



Opérations patrimoniales

Nouvelles règles de mise en concurrence et d'estimation

Par Alexandre Ponchaut – UVCW

Table des matières

1. Autorités locales concernées	2
2. Opérations patrimoniales visées	3
a. <i>Bien appartenant au pouvoir local</i>	3
b. <i>Opérations mixtes</i>	4
c. <i>Exclusion des autorisations unilatérales</i>	5
3. Principes relatifs aux opérations patrimoniales	6
1.1 Transparence et mise en concurrence	6
a. <i>Spécificités des opérations immobilières entre pouvoirs publics</i>	7
b. <i>Choix de la procédure et critères d'attribution</i>	7
c. <i>Mesures de publicité appropriées</i>	8
d. <i>...ou absence de publicité</i>	9
1.2 Estimation préalable	9
a. <i>Exception dûment motivée</i>	10
b. <i>Caractère récent</i>	10
c. <i>Auteur de l'estimation pour les opérations immobilières</i>	11
d. <i>Auteur de l'estimation pour les opérations mobilières</i>	11
4. Entrée en vigueur et dispositions transitoires	12

En fin de législature, le Parlement wallon a adopté deux décrets réformant les règles de fonctionnement des pouvoirs locaux. Le premier modifie le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD)¹, le second modifie la Loi organique des CPAS². Selon ses auteurs, ces décrets visent « *la simplification administrative, telle que souhaitée globalement par la Déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024* »³.

Un des aspects clés de cette réforme concerne l'introduction de nouvelles dispositions encadrant la **mise en concurrence** et l'**estimation** applicables aux opérations immobilières et mobilières. Le présent article porte exclusivement sur ces nouvelles règles.

Les dispositions se trouvent désormais :

- Dans le CDLD, au sein de la Partie III, avec l'ajout d'un nouveau Livre V intitulé « *Opérations patrimoniales* », comprenant les articles L.3511-1 à L.3513-2 ;
- Dans la Loi organique des CPAS, aux articles 75 bis, 75 ter, 76 bis, 76 ter et 121, par. 2.

Compte tenu de la similitude de ces dispositions, cet article couvre les deux réglementations. Il est à noter qu'actuellement seul un de ces deux décrets a été publié. Il en découle une entrée en vigueur différée, que nous aborderons en fin d'article.

Par ailleurs, le Ministre des Pouvoirs locaux, Christophe Collignon, a récemment pris une nouvelle circulaire relative aux opérations patrimoniales des pouvoirs locaux⁴. Cette circulaire du 20 juin 2024 explique les contours des modifications mais aborde également plusieurs autres points d'attention. Aussi, le présent article doit être lu en complément du contenu de cette circulaire.

1. Autorités locales concernées

Le champ d'application *ratione personae* des nouvelles dispositions est relativement large⁵. Plus précisément, ces dispositions s'appliquent aux entités suivantes :

- Les communes wallonnes, à l'exception de celles situées en Communauté germanophone et de la Ville de Comines-Warneton ;
- Les CPAS et associations Chapitre XII, hors ceux situés en Communauté germanophone d'après nous ;
- Les provinces ;
- Les intercommunales et associations de projet relevant de la compétence de la Région wallonne ;
- Les régies communales et provinciales autonomes ;

¹ Décr. du 28 mars 2024 modifiant le CDLD en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux, *M.B.*, 18.6.2024.

² Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation de leurs organes, non publié à ce jour.

³ V. les documents parlementaires suivant : pour le CDLD, Parl. wal., 2023-2024, n°1631/001, p.2 ; pour la Loi organique : Parl. wal., 2023-2024, n°1632/001, p.2..

⁴ <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2024-06/circulaire%20op%C3%A9rations%20patrimoniales.pdf>

⁵ V. en ce qui concerne le CDLD : l'art. L.3511-1 renvoyant à l'art. L3111-1 du même Code. Notons que les zones de secours et les zones de police ne sont pas visées, dans la mesure où les règles relatives aux opérations immobilières et mobilières ne relèvent pas de la compétence de la Région wallonne. V. en ce qui concerne les associations Chapitre XII, l'art. 121, par. 2 de la Loi organique des CPAS.

- Les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, situés sur le territoire de la Région wallonne, sauf en Communauté germanophone ;
- Les sociétés à participation publique locale significative⁶ ;
- Les A.S.B.L. locales telles que définies à l'article L.5111-1, 18° du CDLD, à savoir celles majoritairement subventionnées par les pouvoirs locaux et/ou au sein desquelles plus de 50% des membres du principal organe de gestion sont désignés par les pouvoirs locaux.

