

RAPPORT FINAL
SUBVENTION 2010-2011
Octobre 2011

ANNEXE

Recherche

POLITIQUE FONCIERE



Responsable scientifique

Pour l'IGEAT-ULB : Mathieu Van Criekingen

Chercheurs

Pour le CREAT-UCL : Hélène Guérard

Pour l'UCL : Francis Haumont

Pour l'ULB-GUIDE : Caroline d'Andrimont, Pierre Fontaine et Emilie Hanson

Tables des matières générale

Cahier des charges initial	p. 3
Considérations nécessaires sur ce qu'est une politique foncière	p. 7
Synthèse des travaux de 2001-2002	p. 21
Synthèse des travaux de la 1^{ère} année (rapport octobre 2010)	p. 35
Charges d'urbanisme en logement abordable	p. 39
Préemption	p. 105
Captation des plus-values de changements d'affectation	p. 137
Remembrement-relotissement	p. 183
Fiscalité foncière	p. 239
Fluidité du foncier et rétention	p. 323
Observation foncière	p. 411
Synthèse générale des résultats de la 2^e année de recherche	p. 441
Conclusion générale	p. 453
Annexe : un outil pour l'emphytéose	p. 469

La table des matières spécifique à chaque point se trouve en corps de texte.

Chapitre I : CAHIER DES CHARGES INITIAL

La variété des éléments susceptibles d'entrer dans une politique foncière – ainsi que la complexité de tout exercice de réflexion sur le thème de la politique foncière - ont été illustrés par le contenu du cahier des charges initial reçu en octobre 2009

« La recherche en matière de politique foncière et de fiscalité doit être actualisée notamment par la prise en compte de la réforme du Fonds des communes, la taxe sur les immeubles inoccupés, etc. Les travaux seront également développés vers :

- *les compensations, la politique foncière régionale au travers d'un fonds spécialisé pour les acquisitions et expropriations, l'adaptation du mécanisme de financement des communes, l'examen d'un dispositif de gestion des plus-values et moins-value d'urbanisme, l'amélioration du droit de préemption, la recherche d'autres outils fonciers... pour lesquelles les expériences étrangères seront également étudiées ;*
- *transposition en Wallonie de dispositifs fonciers utilisés à l'étranger ;*
- *les stratégies foncières portant sur les terrains des pouvoirs publics ;*
- *les stratégies communales, notamment celles qui sont utilisées par les régies foncières et les régies communales autonomes de certaines communes. »*

Cet énoncé indique que l'équipe de recherche a pour mission de faire des propositions concrètes d'outils et mesures servant une future politique foncière au niveau régional.

Mais y sont recensés des moyens d'agir fort divers : des outils juridiques d'aménagement du territoire bien entendu, la question de la fiscalité foncière, la constitution d'un fonds financier permettant une politique publique régionale d'acquisitions, la loi sur le mécanisme de financement des communes... Derrière ces techniques et opérations interviennent solidairement ou parfois de façon concurrentielle les niveaux régional, communal mais aussi fédéral. Si l'on ajoute qu'une politique foncière et les outils qu'elle requiert peuvent varier selon que l'on veuille l'appliquer à un secteur plutôt qu'à un autre (les zones d'activités économiques, le logement, l'environnement...), on peut conclure qu'une recherche portant sur la politique foncière est inévitablement un très vaste champ d'investigation.

Afin d'aboutir à des résultats opérationnels endéans les deux ans de recherche, il était donc nécessaire de mieux déterminer l'objet de travail, en identifiant une porte d'entrée privilégiée dans la problématique.

Le Comité d'accompagnement d'avril 2010 a choisi de nous faire travailler sur les outils et dispositifs d'une politique foncière appliquée spécifiquement au secteur du logement. Nous avons ensuite adopté un « cahier des charges logement » qui a stipulé :

« La question de l'accès au logement permet d'interroger la dimension foncière d'une série de dynamiques territoriales marquantes, que nous avons relevées dans la note discutée au CA de février 2010 :

- *recyclage urbain (e.g. comment permettre des transferts de foncier vers la fonction logement ?),*
- *contrôle de l'étalement urbain (e.g. comment revoir le parcellaire pour une rationalisation de l'offre de logements ? comment permettre un accès au logement à des publics fragiles ou à revenus moyens dans des zones périurbaines à forte pression foncière ?)*
- *urbanisation des terrains publics (e.g. comment permettre le développement d'une offre de logements accessibles et bien localisés ?).*

Concrètement, l'équipe de recherche passera en revue les outils de politique foncière identifiés et structurés dans nos deux notes présentées au CA du 26 avril eu égard aux leviers fonciers permettant de répondre à la problématique de l'accès au logement.

Les résultats attendus sont les suivants :

-
- actualisation des constats posés dans les précédentes recherches CPDT sur ce thème,
 - actualisation des recommandations faites par celles-ci,
 - identification et analyse d'expériences étrangères pertinentes (outils et/ou dispositifs),
 - études de cas pour approfondissement sur le terrain des constats et recommandations (dans un second temps). »

L'examen de mesures susceptibles d'être adoptées en Région wallonne a ainsi pu entrer dans une phase plus tangible.

Le rapport présenté ici, s'il ne contient pas de titre de chapitre identique à ce qui est ci-dessus, rencontre cependant globalement les objectifs.

Chapitre II : CONSIDERATIONS NECESSAIRES SUR CE QU'EST UNE POLITIQUE FONCIERE

1. INTRODUCTION	11
2. DEFINITION GENERALISTE	11
3. DEFINITION DU SDER.....	12
4. DIFFERENCIER ACTION FONCIERE ET POLITIQUE FONCIERE	15
5. DIFFERENCIER LES TYPES DE MARCHES FONCIERS	16
6. L'AGGLOMERATION, L'EHELLE LOCALE PERTINENTE	17
7. FAUT-IL DEFINIR DES POLITIQUES FONCIERES ?	18
8. CONSIDERATIONS SUR LA CAPACITE ACTUELLE DES COMMUNES WALLONNES.....	18

1. INTRODUCTION

Pour introduire notre rapport final, nous jugeons utile de définir ce que recouvre le concept de politique foncière. Plus précisément, l'objectif est ici :

- de définir la politique foncière pour la différencier de l'action foncière
- de comparer cette définition avec ce qui est dit dans le SDER
- de définir ce que peuvent être les objectifs et moyens des politiques foncières locales

Cette partie pourra utilement, nous l'espérons, servir à la rédaction du nouveau SDER.

2. DEFINITION GENERALISTE

Une politique foncière n'est pas un ensemble de modes d'emplois de différents outils fonciers, ce qu'exprime en ces mots l'expert foncier français Joseph Comby :

« Il existe une littérature grise relativement abondante sur la conduite des politiques foncières locales. Elle a, selon nous, le défaut de décliner inlassablement l'art et la manière d'utiliser les différents « outils » juridiques créés dans ce but. C'est un peu comme si l'on voulait apprendre la mécanique en étudiant successivement la clef à molette, le tournevis et le fer à souder, sans chercher à comprendre comment marche le moteur et d'où provient la panne. Comme si chaque type d'intervention se caractérisait par l'utilisation de tel ou tel outil, et non par la résolution de tel ou tel problème. »¹

Les deux définitions ci-dessous illustrent chacune à leur manière le caractère généraliste et systémique d'une politique foncière, que l'on peut aussi nommer politique des sols :

« [La politique foncière traite de] la matière première des aménageurs, c'est-à-dire du sol, des terrains. Elle peut être définie comme l'ensemble des actes de l'autorité publique qui ont un impact sur la valeur, l'appropriation et/ou l'usage des terrains. »²

Cette première définition a le mérite de ne pas se contenter de parler de l'appropriation ou de l'usage du sol, mais aussi de sa valeur, c'est-à-dire des prix du foncier.

La définition ci-dessous précise le rôle de l'Autorité publique et évoque le caractère conflictuel de la thématique foncière :

« [La politique foncière est] L'ensemble des 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. »³

Pour élaborer une politique foncière, l'Autorité – régionale ou locale – devra donc faire un choix dans les actes ayant, de près ou de loin, une incidence sur la valeur, la possession et l'usage du sol. Et pas seulement pour en avoir elle-même l'usage.

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, n° 110, juillet-août 2004, p. 7.

² ID.

³ F. Haumont, 1990.

Ainsi, s'il s'agit d'agir sur la valeur du foncier, la fiscalité foncière fera partie intégrante de la stratégie. Notamment via le revenu cadastral, le précompte immobilier, l'imposition des plus-values des ventes foncières. Mais prendre en considération la valeur, c'est aussi, par exemple, prendre en compte l'incidence des actes de l'Autorité lorsqu'elle autorise à bâtir certaines zones ou lorsqu'elle équipe ou réaménage certains quartiers. La question de la captation de la rente foncière générée par l'action publique est alors en question.

Un document formalisant une « politique foncière » comprendra dès lors des objectifs qui ne sont pas seulement mis en œuvre par les outils du CWATUPE.

Enfin, il est important de dire que si une politique foncière régionale était formalisée dans un corpus spécifique, comme l'a fait la Flandre en 2009, il n'en reste pas moins que les entités locales devraient elles aussi définir la leur, chacune d'elles, ce qui donnerait alors lieu à des politiques foncières locales. Nous reviendrons sur ce point de l'échelle pertinente ci-dessous.

3. DEFINITION DU SDER

Le SDER aborde explicitement la question de la politique foncière p. 156. Ce n'est cependant qu'un des 6 points de l'option « 1.5 : Gérer le territoire au quotidien de manière à le structurer ».

Le SDER a fait l'objet d'une vingtaine de fiches thématiques.¹ Une d'elles, la vingtième, est intitulée « gestion foncière » (et non pas « politique foncière »). Elle reformule les passages du SDER p. 156 et 176. Nous reproduisons ci-dessous cette fiche.

La politique foncière y est définie comme suit, et limitée à deux objectifs :

*« La politique foncière a pour but de rendre disponibles, au moment voulu et à un prix raisonnable, les terrains nécessaires au bon aménagement du territoire et particulièrement à la réponse aux besoins collectifs. **Elle comporte un ensemble de mesures « préventives » et « curatives » qui visent : d'une part, à lutter contre la rétention² et la spéculation foncières pratiquées par les propriétaires qui gardent en portefeuille leurs biens immobiliers en attendant une augmentation des prix ; d'autre part, à constituer des réserves foncières en vue de réaliser des projets d'intérêt collectif. »***

PRINCIPE GENERAL

Le SDER recommande de mettre en œuvre dans ces deux objectifs les techniques de politique foncière prévues par la législation, telles que les zones d'initiatives privilégiées de type 1, le droit de préemption, l'emphytéose, la vente à réméré ou le remembrement des biens tel qu'il est prévu dans les dispositions concernant le plan communal d'aménagement. »

¹ « Les fiches "Opérationnalisation du SDER" ont été réalisées par la Division de l'aménagement et de l'urbanisme (DAU) de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP) avec la collaboration du Centre de recherche en aménagement du territoire (CREAT) de l'Université catholique de Louvain (U.C.L.) et du Laboratoire d'aménagement des territoires (Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux). Elles sont destinées aux professionnels concernés par l'aménagement de l'espace et le développement territorial (responsables politiques, fonctionnaires régionaux et communaux, chercheurs, aménageurs, urbanistes, architectes, etc.) ainsi qu'aux usagers impliqués dans ces démarches (commissions consultatives, mouvements associatifs ou organisations professionnelles, etc.). Elles présentent les options et mesures du SDER en les classant par thèmes. » Cf. <http://sder.wallonie.be/Dwnld/Fiches/Fiche%2020.pdf>

² On relèvera que, dans la version complète du SDER, p. 156, la rétention est définie comme suit : « Certaines communes wallonnes font l'objet d'une pression foncière telle que l'acquisition de terrains à bâtir ou la location de logements est désormais hors de portée des revenus modestes. Loin de résulter de la rareté des terrains à bâtir, cette situation est généralement la conséquence de la rétention foncière, phénomène spéculatif qui consiste pour un propriétaire à garder en portefeuille ses biens immobiliers dans l'attente d'une augmentation des prix. » Dans notre note analyse portant sur les moyens de lutter contre la rétention, nous définissons autrement la rétention en ne limitant pas l'intention du rétenteur à un acte de spéculation financière. La définition donnée dans la fiche n° 20 nous apparaît plus juste car elle distingue rétention et spéculation.

Sont ensuite détaillés les moyens pour atteindre ces deux objectifs :

« OBJECTIFS ET MOYENS DE MISE EN ŒUVRE

Lutte contre la pression foncière (pp.156, 176)

En raison d'une pression immobilière particulièrement vive, certaines régions sont confrontées à un problème d'accroissement du prix du logement sur les marchés locatifs et acquisitifs. C'est le cas en Brabant wallon, dans la région namuroise et dans les régions d'Eupen et d'Arlon. Ce problème se pose également avec moins d'intensité dans les régions d'Enghien et de Tournai ainsi que dans les périphéries de Liège et de Charleroi.

Il est nécessaire de mener dans ces zones une politique volontariste permettant aux ménages à revenu modeste d'accéder à un logement, afin d'éviter l'exclusion d'une partie de la population.¹

Pour combattre la spéculation, diverses mesures existantes devront être mises en oeuvre :

- *les communes, les sociétés de logement de service public et les régies foncières seront encouragées à agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir ;*
- *le recours au droit de préemption et aux dispositions foncières prévues pour les zones d'initiatives privilégiées de type 1 sera également encouragé ;*
- *les contraintes administratives des régies foncières seront allégées en sorte qu'elles puissent jouer un rôle plus actif et plus dynamique dans la régulation des marchés.*

Disponibilité foncière (p.156)

Zones d'activité économique

Un autre problème se pose dans les zones d'activité économique où des terrains sont « gelés » dans un but spéculatif, ce qui oblige à prévoir l'extension des zones existantes ou la mise en oeuvre de nouvelles zones. Les instances publiques qui gèrent ces zones assortiront la vente de terrains de l'obligation de réaliser les constructions dans un délai donné, sous peine de devoir restituer le terrain. D'autres formules permettant un meilleur contrôle de l'usage du sol, comme le bail emphytéotique ou la vente à réméré, seront appliquées.

Remembrement

Dans certains cas, un parcellaire fort découpé et entremêlé rend particulièrement complexe, voire impossible, l'élaboration d'un projet urbanistique de qualité. Le remembrement des biens peut alors s'avérer une technique appropriée. Cette technique doit être bien maîtrisée et la Région aidera les communes à la mettre en oeuvre.

Réserves foncières

Les pouvoirs publics mèneront une stratégie sur le plan foncier en vue d'acquérir, à des endroits propices, des terrains destinés à réaliser des équipements publics. Cette pratique permettra d'éviter d'édifier ces équipements dans des endroits inappropriés par rapport à la structure spatiale. Le droit de préemption est une technique particulièrement adaptée à cet objectif d'acquisition de terrains.

