elle effectue des missions de conseil, d'enquête et d'étude sur les dossiers urbains soumis par le préfet et par le maire.

vue par une directive du ministère de la Construction et des Transports. Un réajustement est possible en fonction du résultat obtenu.

## 2. Le plan d'affectation des sols (PAS)

Le PAS, document à court terme, est un instrument de réglementation qui définit le droit des sols applicable à chaque parcelle. Il répond à la volonté d'associer les collectivités locales à l'établissement des documents d'urbanisme, sous la responsabilité de l'État. C'est donc le maire qui conduit la procédure d'élaboration du PAS, mais c'est le ministre de la Construction et des Transports, qui, au nom de l'État, l'approuve.

La délimitation des PAS concerne les villes à statut métropolitain (*Kwangyeoksi*), les grandes villes (*Si*) et les petites villes urbaines (*Eup*). C'est le ministre de la Construction et des Transports qui désigne le périmètre du PAS. En principe, les maires des petites villes urbaines peuvent élaborer leur PAS en demandant au ministre de la Construction et des Transports une autorisation d'élaboration<sup>(20)</sup>. En 1993, 239 collectivités locales sur 244 ont établi un PAS<sup>(21)</sup>.

Les PAS visent, selon la directive ministérielle, à synthétiser les divers instruments d'urbanisme afin d'assurer leur cohérence. Ils doivent prendre en considération les orientations fixées par le plan d'aménagement du territoire et par le plan d'utilisation du territoire et être compatibles avec le contenu des plans directeurs (art. 10-21 de la loi sur l'urbanisme). Cette exigence rencontre toutefois des difficultés de mise en œuvre dans la mesure où, en pratique, les PAS sont élaborés avant les plans directeurs. De fait, les plans directeurs, au lieu d'être la référence des PAS, sont adaptés à leur contenu afin de les prendre en compte. Les PAS deviennent donc la référence des plans directeurs.

Les PAS doivent, en principe, respecter les différentes lois relatives à l'urbanisme telles que les lois sur la rénovation urbaine ou le remembrement, visant à stimuler la construction de logements. La hiérarchie entre ces différentes normes n'est toutefois pas clairement établie. En l'absence de précisions textuelles et jurisprudentielles sur ce point, la doctrine est divisée : si certains pensent que le PAS et les autres documents d'urbanisme sont des normes parallèles<sup>(22)</sup>, d'autres insistent sur leur subordina-

(20) Directive du ministère de l'Équipement et des Transports, Séoul, nov. 1981.

(21) Ministère de la Construction et des Transports, *Tosi Kyehoek Chòkyong Tosi Hònhwang (La situation des villes destinées à établir les documents urbains)*, Séoul, 1993, p. 5.

(22) Park Kil, Park Un Kwan et Mun Cha, *Tosi Kyehoek Chékbye Chònglip Mit Kyehoek Surip Kijune Kwanhan Yònk (Étude sur la cohérence de la planification urbaine)*, Séoul, Institut de développement de l'aménagement, 1993, p. 82.

tion aux PAS dans la mesure où ils doivent assurer la mise en œuvre des opérations urbaines en respectant les orientations fixées par les plans directeurs<sup>(23)</sup>.

L'efficacité des PAS est atténuée par la multiplication de lois spéciales qui leur sont dérogoratoires, ce qui a pour conséquence d'affaiblir cet instrument dont l'objet initial est de synthétiser les divers instruments d'urbanisme. Aussi est-il nécessaire que le législateur précise plus nettement le mode d'articulation du PAS avec les normes qui sont placées en concurrence ou qui lui sont inférieures.

L'élaboration des projets est confiée au maire mais ce sont souvent des agences privées qui réalisent le travail effectif. Si le maire fixe et conduit la procédure d'élaboration des PAS (art. 11 de la loi sur l'urbanisme), le ministre de la Construction et des Transports peut prendre en charge l'établissement du PAS d'une collectivité locale lorsque les administrations centrales jugent que l'intervention de l'État est justifiée par l'intérêt général (art. 11-1 de la loi sur l'urbanisme). De fait, l'État prend fréquemment l'initiative de l'établissement des PAS afin de mieux garantir la mise en application des projets nationaux d'aménagement<sup>(24)</sup>.

En pratique, les villes confient souvent la tâche d'élaboration de leur PAS au secteur privé agréé<sup>(25)</sup>. Ce sont, en général, des bureaux d'études privés qui prennent en charge cette mission ; ils réalisent 60 à 70 % des documents d'urbanisme<sup>(26)</sup>. En fait, aucun texte ne prévoit l'association obligatoire des bureaux d'études privés à l'établissement des documents urbains et il s'agit plutôt d'une coutume administrative<sup>(27)</sup>. L'absence de

(23) Institut de l'aménagement du territoire, *Tosi Kyehoek P'yònrám (La planification urbaine)*, Séoul, Institut de l'aménagement du territoire, 1984, p. 68.