Il est important de noter que les autorités publiques qui ne figurent pas sur cette liste sont néanmoins tenues de respecter certaines règles. Celles-ci découlent soit de législations spécifiques, soit de principes généraux de droit administratif tels que la transparence ou encore l'égalité de traitement.

2. Opérations patrimoniales visées

La réforme distingue deux types d'opérations patrimoniales : les opérations immobilières et les opérations mobilières. Elle apporte une définition précise pour chacune d'elles.

L'opération immobilière vise « *la vente, l'échange, le droit d'emphytéose, le droit de superficie, le louage, le droit de chasse, le droit de pêche, la concession domaniale ou l'occupation précaire portant sur un bien immeuble qui appartient au pouvoir local* »⁷. Il s'agit là d'une liste exhaustive.

On signalera que le terme « louage » recouvre l'ensemble des contrats de location. Les nouvelles dispositions s'appliquent donc aux divers types de baux, tels que le bail de droit commun, le bail de résidence principale ou encore le bail commercial.

L'opération mobilière est définie comme celle « *relative à la vente ou à la mise à disposition de biens meubles corporels qui appartiennent au pouvoir local* »⁸. Cette définition exclut donc l'acquisition de biens meubles, qui relève de règles spécifiques applicables à la passation de marchés publics de fourniture.

a. **Bien appartenant au pouvoir local**

Ces deux définitions indiquent clairement qu'elles ne concernent que les opérations portant sur des biens **appartenant** au pouvoir local. Cela signifie donc que les acquisitions, les prises en location ou en gestion de biens, ainsi que l'obtention d'un droit d'emphytéose ou de superficie sur un bien appartenant à un tiers, ne sont pas visées.

Le terme « *appartenir* » pourrait être interprété comme ne faisant référence qu'au seul droit de propriété. Toutefois, la circulaire de 2024 fait le choix d'une interprétation assez large de ce terme. Elle précise que cette notion « *a vocation à viser tant les hypothèses où le pouvoir local est propriétaire du bien que celles où le pouvoir local dispose de droits réels ou personnels sur ledit bien* »⁹. Si l'on s'en tient à cette interprétation, un pouvoir local devra, par exemple, respecter ces nouvelles règles, lorsqu'il décide de sous-louer un l'immeuble qu'il a pris en location auprès d'un tiers.

Par ailleurs, lorsque l'opération se déroule entre deux pouvoirs locaux, les nouvelles dispositions s'appliquent uniquement à la partie à qui appartient le bien faisant l'objet de l'opération. Prenons

⁶ Défini à l'article L5111-1, al. 1^{er}, 10° du CDLD.

⁷ CDLD, art. L.3511-1, par. 1^{er}, 2° ; L.O., art. 75bis, par. 2.

⁸ CDLD, art. L.3511-1, par. 1^{er}, 3° ; L.O., art. 76bis, par. 2.

⁹ Circ. 20.6.2024 rel. aux opérations immobilières des pouvoirs locaux, p.26.

l'exemple d'une infrastructure sportive propriété d'une commune : si la commune décide d'octroyer un droit d'emphytéose à sa Régie communale autonome (RCA), les nouveaux articles du CDLD ne s'appliquent qu'à la procédure suivie par la commune, propriétaire du bien.

Comme mentionné précédemment, pour les opérations exclues du champ d'application de la réforme, cela ne signifie pas que tout est permis. Les principes généraux de droit administratif continuent de s'appliquer, y compris les notions de transparence, d'égalité de traitement et de bonne administration. La circulaire de 2024 rappelle d'ailleurs plusieurs principes que l'autorité de tutelle entend voir respecter par les pouvoirs locaux. Dans la motivation des décisions du pouvoir local, on veillera toutefois à ne pas faire référence aux articles du CDLD ou de la Loi organique s'ils ne sont pas applicables.

Enfin, aucune distinction n'est faite entre les biens du domaine privé et ceux du **domaine public**, les deux catégories étant incluses. Bien entendu, pour certaines opérations, la désaffectation du bien est une étape préalable à l'opération. Par exemple, pour la vente d'un immeuble relevant du domaine public, une décision de désaffectation est nécessaire avant de pouvoir procéder à la vente.

b. Opérations mixtes

Le nouvel article L3511-1, par. 2 du CDLD exclut expressément les contrats mixtes du champ d'application du livre V. Par contrat mixte, on entend « *les opérations portant à la fois sur l'attribution de contrats relatifs à des opérations immobilières ou à la vente ou à la mise à disposition de biens meubles corporels qui appartiennent à la commune et sur l'attribution de marchés publics ou de concessions de services ou de travaux, sur l'octroi de toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public ou sur l'application d'un règlement-redevance* ».