Disponibilité des terrains

La disponibilité foncière constitue très fréquemment un problème majeur lorsqu'il s'agit de mener des opérations de restructuration, même d'une envergure réduite. Des techniques particulières (expropriation, relotissement, remembrement, exercice du droit de préemption, bail emphytéotique, vente à réméré, etc.) ou d'autres à définir seront mises au point et appliquées pour apporter une solution rapide à ce type de situation.

Politique foncière régionale

¹ Page 176, dans le point « **D. Réguler le marché dans les zones à forte pression foncière** », le SDER précise entre autres mesures : « mener une ***politique foncière active** pour lutter contre la rétention et la spéculation foncières ainsi que pour permettre la réalisation de projets de logements sociaux ou moyens (voir la mesure 1.5.D.) ; »

Une réflexion sera menée en collaboration avec le niveau fédéral sur la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes permettant de pratiquer une politique foncière à l'échelle régionale, notamment dans le cadre des révisions des plans de secteur. »

Commentaires

Cette définition de la politique foncière nous apparaît aujourd'hui obsolète.

Pour ce qui concerne le premier objectif, la Région ne semble s'attribuer qu'un rôle limité, accessoire.

L'initiative foncière doit être assumée par les autorités et acteurs du niveau local et même en fait communaux (communes, sociétés de logement de service public, régies foncières). Les échelles d'intervention de l'agglomération (du bassin foncier) ou infracommunale sont ignorées. La politique foncière à l'échelle régionale n'est, elle, explicitement abordée que par le biais des révisions des plans de secteur.

La fiscalité foncière, qu'elle porte sur la détention, la mutation ou l'aménagement, n'est pas évoquée comme moyen de la politique foncière.

La constitution de réserves foncières vise à permettre la bonne localisation des « équipements publics ». Le SDER n'évoque pas explicitement le rôle que peut jouer l'autorité publique dans la production de foncier à destination du logement en général, quel qu'il soit.

« *Les communes, les sociétés de logement de service public et les régies foncières seront encouragées à agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir* ». Cet objectif est insuffisamment clair et peut signifier plusieurs choses. Ce qu'illustre le passage suivant, extrait de la conclusion du rapport CPDT 2001 :

« Face à la hausse des niveaux de prix, une première réponse pourrait consister dans l'application des vieilles recettes, c'est-à-dire dans l'augmentation de l'offre potentielle inscrite dans les zones d'habitat des plans de secteur (politique d'offre foncière). Différents éléments conduisent toutefois à relativiser l'intérêt d'une telle proposition ayant pourtant prévalu lors de l'adoption des plans de secteur. Tout d'abord, en termes d'aménagements du territoire, cela ne pourrait que renforcer la dédensification et l'étalement urbain, deux phénomènes dont l'étude des coûts de la désurbanisation - notamment - a démontré les multiples surcoûts collectifs. En outre, l'étude des mécanismes fonciers (Chapitre VI) indique qu'une extension des zones d'habitat ne conduirait pas automatiquement à diminuer le prix des parcelles. En effet, le foncier est rigide à la baisse (effet cliquet) et même si une nouvelle offre juridique est créée, les mécanismes de compte à rebours limiteront la décrue puisque les promoteurs fonciers n'accepteront pas de céder leurs parcelles à des prix inférieurs par rapport à ce qui a précédemment été escompté. En outre, les études quantitatives et la revue bibliographique internationale ont montrés que l'élasticité (la réaction) du prix à l'offre potentielle est assez faible.

A l'opposé des politiques d'offre foncière consistant à ouvrir le territoire aux opérateurs privés et aux mécanismes de marché, on trouve les politiques de production foncière. Ce type de politique est mené lorsque la puissance publique produit le foncier viabilisé, ce qui présente le triple avantage de détendre le marché, de mieux planifier l'urbanisation et de collectiviser la plus-value liée au mouvement général d'urbanisation. Il conviendrait donc de réfléchir à des réformes qui permettraient à la puissance publique de glisser progressivement d'une logique d'ouverture de l'offre à une logique de production du foncier viabilisé. »¹

Si le foncier à l'usage de l'activité économique est mentionné dans le SDER, le foncier à l'usage de l'économie agricole n'est lui nullement envisagé.

La politique foncière n'est donc pas une des options du SDER mais un moyen. Elle aurait pourtant pu devenir une option, un objectif. Par exemple : « *Définir et mener des politiques foncières régionale et locales pour maîtriser la valeur, l'appropriation et/ou l'usage du sol et faciliter la satisfaction des besoins fonciers* ».

¹ CPDT 2001, Rapport « politique foncière », p. 337-338.

Quel rôle l'Administration régionale s'est-elle vu confier depuis le SDER ? C'est en 1995 déjà qu'une direction « politique foncière » a été créée au sein de l'Administration régionale.¹ A lire différents documents produits par la DGATLP elle-même, cette direction n'a jamais pu, jusqu'il y a peu, investir vraiment le champ de la politique foncière tel que nous l'évoquons dans les deux définitions ci-dessus. Ni même tel que l'évoque le SDER. Le rapport d'activités 2007 de la DGATLP définit comme suit la mission de cette direction :

« *Missions*

La direction de la politique foncière participe à la réflexion et à la conception d'une politique foncière en Région wallonne. Mais, actuellement, sa mission essentielle est d'assurer le suivi des plans communaux et intercommunaux de mobilité ainsi que des plans de mobilité des zones d'activités économiques, les volets mobilité des schémas de structure, de plans communaux d'aménagement et des règlements communaux d'urbanisme ainsi que des études régionales et transrégionales de mobilité. »²

La suite du document, qui précise les actions entreprises, confirme que la mission ne porte que sur la mobilité. Et sur le contrôle du contenu des plans, c'est-à-dire sur la mobilité elle-même et pas ou très peu sur la mobilisation du support de celle-ci, à savoir le foncier.

En 2008, dans un document traitant de l'éventualité de l'actualisation du SDER, la CPDT écrira que « En dehors de l'activation du droit de préemption, il n'y a pas eu d'évolution en matière de politique foncière depuis la réalisation du SDER. »³

4. DIFFERENCIER ACTION FONCIERE ET POLITIQUE FONCIERE

Traditionnellement, lorsque l'on parle de politique foncière, viennent à l'esprit les outils que sont l'expropriation, la préemption, le remembrement, le relotissement, les charges d'urbanisme, la taxe sur le non bâti, l'emphytéose/superficie, la vente à réméré...

Ce sont là des outils de l'action foncière.

Pour cadrer le débat, ce qui est l'objet de cette partie introductive de notre rapport, il est nécessaire de différencier politique foncière et action foncière. Les passages ci-dessous illustrent cette différence et mettent aussi en évidence que la politique foncière se met en place par l'adoption de règles d'urbanisme adaptées, par la capacité à négocier avec les opérateurs, par l'organisation du financement de l'aménagement de nouveaux terrains.

« Trop souvent les politiques foncières locales se réduisent à la seule action foncière, c'est-à-dire aux opérations d'acquisition, d'entretien et de cession des terrains. Cette action foncière n'est même parfois envisagée qu'à minima, aux problèmes d'acquisitions, comme si la gestion des biens acquis ne posait aucun problème et que la manière de céder le foncier n'était pas aussi importante que la manière de l'acquérir.

La définition d'une politique foncière locale devrait, au contraire, être envisagée beaucoup plus largement comme l'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur,

¹ Cf. Bénédicte Thiry, *Pour un « vrai » plan wallon d'aménagement*, dans *Le Soir*, 27 nov. 1995, p. 4.

² Ce texte et la descriptions des actions sur : DGATLP, *Rapport d'activités 2007*, [2008], p. 30-31. Jusqu'en octobre 2010, on trouvait sur le site de la Région wallonne le même type de description : « La direction de la politique foncière participe à la réflexion et à la conception d'une politique foncière en Région wallonne. Elle met en œuvre les procédures prévues aux articles 175 et suivants du Code [ndlr : le droit de préemption]. Mais, actuellement, sa mission essentielle est d'assurer le suivi des plans communaux et intercommunaux de mobilité ainsi que des plans de mobilité des zones d'activités économiques, les volets mobilité des schémas de structure, de plans communaux d'aménagement et des règlements communaux d'urbanisme ainsi que des études régionales et transrégionales de mobilité. ». Site http://mrw1.wallonie.be/rubrique.php3?id_rubrique=187 consulté le 12 octobre 2010.

³ CPDT (2008). *Expertise Veille. Rapport final de la subvention 2007-2008, Annexe 1 : veille pour une éventuelle actualisation du SDER*, septembre 2008, p. 22.

l'appropriation et l'usage des terrains. La valeur d'un terrain dépendant à la fois des droits attachés à ce terrain et de son environnement (réseaux, implantations voisines, etc.), la collectivité publique en est doublement responsable dans la mesure où ce droit et ces réseaux sont réalisés par elle. Mais la collectivité publique intervient aussi directement sur les grands équilibres des marchés fonciers, en particulier dans la mesure où le rythme de production des nouveaux terrains à bâtir, donc le niveau de l'offre, dépend largement d'elle. »¹

« L'action foncière publique qui consiste à acheter des terrains, à en assurer le portage, etc. ne constitue qu'un aspect second des politiques foncières publiques, même si c'est le plus coûteux. On fait d'abord de la politique foncière en adoptant des règles d'urbanisme intelligentes, en négociant correctement avec les opérateurs et en organisant le financement de l'aménagement de nouveaux terrains. »²

En octobre 2010, nous avons produit une « Note sur les instruments juridiques de la politique foncière - Mise en perspective ».

5. DIFFERENCIER LES TYPES DE MARCHES FONCIERS

Au sein d'un même espace d'intervention, l'agglomération par exemple, la politique foncière et l'observation foncière prendront en considération différents types de marchés fonciers³.

Sur lesquels des mécanismes spécifiques à chaque catégorie agissent, notamment les mécanismes de formation des prix. Sur chacun de ces marchés, des interventions spécifiques et différenciées devront être mises en œuvres. Donc parfois aussi des outils particuliers.

Les accidents de la statistique⁴ ont permis d'en identifier six grands types :

« 1. Les espaces naturels achetés pour la production agricole ou forestière dont la valeur, en tant que telle, ne dépend pas de la qualité du site ni de la proximité d'une agglomération.

2. Les espaces naturels achetés dans un but récréatif dont la valeur est au contraire très sensible à la localisation géographique et à la qualité du site.

3. Les espaces naturels achetés pour être aménagés ou urbanisés dont la valeur pourra varier considérablement en fonction des politiques foncières locales qui seront mises en œuvre.

4. Les nouveaux terrains à bâtir vendus nus ou incorporés comme charges foncières de constructions nouvelles. Les terrains vendus sur ce marché sont produits à partir des terrains achetés sur le marché précédent.

Leur cherté peut provenir de causes différentes qu'il s'agit de bien diagnostiquer. Il est par ailleurs utile de distinguer ici deux sous marchés : celui des terrains résidentiels et celui des terrains d'activité.

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples...*, p. 1.

² J. COMBY (2009), *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales*, 2009, p. 1, article web de 9 p. sur <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf>

³ Joseph Comby a traité cette question dès 1993 et ensuite dans plusieurs articles, dont notamment *La formation de la valeur sur les six marchés fonciers*, dans *Etudes foncières*, n°101, janvier-février, 2003, p. 18-23 ; *Evaluer sur les six marchés fonciers*, dans *Etudes foncières*, janvier 2008 (<http://www.comby-foncier.com/evaluer6marches.pdf>); *Les six marchés fonciers une approche des logiques de formation de la valeur*, dans *L'observateur de l'immobilier*, n° 75, janvier 2010 (disponible sur <http://www.comby-foncier.com/sixmarches.pdf>).

⁴ C'est le hasard qui a fait naître cette typologie, comme le raconte comme suit COMBY : « La typologie proposée [des six marchés fonciers] repose sur la distinction des diverses fonctions possibles d'une acquisition foncière. Au départ une typologie de cette nature avait commencé à être élaborée pour les besoins d'un programme informatisé d'observation foncière. Il s'agissait seulement d'établir des catégories statistiques pertinentes. Puis il est apparu qu'elle permettait aussi de mener une analyse plus pertinente des politiques foncières. Quelques précisions y ont enfin été apportées en fonction des remarques des uns et des autres, en particulier de J.-P. Lacaze et J.-F. Leroux. ». J. COMBY, *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, s.l.s.d, 6 p., sur <http://www.comby-foncier.com/articulation.pdf>. Ce texte fut publié dans *Articulation du foncier et de l'immobilier*, 180 p., ADEF, 1993.

5. Les terrains déjà urbanisés qui sont achetés pour être réaménagés ou reconstruits. Les politiques foncières ont aussi un impact sur ce marché, mais il est moins important que sur le troisième marché.

6. Les droits à bâtir vendus en tissu urbain existant sur les terrains qui ont été réaménagés après avoir été achetés sur le cinquième marché.

Une septième catégorie de terrains dits « hors marché » est constituée de tous les espaces qui seraient réglementairement constructibles mais qui ne peuvent pas l'être faute d'une demande solvable suffisante pour la localisation considérée et/ou les coûts de libération et d'aménagement. En pratique, il en existe de trois types : des quartiers anciens appauvris, des quartiers de logements sociaux ou assimilés, des friches industrielles plus ou moins polluées.

Les techniques d'observation les méthodes de diagnostic et d'analyse, varient d'un marché à l'autre, même si ce sont les mêmes bases de données qui sont utilisées.

Mais ce sont surtout les modes d'intervention qui doivent être adaptés à chacune de ces situations.»¹

Ces six marchés fonciers peuvent être précisés par sous critères, par exemple acquisitif-locatif, privé-public... et peuvent être ensuite observés et analysés spécifiquement sur tel ou tel aspect, la formation des prix en particulier.

6. L'AGGLOMERATION, L'ECHELLE LOCALE PERTINENTE

La politique foncière se définit d'abord obligatoirement à l'échelon disposant du pouvoir de légiférer. Nous évoquerons plus loin, notamment dans nos analyses « rétention » et « fiscalité », que, en Belgique, si l'aménagement du territoire et le logement sont des prérogatives régionales, la Région wallonne doit encore passer par le Fédéral pour certains outils utiles, nécessaires à la politique foncière.

Ceci étant, une politique foncière au seul échelon régional ne serait probablement pas suffisante, ni la plus pertinente.

La littérature traitant de ces questions estime que la politique foncière locale devant intervenir sur le marché des terrains, l'aire géographique d'une politique foncière doit être celle où se forment les équilibres sur les marchés fonciers. Cette aire est celle du bassin foncier, ou du bassin d'habitat, constitué de l'ensemble des communes offrant une alternative résidentielle pour un actif travaillant dans une localité donnée.

Le bon niveau de la politique foncière n'est pas la commune mais bien l'agglomération, et, plus exactement, le bassin foncier.