(24) La manière dont l'État impose ses programmes d'urbanisme aux collectivités locales n'est donc pas la même dans les deux pays étudiés : en France, les POS doivent respecter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des PIG mais les communes sont toujours maîtresses de leurs documents d'urbanisme. En Corée, l'État a la possibilité de se substituer aux collectivités locales pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme.

(25) La loi sur le service technique du 31 décembre 1971 prévoit les modalités de collaboration. Les personnes agréées chargées de l'urbanisme sont 65, dont 10 fonctionnaires, 10 professeurs et 45 appartenant à des bureaux d'urbanisme privés ; Institut coréen de la technologie, *Tosi Kyehoek Hand Book (Le lexique de l'urbanisme)*, Séoul, Myongbo Munhwasa, 1989, p. 329-332.

(26) Kim Sou-Kùn, «Tosi Kyehoek Silmoubaljònùl Wihan Tangmyònkwa» (Quelques propositions pour l'amélioration de la planification urbaine), *L'aménagement du territoire*, vol. 20, n° 1, Séoul, 1985, p. 277.

(27) Choi Sang Chòl, «Kyehoekgaùi Ipchangesòpon Yongyòkùì Hyònhwangkwa Munchechòm» (Les problèmes de l'élaboration des documents urbains vus par les bureaux privés), *Les affaires urbaines*, Séoul, avr. 1975, p. 22.

fonctionnaires qualifiés est soit la cause, soit la conséquence de cette dépendance totale de l'administration<sup>(28)</sup>.

L'adoption des PAS relève de la compétence du maire alors que leur approbation et leur modification relèvent du ministre de la Construction et des Transports.

Le PAS élaboré est soumis pour avis aux personnes concernées : universitaires, propriétaires, public (art. 14-2 du décret d'exécution du 22 juill. 1971 sur l'urbanisme). Le maire, après avoir consulté le comité municipal d'urbanisme, transmet ce projet au chef de province qui doit à son tour consulter les élus locaux, l'agence d'urbanisme et le comité local d'urbanisme – l'avis de ce dernier n'est toutefois pas obligatoire lorsqu'il existe une agence d'urbanisme (art. 75 de la loi sur l'urbanisme). Le PAS approuvé doit être publié au *Journal officiel* et le maire concerné doit établir des documents cartographiques en tenant compte de son contenu. Le ministre de la Construction et des Transports approuve cette demande lorsque le contenu des documents cartographiques correspond aux critères fixés par le PAS (art. 13 de la loi sur l'urbanisme).

### C. – L'autorisation de construire

Le permis de construire, réglementé par la loi sur la construction, constitue un contrôle *a priori* exercé par l'administration du respect des règles de construire et d'urbanisme<sup>(29)</sup>.

Son champ d'application varie selon les zones du territoire national et la nature des travaux. Il n'est d'une part exigible que dans les villes régies par les documents de planification urbaine ou bien dans des zones fixées par la loi sur l'utilisation du territoire telles les zones industrielles ou rurales. Il n'est d'autre part pas nécessaire pour certains travaux, lorsque, par exemple, la superficie des terrains est inférieure à 200 mètres carrés ou lorsque le bâtiment comprend moins de trois étages.

En cas de dépassement des limitations prévues par la loi, toute personne qui désire construire ou rénover des bâtiments ou des constructions annexes doit se soumettre à ce permis de construire, délivré par le ministre de la Construction et des Transports ou par le chef de la collectivité locale dont dépend le lieu de la construction (art. 8 de la loi sur la construction).

(28) Lee Seung Ro, «Sihaingcheung Ipjangesò Bon Yongyukù Hyunhwangkwa Moonjeòm» (Le bilan actuel de la concession vu par l'administration), *Les affaires urbaines*, Séoul, avr. 1985, p. 26.

(29) Loi n° 1356 du 8 juin 1963 sur la construction, modifiée par la loi n° 4381 du 31 mai 1991 du même nom.

Le recours à un architecte pour l'élaboration du projet de construction est obligatoire. C'est en principe le chef de la collectivité locale qui instruit le projet architectural, prend une décision et délivre le permis de construire. Mais si la taille du bâtiment est supérieure au critère défini par l'arrêté présidentiel, le permis de construire délivré en son nom doit être approuvé par le ministre de la Construction et des Transports<sup>(30)</sup> ou par le chef de province<sup>(31)</sup>.