Trois types d'opérations mixtes sont exclus du champ des nouvelles dispositions :

1. Les contrats mixtes impliquant la **passation d'un marché public ou d'une concession**

Par exemple, une concession de services pour la gestion d'une infrastructure sportive peut inclure une concession domaniale permettant au concessionnaire d'utiliser l'infrastructure. Un autre exemple est un marché public de travaux pour la construction d'un bâtiment incluant l'octroi d'un droit de superficie de courte durée pour permettre la construction sur un terrain communal. Pour ces contrats mixtes, les règles relatives à la passation des marchés publics ou des concessions s'appliquent à l'ensemble de l'opération.

2. Les opérations liées à une **subvention**

Selon l'article L3331-2 du CDLD, une subvention est « *toute contribution, avantage ou aide, quelle qu'en soit la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public* ». Ainsi, la mise à disposition gratuite d'un immeuble ou de matériel à une association locale pourrait être considérée comme une subvention. Ces opérations sont alors soumises aux articles L3331-1 et suivants du CDLD.

3. Les opérations portant sur l'exécution d'un **règlement-redevance**

Citons l'exemple de la mise en location de salles communales situées dans des maisons de village ou un centre culturel. Dans ce cas, un règlement d'occupation fixe en principe les modalités et les tarifs. On peut aussi citer l'exemple du règlement-redevance sur le

prêt de livres d'une bibliothèque communale ou portant sur la vente/mise à disposition de matériel par l'autorité locale (vente de compost, location de tables et de chaises pour des associations, mise à disposition de barrières de sécurité, etc.). Dans ces cas, les principes édictés dans le règlement-redevance s'appliquent.

Ces trois types d'opérations mixtes sont expressément exclus par le CDLD.

En ce qui concerne les CPAS et les associations du chapitre XII, le législateur n'a pas introduit de dispositions similaires dans la Loi organique. Or, des règles spécifiques existent également dans la Loi organique concernant, par exemple, l'octroi de subventions (ces dernières étant d'ailleurs définies de manière aussi large que dans le CDLD)¹⁰. Les documents parlementaires précisent toutefois, en ce qui concerne l'article 75bis (opérations immobilières), que "*l'on se référera à l'objet principal des contrats et autorisations. N'est dès lors pas visée la concession domaniale accessoire d'une concession de services ou de travaux, ou encore la superficie-conséquence découlant d'une servitude*"¹¹.

Rappelons par ailleurs que, même si les nouvelles dispositions trouvent à s'appliquer, il est possible de déroger aux principes qu'elles contiennent moyennant une motivation adéquate.

c. Exclusion des autorisations unilatérales

Les nouveaux titres et chapitres insérés dans le **CDLD** font expressément mention des contrats¹². Les règles qu'ils contiennent ne s'appliquent donc pas aux autorisations unilatérales, en particulier celles concernant l'occupation du domaine public. Cette exclusion avait été soulignée lors des réunions du groupe de travail « *Simplification administrative* », discutant des enjeux de la réforme à venir et auxquelles ont notamment participé l'UVCW et la Région.

Par conséquent, le permis de stationnement (nécessaire pour le placement de chaises de café sur un trottoir ou de barrières pour une fête de village par exemple) ainsi que la permission de voirie (requis pour l'installation d'un distributeur de boissons ou d'une terrasse de café permanente) ne sont pas visés par ces nouvelles règles. En revanche, la concession domaniale, de nature contractuelle, est soumise à ces dispositions.

En ce qui concerne les CPAS et les associations du Chapitre XII, la structure de la **Loi organique** n'est pas aussi claire. Les articles 75bis et 76bis, qui contiennent le principe de mise en concurrence, ne visent que les contrats. Les articles 75ter et 76ter, qui traitent du principe de l'estimation, restent vagues. Cependant, la délivrance d'autorisations unilatérales par les CPAS et les associations du Chapitre XII reste une pratique assez marginale selon nous, en particulier si on la compare à ce qui est d'usage pour les communes, par exemple. Par ailleurs, il reste toujours possible de déroger à l'obligation d'estimation préalable moyennant une motivation adéquate (voir plus bas).

¹⁰ V. le Chapitre XIIbis de la Loi organique, en particulier l'art. 135ter.

¹¹ Commentaire des articles, n°1632/1, p. 8

¹² Ceux-ci sont repris dans le livre V de la Partie III.