Et que, dès lors, si les communes ont un rôle à jouer, il doit s'agir d'appuis à la politique d'agglomération, de déclinaisons.

Joseph Comby résume ainsi cette question :

« L'action foncière (l'acquisition, le stockage et la cession de terrains) peut évidemment être menée par des autorités publiques de tout échelon géographique (communal, départemental, régional, étatique, etc.), mais l'élaboration d'une véritable politique foncière locale, telle que nous l'avons entendu plus haut, ne peut pleinement trouver toute son efficacité, que si elle est conçue et menée à l'échelle de l'agglomération. En effet pour qu'une politique foncière ait un impact sur les équilibres et la dynamique des marchés fonciers locaux, il faut qu'elle se situe à la même échelle que celle à laquelle fonctionnent ces marchés.

Or cette échelle est celle de l'agglomération (ou du « bassin d'emploi et d'habitat ») puisque c'est à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers urbains.

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples...*, p. 9-10.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces, les choix de localisation d'un ménage ou d'une activité, ne se cantonne pas à l'intérieure des limites administratives d'une commune. Dans une agglomération, les efforts d'une commune pour produire des terrains à bâtir profitent en réalité à l'ensemble des communes et, si elle n'est pas soutenue par les autres, son intérêt est d'arrêter.

Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine.

[...] Il importe donc de bien distinguer la politique foncière elle-même qui a avantage à être conduite agglomération par agglomération, et la gestion de certains outils ou de certaines politiques incitatives qui peut être menée à une échelle plus large. »¹

Ceci est susceptible de compléter les enseignements de la récente recherche CPDT portant sur la construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne.² La recherche CPDT 2001 a d'ailleurs procédé, dans son chapitre 8 (p. 289-330), à une approche sous-régionale du fonctionnement des marchés, notamment par l'identification des « bassins fonciers ».

Nous avons vu ci-dessus que, pour le SDER, dans la définition qu'il donne de la politique foncière, ce sont les communes qui ont à en assumer la gestion. En février 2010, dans un rapport intermédiaire, nous avons évoqué l'existence d'une régie foncière provinciale, en Brabant wallon.

7. FAUT-IL DEFINIR DES POLITIQUES FONCIERES ?

En toute logique, si l'échelle pertinente de la politique foncière est le niveau de l'agglomération, il y aurait lieu de définir des politiques foncières.

Pour y parvenir, le territoire régional devrait donc être découpé en bassins fonciers dont les périmètres seraient arrêtés par l'Autorité régionale. Ces périmètres évolueront peut-être dans le temps. L'Autorité devrait donc pouvoir les évaluer périodiquement et, éventuellement, les revoir en conséquence.

Seule une observation foncière mise en place au niveau régional permettrait l'adoption et l'évaluation périodique (voir notre note sur ce sujet). L'adoption de ces périmètres tiendrait compte des différents marchés fonciers, ceux évoqués ci-dessus, mais aussi, notamment, des différences qui peuvent exister entre les marchés fonciers acquisitif ou locatif.

La « politique foncière » du bassin foncier serait définie et pilotée par un organe spécifique, encore à inventer. Le modèle français « Etablissement public foncier » pourrait servir de référence. Ces organes sont notamment dotés d'un pouvoir fiscal propre.

Le plan local sera établi par la méthode classique de diagnostic suivi de la sélection d'un ensemble de mesures foncières cohérentes et la formalisation d'un programme de réalisation des opérations identifiant notamment les acteurs et les moyens financiers.

8. CONSIDERATIONS SUR LA CAPACITE ACTUELLE DES COMMUNES WALLONNES

Les autorités publiques ont quatre catégories de pouvoir sur la matière première des aménageurs, le foncier :

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples...*, p. 8.

² V. BONIVER, R. HAROU, A. SINZOT (2011), *La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne*, CPDT, Note de recherche n° 18, mai 2011, 21 p.

- le pouvoir de définir le droit des sols et, partant, de réglementer l'utilisation du foncier et de soumettre l'usage qui en est fait à autorisation,
- le pouvoir d'intervenir sur le marché foncier ou, plus simplement, de contrôler et d'intervenir dans les transactions entre particuliers,
- le pouvoir d'imposer la possession de foncier ou les mutations,
- le pouvoir de mobiliser le patrimoine foncier public (ou semi-public) et de mobiliser des fonds publics pour acquérir ou produire de nouveaux terrains.

Au terme de cet exercice de définition et de mise en contexte, il y a lieu de décrire les conditions générales dans lesquelles les communes sont aujourd'hui pour mener une action foncière dans le cadre de l'aménagement du territoire.

La différence a été faite entre une politique foncière et une action foncière, seule cette dernière étant du rôle des communes.

Il a aussi été relevé que la littérature juge que l'échelle pertinente pour définir une politique foncière et la mener est l'agglomération ou le bassin d'habitat.

Mais le SDER attribue, lui, la mission de « politique foncière » au niveau local, et plus précisément communal. Lequel a pour mission principale « *d'agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir* ».

Mais qu'en est-il aujourd'hui de la capacité communale d'action ou de politique foncière ?

Les communes ont les moyens de mener une politique d'urbanisme réglementaire et d'urbanisme opérationnel, sous contrôle de l'Autorité de tutelle. Hormis la voie du PCA dérogoire, la modification du plan de secteur n'est pas de leur initiative.

Le schéma de structure communal est un des outils qui, potentiellement, permet de faire le lien entre aménagement du territoire et politique foncière. Même si, dans la pratique, cet outil devient de plus en plus « influent », il n'est ni obligatoire ni opposable aux tiers, ce qui le distingue fondamentalement d'outils similaires chez certains de nos voisins, en particulier le « Plan Local d'Urbanisme » français.¹ Si le « phasage » est prévu dans le CWATUPE, en pratique, les SSC ne l'utiliseraient pratiquement pas. Cette technique peut pourtant être très utile voire nécessaire pour outiller l'action foncière au niveau infra local.

En ce qui concerne les outils « classiques » de l'action foncière, les communes peuvent prendre l'initiative d'en activer certains mais, de manière générale, elles le font peu pour les principaux d'entre eux : préemption, remembrement, relotissement, taxe sur le non bâti... Le rapport final que nous livrons aujourd'hui aborde les améliorations qui méritent d'être apportées à ces outils pour que les communes puissent s'en saisir et les utiliser.

De manière générale, la fiscalité foncière n'est pas utilisée à des fins d'aménagement du territoire. Même quand c'est sa vocation (la taxe sur le non bâti).

Les communes wallonnes ne possèdent pas, au contraire d'autres pays, la capacité d'aller au-delà de l'autorisation de construire pour, dans certains cas, obliger de faire, en

¹ « [En France.] Pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles qui ont aujourd'hui le pouvoir le plus important : préparer et approuver les plans locaux d'urbanisme (PLU), le principal document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui précise ce qu'on peut faire sur chaque parcelle du territoire, quel type de bâtiment on peut construire, quels sont les espaces protégés etc. Lorsqu'une commune a approuvé son PLU, elle a la responsabilité de délivrer (ou de refuser) le permis de construire. C'est bien sûr une étape clé dans la politique locale. ». V RENARD, *Les politiques foncières locales en France*, septembre 2007, sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html>. Sur Le PLU, outil de politique foncière : ORF, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, février 2010, Paris, 24 p.

l'occurrence obliger à construire ou à revoir le parcellaire (nous abordons ce point dans le rapport, partie rétention et partie remembrement-relotissement).

Au contraire des communes françaises, néerlandaises, suisses..., la négociation lors de l'octroi de droits à bâtir (l'autorisation) semble est assez peu développée chez nous.¹

Les communes peuvent s'appuyer sur les intercommunales de développement économique pour la production de foncier économique. Elles ont aussi le moyen de travailler avec des sociétés de logement social agissant au niveau supracommunal. Elles n'ont cependant pas, sauf exceptions, la possibilité de faire produire du foncier à vocation résidentielle ou agricole tel que cela existe pour les communes françaises via les EPF (qui peuvent exproprier ou préempter, qui ont une fiscalité propre...) et les SAFER, aux Pays-Bas via les « *Grondbedrijf* », et dans d'autres pays encore.

Les communes wallonnes n'ont que peu la possibilité de s'organiser au niveau de l'agglomération.

Les régies foncières communales existent. Cependant, elles ne sont dotées que des moyens que leur alloue la commune elle-même et, généralement, il semble que leur mission ne soit pas encore de l'ordre de la « politique foncière » (les choses évoluent) mais bien surtout de l'ordre de la « gestion du patrimoine foncier communal ». ² Et que leur rôle soit avant tout orienté vers la gestion du patrimoine bâti plutôt que vers la gestion du patrimoine foncier non bâti ou à restructurer. Ceci reste cependant à vérifier.

¹ Ce qui mériterait certainement d'être étudié.

² Au début de notre recherche, nous avons brièvement abordé la question des missions et du fonctionnement des régies foncières communales. Une enquête spécifique sur l'outil et sur la pratique actuelle des communes n'a cependant pas été faite.

Chapitre III : SYNTHESE DES TRAVAUX DE 2001-2002

1. INTRODUCTION	25
2. LE RAPPORT « POLITIQUE FONCIERE » DE 2001	25
2.1 LE CAHIER DES CHARGES	25
2.2 UN RAPPORT DIVISE EN 8 CHAPITRES	26
3. LA PUBLICATION DES RESULTATS EN 2002.....	28
4. LE COLLOQUE 2002.....	34

1. INTRODUCTION

En 2000-2002, la CPDT a mené une vaste étude intitulée « *Évaluation des besoins et des activités : problématique de leur localisation* ».

Les chercheurs ont procédé à une évaluation des besoins et des disponibilités pour chacune des activités. Pour ensuite s'attacher à la problématique de la localisation optimale des activités. Elle visait notamment à quantifier les besoins des différentes activités et à examiner l'utilité, les objectifs et les modes opératoires d'une révision des plans de secteur.

En replaçant cette intention dans une vision plus générale de mécanisme fonciers et de politique foncière.

Elle a produit ses résultats et organisé le débat via :

- des rapports de recherche¹, dont un rapport intitulé « politique foncière »,
- une publication : O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL (2002), *Révisions des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, Namur, MRW, 2002, 75 p. (Collection CPDT Etudes et Documents, 2)
- un colloque, et ses Actes : *Gestion foncière et développement territorial. Actes des 2^e rencontre de la CPDT, le 14 novembre 2002*, DGATLP, [2003], 127 p.

La recherche a notamment fourni, à mi chemin, un rapport intitulé « politique foncière », que nous citons régulièrement dans nos propres travaux.

Nous proposons ici une brève synthèse des travaux de 2001-2002 et plus spécifiquement du contenu du rapport « politique foncière ».

2. LE RAPPORT « POLITIQUE FONCIERE » DE 2001

2.1 LE CAHIER DES CHARGES

« Concernant les travaux du thème 1.4., « La politique foncière », le cahier des charges contenu dans la décision du GW a clairement précisé les attentes de la recherche. Il s'agit :

- de déterminer les outils fonciers susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER ;
- d'analyser la pertinence de ces outils fonciers au regard de différents scénarios de « réaménagement » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur.

En termes concrets, il est demandé :

- de mener une étude juridique sur les outils fonciers disponibles ;
- d'étudier l'influence de la fiscalité ;
- de mettre à jour l'étude annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers ;
- d'estimer les plus-values et les moins-values foncières engendrées par différents scénarios de « réaménagements » plus ou moins ambitieux de révision des PDS ;

¹ http://cpdt.wallonie.be/?id_page=52

- de réaliser des monographies locales dans des milieux variés afin de s'assurer du caractère opérationnel des outils fonciers considérés. »

Comment ?

Globalement, afin de réaliser ces multiples objectifs, la démarche structurante appliquée à l'ensemble du thème consiste à étudier les conséquences concrètes – économiques et géographique – de l'application d'outils juridiques. Il s'agit donc de passer des outils « théoriques » aux outils « opérationnels ». C'est cette démarche générale qui explique la structure du rapport avec, tout d'abord, cinq parties consacrées aux outils de gestion foncière et aux acteurs publics et, ensuite, trois parties consacrées aux mécanismes de marché ou, en d'autres termes, à l'interaction de l'ensemble des acteurs.

Remarquons par ailleurs que nous adhérons à une vision d'une politique foncière diversifiée et intégrée, c'est-à-dire une politique qui s'appuie sur de multiples outils répondant à une stratégie globale et dont la définition répond autant que possible à des critères de complémentarité. »

2.2 UN RAPPORT DIVISE EN 8 CHAPITRES

Le chapitre 1 (p. 12-51¹) aborde ce qui peut être utilisé s'il n'y a pas de révision des plans de secteur : « *Les zones sont fixées, nous savons quelle est la quantité de terrains à bâtir disponible. Toutefois, la quantité de terrains à bâtir disponible ne correspond pas à la quantité de terrains à bâtir mise sur le marché. Nous observons, dans certaines régions, notamment dans le Brabant wallon, une forte pression foncière, causée non pas par la rareté des terrains à bâtir mais par la rétention de ceux-ci par leur propriétaire, notamment à des fins spéculatives. Différentes solutions sont dès lors envisageables* ». L'équipe analyse les outils suivants : expropriation, droit de préemption, zones d'aménagement différé, taxe sur les terrains non bâtis, vente à réméré. Ils ont été étudiés car ils peuvent « *notamment permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières.* »

Le chapitre 2 (p. 52-95) aborde ce qui peut être fait si modification des plans de secteur il y a : « *Dans cette seconde hypothèse, le Gouvernement décide de modifier les plans de secteur. L'affectation des zones va donc changer, des zones vont devenir urbanisables, d'autres ne le seront plus. Par conséquent, des plus-values et des moins-values d'urbanisme vont naître. Se pose alors la question de la récupération des plus-values et de l'indemnisation des moins-values par les pouvoirs publics.* ». L'analyse porte donc sur l'indemnisation des servitudes d'urbanisme (et le remembrement) et la récupération des plus-values, et contient aussi une très brève évocation de la création d'un fonds foncier (p. 93-95).

Le chapitre 3 (p. 95-117) étudie le rôle des acteurs publics : les outils d'une politique d'aménagement actif développés dans les deux chapitres précédents doivent être mis en oeuvre par des acteurs publics. Lesquels ont des statuts différents « *mais l'important est qu'ils disposent de plusieurs capacités : acheter et vendre du terrain ; bénéficier du droit de préemption ; pouvoir bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique.* » Le chapitre étudie les acteurs : 1.- Au niveau communal avec la commune, les régies de droit, les régies communales autonomes, les intercommunales et les sociétés de logement agréées ; 2.- Au niveau régional avec la SWL et la Régie foncière de la RBC.

