



## Politique foncière locale

### Note prospective pour une meilleure maîtrise du foncier par les pouvoirs locaux

***Avis du Conseil d'administration du 15 novembre 2011***

#### Synthèse

La Wallonie est confrontée à des défis majeurs: pression foncière, étalement urbain, saturation du trafic, sous-utilisation du foncier, détériorations de certains quartiers, immeubles abandonnés,... Afin de relever ces défis, les pouvoirs publics disposent d'une multitude d'instruments contenus dans des législations plus ou moins éparses et leur permettant d'influer positivement sur le développement territorial. Ceux-ci se résument sous le vocable de "politique foncière".

La politique foncière peut être définie comme *"l'ensemble d'actions mises en œuvre de façon combinée, par lesquelles les pouvoirs publics s'efforcent de disposer du sol en pesant à des degrés divers sur les comportements de ses détenteurs et de ses utilisateurs, au besoin en les contrecarrant, en s'y opposant, en récupérant au moins partiellement les plus-values foncières ou même en se rendant maîtres de la propriété du sol tout en étant prêts, le cas échéant, à indemniser les moins-values"*<sup>1</sup>.

En matière de politique foncière, les pouvoirs locaux sont assurément le niveau de pouvoir le plus approprié pour la mise en place d'un grand nombre d'actions publiques, tant les enjeux et les réalités de terrain peuvent différer d'un territoire à l'autre. Une ***amélioration des moyens d'action des pouvoirs locaux s'avère essentielle pour permettre l'optimisation de leur politique.***

Par définition, la politique foncière implique la mise en place d'instruments juridiques diversifiés et complémentaires. Certains de ceux-ci, existant, pourraient être améliorés tandis que d'autres pourraient être créés. En outre, un soutien régional aux politiques foncières locales devrait être mis en place, avec des moyens conséquents, afin de permettre aux autorités locales d'œuvrer pleinement à la satisfaction de l'intérêt général. A ce titre, il est proposé de pourvoir à la création d'un ***fonds régional de soutien aux politiques foncières locales, organisé sous la forme d'un droit de tirage et doté d'une enveloppe suffisamment importante.***

Cinq axes stratégiques d'optimisation de la politique foncière locale peuvent être identifiés.

***Axe 1 : Permettre aux pouvoirs locaux de définir une stratégie foncière efficace***

***Axe 2 : Améliorer le rôle des acteurs de la politique foncière locale***

***Axe 3 : Faciliter l'acquisition du foncier par les pouvoirs locaux***

<sup>1</sup> F. Haumont, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles 1990, p. 9.

L'acquisition de certains biens fonciers permet d'en assurer une maîtrise parfaite. Faciliter l'acquisition du foncier par les pouvoirs locaux implique trois objectifs prioritaires:

- Veiller à la simplification des procédures d'**acquisition à l'amiable d'un bien**;
- Promouvoir le **droit de préemption** comme mécanisme permettant l'acquisition prioritaire et à l'amiable d'un bien, à sa valeur de marché;
- Faciliter les aspects procéduraux de l'**expropriation pour cause d'utilité publique**.

#### **Axe 4 : Optimiser la valorisation du foncier par les pouvoirs locaux**

La valorisation du foncier, détenu ou non par les pouvoirs publics, est l'objectif-clé de la politique foncière. A ce titre, une multitude d'instruments de valorisation existe dont chacun répond à des contraintes particulières. Cet axe implique huit objectifs prioritaires:

- Valoriser les **opérations de remembrement et relotissement**, de façon maîtrisée par les pouvoirs locaux, permettant une restructuration et une répartition cohérente du foncier.
- Soutenir et faciliter la **rénovation et la revitalisation urbaines, ainsi que le remembrement urbain** en tant qu'opportunité pour le redéploiement de certains quartiers.
- Accélérer l'assainissement et la reconversion des **sites à réaménager et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional** dans le respect des priorités locales.
- Accroître le champ d'action des **charges d'urbanisme** afin de les orienter clairement comme conditions permettant de pallier toutes contraintes et conséquences engendrées par la réalisation d'un projet dont il est demandé permis.
- Promouvoir la **vente avec charges et faculté de rachat**, ainsi que l'**emphytéose et la superficie**, comme outil de valorisation encadrée d'un bien appartenant aux pouvoirs locaux.
- Renforcer la **prise en gestion volontaire ou forcée** comme palliatif à l'inaction du propriétaire privé d'un immeuble abandonné.
- Améliorer les **instruments règlementaires d'aménagement du territoire et de l'urbanisme**.

#### **Axe 5 : Mettre en place une fiscalité promouvant la politique foncière locale**

La fiscalité joue un rôle indéniable en matière de politique foncière. Ce rôle doit être renforcé dans le souci d'une équité entre d'une part les contribuables entre eux, et d'autre part les propriétaires et la collectivité. Cet axe se décline en quatre priorités:

- Mettre en place une **meilleure fiscalité foncière régionale soutenant la politique foncière locale**;
- Favoriser l'action des pouvoirs locaux en **améliorant la fiscalité régionale et fédérale liée aux transferts de propriété**;
- Renforcer la possibilité d'une **fiscalité orientée vers un partage des plus-values liées à des investissements publics réalisés**;
- **Renforcer la fiscalité locale à effet incitatif** (taxe sur les immeubles inoccupés, taxe sur les terrains non bâtis, aides au particulier...).

## Introduction

La Wallonie est confrontée à des défis majeurs: pression foncière, étalement urbain, saturation du trafic, sous-utilisation du foncier, détériorations de certains quartiers, immeubles abandonnés,... Afin de relever ces défis, les pouvoirs publics disposent d'une multitude d'instruments contenus dans des législations plus ou moins éparses et leur permettant d'influer positivement sur le développement territorial. Ceux-ci se résument sous le vocable de "politique foncière".

La politique foncière peut être définie comme *"l'ensemble d'actions mises en œuvre de façon combinée, par lesquelles les pouvoirs publics s'efforcent de disposer du sol en pesant à des degrés divers sur les comportements de ses détenteurs et de ses utilisateurs, au besoin en les contrecarrant, en s'y opposant, en récupérant au moins partiellement les plus-values foncières ou même en se rendant maîtres de la propriété du sol tout en étant prêts, le cas échéant, à indemniser les moins-values"*<sup>2</sup>.

En matière de politique foncière, les pouvoirs locaux sont assurément le niveau de pouvoir le plus approprié pour la mise en place d'un grand nombre d'actions publiques, tant les enjeux et les réalités de terrain peuvent différer d'un territoire à l'autre. Une **amélioration des moyens d'action des pouvoirs locaux s'avère essentielle pour permettre l'optimisation de leur politique.**

Par définition, la politique foncière implique la mise en place d'instruments juridiques diversifiés et complémentaires. Certains de ceux-ci, existant, pourraient être améliorés tandis que d'autres pourraient être créés. Enfin, un soutien régional aux politiques foncières locales devrait être mis en place, avec des moyens conséquents, afin de permettre aux pouvoirs locaux d'œuvrer pleinement à la satisfaction de l'intérêt général. A ce titre, il est proposé de pourvoir à la création d'un **fonds régional de soutien aux politiques foncières locales, organisé sous la forme d'un droit de tirage et doté d'une enveloppe suffisamment importante.**

Cinq axes stratégiques d'optimisation de la politique foncière locale peuvent être identifiés:

- Axe 1 : Permettre aux pouvoirs locaux de définir une stratégie foncière efficace
- Axe 2 : Améliorer le rôle des acteurs de la politique foncière locale
- Axe 3 : Faciliter l'acquisition du foncier par les pouvoirs locaux
- Axe 4 : Optimiser la valorisation du foncier par les pouvoirs locaux
- Axe 5 : Mettre en place une fiscalité promouvant la politique foncière locale

---

<sup>2</sup> F. Haumont, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles 1990, p. 9.

## **1<sup>er</sup> axe : Permettre aux pouvoirs locaux de définir une stratégie foncière**

A l'heure actuelle, il n'existe à proprement parler aucun outil suffisamment complet permettant aux pouvoirs locaux de déterminer une stratégie foncière à long terme, et ce bien que certaines initiatives notables existent en la matière.

Il en découle une difficulté importante pour la mise en place, en amont, d'une politique foncière cohérente. En outre, l'absence de la détermination d'une telle stratégie entraîne un risque accru de dispersions des forces et moyens locaux.

### ***Proposition***

Il paraît opportun d'***offrir la possibilité aux communes et intercommunales actives dans le secteur du développement territorial d'adopter un outil stratégique de politique foncière.*** Cet outil serait principalement planologique et non contraignant. Il définirait les objectifs, les zones d'intervention ainsi que les mesures opérationnelles à mettre en place pour atteindre ces objectifs (acquisition de foncier, cession d'emphytéose, définition de la densité,...).

Pour être efficace, il est crucial que la procédure d'élaboration de cet outil soit simple. Ce *programme de politique foncière* pourrait d'ailleurs constituer un volet d'un outil déjà existant, tel le schéma de structure, pour autant que la procédure pour élaborer ce dernier soit considérablement allégée. En outre, une réflexion sur la cohérence de cet outil avec la politique d'ancrage communale devrait être menée.

Le *programme de politique foncière* s'analysera comme un point de départ d'une politique de développement territorial et de maîtrise foncière ambitieuse et réfléchie. Il importe dès lors que la ***Wallonie soutienne financièrement les pouvoirs locaux désireux de l'adopter.***

## 2<sup>e</sup> axe : Améliorer le rôle des acteurs de la politique foncière locale

Trois grands acteurs de la politique foncière locale peuvent être identifiés: l'autorité locale, la Région wallonne et le secteur privé.

### 1 L'autorité locale

Si tous les défis en termes de développement territorial semblent globalement similaires (pression foncière, immeubles inoccupés,...), ceux-ci impliquent la plupart du temps une approche nuancée permettant la réponse la plus adéquate possible. Par ce constat, les pouvoirs locaux sont certainement un niveau de pouvoir opportun pour définir et concrétiser les principaux projets de politique foncière.

Leur proximité avec les enjeux locaux et leur connaissance des réalités locales font des **communes** le niveau de pouvoir de prédilection pour la détermination d'une stratégie foncière et la mise en œuvre d'outils permettant la valorisation du patrimoine tant public que privé, et ce, dans le respect de l'intérêt général.

Au sein du niveau communal, les **régies foncières**, lorsqu'elles existent, constituent un véritable levier permettant de réaliser de manière cohérente la politique communale. Le rôle de ces régies sera notamment d'assurer la gestion du patrimoine communal, d'acquérir les terrains et de constituer des réserves foncières, de rénover les bâtiments communaux, d'assainir les sites économiques désaffectés, d'acquérir des monuments et sites dans le but d'en assurer la protection, de promouvoir l'expansion économique de la commune en mettant à la disposition de promoteurs des terrains nécessaires à des constructions en tout genre... Ces régies peuvent être de deux types: de droit ou autonome.