3. Principes relatifs aux opérations patrimoniales

Après ces considérations, concentrons-nous sur le contenu des dispositions elles-mêmes. Celles-ci contiennent deux principes : la mise en concurrence et l'estimation préalable.

Avant l'adoption des décrets, ces principes, inspirés notamment de la jurisprudence, étaient repris dans les deux circulaires régissant les procédures : la première pour les opérations immobilières, la seconde pour les ventes de meubles¹³.

Nous aborderons ci-dessous les règles applicables aux deux types d'opérations (mobilières et immobilières), telles que définies précédemment, en soulignant, le cas échéant, les nuances entre chacune.

1.1 Transparence et mise en concurrence

Dorénavant, le CDLD et la Loi organique prévoient expressément que, dans le cadre de la passation de leurs contrats, les entités concernées « *agissent de manière transparente. À cet effet, (elles) sont tenues, sauf motivation adéquate ou disposition légale spécifique, de procéder à des mesures de publicité appropriées au cas d'espèce* »¹⁴. Le principe est donc de mettre en œuvre des mesures de publicité adéquates, tandis que l'absence de publicité reste l'exception et doit être dûment motivée ou fondée sur une disposition légale spécifique.

L'obligation de prendre des mesures de publicité appropriées n'est pas nouvelle. Elle existait déjà avant que le législateur wallon n'adopte une base décrétole expresse. Ce principe était d'ailleurs abordé dans les anciennes circulaires régionales.

En réalité, la nécessité de mesures de publicité découle des principes d'égalité, de non-discrimination et de transparence, qui trouvent leur origine dans le droit primaire européen¹⁵ et les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans des cas particuliers dûment justifiés, l'absence de publicité peut être admise.

Cependant, le Conseil d'Etat a apporté une nuance à cette exigence d'une publicité préalable en droit interne. En 2017, dans une affaire relative à la vente d'un bien communal, la Haute juridiction a estimé que « *le principe constitutionnel d'égalité n'implique pas, à défaut de disposition légale, que les communes seraient tenues de recourir à l'adjudication publique ou restreinte pour aliéner leurs biens immobiliers ou de procéder systématiquement à une publicité* »¹⁶. Le Conseil d'Etat a jugé que, dans ce cas particulier, le requérant ne pouvait ignorer qu'un projet de lotissement était en cours et qu'il aurait dû entamer lui-même les démarches pour se faire connaître ou s'opposer à la vente.

On peut déduire de cet arrêt que, sauf disposition spécifique, le principe d'égalité n'oblige pas à la publicité ou à l'organisation d'un « *appel d'offres* », mais bien à donner à chaque tiers intéressé

¹³ Circ. 26.4.2011 rel. aux achats et ventes de biens MEUBLES notamment via les sites d'achat-vente en ligne ; Circ. 23.2.2016 rel. aux opérations immobilières des pouvoirs locaux.

¹⁴ CDLD, art. L.3512-1, al 1^{er} et L3513-1, al. 1^{er} ; L.O., art. 75bis, par. 1^{er} et 76bis, par. 1^{er}.

¹⁵ A savoir les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Précisons toutefois que le droit primaire européen n'est applicable qu'aux opérations pour lesquels ils existent un intérêt transfrontalier certain.

¹⁶ C.E., 20.11.2017, *Laera*, n°239.913.

ou capable la possibilité de soumettre une offre¹⁷. À ce jour, il n'y a pas eu de jurisprudence nuanciant ou confirmant cet arrêt.

Dans le cadre des modifications au CDLD et à la Loi organique, le législateur a donc décidé de conférer une base législative au principe de mise en concurrence préalable (sauf exception dûment motivée). Ce faisant, il consolide ce principe face à la jurisprudence du Conseil d'État et renforce, selon nous, l'exigence d'une publicité préalable.

Les exceptions aux mesures de publicité préalable sont donc possibles, selon les spécificités du dossier (localisation, projet, ...). Elles doivent toutefois être dûment motivées dans la décision de l'organe compétent.

a. Spécificités des opérations immobilières entre pouvoirs publics

Les nouveaux articles L.3512-1 du CDLD et 75 bis de la Loi organique établissent expressément un cas où la publicité n'est pas requise pour les **opérations immobilières**. Ainsi, l'entité « *qui conclut avec un ou plusieurs pouvoirs publics un contrat relatif à une opération immobilière n'est pas tenue de recourir systématiquement à une mise en concurrence si le projet envisagé poursuit un but d'intérêt général et est attribué, sauf exception dûment motivée ou disposition légale spécifique, au prix estimé* ».