L'administration responsable peut consulter le comité national ou local d'architecture pour avis en matière de réglementation et de délivrance du permis de construire. Certaines législations imposent parfois des autorisations spéciales de délivrance du permis de construire : l'administration doit alors en discuter avec ses partenaires qui ont l'obligation de lui transmettre leur avis dans un délai de quinze jours.

Le ministre de la Construction et des Transports, le maire d'une ville à statut particulier ou le chef de province peuvent limiter le pouvoir de décision du chef de la collectivité locale de base dans trois hypothèses. Premièrement, sur décision des ministres mettant en avant la gestion efficace du territoire national. Deuxièmement, sur avis d'un ministre, adressant une demande au ministre de la Construction et des Transports et faisant valoir des motifs ayant trait à la défense nationale, à la préservation des monuments historiques et de l'environnement et à la stabilité de l'économie nationale. Enfin, lorsque le maire d'une ville à statut particulier ou le chef de province défend l'ajustement et la coordination du développement régional et local. Dans cette hypothèse, il est nécessaire de préciser la raison, le périmètre, la durée et l'affectation des bâtiments.

Le permis de construire a une durée de validité d'un an : si les constructions ne sont pas entreprises dans ce délai, il devient caduc.

### III. – L'URBANISME OPÉRATIONNEL

À l'urbanisme réglementaire s'ajoute l'urbanisme opérationnel qui participe au développement urbain par des actions organisées d'équipement, de construction et de restauration que la puissance publique conduit directement ou indirectement.

(30) Les bâtiments ayant plus de 40 étages ou plus de 300 000 m<sup>2</sup> de surface.

(31) Les bâtiments ayant de 21 à 40 étages ou de 100 000 à 300 000 m<sup>2</sup> de surface, les bâtiments se situant à moins de 100 mètres d'un monument patrimonial.

Afin de réaliser ces objectifs, l'opération urbaine exige la maîtrise de plusieurs moyens d'action. Le maître d'ouvrage doit ainsi acquérir les terrains nécessaires et assurer le financement des équipements publics. Il faut ensuite qu'il dispose d'instruments adéquats de manière à réaliser les équipements en vue de satisfaire les besoins des habitants et des usagers.

La nécessité d'acquérir les terrains, c'est-à-dire la maîtrise foncière, s'exprime d'une part par une série de mesures contre la spéculation, d'autre part par l'expropriation.

### **A. – La maîtrise foncière et financière**

Le problème foncier en Corée est non seulement lié à la densité de la population et à la géographie, mais aussi au phénomène de bulle foncière<sup>(32)</sup>. Conscients des problèmes posés par l'insuffisance de terrains disponibles, les gouvernements successifs ont adopté des solutions radicales concernant la fiscalité foncière. Les graves problèmes, liés à l'inflation notamment, ont conduit l'État à prendre des mesures draconiennes. Ce sont essentiellement les prélèvements fiscaux qui peuvent contribuer à l'action foncière des collectivités publiques en leur apportant les ressources nécessaires, en même temps qu'ils peuvent remplir d'autres fonctions, économiques et sociales, de prévention ou de récupération des plus-values injustifiées, voire contribuer à la régulation du marché foncier.

Dès le début des années quatre-vingt, la mise en place d'un système d'information et de contrôle des transactions foncières impose, lors de transactions d'une certaine importance situées dans les zones réglementées, un enregistrement en mairie<sup>(33)</sup>. Les services municipaux comparent le prix déclaré à celui des valeurs officielles de référence dans le même quartier<sup>(34)</sup>. Si le prix de vente excède exagérément les valeurs officielles, ils font procéder à une expertise par des professionnels de l'immobilier. Les propriétaires fonciers ne sont pas tenus de vendre au prix conseillé mais ils risquent d'être désignés à la vindicte populaire s'ils n'obtempèrent pas. De fait, ils contournent aisément cette procédure en déclarant un prix raisonnable et en négociant avec l'acheteur une somme complémentaire.

Face à cette situation, le Parlement a adopté, à la fin de l'année 1989, trois lois foncières. La première s'attaque à la concentration de la propriété des terrains urbains détenus par une poignée de grands propriétaires. Elle

(32) Augmentation spectaculaire du prix des terrains.

(33) Mesures gouvernementales pour la prévention de la spéculation foncière du 26 février 1982.

(34) Les valeurs officielles correspondent au prix d'un échantillon de terrains répartis sur tout le territoire national, évalués par des experts immobiliers et publiés officiellement une fois par an.

plafonne la surface des parcelles à 660 mètres carrés et impose aux propriétaires de grands terrains une taxe annuelle sur la surface excédentaire. Les autres lois visent la récupération d'une partie des plus-values foncières par la collectivité, au moyen de deux nouveaux impôts : une redevance d'équipement et une taxe sur la hausse excessive des prix fonciers.