Le chapitre 4 (p. 118 et 391-404) étudie les primes et aides aux acteurs publics lors des opérations de développement rural, de rénovation et de revitalisation urbaine, de rénovation des « sites d'activités économiques désaffectées » et dans le cas des « sites d'intérêt

¹ Pour la pagination, nous faisons référence aux pages réelles du document pdf de 424 p. disponible sur le site CPDT : http://www.cpdt.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_00-01/rapport/th1/00-01-th1.4.pdf). Ce document est un assemblage non finalisé et sans table des matières de rapports ayant leur propre pagination.

régional ». Les personnes morales de droit public, y compris les sociétés de logement de service public, peuvent également bénéficier d'aides (logement social, démolition de bâtiment non améliorable, réserves foncières, équipement d'un ensemble de logements).

Le chapitre 5 (p. 119-182) porte sur la fiscalité communale et l'aménagement du territoire : en préambule, l'analyse précise que « *Bien que dans de nombreux pays l'élément fiscal est cité comme facteur de localisation des activités (France, Etats-Unis...), la littérature belge est rarement centrée sur les interactions entre fiscalité et aménagement du territoire. L'objet d'étude du présent chapitre est par conséquent relativement innovant.* » Elle porte sur la fonction résidentielle et se focalise sur l'ensemble du financement des communes et non le seul aspect de la fiscalité communale. Le rapport est divisé en deux parties : 1.- Etude statistique détaillée de la situation financière des communes. Les résultats sont commentés en terme d'incidence sur le choix des mandataires locaux en matière d'aménagement du territoire communal ; 2.- Analyse et critique les propositions de réformes de l'époque et, ensuite, bref énoncé de certaines autres pistes de réflexion à examiner à l'avenir.

Le chapitre 6 (p. 183-242) étudie le rapport entre configuration des zones d'habitat et formation des prix pour servir la révision des plans de secteur : « [...] *notre objectif est de préciser la dimension économique des plus-values et des moins-values foncières engendrées par différents scénarios de « réaménagements » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur. Cette analyse doit permettre de prévoir comment les marchés locaux réagiront si une planification foncière plus poussée se met en place. De ce point de vue, il faudra notamment s'assurer que les restrictions apportées à la zone d'habitat n'occasionnent pas une croissance des niveaux de prix, ce qui alourdirait encore la part foncière du coût du logement. Si nous étudions les relations entre la configuration des zones urbanisables, les niveaux de prix et l'activité de la construction, c'est aussi avec la volonté d'objectiver le débat entre les « expansionnistes » et les « parcimonieux ». Il est en effet hautement probable que les décideurs wallons seront concernés par cette controverse lorsqu'une gestion plus parcimonieuse de la zone urbanisable se mettra concrètement en marche. De ce point de vue également, une analyse est obligatoire afin d'éclairer les futures politiques publiques. Tout au long du travail, nous avons privilégié une analyse comparative entre la Flandre et la Wallonie. Si ce choix se justifie tout d'abord par des raisons scientifiques liées à la nécessité de confronter les réalités au sein de différents contextes, il se justifie également par la nécessité d'informer les décideurs wallons des possibles effets pervers – notamment la création de plus-values injustifiées – d'un renforcement des contraintes urbanistiques. En effet, nous verrons (point 5.1) que dans le Nord du pays, la mise en oeuvre d'une planification plus restrictive génère de nombreux problèmes.* »

L'étude est organisée en cinq sections :

1. Eléments bibliographiques sur le fonctionnement des marchés fonciers : les bases théoriques sur lesquelles se sont ensuite appuyées les approches quantitatives. Page 196, dans la conclu de la revue bibliographique : « *Sur base de la revue bibliographique, il apparaît au final que la mise en oeuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER implique de réorienter l'héritage de la politique d'offre foncière vers une politique de production foncière. Plutôt que d'accroître les zones potentiellement urbanisables, la puissance publique devrait sans doute accroître son rôle de producteur foncier.* »

2. Méthode pour estimer les disparités intercommunales en termes d'offre foncière potentielle (3. Construction d'un indicateur sur l'offre foncière potentielle). Afin cette fin, un indicateur a été construit – le ratio d'offre foncière¹ – en confrontant la configuration communale des zones d'habitat aux données cadastrales sur l'urbanisation.

¹ Où la superficie des zones d'habitat a été placée au dénominateur et l'urbanisation selon le cadastre au numérateur. Voir p. 197 et suivantes : « Afin d'apprécier l'offre foncière potentielle, nous avons relativisé la superficie des zones d'habitat en fonction de la superficie morphologiquement urbanisée. Ce sont ici que les

3. Analyses quantitatives sur l'offre potentielle et le prix des terrains (4. L'offre juridique potentielle et les niveaux de prix : analyses quantitatives), en RW et en Flandre : « Il s'agit là d'inférer un maximum d'informations à partir des données disponibles pour rendre compte de niveaux fonciers qui, comme nous le verrons, ne répondent pas aux mêmes mécanismes de formation » au Nord et au Sud du pays.

Ensuite, deux sections consacrées à la mise en oeuvre d'une réforme des plans de secteur.

4. Analyse de la réforme flamande (5. L'expérience flamande de la réforme du RSV).

5. Synthèse des éléments à prendre en considération pour la révision des PDS wallons (6. Recommandations en vue de la révision des PDS en Wallonie). »

Le chapitre 7 (p. 243-287) étudie l'offre et les prix par les petites annonces.

Le chapitre 8 (p. 289-330) propose une approche sous-régionale du fonctionnement des marchés, notamment par l'identification des « bassins fonciers ».

Le rapport se conclut par 9 annexes : procédure de la révision d'un PDS (352-357) ; indemnisation servitude urbanisme en Europe (358-375) ; indemnisation servitude urbanisme en RW (376-384) ; remembrement légal des biens ruraux (385-390) ; primes et aides aux acteurs publics (391-404) ; indemnisation des plus et moins-values d'une modification de PDS : exercice sur les libertés du législateur dans le cas d'Oupeye (404-424) ; fiscalité locale en Europe (411-414) ; primes et aides (415 uniquement) ; prix des terrains par commune (416-424).

La conclusion générale du rapport se trouve p. 332-338. Nous ne la reproduisons pas ici puisque le point suivant s'y consacre (via la conclusion générale de la publication des résultats, ci-après). Disons cependant que cette conclusion commence par ceci :

« A l'issue des travaux de la subvention 2000-2001, quatre grands types d'enseignement sont à retirer de la ligne de recherche « politique foncière ». Un premier résultat concret tient à l'approfondissement des connaissances juridiques sur les multiples outils liés à la thématique foncière. Il s'agit là d'une base fondamentale sur laquelle peuvent désormais s'appuyer les chercheurs de la thématique, mais également toutes les personnes intéressées par la politique foncière en région wallonne.

Atteindre les objectifs politiques du SDER impliquera sans doute de déclasser certaines zones qui, aujourd'hui, sont considérées comme urbanisables au plan de secteur. C'est à ce constat que se rattache un deuxième type d'enseignement, celui portant sur les dimensions juridiques et économiques de la délicate problématique du déclassement des zones d'habitat.

Les autorités communales disposant de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel, cela implique que la mise en oeuvre d'une urbanisation plus compacte nécessitera également l'adhésion des mandataires locaux. Cela renvoie à un troisième type d'enseignement, celui portant sur l'impact de la fiscalité et, plus largement, sur l'impact du financement des communes sur les développements résidentiels.

Enfin, en quatrième enseignement, la diffusion des hauts niveaux de valeurs foncières se doit d'être épinglée. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette inflation foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate. »

3. LA PUBLICATION DES RESULTATS EN 2002

données cadastrales interviennent par la construction d'un ratio : le ratio de disponibilité foncière. Pour ce ratio, la superficie des zones d'habitat a été placée au dénominateur et l'urbanisation selon le cadastre au numérateur. Dans cette première étape, nous n'avons considéré que les occupations cadastrales directement liées à l'habitat : les immeubles à appartements (2A1A2), les « buildings » (2B), les maisons/fermes (2C) et les annexes diverses (2DEF). » (p. 200)

Ils ont été proposés dans l'étude suivante : O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL (2002), Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs, politiques, outils juridiques et mise en œuvre, NAMUR, MRW, 2002 (n° 2 de la collection Etudes et Documents), 75 p.

Les résultats engrangés durant la recherche « politique foncière » de 2001 ont été résumés dans la conclusion générale de l'ouvrage, que nous reproduisons ici :

« Toute politique foncière s'inscrit dans un certain nombre d'objectifs de développement, déclarés ou pas. Ces objectifs ont été longtemps implicites. S'inscrivant dans un mouvement qui s'étend au sein de nombreux niveaux de pouvoir belges et étrangers, la Région wallonne a récemment exprimé ses objectifs généraux au travers d'une série de documents d'orientation. Principalement, deux documents – le S.D.E.R. et le Contrat d'Avenir – permettent de cerner les vœux du Gouvernement en matière de développement territorial.

L'application d'une démarche inspirée de la méthode APTE pour l'étude des jeux en enjeux de la politique foncière permet de proposer un schéma détaillé des objectifs poursuivis par le Gouvernement et les moyens pour y parvenir (figure 9).

Au départ de la révision des plans de secteur – élément central mais non suffisant de la politique foncière – et de la lecture des deux documents précités, notre travail permet d'identifier les grands objectifs poursuivis par le Gouvernement et l'ensemble des moyens – révision des plans et autres – pour y parvenir. Ensuite, par une logique de percolation dans le schéma, l'opérationnalisation de chaque moyen envisagé a été analysée en proposant de manière critique les différents outils disponibles mais aussi les instruments potentiels.

De manière complémentaire, deux types de conclusions peuvent être dégagées de nos travaux : des résultats thématiques liés à chaque domaine étudié où, au départ de l'observation de la figure 9, certains éléments essentiels concernant l'intégration des différents outils de politique foncière dans un ensemble cohérent.

Une série de résultats thématiques

Dans le champ pratique, notre travail a permis d'inventorier l'ensemble des outils de politique foncière existants. L'inventaire inclus dans les rapports de recherches constitue une base fondamentale sur laquelle peuvent désormais s'appuyer toute personne intéressée par la politique foncière en Région wallonne. De plus, les recherches ont permis de pointer certains instruments – droit de préemption, taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, remembrement – présentant un potentiel important pour promouvoir une politique foncière volontariste.

Nos réflexions en termes économique et juridique concernant le déclassement des zones urbanisables constitue le second acquis important de nos travaux. Lorsque l'on évoque le déclassement des zones urbanisables, c'est, en premier lieu, le thème des servitudes d'urbanisme qu'il faut traiter. L'analyse menée sur ce facteur paralysant de la planification foncière indique qu'il est juridiquement possible de déclasser des zones urbanisables, cela sur base de quatre pistes.

Une première possibilité correspond à la transformation de zones d'habitat en zones d'aménagement différé. En effet, comme cela a été constaté, la lecture de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme indique que l'indemnisation ne doit pas être prévue lorsque l'interdiction de construire n'est pas définitive, mais mise "en attente".

Naturellement, une condition nécessaire à l'efficacité de cette mesure correspond au gel effectif des zones d'aménagement différé.

Une deuxième possibilité technique correspond à la prise en compte de l'épuration des eaux résiduaires afin de définir la notion de "voirie suffisamment équipée". On pourrait alors considérer qu'une des conditions de constructibilité d'un terrain correspond à la possibilité de pratiquer une épuration collective. Une telle précision permettrait, par exemple, de limiter les zones urbanisables situées en dehors des bassins techniques définis par les P.C.G.E. (Plans Communaux Généraux d'Égouttage).

Une troisième possibilité pourrait consister dans la précision du critère d'indemnisation portant sur « l'intention de destiner le terrain à la construction ». Il s'agirait alors de se rapprocher du système hollandais en n'indemnisant que les seules personnes ayant la réelle volonté de mettre en œuvre

les possibilités de construction – et non de spéculer. Cette troisième piste implique de considérer que le refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir n'ouvre un droit à indemnisation que si la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur du plan changeant l'affectation de la zone. La mise en oeuvre de cette mesure nécessite la définition d'une période de référence.

Une quatrième piste de réflexion correspond aux divers mécanismes d'indemnisation indirecte, mécanismes qui, dans de nombreux contextes étrangers analysés, gagnent en importance. A ce propos, soulignons la problématique des acteurs susceptibles de mettre en oeuvre les différentes possibilités. Il s'agit là d'un questionnement qui rejoint les modalités de mise en place d'une politique de production foncière.

En théorie, l'indemnisation des moins-values pourrait être rencontrée par un mécanisme symétrique de taxation. Cette possibilité a également été analysée lors de la recherche. Malheureusement, les recherches bibliographiques internationales n'ont pas permis d'identifier d'exemples efficaces où la taxation permet de financer l'indemnisation, ce qui tient notamment à des taux de taxation qui, trop faibles, ne permettent pas de répondre aux exigences financières de l'indemnisation. A l'instar de la réforme foncière menée en Flandre, la taxation de nouveaux terrains urbanisables pourrait toutefois être intégrée dans une réforme plus générale. A ce propos, signalons tout d'abord que la mise en oeuvre d'une telle taxe nécessite de trouver une matière imposable autre que celle de la taxe fédérale, ce qui est possible, comme en atteste l'exemple flamand. Si la mise en application d'une telle taxe est décidée, il faudra veiller à ne pas déséquilibrer les marchés.

La taxe sur les plus-values d'urbanisme pourrait sans doute trouver sa plus grande utilité dans la mise en oeuvre d'une politique de production foncière associée à des mécanismes d'indemnisation indirecte. Comme en atteste l'exemple danois, une taxe incitative permettrait, en effet, de limiter la rétention. En parallèle, si des opérateurs publics se portent acquéreurs de terrains, cela permettrait de solutionner le risque de non solvabilité de certains propriétaires. A l'instar de l'exemple flamand, une taxation des plus values d'urbanisme pourrait également être intégrée dans un mécanisme de compensation des acteurs publics devant subir la révision des plans de secteur. Comme en Flandre, la taxation pourrait alors contribuer au financement de communes rurales dont les possibilités de développement seraient réduites suite à la révision des plans de secteur.

Préalablement à l'analyse des possibilités juridiques de déclassement, nous avons jugé utile d'étudier en détail les effets potentiels d'une diminution des surfaces constructibles sur la stabilité du marché foncier. L'application des méthodes de l'économétrie spatiale a permis de préciser comment la configuration communale des zones d'habitat (offre juridique potentielle) contribue à la formation des niveaux de prix (le prix des parcelles à bâtir). Les résultats quantitatifs tendent à montrer que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le « déclassement » de certaines zones d'habitat.