Par conséquent, le législateur a souhaité exclure la publicité lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- Le contrat est conclu entre pouvoirs publics ;
- Le projet envisagé poursuit un but d'intérêt général. Il est opportun de le mentionner dans la motivation de la décision ;
- Enfin, l'opération est conclue au prix estimé, sauf exception motivée ou disposition spécifique.

Concernant les exceptions dûment motivées, on relèvera que le commentaire des articles concernés cite l'exemple « *lié notamment à la politique de logement du pouvoir local (au regard de la déclaration de politique du logement de la commune prévue en exécution des articles 187 et suivants du Code wallon de l'habitation durable) et à sa collaboration avec les Sociétés de Logement de Service Public (SLSP)/Agence Immobilière Sociale (AIS)/etc.* ». Cet exemple est également repris dans la circulaire du 20 juin 2024.

b. Choix de la procédure et critères d'attribution

Les nouvelles dispositions imposent des mesures de publicité dans le cadre d'une procédure d'attribution de contrat, mais elles ne définissent pas la procédure d'attribution elle-même. Comme auparavant, cette dernière est laissée à l'appréciation du pouvoir local¹⁸.

Par exemple, pour une vente, l'autorité peut choisir entre une vente publique (enchères) ou une vente de gré à gré, sans avoir à justifier le choix de l'une par rapport à l'autre. Cependant, même dans le cas d'une vente de gré à gré, une publicité appropriée doit être réalisée, sauf exception motivée.

¹⁷ V. Vanden Acker et J. Perniaux, *La passation des concessions*, in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2018-2019 / Chronique des Marchés Publics 2018-2019*, 1^e éd., Bruxelles, EBP Consulting, 2019, p. 946.

¹⁸ Concernant une vente immobilière : C.E., 28.5.1997, De Backer/Gemeente Merkplas en het Vlaams Gewest, n° 66.428 ; concernant un échange immobilier : C.E., 13.7.2012, *Immorochoa*, n° 220.328 ; v. également C.E., 20.11.2017, *Laera*, n°239.913.

Il convient de rappeler que l'autorité publique peut orienter l'opération patrimoniale pour mieux servir l'intérêt général. Par exemple, elle peut vendre un immeuble avec charges¹⁹, en imposant la création d'une maison médicale ou d'un certain nombre de logements. Elle peut aussi louer ses logements publics en priorité à des ménages à faible revenu.

On peut distinguer deux types de critères dans une procédure d'attribution :

- Les critères d'admission : Si ces critères ne sont pas respectés, l'offre n'est pas retenue ;
- Les critères de priorité : Si plusieurs offres admissibles sont reçues, ces critères aident à les départager.

Ces critères établissent une différence de traitement entre les candidats potentiels. Cette différence est autorisée si elle repose sur un critère objectif et poursuit un but légitime, et s'il existe une proportion raisonnable entre ce but légitime et la différence de traitement. Cette dernière condition est la plus difficile à appréhender. Par conséquent, il est essentiel de bien motiver la décision de l'organe compétent qui arrête ces critères d'admission et de priorité²⁰.

De plus, il est crucial de prendre en considération le risque d'une requalification de l'opération en marché public ou en concession si l'autorité publique impose, à titre de charges, certains travaux et/ou des services à son cocontractant. Par exemple, la conclusion d'un bail de rénovation sur un bâtiment public, impliquant la réalisation de travaux précis par le locataire, peut présenter ce risque. Il est donc recommandé, avant même de lancer les mesures de publicité, de lister les critères qui fonderont le choix de l'autorité locale ainsi que les charges qu'elle entend voir exécuter dans le cadre du contrat. Ceci permettra d'évaluer le risque d'une requalification. Si ce risque est réel, les procédures de passation de marchés publics ou de concessions devront être respectées.

c. Mesures de publicité appropriées...

Le CDLD et la Loi organique précisent expressément que les mesures de publicité doivent être « *appropriées au cas d'espèce* ». Aucune autre précision n'est apportée.

À ce sujet, il est important de rappeler que la publicité doit être suffisamment complète et durer suffisamment longtemps pour que les candidats potentiels « *soient dans la possibilité d'en prendre raisonnablement connaissance de manière effective et de décider, après mûre réflexion, de manifester ou non leur intérêt en fonction de cette publicité* »²¹.

Aussi, selon nous, la vente d'un tout petit terrain enclavé jouxtant quelques propriétés pourrait voir ses mesures de publicité très ciblées, au travers, par exemple, d'une communication directe aux propriétaires riverains.