La régie de droit, également dénommée régie communale ordinaire, agit comme service déconcentré de la commune. Elle ne dispose pas de la personnalité juridique de telle sorte que les actes qu'elle pose le sont pour le compte et sous le couvert de la commune. Si elle n'a pas d'autonomie organique, elle bénéficie toutefois d'une autonomie technique reconnue, notamment par une identification claire de son patrimoine. Les régies de droit ouvrent en outre la possibilité de création de fonds d'amortissement et de renouvellement de fonds de réserve permettant en quelque sorte leur autofinancement. Les bénéfices nets seront reversés annuellement à la caisse communale.

La régie communale autonome jouit quant à elle d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune, ce qui lui offre notamment une capacité propre d'emprunt et l'empêche de souffrir du même passif financier que la commune. Jouissant d'une réelle autonomie technique et organique, la RCA décide librement, dans les limites de son objet, de l'acquisition, de l'utilisation et de l'aliénation de ses biens corporels et incorporels, de la constitution ou de la suppression de droits réels sur ces biens, ainsi que de l'exécution de telles décisions et de leur mode de financement. Elle peut en outre s'ouvrir à des partenaires privés via un mécanisme de filialisation. Soulignons toutefois que la commune conserve un certain contrôle des activités de la régie notamment par un nombre prépondérant de conseillers communaux siégeant au sein de son conseil d'administration. Enfin, la RCA est automatiquement assujettie à la TVA, lui permettant de récupérer celle payée par elle en amont.

A côté de l'action des régies foncières, certaines opérations menées au niveau supralocal, par des **intercommunales de développement économique ou ayant des actions sur le développement territorial**, peuvent s'avérer tout aussi adéquates. Tel sera le cas lorsque l'enjeu est suffisamment généralisé et qu'il dépasse le territoire d'une seule commune ou encore lorsque l'envergure de l'intervention des pouvoirs publics est telle qu'il dépasse les moyens pouvant être mobilisés par la seule commune concernée. Concernant cet aspect financier, on précisera qu'à l'inverse des régies - de droit ou autonome -, les intercommunales peuvent dans le cadre de leur constitution impliquer la participation d'acteurs privés à leur capital. Les intercommunales sont également assujetties à la TVA.

Enfin, les **sociétés de logement de service public** sont des acteurs incontournables en matière de politique du logement, participant au redéploiement local et à la rencontre d'une série d'objectifs d'intérêt général. Ainsi, elles assurent la création, la réhabilitation, la gestion, la mise en vente et en location de logement sur le territoire de la Wallonie. Elles apportent par ailleurs un conseil et une aide indéniable aux communes pour le développement de leur parc immobilier, notamment dans le cadre de la politique d'ancrage communal. Les opérations des SLSP sont en principe considérées comme assujetties à la TVA<sup>3</sup>.

### **Proposition**

En tant qu'acteur primordial du redéploiement wallon, notamment par la maîtrise des spécificités locales, les **communes doivent conserver un rôle primordial dans les politiques foncières menées sur leur territoire.**

A l'heure actuelle, on constate que les régies foncières et les intercommunales apportent une réelle capacité d'action aux municipalités qui s'en sont dotées. Elles favorisent une gestion saine et efficace du patrimoine foncier, liée à la cohérence de leur structure et de leur mission.

Les régies foncières ont un champ d'action modulé en fonction des priorités locales, mais également par la taille de la commune et des moyens financiers de celle-ci. A ce titre, l'on constate que l'un des plus grands freins à leur développement est la constitution d'un capital de départ permettant à la régie d'être viable. Rappelons à ce titre que la création de régie, à l'inverse des intercommunales, ne peut se faire que moyennant des fonds exclusivement communaux.

Il nous paraît dès lors important que la **Wallonie soutienne financièrement la création et le développement des régies foncières.** En outre, **une réflexion devrait être menée quant à l'association du secteur privé à la constitution du capital d'une RCA**, en ce qu'elle pourrait offrir aux communes une possibilité de mobiliser des sommes plus importantes permettant par la suite une action plus conséquente sur la politique foncière communale.

On soulignera également que le dispositif fiscal n'est pas enclin à favoriser le recours à des régies communales autonomes. Ainsi, si celles-ci réalisent des bénéfices, elles seront généralement soumises à l'impôt des sociétés<sup>4</sup>. Une **exemption à l'impôt des sociétés pour les RCA, à l'instar des intercommunales, nous paraît nécessaire afin de promouvoir leur constitution.**

Quant aux sociétés de logement de service public, elles constituent des acteurs-clés en matière de politique de logement, à l'échelon local ou supralocal. Une **réflexion sur l'amélioration ou l'étendue du rôle des SLSP dans le cadre de la politique foncière devrait être menée avec le secteur.** Insistons également sur la nécessité d'une **garantie tangible d'un équilibre financier pour ces sociétés**, lequel n'est pour l'heure pas assuré.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que les mesures de soutien et de développement prises par les niveaux de pouvoir supérieur à l'attention des pouvoirs locaux doit bénéficier tant aux communes, qu'aux régies foncières, intercommunales et SLSP. A titre d'exemple, précisons qu'il existe encore un taux de TVA différencié selon que les opérations en matière de logement sont réalisées par une SLSP (6 %) ou par une commune ou une intercommunale (12 %) (v. 5<sup>e</sup> axe de ce document).

---

<sup>3</sup> Les locations immobilières n'y sont pas assujetties.

<sup>4</sup> Toutefois, si la RCA ne poursuit pas un but de lucre et ne met pas en œuvre des méthodes industrielles ou commerciales, elle ne sera pas soumise à l'impôt des sociétés, mais à l'impôt des personnes morales. Cette hypothèse est toutefois rare, puisque les activités qu'elle exerce ont en principe un caractère industriel ou commercial.

## 2 La Région wallonne

La Wallonie a un réel rôle d'appui des pouvoirs locaux dans le cadre de leur politique de redéploiement territorial.

Par sa vision transversale des différents dossiers à l'échelle régionale, elle apporte une expertise non négligeable à la mise en place d'actions locales, menées par les autorités de proximité. En outre, elle génère un soutien financier considérable à certains projets difficilement finançables à l'échelle locale (remembrement, revitalisation urbaine,...).

### **Proposition**

***L'appui de la Région aux politiques locales doit être conservé et renforcé, dans le respect de l'autonomie communale et de la cohérence des politiques menées.***

A ce titre, ***la mise en place d'un fonds régional de soutien aux politiques foncières locales, organisé sous la forme d'un droit de tirage***, permettrait le financement d'importantes opérations réalisées au bénéfice de l'intérêt général. L'on pense à l'élaboration d'un programme de politique foncière, aux acquisitions amiables, à l'expropriation, aux opérations de revitalisations urbaines, à la prise en gestion d'immeuble...

Afin d'être pleinement opérationnel, ce fonds devra être pourvu d'une ***enveloppe budgétaire suffisamment importante***. Celle-ci pourrait être ***alimentée par une dotation régionale rassemblant notamment les subventions actuelles allouées dans le cadre de certaines opérations particulières (rénovation et revitalisation urbaines, remembrement...) ainsi que par une fiscalité revisitée de l'impôt foncier*** (v. 5<sup>e</sup> axe de ce document).

Quant au rôle, actuel et proposé de la Wallonie dans chacune des opérations de politique foncière, nous renvoyons le lecteur aux différents chapitres de cette note détaillant spécifiquement chacune de ces opérations.

## 3. Le secteur privé

Le secteur privé est bien évidemment un acteur incontournable de la politique foncière locale. Pensons simplement au nombre important de biens fonciers actuellement détenus par des particuliers.

Les composantes du secteur privé peuvent s'appréhender de trois manières, selon les liens qui les unissent éventuellement avec l'autorité publique.

Premièrement, l'acteur privé peut agir comme partenaire de l'autorité publique dans le cadre de ***partenariat public-privé, en vue de la réalisation d'un objectif commun***. Les partenariats public-privé sont définis comme une forme de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. Citons notamment les intercommunales mixtes ou les concessions de service public. Le recours à ces formes de PPP est de plus en plus fréquent en ce qu'il permet principalement de mobiliser des sommes importantes nécessaires aux financements d'opérations d'envergure.

A l'heure actuelle, il n'existe aucune législation spécifique établissant un cadre réglementaire particulier et contraignant. Des soutiens spécifiques peuvent être obtenus, en fonction de l'objet du PPP (revitalisation urbaine...)

Deuxièmement, l'acteur privé peut être lié à l'autorité publique dans le cadre d'une ***convention ne visant toutefois pas, dans son chef et prioritairement, la poursuite de l'objectif d'intérêt général souhaité par autorité***. Tel sera le cas d'une convention de prise en gestion volontaire d'un bâtiment inoccupé ou de la mise à disposition d'un bien par bail emphytéotique.

L'encadrement de l'action de l'acteur privé est donc tout aussi important que dans le premier cas. Cet encadrement aura lieu de par les dispositions prévues dans le contrat unissant l'autorité publique au particulier. Ainsi, un contrat d'emphytéose pourra imposer le respect de l'affectation et la réalisation de certaines charges, la prise en gestion volontaire d'un bien par une autorité publique pourra être conclue pour une certaine durée. Précisons toutefois que, reposant sur une base contractuelle et donc volontaire, la mise en place d'un tel encadrement requerra une relation de départ suffisamment équilibrée permettant de motiver l'acteur privé à la conclusion de la convention sous ces conditions. Cet équilibre sera ainsi renforcé par l'acquisition de la propriété du bien par l'autorité publique ou encore par la mise en place d'une taxe sur les logements inoccupés.

Enfin, dans bon nombre de cas, ***l'acteur privé, et le bien qu'il possède ne sont liés par aucune convention ou aucun partenariat à l'autorité publique.*** Le potentiel d'intervention publique est a priori très limité.

Il existe cependant certaines actions permettant à l'autorité publique de pallier ce manque de maîtrise et d'inciter les particuliers à des comportements respectant l'intérêt général et donc la politique foncière locale. Citons la taxe sur les parcelles et terrains non bâtis incitant à la remise du bien sur le marché ou sa valorisation par le propriétaire, ou encore les mécanismes de prise en gestion volontaire.

### ***Proposition***

Le secteur privé a un rôle crucial à jouer, que ce soit par le biais de partenariat public-privé, dans un cadre conventionnel de moindre ampleur ou simplement en tant que personnes disposant d'un bien foncier.

Concernant les opérations de partenariat public-privé, on soulignera que l'absence de cadre juridique contraignant permet à chaque opération de partenariat d'être modulée en fonction de son objet et des circonstances de l'espèce. Il convient de ***maintenir cette absence de régime contraignant spécifique aux PPP, tendant à la mise en place d'un cadre juridique commun, qui aurait pour conséquence de réduire l'émergence d'opération de coopération,*** pourtant bénéfique pour l'intérêt général.

Chaque projet de coopération public-privé étant singulier, un partage d'expériences est donc profitable pour permettre aux différents acteurs d'améliorer, à l'avenir, leur future coopération. A ce titre, ***la mise en place d'une commission wallonne PPP instituée comme lieu d'échange et de réflexion sur ces opérations et rassemblant les différents acteurs, dont l'Union des Villes et Communes de Wallonie,*** nous semble opportune.