Aucun dispositif ne prévoit toutefois de pénaliser les acquisitions foncières des entreprises, bien qu'elles prennent une part active à la spéculation foncière. C'est pourquoi le Parlement a adopté, en mars 1991, une loi sur la propriété foncière des entreprises. Désormais, leurs terrains sont classés en deux catégories, selon qu'ils sont utiles ou non à leur activité professionnelle. Les entreprises ont le choix entre la vente à l'agence foncière publique de leurs terrains superflus au prix officiel ou le versement d'un impôt très lourd sur les terrains détenus. Le classement des terrains pose toutefois problème dans la mesure où, opéré par les fonctionnaires, il peut, lorsque les profits réalisés sont importants, donner lieu à des situations de corruption. L'efficacité de cette série de mesures n'est, en conséquence, pas à la hauteur des espérances suscitées, du fait essentiellement de l'absence de fermeté de la part des pouvoirs publics et des arrangements incontrôlés entre fonctionnaires et propriétaires.

En Corée, la procédure d'expropriation existe depuis la loi du 15 janvier 1962 qui vise à promouvoir l'utilisation rationnelle du territoire national et le développement de l'économie en prescrivant les conditions nécessaires à l'acquisition d'un terrain par cette voie<sup>(35)</sup>. Elle permet aussi de concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers (art. 1 de la loi sur l'expropriation du 15 janv. 1962). Il appartient au législateur d'énumérer les catégories d'opérations pour lesquelles la procédure d'expropriation peut être utilisée. Mais il n'appartient pas au juge de définir les limites exactes de la notion d'utilité publique justifiant le recours à l'expropriation. D'ailleurs, la législation coréenne ne prévoit pas l'existence d'un juge de l'expropriation et ce sont les comités d'expropriation qui jouent un rôle important dans cette procédure.

Le champ d'application de l'expropriation a été, dès le départ, suffisamment étendu pour couvrir la plupart des opérations urbaines menées par les pouvoirs publics. Elles ont d'abord visé les acquisitions liées aux opérations relatives à la défense nationale (art. 3.1 de la loi d'expropriation). Elles ont ensuite concerné des expropriations réalisées à des fins

(35) Loi n° 965 du 15 janvier 1962 sur l'expropriation.

d'équipements publics et de services publics tels la voirie, les chemins de fer, les ponts, les égouts, les équipements concernant l'électricité, le gaz, etc. (art. 3.2 de la loi d'expropriation), des bâtiments administratifs, industriels, des équipements éducatifs<sup>(36)</sup> et culturels, de salubrité publique, etc. (art. 3.3 de la loi d'expropriation). Enfin, elles ont touché des opérations concernant les constructions de grands ensembles soit de logements, soit à caractère industriel et qui sont lancées par les collectivités publiques ou par leurs mandataires (art. 3.5 et 3.6 de la loi d'expropriation). D'autres lois prévoient en outre le recours à la procédure d'expropriation dans certaines opérations (art. 3.8 de la loi d'expropriation) telles la loi destinée à promouvoir la construction de logements (n° 3075 du 31 déc. 1977), la loi destinée à promouvoir l'implantation d'industries (n° 2779 du 25 juill. 1975), la loi destinée à promouvoir les terrains à bâtir (n° 3315 du 31 déc. 1980) et la loi sur la rénovation urbaine (n° 2968 du 31 déc. 1976). Il faut relever que la loi coréenne sur l'expropriation ne prévoit pas l'expropriation à des fins de protection de l'environnement et de réserve foncière.

Les comités d'expropriation sont de deux types : le comité central d'expropriation, attaché au ministère de la Construction et des Transports d'une part, le comité local d'expropriation, attaché à chaque agglomération et au chef de province, d'autre part (art. 28 de la loi d'expropriation). Ils jouent, parmi les intervenants, un rôle très important. Ce sont en effet eux qui arbitrent les intérêts divers des parties concernées. Ils sont compétents principalement sur les questions concernant le périmètre d'expropriation, le montant de l'indemnité et la durée de l'expropriation, ainsi que pour les autres éléments prescrits par cette loi (art. 29.2 de la loi d'expropriation). Ils ne donnent leur avis que sur le projet présenté par les opérateurs, les particuliers et les personnes concernées. Ils peuvent augmenter le montant de l'indemnité (art. 29.3 de la loi d'expropriation modifié le 31 déc. 1981).

L'expropriant, lorsqu'il veut avoir recours à la procédure d'expropriation, demande l'approbation du ministre de la Construction et des Transports. Celui-ci doit, au cours de l'examen du dossier, demander les avis des ministres et du chef de province concernés ainsi que celui du comité central d'expropriation et des personnes intéressées (art. 15 de la loi sur l'expropriation). Le préjudice subi par les expropriés doit être intégralement indemnisé par l'expropriant, et cela, sous le contrôle du comité concerné.