En ce qui concerne le contenu de la publicité, il est essentiel de fournir aux candidats les informations utiles pour remettre leur offre, en renvoyant le cas échéant vers le site internet de l'autorité pour plus de renseignements). De plus, les mesures de publicité doivent avoir une durée suffisante pour permettre à une personne prudente et raisonnable d'en prendre connaissance,

¹⁹ A distinguer des charges et conditions d'urbanisme, imposées dans le cadre du permis.

²⁰ V. A. Ponchaut, *Conditions d'attribution en matière de vente*, 2020, <https://www.uvcw.be/patrimoine/vos-questions/art-3540>

²¹ C.E., 23.12.2015, Kinopolis Mega, n°233.355. Dans cette affaire, le droit primaire européen était d'application.

de juger de l'opportunité de remettre une offre et de préparer celle-ci. Tout cela doit bien sûr s'analyser au cas par cas.

d. ...ou absence de publicité

Le CDLD et la Loi organique prévoient que les mesures de publicité doivent être réalisées « *sauf motivation adéquate ou disposition légale spécifique* ». En cas d'absence de publicité, la justification doit clairement expliquer pourquoi le contrat envisagé ne peut être conclu qu'avec ce cocontractant, démontrant qu'aucun autre candidat ne pourrait être intéressé par l'opération envisagée, compte tenu des conditions ou des charges éventuelles fixées. En cas de doute, il est préférable de procéder aux mesures de publicité appropriées.

Pour illustrer ce propos, citons l'arrêt IMMOROCHA. L'affaire concernait un échange immobilier réalisé sans publicité. Après avoir constaté que la parcelle à acquérir répondait à des exigences d'intérêt général pour la commune et que seule cette parcelle pouvait offrir les bénéfices escomptés, le Conseil d'Etat a estimé l'absence de publicité justifiée²².

1.2 Estimation préalable

La circulaire de 2016 impose déjà une estimation pour diverses opérations immobilières. Elle précise les auteurs autorisés à la réaliser, insiste sur son caractère récent, et énumère les éléments attendus en ce qui concerne son contenu.

Désormais, le CDLD et la Loi organique reprennent certains de ces principes, en les appliquant tant aux opérations mobilières qu'immobilières. Ainsi, pour ces opérations, les entités doivent légalement disposer, « *sauf motivation adéquate ou disposition légale spécifique, d'une estimation récente de la valeur du bien (...) ou du droit consenti sur celui-ci* »²³.

L'objectif de l'estimation est d'éclairer l'organe compétent sur la valeur de l'opération qu'il s'apprête à conclure. Elle lui permet ainsi de prendre une décision en toute connaissance de cause. En principe, il n'est jamais interdit de réaliser une opération à un prix inférieur à sa valeur estimée, mais cela devra être justifié de manière appropriée²⁴.

Par exemple, prenons le cas d'un immeuble abandonné en plein cœur d'une agglomération. Si, après plusieurs tentatives avec des mesures de publicité appropriées, aucune offre satisfaisante n'a été reçue, l'autorité pourrait considérer que l'intérêt général justifie la vente de cet immeuble à un prix inférieur à celui estimé. Une telle décision doit toutefois être évaluée au cas par cas afin de juger du besoin au regard de l'intérêt général. Elle devra s'accompagner d'une motivation particulière. On sera par ailleurs d'autant plus prudent que l'écart entre l'estimation et le prix de l'opération est important.

Enfin, il est également toujours possible pour l'autorité de procéder à une seconde estimation si elle estime que celle déjà réalisée n'est pas pertinente ou n'a pas pris en compte des caractéristiques spécifiques du dossier (par exemple, des charges complémentaires définies

²² C.E., 13/7/2012, Immorocho, n°220.328.

²³ CDLD, art. L3512-2 et L3513-2 et L.O. art. 75 ter et 76ter.

²⁴ V. Circ. 20.6.2024, *op. cit.*, p. 32 ; Rép. donnée à la quest. de Ch. Bertouille, séance du 17.5.2011, C.R./C., Parl. w., sess. 2010-2011, n°147, p. 36 ; Rép. donnée à la quest. de J.-L. Crucke, séance du 19.5.2015 C.R.A.C., Parl. w., sess. 2014-2015, séance du 19.5.2015, n°141, p. 7. Précisons par ailleurs que la circulaire du 20.6.2024 impose de choisir une offre dépassant d'au moins 1/3 la valeur estimée en cas de vente de gré à gré d'un bien soumis à régime forestier.

ultérieurement par le conseil, ou la découverte de pollutions). Cette deuxième estimation, si elle évalue l'opération à la baisse, limite ainsi les risques d'une remise en cause de la décision.

a. Exception dûment motivée

L'estimation récente est donc la règle, mais le législateur autorise des dérogations à ce principe moyennant une **motivation adéquate**. Le commentaire des articles donne quelques indications sur les situations où une dérogation pourrait être justifiée.