Quant aux conventions conclues entre l'autorité publique et l'acteur privé, dans lesquelles la recherche d'un objectif commun est moins perceptible, elles constituent des opportunités pour orienter l'action de ces derniers en faveur de la politique foncière. Cette voie semble devoir être privilégiée et promue. Elle implique cependant une relation équilibrée permettant d'inciter le particulier à conclure des conventions s'orientant pleinement en faveur de l'intérêt général. Un ***soutien régional permettant de renforcer l'équilibre contractuel, incitant indispensable à la conclusion de convention à des conditions pleinement favorables à l'intérêt général, est requis.*** Rappelons que cet équilibre peut être renforcé de différentes manières: acquisition de la propriété du bien par les pouvoirs publics, mise en place d'incitants fiscaux, avantages liés à la gestion du bien, etc.

Quant aux acteurs privés n'ayant aucun lien contractuel particulier, il nous semble nécessaire de renforcer les dispositifs incitant à la valorisation du fonds (taxation en cas de sur/sous densité...).

Pour le surplus, nous renvoyons le lecteur aux éléments développés dans les différentes sections du présent document.

### 3<sup>e</sup> axe : Faciliter l'acquisition du foncier par les pouvoirs locaux

Comme expliqué précédemment, l'acquisition de certains biens fonciers par les pouvoirs locaux permet d'en assurer une maîtrise parfaite. Ce principe vaudra également même si le bien est ensuite cédé à un tiers (bail, emphytéose, vente avec charges...).

Trois grands mécanismes d'acquisition du foncier peuvent être mis en avant en matière de politique foncière. Le premier de ceux-ci est l'acquisition à l'amiable d'un bien (1). Mécanisme le plus fréquemment utilisé puisqu'il peut, en outre, avoir lieu dans le cadre de l'application d'un droit de préemption au profit de l'autorité publique (2). Enfin, l'expropriation pour cause d'utilité publique permet l'acquisition forcée d'un immeuble (3).

#### 1. Acquisition à l'amiable

Le transfert à l'amiable est certainement le procédé le plus habituel, pour les pouvoirs locaux, d'acquérir la propriété d'un bien.

On signalera, dans le cadre de la procédure liée à l'acquisition, que l'autorité de tutelle considère comme constituant un principe de bonne administration, celui de réaliser une estimation préalable. Il en est d'ailleurs fait mention dans la circulaire régionale du 20 juillet 2005 relative aux ventes d'immeubles ou acquisitions d'immeubles par les communes, les provinces et les CPAS ainsi qu'à l'octroi de droit d'emphytéose ou de droit de superficie. Cette circulaire préconise une estimation effectuée, depuis au moins un an, auprès du comité d'acquisition d'immeubles, du receveur de l'enregistrement, d'un notaire, d'un géomètre-expert immobilier ou d'un architecte inscrit à l'Ordre des architectes.

Cette estimation pourra entraîner un surcoût pour l'autorité de par les honoraires dus en cas de recours à un professionnel indépendant. A tout le moins, le délai de prise de décision pourra être considérablement allongé, s'il est recouru aux services des comités d'acquisition ou du receveur de l'enregistrement. Il peut en découler une certaine démotivation du particulier à la cession de son bien à l'autorité locale.

En outre, on rappellera que la valeur estimée peut sensiblement différer du prix proposé par le vendeur, notamment en raison de la spéculation due à la connaissance du vendeur de l'intérêt du pouvoir local à l'acquisition du bien en question. Notons toutefois qu'il n'est pas interdit à une autorité publique d'acquérir le bien à un prix supérieur à sa valeur estimée, pour autant que sa décision soit spécifiquement motivée.

Enfin, comme il sera développé dans le 5<sup>e</sup> axe de ce document, l'acquisition d'immeuble entre vifs, à des fins autres que pour cause d'utilité publique, peut donner lieu au paiement de droit d'enregistrement de 12,5 % (vente, échange et convention translatrice de propriété d'immeuble à titre onéreux), de 6 % (ventes exécutées en vue de la réalisation de l'objet social des SLSP) ou de 5,5 % (donations). En ce qui concerne les legs, celle-ci implique un droit de succession de 5,5 %.

#### **Proposition**

Les acquisitions à l'amiable constituent un mécanisme classique de transfert de propriété au profit des autorités publiques.

Dans le but de réaliser celles-ci, une estimation est généralement requise par l'autorité de tutelle. Celle-ci impliquera soit le recours à un professionnel privé, d'où découlent le paiement d'honoraires et le lancement d'un marché public, soit le recours aux services du comité d'acquisition ou du receveur de l'enregistrement dont les délais pour la réalisation de l'estimation peuvent, dans certains cas, être relativement longs. Il convient dès lors de **permettre aux pouvoirs locaux d'obtenir une estimation indépendante gratuite, réalisée dans les plus brefs délais**. Précisons à ce titre que les comités d'acquisition seront régionalisés, selon la déclaration de politique générale de l'actuel Gouvernement fédéral.

En outre, il convient de ***s'interroger sur la pertinence de l'obligation de mener certaines estimations, ainsi que de leur caractère récent. On pense particulièrement aux transferts de propriété par donation ou par legs, voire ceux dont la contrepartie paraît clairement proportionnée au vu de l'intérêt que représente l'acquisition du bien pour l'autorité locale.*** Il est évident que si l'estimation gratuite était prochainement rendue possible dans de brefs délais, notamment par une amélioration des services rendus par les comités d'acquisition, cette demande présenterait moins d'intérêt.

Quant au prix de vente demandé, lequel peut excéder la valeur vénale du bien, un ***mécanisme de vente à la valeur de marché dans des zones soumises à droit de préemption*** permettrait de pallier certaines spéculations individuelles au détriment de la collectivité publique<sup>5</sup>. Précisons qu'un tel mécanisme suppose d'une part l'élargissement des zones soumises à droit de préemption et d'autre part l'allongement de la durée de l'existence de ce droit (v. le chapitre suivant).

Enfin, la fiscalité régionale promeut les acquisitions effectuées par les autorités locales. Si en matière de droit d'enregistrement, il existe une exception pour l'acquisition pour cause d'utilité publique, on ne peut que constater que, pour certaines acquisitions, ce caractère d'utilité publique peut être difficilement perceptible pour l'administration fiscale. Pensons par exemple à l'acquisition d'un immeuble directement mis en location au profit d'un tiers qui, bien que lui profitant directement, permet cependant à l'autorité d'en obtenir la maîtrise à moyen et long termes. Par conséquent, ***une exemption générale de tout droit d'enregistrement et de succession pour l'ensemble des pouvoirs locaux nous semble primordiale*** (v. 5<sup>e</sup> axe de ce document).

## **2. Droit de préemption**

Le mécanisme du droit de préemption<sup>6</sup> offre plusieurs avantages. Il permet notamment à l'autorité publique d'obtenir la propriété d'un bien lorsque son propriétaire souhaite volontairement s'en défaire, en évitant ainsi le paiement d'indemnités propres à l'expropriation (indemnité de emploi, indemnités pour nouvel établissement, ...).

On constate toutefois qu'à l'heure actuelle, les pouvoirs locaux recourent de façon très limitée à ce mécanisme. Les périmètres concernés par ce droit sont restreints et doivent faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon. De plus, la durée du droit ne peut dépasser cinq années, renouvelable moyennant l'adoption d'un nouvel arrêté. Ce délai est bien évidemment trop restreint dans la mesure où l'exercice de ce droit dépend exclusivement de l'initiative du vendeur.

Enfin, bien que le mécanisme du droit de préemption permette d'éviter le paiement de certaines indemnités dues dans le cadre de l'expropriation, il y a lieu de relever que l'acquisition qui en découle s'effectue au prix proposé par le vendeur, lequel peut être nettement supérieur à la valeur vénale du bien. En fonction de la stratégie foncière développée par le pouvoir local, et donc de l'importance pour celui-ci d'acquérir le bien en question, ce mécanisme peut induire par spéculation un gonflement du prix proposé par le vendeur, et ce, au détriment des deniers - déjà limités - des municipalités et partant, de l'intérêt général.

### ***Proposition***

Le droit de préemption constitue un outil opportun en matière de politique foncière. Une ***valorisation de cet outil est cependant essentielle pour garantir sa réelle complémentarité avec d'autres mécanismes de politique foncière. A ce titre, l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques des autorités concernées portant sur la détermination des périmètres et l'exercice de ce droit et réalisé en collaboration avec l'Union des Villes et Communes,***

<sup>5</sup> Tel serait par exemple le cas d'un terrain dont l'acquisition par la commune est définie comme prioritaire, dans le *programme de politique foncière*, de telle sorte que son propriétaire puisse en espérer un prix de vente plus élevé que la valeur vénale du bien.

<sup>6</sup> Actuellement visé aux articles 175 et s. du Cwatupe

**permettrait d'améliorer la connaissance, par les pouvoirs locaux, de ses avantages et des situations propices.**

En outre, l'expansion de l'utilisation de cet outil requiert de **favoriser la détermination de nouveaux périmètres, voire l'extension des périmètres existants, et ce, selon une procédure simplifiée.** A notre sens, dans le cadre du développement d'outils locaux de stratégie foncière visant la définition d'une part d'objectifs et d'autre part des moyens pour atteindre ceux-ci, il devrait être **laissé le choix aux pouvoirs locaux de fixer en toute autonomie les zones soumises à droit de préemption. A défaut, il conviendrait à tout le moins de décréter d'office certaines zones comme appartenant à ce périmètre** (sites à réaménager, RUE...).

La **durée maximale de cinq ans, renouvelable, doit impérativement être allongée** afin de correspondre à la spécificité du mécanisme. Dès lors qu'une stratégie foncière locale est déterminée en amont par les pouvoirs locaux, il nous paraît nécessaire, aussi longtemps que les objectifs souhaités n'ont pas été rencontrés ni modifiés, de maintenir l'application de ce droit de préemption à ces zones.

Afin d'éviter les éventuelles spéculations liées à l'intérêt que représente l'acquisition du bien pour l'autorité publique, il nous semble judicieux de **permettre à l'autorité, le cas échéant, de soumettre aux vendeurs une contre-offre, correspondant à la valeur vénale du bien. Dans ce cas, soit le vendeur l'accepte et la transaction a lieu au prix proposé par l'autorité, soit il la conteste et une autorité-tierce (tels la Région wallonne ou le juge de paix) est appelée à trancher le différend.**

Enfin, rappelons que ces acquisitions foncières consistent en de véritables opérations de développement territorial générant fréquemment, à long terme, des plus-values notables. A court terme, le coût de ces aliénations constitue cependant un frein à leur réalisation. Il convient dès lors de les encourager notamment par la **mise en place d'un fonds régional de soutien aux politiques foncières locales**, permettant ainsi de financer amplement les opérations d'acquisition à l'amiable de bien, faisant l'objet d'un droit de préemption et donc définie comme prioritaire dans le cadre de la stratégie de développement territorial local, au moment où le bien en question est mis sur le marché. Cet appui régional semble nécessaire dès lors que l'exercice d'un droit de préemption sur un bien dépend exclusivement de la décision du propriétaire de mettre ce bien en vente. Or le nombre de ces décisions, et donc l'investissement devant être consenti par l'acquéreur local, est largement variable dans l'espace et dans le temps, plusieurs propriétaires pouvant mettre simultanément leur bien sur le marché. Un système de subvention simplifié, sous la forme d'un droit de tirage, permettrait de pallier les problèmes liés à l'imprévisibilité budgétaire. Concernant ce fonds régional et son financement, nous renvoyons au développement prévu dans le 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> axe de ce document.