Afin d'analyser les relations entre l'offre foncière et les niveaux de prix, nous avons construit un indicateur sur la disponibilité en zones d'habitat non encore occupées : le ratio d'offre foncière. Ce ratio résulte de la confrontation entre la configuration communale des zones d'habitat et la statistique cadastrale sur l'urbanisation. La distribution spatiale de ce ratio conduit à vérifier l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont sur dimensionnées dans de nombreux bassins résidentiels wallons. Il existe en effet de fortes différences entre les communes et, parallèlement, entre la Flandre et la Wallonie. En conséquence, limiter les zones d'habitat là où elles sont les plus abondantes ne devraient pas avoir d'impact significatif sur les marchés fonciers.

Les résultats des modélisations conduisent également à vérifier qu'une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple, qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10 % des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne, conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1 %, ce qui, par rapport à la moyenne régionale, se traduirait en valeur absolue par une croissance approximative de 200 euros. Par contre, à titre de comparaison, si une telle modification était pratiquée à l'échelle d'un bassin foncier flamand, les croissances relatives et absolues seraient respectivement de 5 % et de 2 700 euros.

Enfin, nos travaux ont permis d'objectiver les relations qui existent entre la fiscalité communale et l'adhésion des acteurs locaux à l'objectif de compacité urbaine. Plus précisément, l'analyse du thème de la fiscalité foncière a permis de préciser pourquoi le financement des pouvoirs locaux

apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics communaux à certaines options du S.D.E.R., particulièrement en matière d'habitat et de compacité urbaine. En effet, l'analyse chiffrée du système de financement des communes démontre que les recettes communales sont très largement influencées par l'accueil de nouvelles populations et par la construction résidentielle. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en terme de contrôle du développement résidentiel de leur territoire, ce qui pousse les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global. Compte tenu des problèmes financiers rencontrés par les communes de Wallonie, il en va souvent de leur survie. A ce propos, relevons notamment que ce sont les communes périurbaines résidentielles qui sont les plus dépendantes des impôts directs alors même que c'est dans ces entités que le solde migratoire serait le plus défavorable en cas d'amélioration de l'attractivité des centres urbains.

De plus, il convient de replacer ces observations dans un contexte de précarité financière croissante, due au gonflement des prérogatives communales et à d'autres mécanismes, telle que la lente érosion de la dotation. Tout ceci accentue le recours à la fiscalité locale, ce qui accroît les inégalités et gonfle l'importance accordée aux développements urbains. Il nous semble donc qu'il faille engager une série de réformes qui, complémentaires à la révision des plans de secteur, permettrait d'accroître l'attractivité résidentielle des espaces soutenus par le S.D.E.R. en brisant l'équation « résidents = recettes ».

Nous avons donc entrepris de jeter un regard critique sur les diverses propositions récemment exprimées dans la littérature. Globalement, il apparaît que celles-ci privilégient surtout d'accroître l'attractivité fiscale de certains espaces (par exemple, dans les grandes villes) tout en négligeant d'apporter des solutions budgétaires concrètes aux communes concernées, pourtant souvent déjà en grande difficulté financière actuellement.

Parmi ces mesures, nous avons apporté des précisions d'ordre statistique sur le problème récurrent de la péréquation générale des revenus cadastraux. Celle-ci oeuvrerait certes à la promotion d'un développement qui s'inscrit dans le S.D.E.R., mais de manière plus ou moins marquée selon les types d'espaces. Ainsi, l'impact serait positif dans les grandes villes, mais les effets seraient faibles dans les communes urbaines d'anciennes industries.

En complément de cette analyse de la littérature, nous concluons par quelques idées qu'il conviendrait d'approfondir et qui pourraient aider à briser l'équation « résidents = recettes », notamment en réformant les critères de répartition du Fonds des Communes ou en favorisant la solidarité supra communale.

Des conclusions relatives à l'articulation cohérente des objectifs et des moyens

La mise en perspective de ces résultats thématiques dans un schéma inspiré de la méthode APTE permet de tirer certaines conclusions sur la mise en place d'une politique foncière volontariste cohérente.

On constate tout d'abord que le champ couvert par la politique foncière peut être très vaste. Non seulement il concerne les outils relevant habituellement de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements, outils de rénovation et de réhabilitation, primes et aides publiques...), mais il touche également des domaines connexes (environnement, logement...), voire plus éloignés (fiscalité locale et financement des pouvoirs locaux).

Ensuite, notre schéma montre parfaitement, qu'une politique foncière efficace et volontariste se compose d'un réseau complexe de mesures interdépendantes. Ainsi, la participation constructive des pouvoirs locaux au projet de développement territorial permet de rencontrer plusieurs objectifs. Toutefois, y parvenir nécessite de mener à bien simultanément plusieurs réformes (offrir les outils nécessaires aux communes et réformer leur mode de financement), car agir sur un seul levier pourrait s'avérer contre-productif.

Dans le même ordre d'idées, rendre constructible des terres agricoles appartenant à la puissance publique permet de lutter contre la rétention foncière et de favoriser la réalisation de certaines zones. Cette option permet également, en captant la totalité de la plus-value d'urbanisme, d'alimenter un fonds destiné à indemniser les propriétaires soumis à de nouvelles contraintes légales sur l'utilisation de leur bien foncier.

En troisième lieu, on apprécie lors de telles recherches l'utilité du S.D.E.R. et du C.A.W. Toutefois, ces documents présentent essentiellement des objectifs et des moyens, plus

rarement des actions concrètes. Un important travail, que notre recherche n'a fait qu'effleurer, reste donc à accomplir dans ce domaine, notamment par les équipes de la C.P.D.T.

Toutes les propositions faites dans nos travaux n'ont pas le même degré d'efficacité.

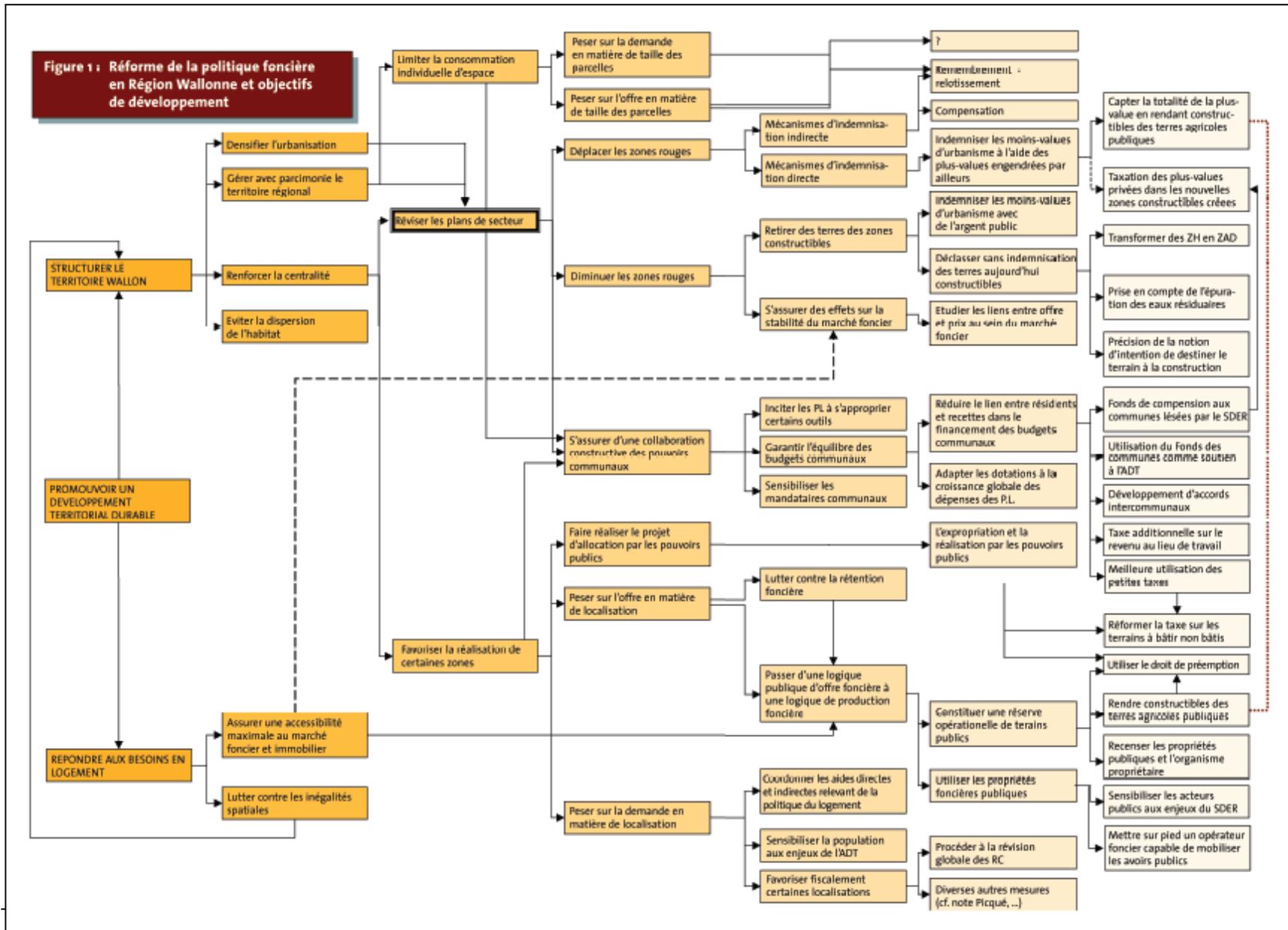
Un des acquis sur lequel nous aimerions insister est la nécessité de passer d'une politique d'encadrement de l'offre foncière à une politique de production foncière. En effet, une politique orientée dans ce sens, permettrait de rencontrer simultanément un grand nombre d'objectifs : lutter contre la spéculation foncière en pesant sur les marchés, assurer une accessibilité maximale au marché foncier, peser sur l'offre en termes de localisation et de taille des parcelles ou encore gérer, au mieux des intérêts collectifs, le phasage des développements urbains.

Enfin, il nous semble que la réussite d'une politique foncière à la fois volontariste et garante de la liberté individuelle passe par une articulation équilibrée entre outils réglementaires, mesures contraignantes et mesures incitatives. Toutes les actions recensées dans notre schéma de départ peuvent être classées dans une de ces trois catégories.

Ainsi, ce qui relève de la révision des plans de secteur est généralement d'ordre réglementaire, la politique publique de production foncière dépend des incitants et certains outils, telle la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, constituent des contraintes. ».

Nous concluons ce résumé des travaux et résultats de 2001 en reproduisant ci-dessous le schéma de synthèse des propositions (p. 70-71) pour mener la révision des plans de secteurs, schéma intitulé « Réforme de la politique foncière en Région wallonne et objectifs de développements » :

Figure 1 : Réforme de la politique foncière en Région Wallonne et objectifs de développement



4. LE COLLOQUE 2002

Le deuxième colloque CPDT, organisé le 14 novembre 2002, eut pour thème « Gestion foncière et développement territorial ».

Cette manifestation fut l'occasion de présenter les résultats de recherches de deux années de subvention et de les compléter avec les interventions de quelques intervenants extérieurs et, bien sûr, des participants.

Les interventions du colloque portèrent sur les sujets suivants :

- LA GESTION FONCIÈRE EN WALLONIE LORS DES DERNIÈRES DÉCENNIES
- LE TERRITOIRE WALLON ET SA SURABONDANCE FONCIÈRE
- GESTION FONCIÈRE: RÉPONSES AUX PRESSIONS CONTEMPORAINES
- CHEMINS DE LA RÉGULATION FONCIÈRE, COMPARAISONS EUROPÉENNES
- LA GESTION FONCIÈRE EN WALLONIE
- GESTION FONCIÈRE ET HABITAT EN FLANDRE
- CONTRAINTES ET POTENTIALITÉS DES TEXTES JURIDIQUES
- L'ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE
- GESTION FONCIÈRE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET MOBILITÉ
- POLITIQUE PROFIL D'ACCESSIBILITÉ DES LIEUX ET PROFIL DE MOBILITÉ
- ARTICULER PROFILS D'ACCESSIBILITÉ DES LIEUX ET PROFILS DE MOBILITÉ
- LA REVITALISATION DES QUARTIERS ANCIENS À BRUXELLES
- MISE EN OEUVRE DES RÉSERVES FONCIÈRES DU PLAN DE SECTEUR

**Chapitre IV : SYNTHÈSE DES RESULTATS DE LA 1^{ERE}
ANNEE (RAPPORT OCTOBRE 2010)**

Le rapport proprement dit présente le résultat de l'examen de deux mesures spécifiques.

La première concerne l'emphytéose et le droit de superficie. L'analyse a abordé ces outils de mise à disposition du sol sous l'angle des conditions juridiques, des conditions économiques et des conditions d'échelle. Elle a aussi évoqué les conditions de gestion administrative d'une politique basée sur l'utilisation préférentielle de ces outils. De même, l'analyse aborde l'importante question d'égalité en termes de droits et de subventions entre ces outils et l'accession en pleine propriété. Des suggestions d'améliorations juridiques sont formulées, lesquelles sont de nature à permettre, à l'avenir, l'utilisation des outils à plus grande échelle.

La deuxième mesure étudiée dans le rapport est celle que nous avons temporairement nommée la « charge d'urbanisme en logement abordable », inconnue chez nous. Nous l'avons étudiée à travers la pratique de quatre de nos voisins, qui ont mis au point des outils forts différents en somme. Nous avons décrit les spécificités de chacun, les raisons de leur mise en œuvre et, surtout, les effets qu'ils peuvent potentiellement produire. Des réflexions critiques ont été formulées qui permettront au comité d'accompagnement de prendre en considération l'ensemble des éléments devant être pris en compte.

Les résultats exposés dans **le volume d'annexes** peuvent eux être résumés comme suit :

- La première annexe porte sur les outils de la politique foncière et émet un ensemble de considérations sur leur utilité et leur potentiel d'évolution quand ils existent déjà.
- La seconde et la troisième abordent le cas de la Flandre, région sur laquelle nous avons porté un regard appuyé car elle possède depuis 2009 une politique foncière et immobilière très volontariste. Politique dans laquelle se trouvent de nombreux éléments sources d'inspiration. Certains thèmes de travail proposés pour l'année à venir s'inspirent de la pratique mise en place de l'autre côté de la frontière linguistique à travers ce décret foncier et immobilier mais aussi via le code d'aménagement du territoire et le code du logement.
- La quatrième annexe décrit la pratique française d'imposition de logements sociaux dans la loi SRU. Cette étude est notamment éclairante – encourageante pourrions-nous ajouter – car elle met en lumière les premiers résultats positifs obtenus là-bas en terme d'effet sur les prix du foncier et de capacité d'adaptation des promoteurs privés face à ce type de contrainte. Elle aborde aussi, et c'est un élément très intéressant en terme d'option d'aménagement du territoire, l'éventualité de laisser aux communes le soin de spécifier les lieux où la mesure « charge d'urbanisme en logement abordable » mérite d'être appliquée.
- La cinquième annexe porte sur la politique foncière au Grand-Duché de Luxembourg. Là aussi, comme en Flandre, une politique volontariste est petit à petit mise en place, laquelle contient des éléments intéressants et potentiellement transposables en Région wallonne. Nous avons cependant montré que cet Etat a aussi fait des choix sectoriels en contradiction avec ses propres objectifs d'aménagement du territoire.
- La sixième annexe examine la pratique actuelle de l'emphytéose aux Pays-Bas et particulièrement dans trois de ses grandes villes. Alors que le manque de disponibilités foncières pose de gros problèmes aux communes (urbaines) dans le cadre de leur participation à la politique du logement (« ancrage communal »), la pratique que ces villes néerlandaises font de l'emphytéose généralisée est intéressante. Les bénéfices (notamment financiers) que nous avons décrits apportent d'intéressants éléments de réflexions, notamment pour les administrateurs et gestionnaires de régies foncières.
- La dernière annexe nous ramène en Région wallonne. Dans le cadre de l'examen de l'outil « charges d'urbanisme en logement abordable », nous avons jugé utile de procéder à une estimation du potentiel théorique qu'une telle mesure pourrait avoir dans notre région. Le

travail devra certes être complété et affiné. Mais il est déjà très indicatif sur la quantité annuelle de logements supplémentaires que pourrait générer la mesure.