Concernant les opérations immobilières, il souligne que, « *dans le cas de certaines situations (par exemple : la valeur de concession d'une sépulture, la valeur d'un contrat pour implanter un kiosque bancaire sur le domaine public, des occupations précaires du domaine public comme un emplacement de stationnement d'un jour réservé, etc.), il est concrètement très difficile de savoir qui va savoir estimer dans les règles de l'art cette opération. C'est pourquoi il y a lieu de permettre un mécanisme dérogatoire moyennant une motivation adéquate* ».

Quant aux opérations mobilières, les travaux parlementaires précisent que, « *dans le cas de certaines situations (par exemple : la vente de biens meubles qui n'ont quasi plus aucune valeur tel un véhicule déclassé), la vente au plus offrant, moyennant une publicité adéquate, doit pouvoir être acceptée ; sans que la commune ne doive déboursier des deniers pour réaliser cette estimation. Il y a donc lieu de permettre un mécanisme dérogatoire moyennant une motivation adéquate* ».

Enfin, signalons que deux niveaux de dérogation existent :

- La dérogation dûment motivée à la réalisation d'une estimation préalable, que nous venons d'aborder ;
- Et, lorsque l'estimation est réalisée, la dérogation dûment motivée à la réalisation de l'estimation par un expert externe à l'entité, que nous verrons plus loin.

b. Caractère récent

Le caractère récent n'est pas explicitement défini dans les dispositions légales. Cependant, le commentaire des articles indique qu'une « *estimation de moins d'un an peut être considérée comme récente* ». Cette formulation valide les estimations réalisées dans les 12 mois précédant la décision. On peut regretter que cette notion d'un an n'apparaisse que dans le commentaire des articles concernés, ce qui laisse planer un risque en cas de recours devant une juridiction administrative.

Évidemment, il est toujours recommandé d'actualiser une estimation, même réalisée dans l'année, si le contexte a fortement évolué (conditions économiques et de marché). À l'inverse, pour les estimations datant de plus d'un an, on restera prudent quant à les qualifier de récentes. Bien que les articles décrétales n'écartent pas explicitement leur caractère récent, la circulaire régionale du 20 juin 2024 précise que, « *le cas échéant, il y a donc lieu de faire actualiser l'estimation ayant servi de base de dossier* »²⁵. Relevons également que ce délai d'un an pour les estimations est également utilisé comme référence dans d'autres réglementations²⁶.

²⁵ Circ. 20.6.2024, *op. cit.*, p. 31.

²⁶ V. en ce qui concerne les SLSP : A.G.W. 5.12.2008 rel. à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par un SLSP, art. 2.

c. Auteur de l'estimation pour les opérations immobilières

Le CDLD et la Loi organique énumèrent les personnes habilitées à réaliser l'estimation pour les opérations **immobilières**. Ces estimations doivent être sollicitées « *auprès d'un expert indépendant, un commissaire d'un comité d'acquisition, un notaire, un géomètre-expert immobilier inscrit au tableau tenu par le conseil fédéral des géomètres-experts, un expert immobilier inscrit au tableau visé à l'article 3 de la loi du 11 février 2013 organisant la profession d'agent immobilier ou un architecte inscrit à l'ordre des architectes* ». Par « *expert indépendant* », on peut, par exemple, citer le DNF pour l'évaluation de la valeur d'une parcelle forestière.

La réforme met donc en avant le recours à un expert externe et indépendant de l'autorité afin, selon le législateur, « *de garantir l'impartialité de l'estimation* ». L'autorité locale peut toutefois déroger à ce principe, pour autant qu'elle motive sa décision.

Le commentaire des articles précise à ce sujet que « *lorsque le pouvoir local ne recourt pas à un expert indépendant et que l'estimation ne peut se baser sur un système automatisé, cette estimation doit être réalisée par une personne dont la compétence est motivée. Il pourrait dès lors s'agir d'un agent de l'administration disposant d'une expertise en la matière* ». Et d'ajouter qu'il convient de se réserver une preuve écrite de l'estimation et de conserver les points de comparaison utilisés par la personne dont la compétence est motivée.