### **3. Expropriation pour cause d'utilité publique**

A l'heure actuelle, il existe deux grandes procédures d'expropriation: la procédure dite ordinaire, issue d'une législation du 19<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>, et la procédure d'extrême urgence<sup>8</sup>. Cette dernière est devenue la procédure de droit commun, et ce, bien que l'appréciation de la notion d'extrême urgence puisse dans certains cas générer des contestations.

A ces deux procédures, s'ajoutent des prescriptions imposées par des législations particulières. Ainsi, les articles 58 à 71 du Cwatupe traitent des acquisitions immobilières dans le cadre de la réalisation ou la mise en œuvre des prescriptions des plans de secteurs, des plans communaux d'aménagement, des zones d'aménagement communal concerté et des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel. A côté du Cwatupe, le décret du 11 mars 2004 relatif

<sup>7</sup> L. 17.4.1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 27.5.1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>8</sup> L. 26.7.1962 rel. à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

aux infrastructures d'accueil des activités économiques prévoit certaines règles propres à son champ d'application.

Enfin - faut-il le rappeler - conformément à l'article 16 de Constitution, l'expropriation exige une indemnité complète permettant à l'exproprié de se voir compenser non seulement la valeur vénale de son bien, mais également tout dommage causé par l'expropriation. Le montant des indemnités d'expropriation est ainsi conséquent et freine la réalisation des expropriations nécessaires à la concrétisation de politique foncière.

### **Proposition**

Il convient de **mettre en place une seule et même procédure, simplifiée et claire, applicable à l'ensemble des expropriations réalisées par les pouvoirs locaux**. Notons à ce titre que la procédure d'expropriation sera, selon la déclaration de politique générale de l'actuel Gouvernement fédéral, régionalisée, permettant ainsi une uniformisation et une réforme globale des procédures.

En outre, il importe d'**assurer une base décrétable appuyant le caractère d'utilité publique des expropriations liées à la politique foncière**. Ceci permettrait d'éviter d'éventuels contentieux liés à des opérations dont le caractère d'utilité publique est plus difficilement perceptible, notamment pour la constitution de réserve foncière ou lorsque l'acquisition des biens a pour objectif de faire baisser la pression foncière.

En appui des pouvoirs locaux et pour la réalisation des expropriations, il nous paraît important de **mettre en place la Commission wallonne des transactions immobilières**, instituée par le décret de 2009<sup>9</sup>. Pour autant qu'elle soit mise en place de manière efficace, celle-ci offrira aux pouvoirs locaux une éventuelle alternative au comité d'acquisition dont la lenteur des décisions peut nuire à la réalisation des opérations de politique foncière. Rappelons toutefois que les comités d'acquisition seront régionalisés, selon la déclaration de politique générale de l'actuel Gouvernement fédéral. Une **amélioration des services offerts par les comités d'acquisition aux autorités locales pourrait alternativement être envisagée au niveau régional**, lorsque la compétence sur ces comités aura été régionalisée.

Enfin, il nous paraît crucial, dans le respect du droit national et européen, de préserver au mieux les autorités publiques des indemnités dont le montant varierait suite à des modifications du plan de secteur ou la réalisation d'un plan d'aménagement. A ce titre, la mise en place d'un **mécanisme de captation des plus-values réalisées en raison d'une modification des prescriptions urbanistiques** du bien permettrait de réduire l'écart engendré par le fait de l'autorité expropriante. En outre, une **imposition de la plus-value réalisée, après captation des plus-values liées aux éventuelles modifications de prescriptions urbanistiques, permettrait de faire profiter la collectivité des bénéfices générés aux seuls particuliers**. A ce sujet, nous renvoyons le lecteur au 5<sup>e</sup> axe de ce document.

---

<sup>9</sup> Décr. du 30.4.2009 portant des dispositions relatives à la détermination d'un organe responsable de l'évaluation et de la conduite de la procédure en matière d'expropriations et d'acquisitions d'immeubles par la Région wallonne et ses institutions.

## 4<sup>e</sup> axe : Optimiser la valorisation du foncier par les pouvoirs locaux

La valorisation du foncier, détenu ou non par les pouvoirs publics, est l'objectif-clé de la politique foncière. Plusieurs instruments de valorisation existent. Chacun répond à des contraintes et objectifs particuliers.

A l'échelle d'une partie relativement importante du territoire, les opérations de remembrement et de relotissement permettent tout d'abord une valorisation du foncier, notamment par sa restructuration et sa répartition cohérente (1).

A l'échelle d'un quartier, la rénovation et la revitalisation urbaine ainsi que le remembrement urbain offrent aux collectivités la possibilité de redéployer certains lieux de vie dégradés, en impliquant fortement les acteurs privés (2). Dans le même ordre d'idée, les sites à réaménager et les sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional visent la conversion de chancre existant (3).

A une échelle plus réduite, les charges d'urbanisme permettent de pallier les contraintes et conséquences engendrées par la réalisation d'un projet dont il est demandé permis. Elles constituent ainsi une réponse intéressante aux défis découlant de certains projets (4).

Enfin, à l'échelle d'un bien donné, la vente, avec charges et faculté de rachat (5) ainsi que le recours aux mécanismes d'emphytéose et de superficie (6) permettent à l'autorité publique la valorisation encadrée d'un bien dont elle est propriétaire. La prise en gestion volontaire ou forcée d'immeuble lui permet en outre d'agir sur des biens appartenant à un particulier et délaissés par celui-ci (7).

Notons que divers instruments d'aménagement du territoire et de l'urbanisme rythment, de par les normes réglementaires qu'ils contiennent, la valorisation des biens immobiliers (8).

### 1. Opérations de remembrement et de relotissement

Le **remembrement rural** a pour objectif principal, au travers de la réallocation de parcelles et la réalisation de travaux d'aménagement, d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, principalement agricoles. Ces opérations tendent ainsi à constituer des parcelles continues, régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants. Elles peuvent en outre contenir la création et l'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau, des travaux d'irrigation, de nivellement, etc.

Outre les avantages pour les agriculteurs (rapprochement des parcelles du siège d'exploitation, amélioration de la taille et de la forme des parcelles...), pour les propriétaires (désenclavement, suppression de servitudes de passage...) et pour l'environnement (réduction des engrais, restructuration du paysage...), le remembrement rural emporte également une série de travaux dont profite la collectivité telles la création et l'amélioration de voiries, la création de zones d'immersion temporaire, l'amélioration de cours d'eau, l'aménagement de sites, la plantation en bordure de chemins, etc. Ces travaux sont partiellement subsidiés.

La technique de réallocation de parcelles permet également la restructuration des espaces publics, sans expropriation. Ainsi, la commune peut par exemple libérer ses excédents de voirie "en échange" d'une parcelle située près d'un village et pouvant être aménagée en plaine de jeux. Les opérations de remembrement permettent par ailleurs d'attribuer à la Région un droit de préemption dans le but de constituer une banque foncière pour l'amélioration des structures agraires et la poursuite des objectifs de diversification de l'aménagement foncier rural.

On soulignera qu'excepté les opérations de remembrement légal réalisées lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure, la commune ne peut légalement initier la procédure qu'en étant propriétaire d'un fonds à remembrer et moyennant le rattachement à sa cause de l'ensemble des

propriétaires concernés (remembrement amiable) ou d'un certain nombre d'entre eux (remembrement légal). Les procédures actuelles ne confèrent dès lors pas une place centrale pour la commune, celle-ci n'étant légalement sollicitée qu'en tant que propriétaire ou pour la seule question des travaux d'infrastructure.

A l'instar du remembrement rural, les **articles 72 à 75** du Cwatupe visent les opérations de **relotissement<sup>10</sup> et de remembrement<sup>11</sup>**. Ces articles ne visent pas les hypothèses envisagées par la législation sur le remembrement légal des biens ruraux. Ils concerneront donc principalement les milieux urbanisés.

Ces articles poursuivent l'objectif de générer des parcelles régulières et adaptées à l'affectation que l'on désire leur donner. Ainsi, ces opérations permettront de remplacer les parcelles trop petites, où dont les limites à front de voirie sont trop étroites pour permettre une utilisation optimale de l'immeuble selon la destination que l'on souhaite lui donner. La commune a une grande maîtrise de ces opérations.

De manière générale, ces procédures reposent sur la négociation issue d'une base volontaire. Ainsi, la commune propose aux propriétaires un projet de plan d'aménagement comprenant l'opération de remembrement et relotissement. Ceux-ci lui mettent à disposition leur bien, à une valeur conventionnellement déterminée, et reçoivent en échange un ou plusieurs nouveaux lots dont la valeur est proportionnellement égale à celle du ou des biens mis à disposition. En compensation des investissements consentis par la commune (voirie, ...) la commune récupère un ou plusieurs lots. A défaut d'accord des propriétaires, le relotissement-remembrement peut être réalisé par le recours à la procédure d'expropriation.

### **Proposition**

Les opérations de remembrement s'analysent ainsi en un levier important de restructuration et de répartition cohérente du foncier dans un périmètre d'une certaine envergure, et ce, en dehors notamment de toute procédure d'expropriation. Ces expériences montrent également qu'au-delà de la seule amélioration du rendement économique des parcelles, ces opérations permettent l'optimisation du maillage de voirie, la réaffectation des excédents de voiries, la construction d'infrastructures collectives, ... au bénéfice de l'intérêt général.

En ce sens, ces outils de politique foncière se doivent d'être conservés et valorisés. On précisera toutefois qu'une **maîtrise de ces opérations par les communes est cruciale pour leur permettre de guider ces opérations vers une parfaite adéquation avec leur stratégie de politique foncière**. Une adaptation en ce sens des mécanismes juridiques de remembrement de biens ruraux nous semble indiquée.

Enfin, la **réalisation de travaux publics accompagnant les opérations de remembrement, tant en milieu rural qu'urbain, doivent être soutenues financièrement et substantiellement par la Wallonie**, en ce qu'ils permettent au mécanisme de remembrement de sortir pleinement ses effets.

## **2. Rénovation et revitalisation urbaines et remembrement urbain**

L'opération de **rénovation urbaine** vise à développer en profondeur un quartier dégradé par l'intervention prioritaire des pouvoirs publics. Prévues à l'article 173 du Cwatupe, la rénovation urbaine implique un projet de quartier élaboré à l'initiative des autorités communales en concertation avec les habitants. L'objectif est de rénover ou de créer de nouveaux logements, de faciliter le développement d'activités économiques dont les commerces et d'aménager des équipements de proximité et des espaces publics conviviaux. Elle vise à maintenir et attirer des

<sup>10</sup> Ayant pour objectif d'obtenir des parcelles nouvelles par rapport aux affectations souhaitées, dont le nombre de lots ne coïncide pas nécessairement avec le nombre de lots anciens.

<sup>11</sup> Ayant pour objectif de redistribuer à tous les anciens propriétaires un lot dont les qualités, la valeur et la superficie sont approximativement celles de l'ancien lot.

habitants et à promouvoir la fonction sociale, économique et culturelle du quartier, tout en respectant ses caractéristiques propres. Les travaux réalisés supposent un effet d'entraînement favorisant les investissements privés dans le quartier en question.