(36) Il n'est pas illégal de procéder à l'acquisition de terrains après avoir été informé que la demande d'autorisation de construire une école était rejetée, car l'intéressé est déjà désigné comme opérateur de la construction de l'école par le ministre de la Construction et des Transports ; Cour suprême, 27 mai 1993, n° 92Da34667.

Le régime des expropriations reconnaît aux propriétaires un droit de rétrocession de leur ancienne propriété. Lorsqu'une opération urbaine est annulée ou modifiée dans un délai de dix ans à compter de la date de son approbation, les terrains acquis peuvent être rétrocédés aux propriétaires initiaux ou à leurs successeurs. Ce droit est valable pendant un an après l'annulation ou la modification de l'opération. On peut considérer qu'une opération est annulée si elle n'est pas commencée cinq ans après son approbation<sup>(37)</sup>.

La loi coréenne sur l'expropriation interdit que le bien exproprié puisse être utilisé à d'autres fins que celles prévues initialement. Si le titulaire du droit d'expropriation décide d'utiliser à d'autres fins que l'aménagement un bien acquis, il doit renégocier avec le propriétaire après la procédure de rétrocession de propriété. Les anciens propriétaires disposent donc d'un droit de priorité pour la rétrocession du bien. Un terrain exproprié pour la construction d'un parc ne peut ainsi pas servir pour la construction d'un ensemble de logements lorsque l'ancien propriétaire déclare vouloir récupérer son ancien bien<sup>(38)</sup>. La loi prévoit toutefois des exceptions lorsque, par exemple, la défense nationale et les équipements culturels et éducatifs sont concernés (art. 71-7 de la loi sur l'expropriation).

La partie concernée peut, dans le délai d'un mois, demander au comité local d'expropriation de revenir sur sa décision (art. 74 de la loi sur l'expropriation). Les personnes intéressées peuvent ensuite, dans le délai d'un mois après la décision du comité central d'expropriation, saisir le tribunal administratif<sup>(39)</sup>. Si la requête intervient alors que la partie intéressée n'a pas préalablement saisi le comité, le juge peut rejeter cette demande pour vice de forme<sup>(40)</sup>. La saisine du tribunal administratif n'a pas pour effet de suspendre la décision d'expropriation.

(37) Selon la jurisprudence, le droit de récupération du terrain exproprié est valable pendant six mois lorsque l'opérateur annonce son intention de vendre ce terrain aux propriétaires concernés, et pendant un an si l'opérateur n'a pas annoncé au propriétaire l'annulation de l'opération ; Cour suprême, 24 août 1993, n° 93Dal6192.

(38) Cour Suprême, 28 avr. 1992, 91DA29927 ; O Chang-Su, «Hwanmaekwòn Haengsaui Yokòn» (Les conditions du droit de rétrocession de l'ancienne propriété), *Les jurisprudences mensuelles* avr. 1993, n° 271, p. 17.

(39) En France, la phase d'indemnisation du préjudice subi par les victimes de l'expropriation est placée sous le contrôle du juge judiciaire, gardien de la propriété privée. Mais, en Corée, tous les litiges concernant l'expropriation sont sous le contrôle du juge administratif puisqu'il n'y a pas de distinction stricte entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. En outre, pour la juridiction coréenne, tout ce qui touche l'administration doit être jugé devant la juridiction administrative : la procédure de l'indemnisation est également un contact entre l'administration et les propriétaires et le litige concernant l'indemnisation doit être jugé d'abord par le tribunal administratif, puis par la Cour suprême.

(40) Cour suprême, 23 févr. 1996, 95Nu8867Dùng.

L'article 62 de la loi sur l'urbanisme prévoit que les frais financiers des opérations urbaines sont payés par la partie responsable : l'État les prend en charge lorsqu'il est l'initiateur des opérations urbaines. On applique la même règle pour les collectivités locales et les opérateurs privés, sauf dans l'hypothèse où d'autres lois prévoient des exceptions. Il semble toutefois que le principe de la prise en charge financière par la partie responsable n'implique pas un désengagement financier total de la part des autres participants. Le ministre de la Construction et le chef de province peuvent ainsi réclamer une partie des coûts de l'opération à la collectivité locale lorsque cette dernière bénéficie d'un avantage évident découlant de l'opération. Les frais d'attribution ne peuvent cependant dépasser la moitié des frais de l'opération (art. 52-1 du décret d'exécution sur l'urbanisme)<sup>(41)</sup>. Afin d'appliquer cette règle, le ministre de la Construction doit en débattre avec le ministre de l'Intérieur. Les collectivités territoriales peuvent de la même façon demander aux personnes privées une participation aux dépenses (jusqu'à un tiers du montant des frais) dans l'hypothèse où celles-ci tireraient partie de l'opération (art. 64 de la loi sur l'urbanisme). Lorsque le périmètre de l'opération couvre plus de deux collectivités locales, les maires doivent négocier les frais de manière proportionnelle. Le ministre de l'Intérieur intervient en cas de désaccord (art. 63 de la loi sur l'urbanisme). Lorsque le ministre de la Construction ou le chef de province décide de répartir la charge financière entre plusieurs collectivités, il doit leur envoyer la liste des dépenses à engager. À l'instar du cas précédent, le maire (sauf dans les grandes villes) peut, s'il l'estime nécessaire, négocier avec les autres collectivités locales. En cas de désaccord, c'est alors le chef de province qui intervient.