Durant la deuxième année, nous avons eu l'occasion d'aller rechercher dans ces annexes des éléments intéressants que nous y avons recensé et décrit.

**Chapitre V : LES « CHARGES D'URBANISME EN
LOGEMENT ABORDABLE » CADRAGE POUR UNE
EVENTUELLE APPLICATION EN REGION WALLONNE ET
TESTS DE DIFFERENTES METHODES**

1. INTRODUCTION	43
2. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DE QUATRE PRATIQUES EXISTANTES	44
2.1 QUATRE LIEUX, QUATRE PRATIQUES	44
2.2 DE NOMBREUX CHOIX POSSIBLES	46
3. LA CHARGE D'URBANISME EN LOGEMENT AUJOURD'HUI	47
3.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	47
3.1.1 Voiries, espaces verts, équipements divers... et logement social	47
3.1.2 Possibilité de cession à titre gratuit	48
3.1.3 Des charges d'urbanisme non extensibles à l'infini	49
3.2 DE QUELQUES QUESTIONS DE DROIT EN RAPPORT AVEC LES CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT ...	50
3.2.1 Le fondement légal	50
3.2.2 Le respect du principe de proportionnalité	53
3.2.3 Le respect du principe de légalité	54
4. IMPACTS ATTENDUS	56
4.1 OBJECTIFS DE POLITIQUE DU LOGEMENT	56
4.1.1 Pallier l'insuffisance de résultats de la politique de logement	56
4.1.2 Favoriser la mixité sociale	56
4.1.3 Accélérer la production des logements	56
4.2 OBJECTIFS FONCIERS	56
4.2.1 Incidence sur les prix des terrains au niveau local	57
4.2.2 Incidence sur la densité	57
4.2.3 Incidence sur le prix des nouvelles unités de logements	58
4.2.4 Constitution de réserves foncières publiques	60
5. LES OPTIONS POSSIBLES POUR FAIRE NAÎTRE LA PRATIQUE	61
5.1 LÉGIFÉRER POUR OBLIGER	61
5.1.1 De nombreuses voies possibles	61
5.1.2 Généralisation à tous les projets de grande taille	61
5.1.3 Si non atteinte des obligations en logements publics (10 %)	62
5.1.4 Si communes ou zones spécifiques (ZIP, HT, ZACC...)	63
5.1.5 Différents curseurs à positionner	67
5.2 LÉGIFÉRER POUR PERMETTRE	67
5.2.1 Principe	67
5.2.2 Différents curseurs à positionner	68
5.2.3 Application au contexte wallon	68
5.3 PRESCRIPTIONS COMPLÉMENTAIRES ÉVENTUELLES	70
5.3.1 L'importance de la négociation lors de l'examen de la demande de permis	70
5.3.2 La densité	71
6. ESTIMATION DU POTENTIEL DE TROIS FORMULES DE CHARGES EN RW	73
6.1 INTRODUCTION	73
6.2 EXAMEN DE LA PRODUCTION ACTUELLE PAR TYPES DE PERMIS	73
6.2.1 Permis d'urbanisme pour des immeubles à appartements	73
6.2.2 Permis d'urbanisme pour des constructions groupées	76
6.2.3 Permis de lotir	80
6.3 TESTS DE DIFFÉRENTES MÉTHODES	82
6.3.1 Limites de l'exercice et choix opérés	83
6.3.2 La méthode luxembourgeoise	84
6.3.3 La méthode flamande	88
6.3.4 Là où il y a forte pression foncière (zones « HT + »)	91
6.4 CONCLUSIONS SUR LES TROIS TESTS EFFECTUÉS	94
7. REFLEXIONS CRITIQUES SUR LES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT »	96

8. CONCLUSION GENERALE.....	99
9. BIBLIOGRAPHIE	102

1. INTRODUCTION

La « charge d'urbanisme » peut être décrite comme une contrepartie des avantages découlant de l'octroi d'un permis. « Il s'agit d'une obligation complémentaire destinée à obtenir la participation du bénéficiaire du permis à la valorisation de certains éléments du patrimoine urbanistique commun ou à reporter sur le bénéficiaire du permis des obligations que l'autorité délivrante aurait dû prendre en charge à la suite de la mise en œuvre du permis, tel l'équipement de la voirie. »¹

Dans la note sur les outils juridiques de la politique foncière (cf. octobre 2010, annexe 1) ont été exposés les principaux types de charges d'urbanisme que permet la norme wallonne.

La présente note ne vise pas l'examen de chacune de ces charges mais analyse une formule non utilisée chez nous, que nous nommons « **charge d'urbanisme en logement abordable** ». ² Laquelle consiste à imposer à celui qui sollicite un permis d'urbanisation ou d'urbanisme une obligation de construire un nombre déterminé de logements dits « publics » ou de logements à coût modéré. C'est donc aussi l'obligation faite au secteur privé de participer à la création de logements « abordables ».

Dans le rapport d'octobre 2010 a été produite une analyse de la pratique de quatre de nos voisins en matière de charge d'urbanisme en logement (appelée « servitude d'urbanisme » en France). Charges qui peuvent porter sur du logement social mais aussi moyen ou « dédicacé » (handicaps, pensionnés, étudiants...).

Nous avons, depuis, porté un regard sur la pratique suisse.

Y ont été relevées et analysées les ressemblances et dissemblances de ces quatre expériences. Et leurs effets, attendus voire déjà constatés.

Y a également été relevé que la charge d'urbanisme en logement peut être appliquée aux projets immobiliers visant la production de logement mais aussi, par exemple, la construction de bureaux. Mais, puisque le CA d'avril 2010 a choisi de nous faire travailler sur les mesures foncières portant sur l'habitat, l'analyse présentée ici ne prend en compte que les cas de délivrance de permis visant essentiellement la production de logement.

Ceci dit, il est important de préciser que, si l'outil analysé est avant tout une mesure de politique sectorielle du logement, il est également susceptible de rencontrer – peu ou prou – des objectifs de développement territorial.

L'analyse présentée ici vise donc à décrire comment l'éventuelle application en Région wallonne d'une telle mesure pourrait rencontrer les principes du développement territorial et, ainsi, devenir un outil combinant les champs d'intervention sectorielle du logement et d'intervention transversale de l'aménagement du territoire.

¹ Rapport annuel 2009 de l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement, Bxl, 2010, p. 46.

² Le logement abordable comprend à la fois le logement social et le logement moyen (ou modeste).

2. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DE QUATRE PRATIQUES EXISTANTES

2.1 QUATRE LIEUX, QUATRE PRATIQUES

En **Flandre**, la mesure existe depuis qu'a été adopté le décret de politique foncière et immobilière, en 2009. Elle fait partie d'un « paquet » de mesures visant à planifier la création de « logements abordables », paquet comprenant des mesures que nous ne connaissons pas en Région wallonne, telles que : « l'objectif social contraignant » (définition en pourcentage par commune du nombre de logements sociaux à concrétiser), le « règlement communal logement social » ou « l'ordonnance urbanistique logement moyen », la « banque carrefour logement abordable ».

La charge s'impose aux organes publics ainsi qu'aux acteurs privés. Son principe est qu'elle oblige le promoteur/maître d'oeuvre à construire un pourcentage déterminé de logements sociaux lorsqu'il souhaite concrétiser un projet de construction ou un lotissement de taille importante. L'obligation s'applique aux cas suivants : 1° les lotissements d'au moins dix lots destinés à la construction d'habitations, ou d'une superficie au sol supérieure à un demi-hectare, quel que soit le nombre de lots ; 2° les projets de construction groupée d'habitations développant au moins dix habitations ; 3° la construction ou la reconstruction d'immeubles d'appartements où sont créés au moins 50 appartements ; 4° les projets développés par un même lotisseur ou maître d'ouvrage sur des zones contiguës totalisant ensemble au moins un demi-hectare.

Dans chaque cas, une offre de logements sociaux doit être concrétisée dans la proportion suivante : « 1° au moins 20 % et au maximum 40 % du nombre d'habitations et/ou de lots à réaliser, lorsque les terrains sont la propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publiques flamandes ; 2° au moins 10 % et au maximum 20 % du nombre d'habitations et/ou de lots à réaliser lorsque les terrains sont la propriété d'autres personnes physiques ou morales. »

Le lotisseur ou maître d'oeuvre peut exécuter la « charge » en nature (construction du logement puis vente à prix déterminé et plafonné) et/ou par vente du terrain non équipé à un organisme de logement social (vente du terrain non équipé à la valeur vénale fixée par expertise) et/ou par la location à une agence de location sociale. Exceptionnellement, la charge sociale peut être remplacée par une contribution de 50.000 € par unité non concrétisée, somme que la commune doit affecter à sa politique de logement.

Les projets pour lesquels est rendue obligatoire la création de logement social sont aussi soumis à une obligation de construction de logements modestes. Mais, dans ce cas, contrairement aux normes de logements sociaux qui peuvent fluctuer, des quotas fixes sont imposés : dans le cas d'acteurs publics ou semi-publics, il est de 40% moins le pourcentage de logements sociaux prévus ; dans le cas d'acteurs privés, de 20% moins le pourcentage de logements sociaux.

L'objectif du Gouvernement flamand est que, dans chaque projet de grande envergure, soit créé 40 % ou 20% (selon le type d'acteurs concernés) de logement abordable (c'est-à-dire un mixte de logement social et modeste).

Au **Luxembourg**, c'est la loi « pacte logement » (2008) qui a instauré l'obligation, formulée comme suit : « Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de

logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 fév. 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'art. 36 de la présente loi. » La loi n'est pas plus précise et n'est accompagnée d'aucun arrêté d'application. Compte tenu du fait que les aides au logement sont accessibles à une grande partie de la population, il est généralement reconnu que la mesure ne devrait rien changer, ou presque, à la situation existante.

En **France**, la mesure existe depuis 2006 mais a été modifiée en mars 2009. La loi française a créé un outil différent de ceux de Flandre et du Luxembourg. La loi offre la possibilité aux municipalités, lors de l'élaboration de leur « plan local d'urbanisme », d'identifier certains secteurs (zones) urbains ou à urbaniser dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, « un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ce pourcentage et les catégories de logements visées (du « logement locatif social » et/ou du « logement en accession sociale à la propriété ») doivent être déterminés pour chaque secteur du PLU. Le lieu d'application, la nature, le seuil à partir duquel l'obligation est créée¹ et l'ampleur de l'effort demandé aux promoteurs dépend donc de ce que décide d'imposer le pouvoir local dans son PLU et peuvent être spécifiques à chaque secteur. Nous avons décrit en annexe quelques exemples de concrétisation qui montrent la diversité des exigences potentielles des municipalités. Nous avons également montré que les communes peuvent aussi agir de leur propre initiative, sans cadre spécifique écrit et « normé ».

Enfin, en **Région bruxelloise**, une mesure existe depuis 2003 et est d'un type fort différent des trois autres.² Donnent lieu obligatoirement à l'imposition de charges d'urbanisme les permis concernant la construction ou l'extension : « 1° d'immeubles de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels dépassant le seuil de 500 m² de superficie de plancher ; 2° d'assemblées parlementaires et de leurs services, de missions diplomatiques, de postes consulaires de carrière d'Etats reconnus par la Belgique ou de représentations des entités fédérées ou assimilées de ces Etats, dépassant le seuil de 500 m² de superficie de plancher ; 3° de parkings à vocation commerciale indépendants de toute autre affectation et construits en hors sol et de plus de 24 emplacements. » L'art. 350 § 1er stipule la nature de ces charges d'urbanisme : « Les charges d'urbanisme portent prioritairement sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement de logements sociaux, assimilés aux logements sociaux, ou conventionnés et de leur environnement urbain, à proximité des projets qui les génèrent. [...] les charges peuvent notamment également porter de manière plus générale sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement des espaces, équipements et bâtiments publics, des voiries et des espaces verts ou sur la réalisation d'actes et travaux de mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique ou sur un autre type de logement que ceux visés ci-dessus ». L'art. 351 stipule que ces charges en nature peuvent être remplacées par une contribution en espèces. La loi bruxelloise a aussi cette spécificité de ne pas fixer de pourcentage de logement à réaliser quand la charge est imposée. Ces possibilités diverses expliquent que l'intention de départ de prioritairement faire produire du

¹ On parle en France d'une obligation débutant à partir d'une « surface hors œuvre nette » minimale (SHON) : 800 m² à Paris, 1200 m² à Nanterre, 1500 m² à Montpellier...

² Une ordonnance du 6 mai 2010 a adapté la mesure suite à l'annulation récente de la loi par le Conseil d'Etat. Cf. www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2010-05-19&numac=2010031260. Sur la mesure en RBC, voir l'intervention faite à l'occasion d'un des « Midis du Centre de droit public » : P. LEVERT (2009), *Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale : bilan et perspectives*, 39 p., sur <http://www.ulb.ac.be/droit/droitpublic/docs/Levert-23-11-09.pdf> ; le dossier d'Inter-Environnement Bruxelles : *Charges d'urbanisme : tout bénéfice ?*, dans *Bruxelles en mouvement*, novembre 2009, p. 1-11.

logement par les promoteurs ne soit presque jamais atteint : l'obligation est généralement remplacée par des aménagements de voiries, de la rénovation de patrimoine classé et, surtout, par une contribution « en espèces ». ³

2.2 DE NOMBREUX CHOIX POSSIBLES

Les quatre exemples décrits ci-dessus montrent la diversité des approches et des voies et moyens du pouvoir légiférant. En effet, la conception d'une « charge d'urbanisme en logement abordable » peut amener à la naissance d'une mesure :

- obligatoire ou facultative,
- déterminée par la municipalité au cas par cas ou par l'Etat de manière uniforme,
- qui ne porte que sur certaines des zones d'habitat de la commune,
- qui s'applique aux permis de lotir et/ou d'urbanisme,
- imposée aux opérations menées par le secteur privé et/ou le secteur public,
- appliquée dès 0,5ha de superficie de terrain ou dès une SHON de 1500 m², ou à tout projet de 10 lots au moins, ou dans le cas d'immeubles de 50 appartements minimum...,
- produisant du logement social et/ou du logement à coût modéré (ou moyen),
- produisant du logement social locatif et/ou de l'accession sociale à la propriété,
- qui n'est imposée qu'à un secteur : l'immobilier de bureaux, ou l'habitat,
- aboutissant en fin de processus à une cession de terrain à un opérateur public, au rachat par celui-ci du logement construit par le promoteur, à un logement cédé en location à une AIS, au paiement à la commune d'une somme forfaitaire en remplacement de la charge...