Cette opération fait l'objet d'un subside de la part de la Wallonie, tant au niveau de la réalisation du dossier de rénovation qu'aux acquisitions et travaux qui en découlent. Ces subsides sont de 60 % ou, en ce qui concerne les acquisitions et travaux pour logement, de 75 %. Ils peuvent monter jusqu'à 90 % lorsque l'opération s'effectue dans une zone d'initiatives privilégiées, définie en fonction du niveau de dégradation de leur habitat et la paupérisation de ses habitants. Précisons que 30 % des logements construits ou améliorés devront être affectés au logement social.

Quant à la **revitalisation urbaine**, elle est davantage un outil de concrétisation de la politique urbaine au travers de partenariats public-privé. La commune trouve un partenaire privé investissant dans la création, la rénovation ou la transformation de logements (voire de quelques commerces) et un périmètre précis d'intervention. La Région wallonne finance l'aménagement des espaces publics (voirie, égouts, éclairage public, espaces verts...). L'objectif de ces investissements est également de servir de levier pour les investisseurs privés.

Le principe du subventionnement est que pour 2 euros investis par le promoteur, dont un au moins dans le logement, la Région accorde à la commune une subvention de maximum 1 euro. Ces subventions sont plafonnées à 1.250.000 euros par opération.

Enfin le **remembrement urbain**, visé à l'article 127, par. 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> du Cwatupe, vise tout projet d'urbanisme concret ayant pour but la requalification et le développement de fonctions urbaines (logement, commerces, services...) et pourvu d'une certaine envergure nécessitant la création, la modification ou la suppression de voiries ou d'espaces publics. Le Cwatupe aborde le remembrement urbain comme permettant de lever la contrainte de certaines dispositions réglementaires. Ainsi, le projet pourra s'écarter d'un plan de secteur, d'un PCA, d'un RCU ou d'un plan général d'alignement, moyennant le respect de certaines conditions, et ce, bien que le secteur privé soit associé à la démarche. Dans ces périmètres, l'octroi de permis d'urbanisme, délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué, est accéléré et simplifié.

Contrairement aux opérations de rénovation et de revitalisation urbaines, aucun subside spécifique n'est prévu pour les opérations qualifiées de remembrement urbain.

### **Proposition**

Les outils de **rénovation et de revitalisation urbaines** constituent de véritables opportunités de valorisation et de développement de certains quartiers. De nombreux projets ont ainsi pu aboutir permettant notamment la création de plusieurs milliers de logements. Il y a cependant lieu de constater que la procédure actuelle et, surtout, la durée pour mener à bien un projet semble constituer un frein au renouveau de certains quartiers. Une **réflexion devrait dès lors être menée sur une simplification des procédures, notamment dans le cadre des demandes de permis, tout en assurant la possibilité pour la commune de conserver la maîtrise de l'opération**. A l'instar du remembrement urbain, **il devrait être permis dans le cadre de ces opérations de s'écarter de certaines contraintes réglementaires selon une procédure simplifiée** (plan de secteur, PCA, RCU...).

De par l'importance de ces opérations, il importe de **rationaliser le système de subvention des opérations de rénovation et revitalisation urbaines non seulement en augmentant l'enveloppe globale, afin de permettre la multiplication des projets, mais également en prévoyant des taux de subvention adéquats**. Ainsi, si la construction ou la rénovation de logement constitue incontestablement un objectif prioritaire pour la Région wallonne, les besoins de mixité peuvent inciter à la construction ou la rénovation d'immeuble destiné à une affectation non subsidiée à l'heure actuelle (petit immeuble de bureau par exemple). Il nous paraît **opportun d'intégrer d'autres opérations que celles liées à la construction ou la rénovation de logement dans le champ d'application de ces subsides**.

En outre, contrairement aux opérations de rénovation et de revitalisation urbaines, le remembrement urbain ne fait actuellement l'objet d'aucun subside spécifique. Il nous semble donc important de **veiller à un soutien adéquat des opérations de remembrement urbain**.

Pour une réussite complète du redéploiement urbain, il importe de **prévoir au niveau régional des mesures d'accompagnement et d'activation des propriétaires publics et privés** corrélativement à ces opérations. Tel est le cas des primes à l'embellissement, du soutien financier apporté à la conclusion de servitude d'aspect architectural entre la commune et les riverains, ...

Enfin, rappelons que chaque opération de redéploiement urbain est unique en raison des paramètres locaux particuliers qui la caractérisent. Partant, un **échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les acteurs permettrait de tendre vers une amélioration de ces outils de valorisation urbaine**.

### **3. Sites à réaménager et sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional**

En vue de disposer de moyens d'action rapides et efficaces pour éradiquer les chancres implantés en Wallonie, le Cwatupe envisage deux instruments particuliers.

Le premier, contenu aux articles 167 et suivants, porte sur la détermination de **sites à réaménager**. L'objectif est d'œuvrer à la rénovation, la réhabilitation et l'assainissement d'espace désaffectés, à savoir un bien immobilier ou ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement (industrielle, mais aussi culturelle, sportive...) et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé. Le périmètre peut également s'étendre à d'autres biens, et ce à titre accessoire.

Si la décision de qualification d'un bien en sites à réaménager, ainsi que la définition de son périmètre, appartient au Gouvernement wallon, la commune, une association de commune, une intercommunale, un CPAS, une régie communale ou encore une SLSP peuvent en avoir l'initiative.

Dans ces sites, les permis relatifs notamment à des actes et travaux sont délivrés par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué. Ils peuvent s'écarter du plan de secteur, du PCA, du RRU ou d'un plan d'alignement permettant ainsi une parfaite reconversion du bien en question.

En outre, l'acquisition, les études préalables et l'exécution de travaux par l'autorité publique ou par le secteur privé peuvent faire l'objet d'une subvention. Un mécanisme de subvention spécifique est prévu en matière de partenariat public-privé, visant en grande partie à l'aménagement ou la réalisation de logements, et ce, dans le but de promouvoir ceux-ci.

A côté des sites à réaménager, le Cwatupe institue les **sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional et de la conservation de la beauté des paysages**. Cet instrument, prévu à l'article 182 du Code, répond aux vœux du législateur wallon de se doter d'un régime de réhabilitation plus rapide et énergique que celui mis en place aux articles 167 et suivants, susmentionnés.

Dans ces sites, le propriétaire ou titulaire d'un droit réel immobilier sur les biens compris dans le périmètre d'un site à réaménager est tenu de réaliser les études et travaux ayant pour effet de restaurer l'aspect paysager et environnemental des lieux (démolition de certaines constructions, plantations,...). A défaut, il peut y être contraint par le tribunal compétent, et ce, à la requête de la Région, de la SPAQuE, mais aussi de la commune ou d'une intercommunale ayant l'aménagement du territoire dans son objet social. Enfin, en ultime recours, les travaux peuvent être effectués par l'autorité publique, aux frais du propriétaire ou titulaire d'un droit réel immobilier. L'expropriation peut également être envisagée.

Comme pour les sites à réaménager, le permis relatif à des actes et travaux situés dans cette zone est délivré par le Gouvernement wallon ou le fonctionnaire délégué et peut s'écarter des prescriptions urbanistiques en principe applicables au bien. Certains travaux sont par ailleurs dispensés de permis.

Enfin, l'acquisition, les études et les travaux font l'objet d'un soutien financier de la Région wallonne.

### **Proposition**

La problématique des chancres est d'une grande importance en ce qu'elle monopolise un espace pouvant être largement valorisé. Soulignons en effet qu'un nombre important de ces chancres se situe dans des zones urbanisées pouvant être converties au profit de la collectivité. En outre, ces chancres présentent d'importants défis en termes de sécurité, de qualité de vie, d'image du quartier...

La réhabilitation et la reconversion de ces sites abandonnés sont une politique qu'il convient de maintenir comme prioritaire. ***Une accélération de l'assainissement de ces sites et de leur reconversion, dans le respect des priorités locales, est primordiale.***

## **4. Charges d'urbanisme**

L'actuel article 128 du Cwatupe renferme le principe des charges d'urbanisme imposées dans le cadre des demandes de permis. Sur cette base, le collège communal peut subordonner, d'office ou à l'initiative du demandeur, la délivrance de permis à la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipement publics ou communautaires ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement. En outre, il peut être demandé une déclaration du demandeur par laquelle il s'engage, au moment de l'entame de travaux, à céder gratuitement la propriété de ces infrastructures à l'autorité publique.

De manière générale, les charges d'urbanisme portent généralement sur des travaux de réalisation et/ou de rénovation de voiries et d'équipements de voirie, ou encore la création d'espaces verts. Dans certains projets spécifiques, des équipements de service public ou communautaires sont réalisés, telle la construction de maison de quartier.

On soulignera enfin que les charges d'urbanisme liées à un permis se doivent de respecter le principe de proportionnalité. Dans la pratique, les pouvoirs locaux sont bien souvent confrontés à la difficulté de connaître de la frontière exacte de ce critère de proportionnalité. Il en découle que l'appréciation de celle-ci peut différer d'une commune à l'autre, lézant potentiellement certaines municipalités.

### **Proposition**

Les charges d'urbanisme ont pour vocation de palier les contraintes et conséquences engendrées par la réalisation d'un projet dont il est demandé le permis. Ces conséquences sont vastes et diversifiées. Elles portent notamment sur la mobilité, la sécurité et l'environnement ou encore les capacités d'accueil des équipements de service public ou communautaires. Elles visent également l'attractivité de certains quartiers, sa pression foncière ou encore la naissance de phénomènes de gentrification/paupérisation.

Par conséquent, les charges d'urbanisme doivent avoir une portée suffisamment large pour permettre à l'autorité délivrant le permis de répondre de la manière la plus adéquate possible aux conséquences engendrées par le projet. Il semble dès lors opportun de ***prévoir explicitement que les charges d'urbanisme ne soient pas limitées aux seules voiries, espaces verts publics, équipements publics ou communautaires ou des mesures favorables à l'environnement.*** Ceci permettra par exemple de subordonner la délivrance de certains permis d'urbanisation à la création de logements moyens ou encore à la cession gratuite de parcelle de

terrain non bâti en vue de la réalisation par la commune de certaines opérations palliant les contraintes de la concrétisation du projet dont il est demandé permis.

En outre, la **possibilité devrait également être offerte aux pouvoirs locaux de subordonner la délivrance de permis au versement d'une somme d'argent, et ce, en lieu et place ou complémentarément à la réalisation en nature des charges d'urbanisme**. Cette somme serait notamment destinée à contribuer au financement d'opérations de politique foncière de plus grande ampleur rendues nécessaires en raison des projets immobiliers en question.

Enfin, quant à la difficulté de connaître du caractère proportionnel des charges d'urbanisme, il nous paraît opportun de **réévaluer la circulaire régionale existante**, en concertation avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Celle-ci comprendrait certaines lignes directrices permettant aux communes d'appréhender plus efficacement le caractère proportionnel des charges d'urbanisme souhaitées.

## 5. Vente, avec charges ou faculté d'achat

La vente est une opération classique pour les pouvoirs locaux.