Le domaine soumis à la charge financière, la proportion de cette charge et les moyens de la percevoir sont déterminés par le décret d'exécution : la proportion de la charge d'un équipement correspond à la superficie de son occupation dans les équipements destinés à être installés. Les ministères concernés doivent payer un tiers des frais avant le lancement de l'opération, le restant étant réglé avant l'installation finale de l'équipement (art. 54 du décret d'exécution sur l'urbanisme).

Lorsque la collectivité locale effectue des opérations urbaines, l'État peut subventionner une partie du coût ou encore consentir des prêts : il peut ainsi subventionner jusqu'à 80 % des frais d'enquête de base, 50 % des frais des opérations urbaines et jusqu'à 80 % dans le cas d'une opération de

(41) Décret d'exécution n° 5721 du 22 juillet 1971 sur l'urbanisme.

rénovation urbaine (art. 57-1 du décret de l'exécution sur l'urbanisme). Lorsque les constructeurs privés effectuent des opérations urbaines, l'État ou la collectivité locale peuvent subventionner une partie du coût des travaux pouvant aller jusqu'à la moitié des frais entraînés par l'opération (art. 57-2 du décret de l'exécution modifié du 17 juillet 1992 sur l'urbanisme). En outre, l'État ou les collectivités locales peuvent financer l'achat des terrains qui leur sont nécessaires.

### **B. – Les techniques de l'opération urbaine**

L'urbanisme opérationnel est né de la nécessité pour les collectivités publiques de mieux contrôler le développement urbain et de le rendre plus cohérent dans ses aspects fonciers et dans le domaine des équipements publics.

Le remembrement urbain est longtemps apparu comme la procédure la plus appropriée pour permettre la constitution d'un nouveau tissu urbain. L'acquisition foncière par le remembrement se faisait avec l'accord des propriétaires terriens et sans financement des collectivités publiques. Cette procédure n'était cependant pas sans présenter d'inconvénients : en effet, la plus-value résultant de l'opération ne pouvait être récupérée par les collectivités territoriales, ce qui a entraîné un manque de terrains pour la réalisation d'équipements publics. La construction de logements sociaux pour les familles modestes est devenue de plus en plus complexe en raison du phénomène de bulle foncière. Le gouvernement a dû alors prendre des mesures draconiennes pour résoudre la crise du logement et pour acquérir les terrains destinés aux équipements publics et privés. La «zone destinée à l'aménagement foncier» (ZDAF) est intervenue dans ce contexte. Ce nouvel outil de l'opération urbaine a deux missions principales : récupérer les plus-values des propriétaires d'une part, garantir les terrains nécessaires aux équipements publics d'autre part.

Selon l'article premier de la loi du 31 décembre 1980 sur la ZDAF, cette zone «vise à résoudre la crise du logement en fournissant les terrains nécessaires à la construction des logements. Elle prescrit des mesures spéciales relatives à l'acquisition, au développement, à la fourniture et à la gestion des sols»<sup>(42)</sup>. En affichant clairement ses préoccupations en matière de logement, cet article témoigne d'un changement de la politique de l'État dans ce domaine.

(42) Loi n° 3315 du 31 décembre 1980 sur la ZDAF.

Son intervention était jusque-là timide. La construction de logements relevait plutôt de l'initiative des constructeurs privés et se trouvait, en conséquence, soumise à la loi du marché. Cette situation a entraîné un effondrement du marché immobilier ayant pour conséquence la pénurie de logements sociaux, l'enrichissement des propriétaires de terrains et le découragement de la classe moyenne. En effet, en l'absence de réglementation sévère et de régulation sur la division des sols, les terrains ayant bénéficié d'un aménagement foncier effectué dans le cadre d'un remembrement et destinés à la construction de logements étaient souvent revendus, dans un but spéculatif, par les propriétaires.