Des quatre pratiques étudiées, c'est sans conteste la Flandre qui a mis en place le système le plus ambitieux et le plus contraignant.

³ En termes de construction de logements, les chiffres fournis par l'AATL indiquent que la mesure est un échec. Voir Rapport annuel 2009, *op. cit.*, p. 47. Sur cet insuccès, voir aussi *Bruxelles en mouvement*, *op. cit.*

3. LA CHARGE D'URBANISME EN LOGEMENT AUJOURD'HUI

3.1 CONSIDERATIONS GENERALES

L'article 128 du CWATUPE offre au pouvoir délivrant le permis d'urbanisme la faculté d'imposer des charges d'urbanisme. Nous avons déjà abordé le sujet dans la note sur les outils fonciers de septembre 2010 (annexe 1).

L'usage qu'en font les communes, c'est-à-dire la nature des charges imposées, la fréquence d'utilisation (systématique ou non), l'ampleur des impositions mériteraient d'être analysés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. En prenant aussi en compte les conditions requises pour qu'elle produise de bons effets. Car cette mesure de dédommagement et/ou de taxation peut aussi avoir des effets non souhaitables. Par exemple si une commune les impose et sa voisine non, le promoteur sera en principe – à conditions égales par ailleurs – attiré par la commune n'y recourant pas.

L'analyse de l'usage qui est fait aujourd'hui de l'article 128 n'est pas l'objet de nos travaux.

Ci-dessous sont évoqués trois points particuliers permettant de cadrer le sujet dans la réflexion globale des charges d'urbanisme au service du développement territorial. Sont ensuite abordées les questions plus spécifiquement de droit.

3.1.1 Voiries, espaces verts, équipements divers... et logement social

Le cadre d'application de l'art. 128 a fait l'objet d'une circulaire ministérielle datée du 20 mai 2009. Dans laquelle des exemples de charges sont fournis, mais pas la charge en logement.

Et pourtant, la charge d'urbanisme en logement est déjà **partiellement** applicable en Région wallonne (voir ci-dessous, point « de quelques questions de droit... »).

Si elle ne peut en l'état être appliquée pour imposer la construction de logement moyen, elle peut déjà aujourd'hui l'être pour du logement social.

L'autorité délivrant le permis d'urbanisme peut en effet imposer la concrétisation de logement sur base de l'article 128 al. 2 du CWATUPE en ce qu'il énonce

« § 2. Sans préjudice de l'application de l'article 129 quater, à l'initiative du demandeur ou d'office, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance des permis à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ainsi qu'aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Outre la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution, les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou **d'équipements publics ou communautaires** ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires. »

Certes, la circulaire ministérielle du 20 mai 2009¹ qui explique et liste ce que peuvent être les charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUPE ne cite nullement la possibilité d'imposer la construction de logements sociaux. Dans le cas des possibilités qu'elle

¹ Moniteur belge du 3 décembre 2009, p. 75.048 et suivantes

énumère et détaille, elle décrit ainsi ce que recouvre la notion d'équipements publics ou communautaires :

« Réalisation de bâtiments, d'équipements publics ou communautaires :

La notion d'équipement communautaire a été définie par le Conseil d'Etat. Ainsi, un équipement communautaire est, par essence, destiné à promouvoir l'intérêt général, et doit être mis au service de la communauté, donc être accessible à tous dans des conditions raisonnables, même s'il est érigé et géré par une personne privée.

La réservation de terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics, des équipements publics (centres culturels, édicules pour cabines électriques à haute tension, parkings, plaines de jeux, etc.) ou des équipements communautaires (crèches ou maisons d'enfant, espace récréatif...) entre dans cette catégorie.

Restauration et mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique [...] »

Cette circulaire aurait pu faire écho de décisions du Conseil d'Etat qui reconnaît au logement social le statut d'équipement de service public.²

Le droit européen reconnaît lui-même explicitement le logement social comme un acte d'utilité publique :

« [...] la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui, à de multiples reprises, a été saisie de la question de la conformité de l'utilité publique alléguée pour exproprier tel ou tel bien. Dans ce contexte, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a estimé que, par exemple, rentrent dans le concept d'utilité publique, les expropriations poursuivies pour concrétiser l'aménagement prévu par les plans d'urbanisme, pour assurer la protection d'un monument ou d'un site naturel, pour rénover des bâtiments ou un quartier, réaliser un programme de logement social³, constituer une réserve foncière d'utilité publique⁴ ou encore pour assurer la non-constructibilité du littoral⁵. »

Le logement social est donc bien considéré d'utilité publique/équipement communautaire et peut ainsi être prévu aujourd'hui dans une charge d'urbanisme, même si la circulaire ministérielle n'y fait pas mention.⁶

3.1.2 Possibilité de cession à titre gratuit

Le CWATUPE offre la possibilité d'obliger le demandeur du permis

« à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires. »

La circulaire ministérielle du 20 mai 2009 précise :

« 6. Déclaration de cession de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements communautaires

Comme le prévoit l'article 128, § 2, alinéa 3, du Code, la délivrance d'un permis peut être subordonnée à une déclaration du demandeur s'engageant à céder gratuitement à la commune ou à la Région, quitte et libre de toutes charges et sans frais pour elles, la propriété des voiries, des espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires. Le demandeur doit marquer son accord sur le principe de la cession. La

² C.E., n° 197.983, 18 novembre 2009, Carpentier et crts.

³ C.E.D.H., 2 juillet 2002, Motais de Narbonne c. France, § 18.

⁴ Ibidem.

⁵ C.E.D.H., 11 octobre 2005, M.A. et crts c. Turquie, § 40.

⁶ Une commune du Brabant wallon, Ottignies-Louvain-la-Neuve, prépare des mesures sur ce point spécifique.

réalisation de la voirie doit être conforme au cahier général des charges pour les marchés de travaux de voirie ainsi qu'au(x) dossier(s) technique(s) spécifique(s) à ladite voirie. Elle devra faire l'objet d'un acte de réception des travaux dressé par l'autorité compétente. »

La possibilité d'exiger une cession à titre gratuit des logements produits est intéressante car elle amène l'autorité délivrant le permis à faire un choix important entre plusieurs options.

Si elle choisit la gratuité, elle ne pourra imposer – en raison de l'obligation d'agir selon le principe de proportionnalité - que relativement peu de logements sociaux et dans un nombre minimum de cas, c'est-à-dire dans le cas des opérations de grandes tailles (0,5 ha, 1 ha..). La cession à titre gratuit induirait donc de réduire les ambitions politiques de voir créé du logement social en quantité importante et, partant, de réduire le nombre de cas où la mesure aurait un effet induit de réduction des prix des marchés immobiliers locaux et/ou de densification (voir ci-dessous) et/ou de mixité sociale.

Par ailleurs, paradoxalement, la gratuité peut induire un appauvrissement financier des communes si les aménagements habituellement exigés sous forme de charges d'urbanisme « classiques » sont désormais à charge du budget communal.

L'option de la cession à titre gratuit des logements produits par la charge ne nous paraît donc pas recommandable.

3.1.3 Des charges d'urbanisme non extensibles à l'infini

Une nouvelle charge d'urbanisme, imposée de manière linéaire à tous les grands projets ou imposée au cas par cas, aura potentiellement pour effet d'obliger le délivreur du permis à abandonner tout ou partie de ses prétentions à imposer d'autres charges d'urbanisme « classiques ».

Du moins si l'on considère que la pratique communale d'aujourd'hui est performante, c'est-à-dire que les charges exigées sont au plus haut de ce qu'elles peuvent être.

Autrement dit, l'autorité ne peut pas sans limite charger la barque du promoteur. La limite étant le principe de proportionnalité de la charge par rapport au coût de l'investissement prévu. Elle devra faire un choix et peut-être abandonner ses éventuelles autres prétentions d'aménagement à charge du demandeur de permis.

La mesure pourrait donc avoir l'effet pervers suivant : la commune devrait prendre à sa charge un ou plusieurs aménagements sur sa cassette personnelle ou en abandonner l'idée... Avec comme corollaire un appauvrissement potentiel de la qualité urbanistique...

Cette question mérite donc de notre part et de celle du législateur une attention particulière.

L'idée, pour éviter les effets négatifs de cet ordre pourrait être d'imposer aux autorités délivrant les permis un principe de proportion : les charges d'urbanisme en logement doivent obligatoirement représenter un pourcentage de XX % des charges d'urbanisme pratiquées sur la commune. Ou l'application de ce principe à chaque demande de permis.

Pour se faire s'imposera l'usage généralisé du « registre des charges ».

La législation bruxelloise édicte que les communes doivent tenir un registre des charges d'urbanisme.⁷

De manière générale, pour le suivi des questions d'urbanisme, indépendamment de toute décision d'imposer des charges d'urbanisme en logement, il y aurait lieu de prendre une décision similaire en Région wallonne. Acte qui se justifie pour la double raison suivante :

⁷ Imposé depuis 2004, il ne serait toujours pas appliqué.

- la recherche d'un report efficient sur le demandeur de permis des coûts imposés aux autorités locales par son initiative,
- l'équité de traitement entre les différents demandeurs de permis.

L'usage des charges d'urbanisme en logement nécessiterait donc de mettre en place un relevé systématique des charges d'urbanisme de toutes natures.

Cette obligation pourrait être, dans un premier temps, introduite via circulaire ministérielle.

Précisons aussi, à ce stade, que nous avons prévu, dans le programme de travail à finaliser en septembre 2011, un point relatif au contenu d'une future base de données foncières à mettre au point aux niveaux local et régional. Les charges d'urbanisme devront assurément en faire partie.

Ce registre est un outil nécessaire mais pas suffisant.

Il faut, pour la commune, être en mesure de chiffrer le montant de charges (toutes) supportables (acceptables) par le demandeur du permis.

Si une troisième version de la présente note de recherche nous était demandée, nous pourrions alors traiter des méthodes et moyens pour procéder à cette estimation, préalable nécessaire à la fixation définitive de la charge. Traitement qui pourrait éventuellement aboutir à la proposition de produits de communication (vade-mecum) vers les communes.

3.2 DE QUELQUES QUESTIONS DE DROIT EN RAPPORT AVEC LES CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT

Les charges d'urbanisme posent de nombreuses questions juridiques comme en témoignent la jurisprudence, essentiellement du Conseil d'Etat, et la doctrine⁸.

Dans le cadre du présent rapport, il nous apparaît important d'aborder certaines d'entre elles, à savoir celle relative au fondement légal des charges d'urbanisme et celle du respect des principes de proportionnalité et d'égalité.

3.2.1 Le fondement légal

La première question que l'on doit se poser si l'on veut pouvoir imposer, à l'occasion de la délivrance de certains permis, une charge d'urbanisme sous la forme de la construction de logements sociaux, est celle de savoir si l'article 128 du CWATUPE, dans sa version actuellement en vigueur, peut servir de fondement à une telle charge.

Sous cette question, il y a en fait deux sous questions.

La première est liée au type de charge. La seconde, elle, a trait à la compétence de la rendre obligatoire.

3.2.1.1 Le fondement légal de la charge sous forme de construction de logements

L'article 128 du CWATUPE énonce ce qui suit :

⁸ Voyez notamment, F. HAUMONT, Les charges d'urbanisme, Amén.-Env. 1994, pp. 170-181 ; L. VANOOST, L'appréciation du bon aménagement des lieux au niveau des charges d'urbanisme, in L'urbanisme dans les actes, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 133-211 ; M. KESTEMONT-SOUMERYN, Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis, in La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 337-356 ; G. PARTSCH, Les charges d'urbanisme prévues à l'article 86, § 2, al. 2, du CWATUP, Les Cahiers de droit immobilier, 2000, pp. 3 et s. ; P. HENRY – N. VAN DAMME, Le permis de lotir et les charges d'urbanisme, Les Cahiers de l'urbanisme, Le permis de lotir, n° hors série mars 2001, pp. 73-93 ; Ph. LEVERT, Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale, Amén.-Env. 2008, pp. 258-273.

§1^{er}. Le permis visé à l'article 88, 89, 107 ou 127 est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit de bâtir ou d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, et pour autant que les conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'eau ne soient pas rencontrées pour la ou les parcelles concernées.

§2. Sans préjudice de l'application de l'article 129quater, à l'initiative du demandeur ou d'office, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance des permis à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ainsi qu'aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Outre la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution, les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires.

§3. Lorsque la demande de permis porte sur un bien situé le long d'une voie de la Région ou de la province, l'autorité chargée d'instruire la demande la soumet à l'avis de l'administration concernée.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer de manière générale sur la réglementation en vigueur en droit bruxellois dont le libellé est assez proche de celui du CWATUPE.

L'actuel article 100, § 1^{er}, du COBAT prévoit ce qui suit :

Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements.

En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Ils peuvent, en lieu et place ou complémentaiement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements.

Les charges sont mentionnées dans le permis d'urbanisme.

Dans un arrêt du 15 juin 2009⁹ sur un recours contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la liste des charges d'urbanisme mentionnée dans le droit bruxellois et la portée de l'adverbe « notamment ».

Pour le Conseil d'Etat, « *s'il est vrai que l'emploi du terme « notamment » implique que cette énumération n'est pas limitative, il ne pourrait toutefois en être déduit que le législateur ait eu l'intention de permettre à l'autorité de subordonner la délivrance d'un permis à toutes charges généralement quelconques, mais seulement à des obligations d'une nature comparable à celles que ces dispositions énumèrent; que les charges « en nature » (...) consistent en des travaux en relation immédiate avec la construction ou le lotissement autorisé par le permis, et ont pour objectif d'éviter qu'une opération immobilière rentable pour le maître de l'ouvrage ait des répercussions néfastes sur les finances du pouvoir public intéressé – le plus souvent la commune – en l'obligeant à réaliser des travaux qui profitent principalement au bénéficiaire du permis; qu'ainsi que l'indiquent la doctrine et les travaux préparatoires cités par la partie adverse, les charges « en numéraire » (...) sont une autre manière de permettre la réalisation des mêmes travaux, ceux-ci étant alors exécutés par l'autorité, mais financés par le bénéficiaire du permis ; que, dans un cas comme dans l'autre, il ne peut s'agir de travaux sans relation avec les ouvrages autorisés par le permis ; ».*

Si derrière ce considérant, il y a aussi la question de la proportionnalité de la charge – question sur laquelle nous reviendrons ci-après -, c'est aussi la nature de la charge qui est en cause.