A l'instar de l'acquisition à l'amiable, la procédure, en ce qui concerne les communes, est encadrée par la circulaire du 20 juillet 2005 relative aux ventes d'immeubles ou acquisitions d'immeubles par les communes, les provinces et les CPAS ainsi qu'à l'octroi de droit d'emphytéose ou de droit de superficie.

Cette circulaire impose une estimation préalable pour les ventes de biens immeubles. Il en découle les mêmes conséquences qu'en matière d'acquisition (v plus haut : axe 3, chapitre 1) dont principalement un allongement des délais de procédure notamment par le recours aux services de certains comités d'acquisition ou receveurs de l'enregistrement. Cet allongement des délais de procédure est cependant moins problématique qu'en matière d'acquisition dès lors que l'estimation a généralement lieu avant la recherche d'un acquéreur potentiel, ce dernier ne subissant donc pas l'attente d'une estimation.

En outre, concernant l'impact fiscal, on précisera qu'en matière de vente il est clairement neutralisé pour les pouvoirs locaux. En effet, les droits d'enregistrement et la TVA incombent à l'acquéreur du bien.

### **Proposition**

Globalement le mécanisme de vente "classique" est assez bien maîtrisé par les pouvoirs locaux. Concernant l'estimation du bien, on rappellera, comme en matière d'acquisition, qu'il **importe que les services offerts aux pouvoirs locaux par les comités d'acquisition - lesquels seraient régionalisés selon la déclaration de politique générale de l'actuel Gouvernement fédéral – et les receveurs de l'enregistrement soient optimisés**.

Outre la vente "classique", il existe une multitude de techniques alternatives de vente d'immeuble qui pourrait être valorisée. On pense notamment à la technique de la renonciation à l'accession, prise par certains promoteurs immobiliers en raison de l'avantage fiscal qu'il génère, avantage fiscal qui pourrait être partagé entre le propriétaire initial et le promoteur. Il semble dès lors opportun de **définir, par voie de circulaire régionale, certaines lignes directrices permettant de guider au mieux les pouvoirs locaux par une meilleure maîtrise des diverses méthodes de cession de biens, notamment quant à la détermination du prix**.

En outre, la **vente avec charges, liées à la valorisation ou l'affectation du bien cédé, combinée à une clause selon laquelle le non-respect des charges entraîne la possibilité pour le vendeur originaire de procéder au rachat du bien devrait être promue**, en ce qu'elle permet de garantir une maîtrise prolongée d'un bien dont la propriété est pourtant cédée à un tiers. A l'instar du mécanisme mis en place par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures

d'accueil des activités économiques, le prix de rachat du terrain devrait correspondre au prix de vente initial, éventuellement indexé, sans que ce prix ne puisse dépasser la valeur vénale du bien ; les bâtiments appartenant à l'acquéreur seraient rachetés à leur valeur vénale. Des **balises claires, fixées par le niveau régional, devraient être adoptées à l'attention des pouvoirs locaux. Celles-ci devraient éventuellement être accompagnées des mesures incitatives motivant le particulier à conclure de telles conventions avec l'autorité publique.**

## 6. Superficie et emphytéose

L'emphytéose est un droit réel immobilier qui confère à son titulaire la jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, sous la condition de lui payer une redevance annuelle (en argent ou en nature), en reconnaissance de son droit de propriété. L'emphytéose exerce ainsi tous les droits attachés à la propriété du fonds, sans pouvoir en diminuer la valeur. La superficie est quant à elle un droit réel consistant à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui.

Selon la législation en vigueur, ces droits ne peuvent être concédés que pour une durée limitée (minimum 27 à maximum 99 ans pour l'emphytéose et maximum 50 ans pour la superficie). Hormis les limitations de leur durée, aucune disposition de droit civil entourant ces droits n'est impérative. Les parties peuvent donc convenir d'y déroger, pour autant évidemment que l'économie générale de ces institutions juridiques soit respectée.

Dans la pratique, on constate un réel regain d'intérêt pour ces droits réels, notamment en raison du taux très faible des droits d'enregistrement liés à leur constitution ou cession, à savoir 0,20 %. Pour les pouvoirs publics, l'emphytéose et la superficie permettent, par la simple mise à disposition de terrain, de faire réaliser par un tiers un projet d'investissement opportun et bénéfique pour la collectivité. Cet instrument garantit en outre à la commune de conserver la maîtrise du fonds en question et, éventuellement, d'acquérir à moyen ou long terme la pleine propriété des constructions réalisées par le tiers.

Il y a cependant lieu de constater que la durée limitée de ces droits est de nature à freiner le recours à certains montages juridico-immobilier. Ainsi, si la réalisation de bureaux ou de commerces par le biais de la constitution de droits d'emphytéose peut valablement s'envisager, celle-ci peut être plus difficilement concevable dans le secteur du logement, où une certaine pérennité du droit est nécessaire pour les candidats-acquéreurs. Cette durée limitée peut également avoir comme effet pervers le désintéressement de l'emphytéote ou du superficiaire à la réalisation de certains travaux d'amélioration ou d'entretien durant la période précédant la fin de son contrat.

### **Proposition**

En exécution de la politique foncière locale, certaines parcelles appartenant aux pouvoirs publics peuvent être valorisées, notamment par des opérations immobilières de construction ou d'amélioration. A ce titre, l'emphytéose et la superficie constituent des instruments juridiques intéressants pour les pouvoirs locaux. Ainsi, la constitution de ces droits permet à la commune de faire réaliser, dans l'intérêt général, des opérations immobilières sans aucune perte de la maîtrise du foncier et, éventuellement, des constructions réalisées à moyen ou long terme. L'autorité publique peut donc valoriser, à moindre coût, son patrimoine tout en garantissant la possibilité de modifier sa destination en fonction des besoins futurs.

L'absence de dispositions impératives, hormis celle de la durée, permet à chaque pouvoir local de conclure une convention sur mesure en fonction des circonstances de l'espèce. Cependant, il y a lieu de constater que la latitude laissée aux parties peut conduire à la conclusion de conventions peu intéressantes (montant des redevances...) ou pouvant générer, par le flou des clauses qu'elles contiennent, des conflits en cours ou à l'issue du contrat (propriété des ouvrages réalisés...). Une **information quant à ces instruments juridiques ainsi que la communication de clauses-types, établie en concertation avec les acteurs du secteur et par voie de**

**circulaire, permettrait une meilleure maîtrise de ces droits par les pouvoirs locaux**, à l'instar des mécanismes de location ou de vente immobilière.

En outre, un **soutien régional pour des opérations de type "sale and lease back" nous paraît opportun**. Ces opérations viseraient la vente à la commune d'un bien appartenant à un tiers qui le récupérerait ensuite sous la forme d'un droit réel démembre. Elle pourrait également porter sur l'acquisition par la commune d'un bien immeuble, appartenant à un tiers, qui serait corrélativement cédé sous la forme d'un droit réel démembre à un autre tiers. Ces opérations permettraient par exemple à la commune d'obtenir la maîtrise d'un bien moyennant un investissement public peu élevé et sur base volontaire de la part des particuliers. La constitution de droit d'emphytéose ou de superficie, de par la valeur de ces droits et de l'avantage fiscal, garantirait une meilleure accessibilité aux biens et partant une mixité sociale intéressante, notamment dans les zones à forte pression foncière.

La durée limitée de ces droits constitue cependant un frein à leur généralisation, particulièrement dans le secteur du logement. Il est dès lors opportun d'assurer une plus grande souplesse dans la législation. Il **devrait ainsi être rendu possible d'instaurer un système de durée illimitée, avec possibilité de résiliation et de révision des conditions du contrat par les autorités publiques**. Une modification de la législation en ce sens nous semble nécessaire.

## 7. Prise en gestion volontaire ou forcée d'un immeuble

A l'heure actuelle, le principe de prise en gestion, volontaire ou forcée, est **essentiellement rencontré en matière de logement**.

Le mécanisme le plus répandu est la prise en gestion par les **agences immobilières sociales**. Ces dernières agissent comme intermédiaires entre les propriétaires et les ménages en état de précarité ou à revenus modestes, en concluant des contrats de gestion – voire de location – de logements avec ces propriétaires. Ces logements sont ensuite mis à disposition des ménages-cibles.

Les travaux nécessaires pour rendre le logement salubre et/ou performant énergétiquement peuvent faire l'objet d'un financement unique (prêt et subvention) de la part du Fonds du Logement. L'objectif est ainsi d'inciter le propriétaire à remettre volontairement sur le marché locatif un logement inoccupé qui nécessite une remise en état préalable. Afin de bénéficier de cette aide financière, le logement devra être pris en gestion ou location par une AIS pendant 9 années au moins. Il en découle qu'un nombre appréciable de logements privés sont ainsi gérés par les AIS.

A côté de ce mécanisme de prise en gestion spécifique aux AIS, les **articles 80 à 85bis du Code wallon du logement** vise la gestion provisoire de logements inoccupés par un opérateur immobilier, en ce compris les communes, les CPAS, les RCA ou encore les SLSP. Cette prise en gestion où le contrat de location est conclu à l'amiable avec le titulaire de droit réel. En cas de refus de la part de ce dernier, l'opérateur peut, après mise en demeure, saisir le juge de paix pour obtenir de manière forcée la gestion provisoire.

Enfin, l'**article 134bis de la nouvelle loi communale** confère le pouvoir au bourgmestre de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri. Les conditions et modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé ainsi que la procédure sont très lourdes et inadéquates, au point de paralyser l'exercice de ce droit de réquisition. Citons notamment le respect de délais contraignants, la nécessité de pouvoir entrer dans les immeubles afin d'en évaluer la salubrité et l'importance des travaux à réaliser ou encore l'impact financier qu'engendre cette réquisition pour l'autorité (dédommagement du propriétaire et travaux à réaliser). Cette lourdeur explique que l'article 134bis a très peu été mis en œuvre malgré ces 18 années d'existence.

### **Proposition**

Les immeubles inoccupés constituent une problématique importante pour les villes et communes, et ce compte tenu notamment du caractère insécurisant et dégradant qu'ils peuvent apporter dans certains quartiers ou encore de la demande importante en logement. En outre, certains de ces biens sont situés en des lieux à grand potentiel de développement pour la collectivité (abords de gares...). En ce sens, les mécanismes de prise en gestion d'immeubles privés par les pouvoirs publics nous paraissent une piste intéressante à promouvoir.