Les ZDAF ne peuvent être réalisées que par les acteurs publics afin que ces derniers récupèrent les plus-values dues à l'opération. Il est ainsi possible de prévenir la spéculation foncière parce que l'aménageur peut acquérir tous les terrains situés dans le périmètre de l'opération avant son lancement. L'opérateur peut fournir aux constructeurs privés les terrains nécessaires aux logements sociaux et aux équipements publics et commercialiser les terrains destinés à une activité commerciale. À cette fin, le législateur lui donne quelques prérogatives. La ZDAF peut, dans un premier temps, être désignée dans le périmètre de planification urbaine et la périphérie du périmètre de planification urbaine (art. 33 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). L'aménageur peut donc demander la création d'une ZDAF même dans une zone verte où normalement toute construction est interdite, ce qui montre qu'elle n'est pas obligatoirement compatible avec les prescriptions de la planification urbaine.

Dans un second temps, l'approbation du plan schématique et celle du programme d'application de l'opération peuvent remplacer certaines procédures administratives concernant les diverses lois sur l'urbanisme (art. 11 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). Cette prescription permet d'accélérer la procédure visant à réaliser une opération de ZDAF.

Par ailleurs, le législateur donne aux aménageurs de nombreux avantages quant au financement de l'opération. Ils peuvent recevoir des acquéreurs, en avance sur la vente, la totalité ou une partie des parcelles aménagées (art. 20-1 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). Ils peuvent aussi faire acheter par les acquéreurs des obligations émises spécialement (art. 20-2 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). Ainsi, si une personne veut acquérir une parcelle, elle doit d'abord acheter des obligations émises dans le but de financer l'opération de ZDAF. Le remboursement de l'émission sera effectué lors de l'aliénation du terrain. L'État peut prêter une partie ou la totalité des sommes nécessaires (art. 28

de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). En général, la moitié des frais de l'opération est financée par une avance sur la vente.

Enfin, en ce qui concerne l'installation des équipements publics dans la zone d'aménagement, la ZDAF est plus «rassurante» que l'opération de remembrement urbain. En effet, lors de l'opération de remembrement, l'aménageur ne prend en charge que la construction de certains équipements spécifiques, le reste des équipements nécessaires devant être fourni par la collectivité locale sur son propre budget, alors que pour les ZDAF, tous les nouveaux besoins en équipements publics doivent être partagés par les opérateurs qui sont tenus à la fois de financer une partie de la réalisation des équipements et de payer une participation à la collectivité locale.

Selon l'article 3 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier, seul le ministre de la Construction et des Transports peut créer une ZDAF. Il doit demander l'avis du comité concerné par la politique du logement, après avoir recueilli les avis des ministres et des autorités des collectivités concernées sans être toutefois obligé de les suivre.

En vue de déterminer une ZDAF, il doit d'abord réaliser une enquête préalable sur le site prévu. Les autorités des collectivités locales et les maîtres d'ouvrage peuvent mener cette enquête. Le dossier d'enquête comprend des études d'impact : sur l'environnement, l'augmentation de la population et les transports. Le dossier de création de la ZDAF doit ensuite être porté à la connaissance du public. Si l'opération de ZDAF ne commence pas dans les cinq ans après la prise de décision, la ZDAF devient caduque (art. 3-1 de la loi sur le renforcement de l'aménagement foncier) afin de garantir l'intérêt des propriétaires. La période d'enquête est une phase où l'administration centrale examine le projet et coordonne les différents points de vue des ministères concernés (Environnement, Agriculture, Forêt...).

Seules les autorités publiques peuvent prendre en charge l'opération d'aménagement : le ministre de la Construction et des Transports nomme le maître d'ouvrage parmi les administrations centrales, les collectivités locales, l'Agence nationale de l'aménagement foncier ou l'Agence nationale de la construction du logement (art. 7 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). De 1981 à 1992, 395 ZDAF ont été créées.

Si l'on les distingue selon le type de maître d'ouvrage qui a pris l'initiative de leur création, les zones prises en charge par les deux agences nationales sont au nombre de 150 et les zones mises en œuvre par les collectivités locales au nombre de 160. Malgré cet apparent équilibre, plus de

70 % de la superficie totale a été organisée en ZDAF par les deux agences nationales<sup>(43)</sup>.

Une fois désigné, le maître d'ouvrage doit établir un plan schématique et un programme d'application de l'opération et demander l'approbation du ministre de la Construction et des Transports. Les dossiers approuvés sont à la disposition du public. L'aménageur doit acquérir toutes les parcelles situées à l'intérieur du site destiné à l'opération, soit par achat à l'amiable, soit par expropriation. Dans ce dernier cas, l'aménageur doit publier au *Journal officiel* le nom de l'opérateur, la nature de l'opération et les parcelles destinées à être expropriées. Les propriétaires des terrains doivent en être informés. Une fois l'acquisition des terrains terminée, l'aménageur effectue la viabilisation des parcelles.