Le commentaire des articles liste quelques exemples où il pourrait être dérogé à l'obligation de recourir à un expert indépendant pour l'estimation préalable :

- Lorsque les frais liés à l'estimation seraient manifestement supérieurs au bénéfice financier attendu de l'opération ;
- Dans le cadre de la mise en location d'un logement, où le recours à la grille indicative des loyers permet d'obtenir une estimation ;
- Lorsqu'il s'agit de conclure une convention d'occupation précaire de très courte durée ;
- En cas de mise à disposition d'un bien en urgence suite à un événement exceptionnel et imprévisible ;
- Ou encore lorsqu'une disposition légale spécifique régit la fixation de la contrepartie, comme dans le cas du bail à ferme pour le fermage.

Ces exemples sont considérés comme des exceptions acceptables par le législateur concernant le recours à un expert externe. Toutefois, même dans ces cas, la décision de l'organe compétent doit bien motiver l'absence de recours à un expert indépendant, comme l'exigent désormais le CDLD et la Loi organique.

d. Auteur de l'estimation pour les opérations mobilières

En ce qui concerne les opérations **mobilières**, les dispositions législatives indiquent que « *cette estimation est sollicitée, sauf exception dûment motivée, auprès d'un expert indépendant* ». Ce principe est similaire à celui des opérations immobilières, à la différence près que les personnes habilitées à réaliser ces estimations ne sont pas spécifiquement détaillées.

Les travaux parlementaires fournissent quelques exemples de situations où une dérogation à l'obligation de recourir à un expert indépendant pourrait être justifiée :

- Lorsqu'il n'existe pas d'expert indépendant capable de réaliser une estimation pour le type de biens concernés ;

- Lorsque le coût de la procédure d'estimation dépasse le bénéfice financier de l'opération mobilière ou réduit considérablement son attrait. Cela peut concerner de petits biens mobiliers ou des épaves de véhicules ;
- Lorsqu'une estimation peut être réalisée sans coûts supplémentaires, par exemple via des sites internet spécialisés dans l'évaluation de biens, comme pour la vente de véhicules d'occasion.

Toute dérogation à l'obligation d'expertise ou, si une expertise est réalisée, tout recours à un expert non indépendant doit être formellement motivé dans la décision. Il est important de noter qu'auparavant, il n'y avait pas de règle spécifique en la matière, ce qui représente un changement en matière de lourdeur administrative.

4. Entrée en vigueur et dispositions transitoires

Les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 1er jour du 3e mois qui suit la publication des deux décrets au Moniteur Belge.

À la clôture de cet article, seul le décret modifiant le CDLD a été publié (*Moniteur Belge* du 18 juin 2024). Ainsi, les nouvelles dispositions du CDLD seront effectives à partir du 1^{er} septembre 2024. Quant au décret modifiant la Loi organique, aucune publication n'a encore eu lieu. En tout état de cause, son entrée en vigueur ne devrait pas avoir lieu avant octobre 2024. Il est à noter que les modifications de la Loi organique concernent exclusivement les CPAS et les associations du Chapitre XII.

L'article 111 du décret modifiant le CDLD prévoit une disposition transitoire significative. Cette disposition stipule que « *les délibérations et actes pris postérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret ne sont pas soumis aux articles L.3511-1 à L.3513-2 du même Code et restent soumis aux dispositions qui étaient en vigueur en la matière au jour de leur adoption, à condition qu'une délibération de principe régissant la passation du contrat ait été adoptée préalablement à l'entrée en vigueur du présent décret. La délibération de principe définit les conditions et modalités de la procédure de passation du contrat ainsi que les conditions contractuelles de l'opération* ».

Une disposition similaire est prévue pour les CPAS et les associations du Chapitre XII, telle que prévue à l'article 43 du décret modifiant la Loi organique.

Par conséquent, même si la décision définitive n'a pas encore été prise, il est possible que ces nouvelles dispositions ne s'appliquent pas à l'opération envisagée. Il conviendra donc de vérifier à quel moment la délibération de principe a été adoptée par l'organe compétent. Si cette décision a été prise avant le 1^{er} septembre 2024 (pour le CDLD), les nouvelles dispositions ne s'appliqueront pas et ne seront pas mentionnées dans le préambule de la décision. En revanche, les principes généraux de bonne administration, de transparence et d'égalité doivent toujours être respectés, conformément aux circulaires de 2011 et 2016²⁷.

Il est également important de souligner que cette disposition transitoire ne concerne que les aspects traités dans cet article. Par conséquent, elle ne s'applique pas, par exemple, au mécanisme de délégation pour la prise de décision en matière d'opérations patrimoniales.

²⁷ Circ. 26.4.2011, *op. cit.* ; circ. 23.2.2016, *op. cit.*