La prise en gestion volontaire d'immeubles doit sans conteste primer. Celle-ci requiert cependant la **mise en place d'incitants (prime à la réhabilitation, réduction ou suppression de précompte...)** et de **dissuasif (taxe sur les immeubles inoccupés) nécessaires à motiver les propriétaires à conclure avec l'autorité publique.**

Pour les autorités publiques (communes, CPAS, SLSP, RCA...), ces **mécanismes de prise en gestion volontaire doivent être justement soutenus par le niveau régional** afin notamment de couvrir les frais liés réaffectation des bâtiments et à la prise en gestion. Si la politique du logement reste prioritaire en Wallonie, un **soutien à la prise en gestion de bâtiments à d'autres fins doit être encouragé, en ce qu'elle peut également répondre à des objectifs d'intérêt général.**

Quant à la prise en gestion forcée, elle constitue un outil ultime lorsque les incitants mis en place n'ont pas suffi. On notera d'ailleurs que bien souvent, les seules menaces de l'application de l'article 134bis de la nouvelle loi communale ou de la prise de gestion forcée prévue dans le Code wallon du logement permettent déjà bien souvent d'inciter à la remise sur le marché de nombreux biens. Pour les quelques biens restants, des **procédures de prise en gestion forcée doivent être maintenues moyennant une profonde simplification des procédures et un soutien régional permettant de les mener jusqu'au terme.**

## **8. Instruments règlementaires d'aménagement du territoire et de l'urbanisme**

Actuellement, différents **instruments d'aménagement du territoire et de l'urbanisme** permettent un encadrement tendant à la mise en œuvre d'une politique foncière locale. Ainsi, le schéma de structure, le PCA et le RCU peuvent notamment contenir des normes prescrivant des orientations ou prescriptions urbanistiques empêchant des utilisations du foncier défavorables aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la commune. L'on pense par exemple à des seuils de densité permettant d'empêcher l'érection de bâtiments étouffant certains quartiers.

On soulignera particulièrement que la plupart des **plans de secteur** ne peuvent plus répondre à certains besoins socio-économiques et environnementaux en raison de leur obsolescence: urbanisations en ruban, zones d'habitat et ZACC mal situées, terrains urbanisables coïncidant avec des zones à risque, absence de mixité de fonction, ... Ces différents concepts s'avèrent être ainsi de réels freins au développement durable souhaité par les pouvoirs locaux.

En outre, on signalera que le Cwatupe définit des **zones d'initiatives privilégiées**, déterminées par le Gouvernement wallon, dont le but est de permettre la mise en place ou l'adaptation d'aides spécifiques à certaines zones géographiques déterminées. Pour l'heure, ces zones recouvrent celles à forte pression foncière, les zones de requalification des noyaux d'habitat, les zones de développement global de quartier et enfin les zones de cités sociales à requalifier.

A l'avenir, la détermination des **noyaux d'habitat** devrait permettre d'atteindre un objectif similaire.

### **Proposition**

Ces instruments permettent un encadrement positif en faveur de la politique foncière. Il s'impose cependant d'**alléger les procédures pour l'élaboration et la modification de ces prescriptions locales, nuisant à leur adoption et adaptation.**

En outre, on insistera sur la ***nécessité de procéder à la révision des plans de secteur***. A ce titre, deux hypothèses peuvent être retenues: l'une dans laquelle l'outil muterait vers une formule plus souple, évolutive, dynamique et où la notion même d'affectation du sol pourrait être revue, et l'autre qui s'inscrirait dans la continuité de la formule actuelle, avec une prise en compte des besoins communaux tels qu'établis par une étude prospective et stratégique au niveau communal et une révision corolaire des plans de secteur.

Concernant la détermination des noyaux d'habitat qui sont appelés à d'importantes implications sur le développement territorial local, on insistera sur la nécessité que cet outil soit appréhendé et géré dans le ***respect de l'autonomie communale et des spécificités territoriales***. Devant constituer une réponse pertinente aux attentes et besoins d'une plus grande maîtrise du développement territorial, les ***noyaux d'habitat ne doivent en aucun cas avoir pour conséquence de figer le territoire***, mais, au contraire, doivent tendre à l'appréhension de son évolution de manière cohérente et dynamique.

Enfin, il convient de ***mener une réflexion sur l'allègement des procédures liées notamment à l'obtention de permis***.

Pour le surplus, nous renvoyons le lecteur à la note "Evaluation du Cwatupe – Enjeux, objectifs et proposition – Résumé d'une réforme intégrée", adoptée le 11 octobre 2011 par le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

## 5<sup>e</sup> axe : Mettre en place une fiscalité promouvant la politique foncière locale

La fiscalité a un impact indéniable sur la politique foncière locale. Son rôle doit être renforcé et optimisé dans le souci d'une équité entre d'une part les contribuables entre eux, et d'autre part les propriétaires et la collectivité.

Ainsi, au niveau de la Wallonie, la mise en place d'une meilleure fiscalité foncière régionale, dont les recettes seraient affectées à un fonds de soutien aux politiques foncières locales, permettrait d'appuyer les opérations menées par les pouvoirs locaux (1).

En outre, les freins fiscaux régionaux et fédéraux concernant les opérations liées à des transferts de propriété à l'attention des pouvoirs locaux devraient être au maximum levés pour favoriser l'action des pouvoirs locaux (2).

De plus, il est utile de consolider les mécanismes de taxation visant un meilleur partage des plus-values réalisées à la suite d'investissements publics (3).

Enfin, la fiscalité peut avoir un réel effet incitatif sur l'action des particuliers en faveur de l'intérêt général. Un renforcement de cette fiscalité incitative s'avère opportun (4).

### 1. Une meilleure fiscalité régionale soutenant la politique foncière locale

Comme démontré dans les différents points abordés précédemment dans cette note, un soutien régional aux politiques foncières locales est primordial. En période de crise, il importe de se poser la question des sources de financement de celui-ci, tout en gardant en mémoire l'objectif d'intérêt général de la politique foncière locale et la nécessité de renforcer l'équité entre les citoyens.

Concernant ce dernier point, l'on ne peut que constater que l'évolution de la valeur des biens immobiliers, liée pour partie à la réalisation d'investissements publics (revitalisation urbaine, créations de nouveaux espaces publics...) et privés (travaux d'entretien, de rénovation et d'amélioration), n'est que trop faiblement prise en compte en matière fiscale.

Ainsi, à l'heure actuelle, les propriétaires d'immeubles sont soumis à un **précompte immobilier** dont le mécanisme pour la détermination de son montant est obsolète. Rappelons simplement que les valeurs cadastrales font référence à la situation du marché et aux équipements des immeubles en 1975 et que la méthode de calcul de l'impôt est directement héritée de la Révolution française. Précisons en outre, qu'en raison d'une mauvaise tenue à jour par l'Administration fédérale, l'on estime le manque à gagner pour les communes à 35 millions d'euros, en termes d'additionnels. S'y ajoute une réelle iniquité entre les contribuables-propriétaires. Une révision du précompte immobilier est donc nécessaire.

#### **Proposition**

L'Union des Villes a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière<sup>12</sup>. L'alternative la plus prometteuse consiste en une **taxation assise sur la valeur d'acquisition d'un bien avec indexation sur la base de la croissance générale des valeurs foncières et neutralisation de la pression fiscale globale**. Dans ce système, on travaillerait en quelque sorte au départ d'une valeur vénale estimée avec une péréquation "chemin faisant" au gré des transactions immobilières enregistrées.

Cette taxe annuelle serait couplée à une **taxation de la plus-value réalisée au moment d'une transaction foncière**, à charge du propriétaire initial. La plus-value taxée, selon un taux

---

<sup>12</sup> Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière : analyse détaillée complétant l'article "Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ?" in *Mouv. comm.* 1/2010 et 2/2010, [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

proportionnel, consisterait en la différence de la valeur à laquelle le bien a été transmis et la valeur ancienne servant d'assise à la taxe annuelle. Il sera évidemment tenu compte de l'indexation et de l'éventuelle intégration de travaux dans l'assiette fiscale. En sera également déduite, l'indemnité qui serait due à l'autorité communale, à titre de captation des plus-values liées à une modification des prescriptions urbanistiques du bien, comme par exemple la détermination de nouvelles parcelles à bâtir (v. plus loin : chapitre 3).

Compte tenu de l'évolution erratique – dans le temps et l'espace – de cet impôt, il serait opportun que celui-ci soit **prélevé par le niveau régional et versé à un fonds commun de soutien des politiques foncières locales**. Ce fonds pourrait ainsi être organisé sous la forme d'un droit de tirage pour un nombre important d'opérations immobilières en lien avec la politique foncière communale et dont il est fait état dans le présent document.

## 2. Une fiscalité régionale et fédérale favorisant l'action des pouvoirs locaux

Il n'est plus à démontrer, au vu des développements présentés dans ce document que les pouvoirs locaux constituent un niveau de pouvoir opportun de par leur connaissance des réalités locales et des mutations futures de celles-ci. La définition et la concrétisation de programmes stratégiques de politique foncière impliquent cependant des investissements financiers conséquents, lesquelles peuvent comprendre une part non négligeable de charges fiscales.

Ainsi, l'**enregistrement** de ventes, d'échanges ou de conventions translatives de propriété d'immeubles à titre onéreux donne lieu à un droit proportionnel de 12,50 %. Celui des ventes réalisées en vue de la réalisation de l'objet social des SLSP engendre un droit de 6 %. Les donations faites aux communes, établissements publics communaux, intercommunales, RCA et SLSP donnent quant à elles lieu à un droit d'enregistrement de 5,5 % de la valeur vénale du bien, et ce, alors que les donations au profit de la Région ou de la Communauté ou de toutes autres personnes morales de droit public créées par décret impliquent un droit réduit à 0 %.

Des exceptions existent cependant. Ainsi, les expropriations, les mutations ayant lieu dans le cadre d'opérations de remembrement ou encore les cessions amiables d'immeuble pour cause d'utilité publique sont soumises à un enregistrement gratuit. Rappelons cependant que la cession à titre onéreux d'immeubles "neufs"<sup>13</sup> est soumise à la TVA.

Les legs réalisés en faveur des communes, des établissements publics communaux, des intercommunales, des RCA ou des SLSP sont quant à eux soumis à un **droit de succession** de 5,5 %. Ici aussi, les legs faits à la Région, la Communauté ou à toutes autres personnes morales de droit public créées par décret sont exemptés de droits.

Quant à la **TVA**, on rappellera que les taux et la répartition des biens et services selon ceux-ci, sont fixés par arrêté royal en tenant compte de la réglementation européenne en la matière. Cette dernière n'autorise que deux taux réduits de minimum 5 % applicables à une série de biens et services limitativement énumérés. Parmi cette liste, l'on retrouve "*la livraison, la construction, la rénovation et la transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale*". Ainsi, la Belgique applique un taux réduit de 12 % pour les livraisons de logements privés facturés aux communes et intercommunales et destiné à la location. Il en sera de même pour les travaux immobiliers à ces mêmes logements. Un taux réduit de 6 % est prévu pour les logements sociaux livrés et facturés aux SLSP, ainsi que leurs réparations et leurs entretiens, de même que pour les travaux de démolition et reconstruction de bâtiments d'habitation dans des zones urbaines.

---

<sup>13</sup> On entend par là, les cessions intervenant "*soit avant l'érection du bâtiment, soit en cours d'érection, soit après l'érection, mais au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle a lieu la première occupation ou la première utilisation de ce bien*" (Code TVA, art. 8, par. 1)

### **Proposition**

En tant qu'acteur primordial en matière de développement territorial, les pouvoirs locaux sont amenés à effectuer un nombre important d'opérations immobilières, nécessaires à la réalisation de leur politique foncière.