La loi destinée à promouvoir la construction du logement indique qu'il incombe à la collectivité locale et aux administrations responsables d'installer les infrastructures nécessaires<sup>(44)</sup>. L'État peut financer la moitié du coût de certains équipements publics (art. 14-2 de la loi pour promouvoir l'aménagement foncier). Après avoir terminé le raccordement aux réseaux d'infrastructure, le ministre de la Construction et des Transports délivre un certificat d'achèvement de l'aménagement.

À partir de ce moment, l'aménageur peut vendre ou louer les terrains viabilisés aux promoteurs, aux constructeurs et aux particuliers. Le maître d'ouvrage doit aménager trois catégories de parcelles : celles qui sont réservées à la construction de logements sociaux, celles qui sont réservées à d'autres types de logements et enfin celles qui sont destinées à la réalisation des équipements publics (art. 13-2 de la réglementation pour promouvoir l'aménagement foncier). Il faut noter qu'il existe une priorité pour les parcelles destinées au logement social et aux équipements publics. Le montant de la vente des terrains pour le logement social peut être inférieur aux frais générés par sa viabilisation. Lorsqu'il obtient une parcelle, l'acquéreur doit commencer les travaux dans un délai de trois ans. Si les travaux ne sont pas commencés avant cette date, l'aménageur peut racheter

(43) Kye Ki-Seuk, *L'aménagement urbain et ses acteurs : étude comparée de deux organisations nationales et de deux grandes agglomérations régionales*, thèse, 1996, université Louis Pasteur, Strasbourg I, p. 170.

(44) L'article 36-1 de cette loi indique que l'installation des infrastructures dans l'opération de construction de plus de 1 000 logements doit être réalisée par les collectivités locales et les administrations concernées : routes et systèmes des eaux et des égouts par la collectivité locale ; électricité, gaz, chauffage par l'organisme chargé de les fournir ; communication, boîtes à lettres par l'État et la Société nationale de l'électricité et de la communication.

les parcelles. Lorsque les acquéreurs de terrains sont l'État, les collectivités locales et l'Agence nationale du logement, ils sont toutefois dispensés de cette obligation. Cette dérogation peut s'expliquer par la nature même des terrains qu'ils obtiennent. Ce sont, en général, les terrains destinés à accueillir les équipements publics dont l'installation suppose une longue procédure.

Le nombre de ZDAF menées par les collectivités locales est devenu, avec la décentralisation, assez important. Ces collectivités considèrent en effet la ZDAF comme un outil efficace pour enrichir leur trésorerie. Avec la crise financière, le risque financier de l'opération demeure toutefois non négligeable ; la ZDAF implique de lourdes dépenses en début d'opération et les collectivités, qui ne possèdent pas un budget suffisant, ont recours au crédit bancaire. La ZDAF lancée par les collectivités locales avant la crise immobilière connaît surtout des difficultés financières en raison de son mode de financement. Plus de la moitié des recettes nécessaires doivent être couvertes par les ventes de terrains faites à l'avance. Or, il y a très peu de demandeurs de logements en période de récession. En outre, un phénomène nouveau atténue l'intérêt de recourir à la ZDAF : avec le mouvement de démocratisation de la société coréenne, le montant de l'indemnité des terrains devient trop élevé et le déclenchement de l'opération est souvent retardé en raison des réticences des propriétaires.

## CONCLUSION

Le droit de l'urbanisme coréen manque encore d'expérience et de recul. Cependant, la prise de conscience d'un urbanisme de qualité progresse de jour en jour et l'ensemble des partenaires reconnaissent la nécessité d'établir des règles du jeu plus précises et de développer la concertation entre les différents acteurs.

Des obstacles majeurs subsistent toutefois, d'ordre particulier ou plus général. Ainsi, le rôle du juge nécessite d'être renforcé, car il est déterminant dans la mesure où il arbitre les conflits entre les particuliers, les collectivités locales et les services de l'État.

La bulle foncière entraîne des difficultés car les prix des terrains évoluent trop rapidement. Les pouvoirs publics ne trouvent pas de moyens suffisamment efficaces pour prévenir ce phénomène et pour acheter et équiper les terrains. De fait, les résultats des opérations urbaines ne sont pas réellement probants.

Enfin, il semble que l'État doive limiter son immixtion dans les affaires locales. Il ne peut plus être l'arbitre essentiel en matière de droit de l'urbanisme. La montée des revendications, qui émanent tant des collectivités territoriales que des citoyens, en est la preuve.