Une partie de ces opérations donne lieu à des droits fiscaux réduits. Tel est le cas en matière de mutation d'immeuble réalisée pour cause d'utilité publique et soumis à droit d'enregistrement. L'on précisera toutefois que la notion "d'utilité publique" s'apprécie au cas par cas et peut, dans certains cas, paraître difficilement perceptible pour l'administration fiscale, par exemple lors d'acquisitions effectuées en vue de constituer une réserve foncière ou d'acquisitions suivies d'une remise du bien sur le marché par sa location à un particulier. Toutes ces actions servent cependant à la mise en œuvre d'une politique cohérente de développement territorial et bénéficie dès lors à l'intérêt général. Un **droit d'enregistrement gratuit pour toutes mutations - à titre onéreux ou gratuit – au bénéfice des pouvoirs locaux doit dès lors être garanti. Il en est de même des legs effectués au bénéfice des pouvoirs locaux.**

Quant à la TVA, la marge de manœuvre laissée par l'Union européenne aux Etats-membres est faible. Elle semble cependant insuffisamment exploitée en ce qui concerne les opérations immobilières réalisées par les pouvoirs locaux. Ainsi, les **livraisons, constructions, rénovations et transformations de logements fournis dans le cadre de la politique sociale, réalisée par les pouvoirs locaux, pourraient faire l'objet du droit réduit le plus bas en Belgique, à savoir 6 %**, et ce, conformément à la législation européenne. Cette mesure permettrait aux municipalités, RCA et intercommunales de réduire considérablement les frais liés à leur investissement dans ces domaines.

### **3. Une fiscalité permettant un partage des plus-values liées à des investissements publics réalisés**

Les opérations immobilières, menées par les particuliers, ont un impact certain sur le budget communal. Si celles-ci impliquent souvent des recettes supplémentaires, notamment par les additionnels à l'IPP, elles requièrent des dépenses à court, moyen et long termes non négligeables tels l'entretien des nouvelles voiries, l'amélioration des voiries existantes, la réalisation de travaux lourds d'aménagement... Ces investissements ont ainsi des conséquences avérées sur la valeur des biens riverains.

Actuellement, des **taxes de remboursement** peuvent être perçues par les communes en vue de récupérer, auprès des riverains d'une voirie, tout ou partie des frais exposés pour des travaux lourds d'aménagement et d'équipement de la voirie en question. Le taux de la taxe sera fixé en fonction des dépenses réellement exposées par la commune, déduction faite des éventuels subsides reçus. En lieu et place de taxes de remboursement, les pouvoirs locaux peuvent lui préférer une **taxe d'urbanisation**. Celle-ci est basée sur un système forfaitaire et permet d'imposer indistinctement tout propriétaire de la commune bénéficiant d'un équipement minimum (voiries, égouts et trottoirs corrects). Le montant de ces taxes est fonction du mètre courant de propriété riveraine de la voirie.

En outre, on rappellera que la **politique d'aménagement du territoire peut entraîner une réelle plus-value sur les terrains**. Pensons par exemple à une parcelle devenant soudainement à bâtir et dont la valeur s'en trouve sensiblement augmentée. A l'heure actuelle, la plus-value réalisée appartient au seul propriétaire et peut mener à une réelle spéculation. A tout le moins, elle consiste en une réelle aubaine pour son propriétaire au détriment d'autres citoyens "moins chanceux". Rappelons qu'à l'inverse, le Cwatupe reconnaît un droit à l'indemnisation des moins-values foncières, à savoir lorsque notamment une modification de la planification existante entraîne la baisse de la valeur foncière d'un terrain en raison de l'impossibilité d'y réaliser un projet qui y était potentiellement autorisé.

### **Proposition**

Les taxes de remboursement permettent la contribution des premiers bénéficiaires de la plus-value liée à des travaux d'aménagement et d'équipement de voirie, à savoir les riverains. Elles compensent ainsi la charge incombant à la collectivité pour la réalisation de ces aménagements. Les riverains de la voirie ne sont cependant pas toujours les seuls à profiter de la réalisation de ces travaux. Tel est le cas par exemple de l'aménagement d'une voirie largement fréquentée par les clients des commerces tout proche. Dans ce cas, la taxe de remboursement peut s'avérer inéquitable. A l'inverse, la taxe d'urbanisation permet de faire participer chaque riverain d'une voirie suffisamment équipée à de nouveaux aménagements réalisés sur d'autres voiries, sans pour autant que ceux-ci ne génèrent un intérêt particulier pour leur fonds.

Ces deux systèmes de taxation doivent évidemment être conservés et le choix d'opter pour l'un ou l'autre doit être laissé à l'autorité communale. Il semble toutefois indiqué de **mener une réflexion sur la possibilité pour les communes d'avoir recours à d'autres mécanismes de récupération, auprès de l'ensemble des bénéficiaires des investissements - lesquels ne se limitent pas uniquement aux riverains de la voirie -, et ce, en fonction de la plus-value apportée pour eux.** Ainsi, il pourrait être décidé d'opter pour la mise en place d'un montant différencié en fonction de l'affectation des différents immeubles (par exemple en établissant une distinction entre les commerces et les logements lors de la réfection d'un trottoir, laquelle peut présenter plus d'intérêt pour les enseignes commerciales qu'elle rend plus attractives). En outre, une **récupération pour des aménagements autres que ceux relatifs à la voirie devrait être permise**, telle par exemple la création d'espaces verts.

A l'instar de l'indemnisation de la moins-value foncière et afin de compenser partiellement l'impact financier de celle-ci pour les pouvoirs locaux, il nous paraît nécessaire de permettre à la collectivité de bénéficier des plus-values réalisées en raison d'une modification des prescriptions urbanistiques d'un fonds. Une **captation partielle de ces plus-values réalisées devrait avoir lieu au profit de l'autorité communale ayant procédé à la modification des prescriptions urbanistiques.** Un mécanisme simplifié permettant la détermination du montant devrait être mis en place. L'on pense par exemple à une perception lors du changement d'affectation, sur la base de critères objectifs comme la superficie, l'affectation initiale et l'affectation finale du bien, ou encore à une taxation due lors de la cession du bien. Dans ce dernier cas, la captation partielle de la plus-value, liée au changement d'affectation, aurait lieu préalablement à l'éventuelle taxation de la plus-value globale, liée quant à elle à la cession du bien et alimentant le fonds de soutien aux politiques foncières locales, tel que préconisé précédemment (v. plus haut: chapitre 1).

#### **4. Un renforcement de la fiscalité à effet incitatif**

La fiscalité constitue également un réel outil incitatif. Ainsi, différents **mécanismes fiscaux, à destination des particuliers, les incitent et facilitent l'adoption de comportements en adéquation avec des objectifs d'intérêt général.** Citons par exemple les primes à la restructuration ou à la réhabilitation ou encore les mécanismes de réductions de droits d'enregistrements à l'acquisition.

Par ailleurs, la fiscalité peut également jouer un rôle dissuasif de par son application. Dans ce cas, l'enjeu sera de fixer un taux suffisant et équilibré permettant de rencontrer l'effet escompté, de compenser le coût engendré pour la collectivité par le comportement négatif que l'on cherche à éviter, tout en conservant le libre choix du particulier.

Ainsi, la **taxe sur les parcelles et terrains non bâtis** a notamment pour but d'inciter à la vente et à la valorisation de biens pouvant être urbanisés. Cette taxe, fixée par la commune, s'applique aux parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé et sur les terrains non bâtis situés (hors lotissement) dans une zone d'habitat, d'habitat à caractère rural ou de constructions prévues

par un plan d'aménagement en vigueur et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée. Des exemptions sont prévues notamment pour les propriétaires d'un seul bien, et ce, durant les 5 années qui suivent leur acquisition. Précisons que la recherche des contribuables peut s'avérer laborieuse.

Selon l'actuelle circulaire budgétaire, il est recommandé un taux de 20 euros maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie, limité à 350 euros par terrain/parcelle non bâti(e). Lorsque la parcelle est située dans les limites d'une zone protégée, en vertu des articles 393 et suivants du Cwatupe, ces montants sont portés respectivement à 60 euros et 1.500 euros.

La **taxe sur les immeubles inoccupés** a également un objectif louable, à savoir celui d'inciter les propriétaires à remettre sur le marché leur bien. Initialement limitée aux seuls logements, cette taxe vise tout immeuble bâti structurellement destiné aux logements ou à l'exercice d'activités économiques de nature industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, sociale, culturelle ou de service. L'établissement de cette taxe appartient – et est d'ailleurs imposés dans le cadre de la politique d'ancrage – aux communes<sup>14</sup>.

La base imposable est le résultat de la multiplication du nombre de mètres courants de façade par le nombre de niveaux inoccupés autres que les caves, les sous-sols et les greniers non aménagés. La circulaire budgétaire actuelle recommande un taux ne dépassant pas 150 euros par mètre courant de façade.

### **Proposition**

La taxe sur les parcelles et terrains non bâtis vise un objectif d'intérêt général louable. Ainsi, elle tend à la valorisation du foncier en incitant les propriétaires à soit remettre leur fonds sur le marché, soit construire sur celui-ci. Les montants maxima actuellement recommandés par la circulaire budgétaire pour cette taxe, à savoir 350 euros par fonds, semble largement dérisoire pour rencontrer l'effet incitatif escompté au vu de la valeur du bien et surtout de l'évolution que connaîtra cette valeur sur le marché immobilier au fil du temps. La circulaire budgétaire prévoit en outre que le montant sera fonction du nombre de mètres courants à front de voirie; or cette donnée demeure peu influente sur le potentiel de développement du bien. Il est dès lors préconisé de **permettre aux communes de remplacer ce calcul par une taxe calculée en fonction de la superficie du bien, éventuellement multipliée par un coefficient dépendant de sa localisation (zones prioritaires, noyaux d'habitat,...)**. Ce dernier coefficient permettrait ainsi aux pouvoirs locaux d'adapter le montant de la taxe en fonction des enjeux et du potentiel de développement du lieu où le bien est situé.

Quant à la taxe sur les immeubles inoccupés, imposée aux pouvoirs locaux par le Code wallon du logement, il importe de donner aux pouvoirs locaux des moyens suffisants leur permettant une meilleure élaboration de l'inventaire.

Outre ces deux outils fiscaux, d'autres leviers incitatifs semblent tout aussi pertinents et devraient pouvoir être utilisés par les communes, en toute autonomie. L'on pense notamment à la possibilité de mettre en place une **taxation liée à une sur ou sous-densité (en fonction du P/S de l'immeuble) ou encore au dépassement du COS (coefficient d'occupation des sols) déterminé par l'autorité communale**, par exemple dans le schéma de structure communal, le RUE, le PCA ou encore dans le cadre de la détermination de noyaux d'habitat. Ces mesures permettraient ainsi d'inciter la réalisation d'immeuble adéquatement intégré et aéré en fonction du lieu de leur implantation, tout en n'interdisant pas des projets s'écartant de ces coefficients.

Enfin, rappelons que le soutien de la Région, en termes de **primes, d'avantages fiscaux ou encore de prêts consentis aux particuliers se révèle un important incitant** pouvant appuyer les politiques foncières communales. Pensons par exemple à la problématique des immeubles inoccupés et aux prêts et subsides accordés à leur propriétaire pour remettre leur bien en état et en confier la gestion aux AIS.

---

<sup>14</sup> Code wallon du logement, art. 190, par. 2, 6 °