En droit bruxellois, le COBAT mentionne explicitement « *la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit (...) d'immeubles de logements* »¹⁰. L'arrêt précité du Conseil d'Etat conduit à interpréter cette possibilité d'imposer une telle charge comme étant limitée à la réalisation de logements qui, par exemple, assure une mixité de fonctions au sein du quartier, mixité qui serait mise à mal par le projet à autoriser ou assure au sein de la fonction « logement » une mixité sociale qui ferait défaut du fait du projet.

Il ne s'agirait pas de pouvoir autoriser, comme charge d'urbanisme, la construction de logements sociaux sans lien, ne fût-ce qu'indirect, avec le projet autorisé.

Le libellé de l'article 128 du CWATUPE semble plus large que celui du COBAT. Encore que, lorsque l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP, les bâtiments dont il est fait référence sont des bâtiments publics ou communautaires. On sait, certes, que le Conseil d'Etat a – à juste titre – considéré que le logement social était de service public ou communautaire au sens de l'article 28 du CWATUPE¹¹. Néanmoins, l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 15 juin 2009 nous porte à suggérer de compléter explicitement l'article 128 pour s'assurer que l'imposition de la construction de logements sociaux **sans** lien avec le projet autorisé rentre bien dans la catégorie des charges d'urbanisme que le législateur wallon peut imposer.

3.2.1.2 Le fondement légal de l'imposition d'une charge d'urbanisme

⁹ C.E., n° 194.193, 15 juin 2009, U.P.S.I. et crts.

¹⁰ D. LAGASSE mentionne que sur 710.000 m² de bureaux autorisés de 1997 à 2000 en Région bruxelloise, 465.000 m² ont fait l'objet de charges d'urbanisme à concurrence de 35.000.000 € dont plus de la moitié a été affectée à la construction et à la rénovation de logements et environ un tiers à l'amélioration des espaces publics (in « Connaissance approfondie du droit administratif en rapport avec le notariat », ULB, note de cours, 2005, p. 114).

¹¹ C.E., n° 197.983, 18 novembre 2009, Carpentier et crts.

L'autre question qui doit être tranchée est celle de savoir si les autorités compétentes pour l'octroi d'un permis peuvent être tenues d'imposer, dans certaines circonstances, une charge d'urbanisme sous la forme de construction de logements sociaux.

A l'heure actuelle, l'article 128, § 2, al. 1^{er}, du CWATUPE mentionne que ces autorités « peuvent » subordonner l'octroi du permis aux charges qu'elles jugent utiles d'imposer.

Face à une faculté identique en droit bruxellois, le Conseil d'Etat a considéré, d'une part, qu'il n'était pas possible qu'un arrêté du Gouvernement exonère d'office certains permis de toute charge d'urbanisme¹² et, d'autre part, qu'il n'était pas possible non plus qu'un arrêté gouvernemental – il s'agissait en l'occurrence du Plan régional de développement – impose d'office, dans certains cas, une charge d'urbanisme¹³. En d'autres termes, pour le Conseil d'Etat, si le législateur régional a donné une compétence facultative notamment au collège communal, celui-ci doit pouvoir l'exercer librement dans un sens ou dans un autre. Il ne peut donc être contraint dans son choix d'imposer ou non une charge.

Ceci a conduit le Parlement bruxellois, par son Ordonnance du 14 mai 2009, à ajouter un 3^e § à l'article 100 du COBAT qui mentionne ce qui suit :

« Le Gouvernement détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire et fixe la valeur minimale des charges d'urbanisme imposées dans ces circonstances. Le Gouvernement peut également déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme, tant obligatoires que facultatives, est exclue. »

Si la Région wallonne entendait obliger notamment la commune à imposer telle ou telle charge d'urbanisme sous la forme de la construction de logements sociaux, il y aurait lieu de modifier en conséquence l'article 128 du CWATUPE pour habiliter le Gouvernement à prévoir une telle obligation. Cela vaudrait aussi évidemment pour une exonération d'office d'une telle charge.

3.2.2 Le respect du principe de proportionnalité

L'article 128 du CWATUPE mentionne que l'imposition des charges d'urbanisme doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité. Ce principe implique de rechercher l'adéquation entre l'action et le but recherché : il faut qu'il existe « *une relation raisonnable entre la mesure prise par l'autorité et les faits* »¹⁴.

On sait que, dans la pratique, il peut y avoir une négociation autour des charges d'urbanisme et de leur acceptabilité par le demandeur de permis. La circulaire ministérielle précitée du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP encourage spécifiquement le dialogue entre les communes et le demandeur de permis sur ce point.

En effet, concrètement, seul le demandeur de permis peut justifier de l'intérêt à contester la proportionnalité des charges qui lui sont imposées. Si un riverain se manifeste parfois, c'est pour s'opposer au caractère qu'il estime insuffisant des charges imposées¹⁵.

Dès lors, il est courant de considérer que ce qui est proportionnel est ce qui est accepté par le demandeur de permis.

Telle n'est pas nécessairement l'approche juridique orthodoxe.

¹² C.E., n° 194.193, 15 juin 2009, U.P.S.I. et crts.

¹³ C.E., n° 69.975, 3 décembre 1997, asbl Confédération nationale de la construction et crts.

¹⁴ O. DARMONT et D. BATSELÉ, 1985-1989 : cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux de droit administratif, A.P.T., 1990, p. 274.

¹⁵ C.E., n° 177.757, 11 décembre 2007, Biernaux ; C.E., n° 177.758, 11 décembre 2007, Carton de Tournai.

Dans un des arrêts précités, le Conseil d'Etat s'est spécifiquement prononcé sur la question de la proportionnalité d'une charge d'urbanisme. Pour notre Haute juridiction administrative, à propos du droit bruxellois qui imposait que des charges d'urbanisme soient perçues pour des changements de destination, alors même que des travaux ne sont pas effectués dans l'immeuble, il n'existe aucun rapport de proportionnalité entre le simple changement d'affectation d'un bien et l'obligation, mise à charge du bénéficiaire du permis qui l'autorise, de payer des montants fixés à 125 € par mètre carré, ce qui est de nature à entraîner des frais sans commune mesure avec le montant de l'investissement nécessaire pour opérer ce changement, investissement qui peut être insignifiant si des travaux ne sont pas entrepris. De ce fait, dit le Conseil d'Etat, l'arrêté attaqué dénature tant la notion de charges d'urbanisme que celle de rétribution, et méconnaît la proportionnalité imposée par le COBAT¹⁶.

Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son arrêt précité, la proportionnalité s'apprécie au regard du montant de l'investissement envisagé par le demandeur de permis et, s'il s'agit d'une charge d'urbanisme sous forme de numéraire, au regard des charges d'urbanisme sous forme de réalisation d'équipements, par exemple, qui auraient pu être imposées au demandeur de permis.

Si l'on peut adhérer au constat que la charge sous forme numéraire doit être en relation avec le coût des charges d'urbanisme que l'on pourrait imposer sous forme d'investissement pris en charge directement par le titulaire du permis, en revanche, il nous paraît réducteur de considérer que la charge d'urbanisme doit être proportionnelle à l'investissement projeté par le demandeur de permis.

Certes, dans le cas d'espèce tranché par le Conseil d'Etat, il s'agissait d'une charge en numéraire de 125 € par m² de plancher dont l'affectation était modifiée sans que cette dernière ne nécessite le cas échéant 1 € d'investissement. On peut admettre le constat, dans ce cas de figure, du non respect du principe de proportionnalité.

Mais il existe des cas où, incontestablement, la charge d'urbanisme restera proportionnelle nonobstant le fait que son coût n'est pas en proportion avec l'investissement envisagé. Ce sera le cas, par exemple, lorsque la voie d'accès dont la largeur est insuffisante pour permettre le projet doit être élargie sur des centaines de mètres.

Cela étant, il est vrai que si la charge d'urbanisme est imposée sous la forme d'une obligation de construire des logements sociaux, la proportionnalité de la charge sera examinée, en principe, uniquement par rapport au montant de l'investissement envisagé par le demandeur de permis.

On pourrait cependant avoir une autre approche dans les hypothèses spécifiques mentionnées précédemment pour assurer une mixité de fonctions au sein du quartier, mixité qui serait mise à mal par le projet à autoriser, ou pour assurer au sein de la fonction logement une mixité sociale qui ferait défaut du fait du projet.

3.2.3 Le respect du principe de légalité

Le principe de légalité implique que des personnes qui se trouvent dans la même situation doivent être traitées de manière identique.

En matière de charges d'urbanisme, ce principe doit aussi être respecté.

Il se fait que, en aménagement du territoire et en urbanisme, la similarité des situations n'est pas nécessairement aussi fréquente qu'on peut le penser à première vue. Comme le souligne le Conseil d'Etat, « *l'aménagement du territoire a pour but d'éviter une occupation anarchique des sols ; (...) légalement, cet aménagement doit être conçu tant au point de vue*

¹⁶ C.E., n° 194.193, 15 juin 2009, U.P.S.I. et crts.

économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la région, (...), l'application de ces principes a nécessairement pour conséquence que toutes les parcelles inscrites dans le périmètre d'un plan de secteur ne peuvent recevoir une affectation identique ; (...) il est dès lors inévitable que des zones ayant reçu des destinations différentes se jouxtent »¹⁷.

Si la Région wallonne s'orientait vers une politique d'imposition, sous forme de charges d'urbanisme, de construction de logements sociaux, le respect du principe de légalité ne s'opposerait pas à ce que, sous-région par sous-région – et cette distinction pourrait même se faire au sein du territoire d'une même commune –, le taux d'imposition soit différencié.

Il faut évidemment, dans une telle hypothèse, une justification de la différence de traitement. En d'autres termes, il faudrait mettre en exergue les éléments de différenciation dans les situations locales prises en compte qui justifient la différence de traitement.

En outre, dans la différence de traitement, il faudra non seulement la justifier par la différence de situation, mais aussi veiller à ce que la différence de traitement soit elle-même proportionnelle à la différence de situation.

¹⁷ C.E., n° 36.883, 23 avril 1991, Ledru; C.E., n° 57.086, 15 déc. 1995, Coenraets.

4. IMPACTS ATTENDUS

4.1 OBJECTIFS DE POLITIQUE DU LOGEMENT

De l'analyse que nous avons faite des pratiques de nos voisins, nous identifions trois principaux objectifs, déclarés ou non.

4.1.1 Pallier l'insuffisance de résultats de la politique de logement

Flandre et Luxembourg ont adopté une mesure linéaire pour **pallier l'insuffisance de résultats de la politique de logement** : face aux besoins non satisfaits, principalement de logements « abordables », ces deux autorités ont opté pour un programme politique (le décret de politique foncière et immobilière » en Flandre, la loi dite « pacte logement » au GDL) comprenant un ensemble de mesures devant permettre de changer la donne et d'assumer l'objectif quantifié de production de logements. La mesure « charges sociales d'urbanisme » n'est en fait qu'une mesure parmi d'autres. On dira donc que dans ces deux régions, vu l'importance des enjeux et les limites des politiques précédentes, la raison de l'implication obligée du privé dans la production de logements abordables est que « la fin justifie les moyens ». La Région de Bruxelles Capitale est à classer dans cette même catégorie : face à l'importante crise du logement qu'elle connaît sur son territoire, elle a choisi de faire participer à l'effort le privé mais, dans son cas, presque exclusivement le secteur de l'immobilier de bureaux.

4.1.2 Favoriser la mixité sociale

La France, dans les motivations exprimées pour justifier la mesure, met elle surtout en avant sa volonté de **favoriser la « mixité sociale »**, c-à-d de lutter contre la ségrégation sociale dans la spatialisation de l'habitat.¹ La possibilité est laissée aux communes de faire ce choix lors de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme. Selon un auteur, « *cette mesure s'applique essentiellement sur les quartiers qui jusque là étaient peu concernés par le logement social afin de permettre une meilleure homogénéité dans la répartition des HLM dans toute la ville et favoriser le développement de programmes sociaux. Et dans un département des Hauts de Seine où le prix du foncier explose, ce nouveau PLU doit permettre aux classes moyennes et modestes de continuer à se loger sur place* »².

4.1.3 Accélérer la production des logements

Sans que cela soit dit dans les documents officiels, il semble tout de même que le pouvoir public espère aussi que les logements sociaux ainsi produits soient livrés plus rapidement.

4.2 OBJECTIFS FONCIERS

Les effets repris ci-dessous sont ceux qui touchent directement la politique foncière et d'aménagement du territoire. Ils visent à illustrer le fait que la mesure « charges d'urbanisme en logement » peut induire d'autres effets que la production de plus de logements abordables et/ou la mixité sociale de nouveaux quartiers. Des impacts fonciers intéressants

¹ Sur le concept et les pratiques de mixité sociale en Belgique et à l'étranger, voir la toute récente étude de W. BERVOETS et M. LOOPMANS (2010), *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale »*, Bruxelles, STeR, juin 2010, 96 p.

² C. LEVRON, *La loi SRU : une loi en péril. Controverses et difficultés d'application*, mémoire Univ. Paris X, 2006-2007, p. 43 (http://www.memoireonline.com/05/08/1128/m_la-loi-SRU-une-loi-en-peril28.html).

peuvent naître des charges en logement, ce que nous avons déjà abordé en octobre 2010 (essentiellement en annexe 4). En voici le rappel.

4.2.1 Incidence sur les prix des terrains au niveau local

Une première incidence est le prix de vente du terrain nu.

Face à l'obligation qui lui est faite, le promoteur, pour maintenir sa marge bénéficiaire, peut avoir comme moyen d'action d'influencer le vendeur afin qu'il lui vende son bien à moindre prix. Ce qui peut avoir comme effet secondaire une diminution de la pression foncière locale.

Nous avons mentionné dans le rapport d'octobre 2010 des – premiers - témoignages français de ce type d'effet.

« **Influencer à la baisse le prix du foncier.** Pour justifier leur opposition, certains lobbys, en Flandre comme au Luxembourg, ont mis en avant leur conviction qu'elle allait avoir l'effet contre-productif suivant : le manque à gagner des promoteurs sera répercuté sur le prix de vente des autres logements des zones visées, ce qui renforcera la tendance haussière des prix du foncier et, partant, l'inaccessibilité d'une partie de la population à la propriété. L'étude que nous avons produite sur la pratique française – où, rappelons-le, l'adoption de la mesure est, là, facultative - donne à ce sujet des éléments très intéressants laissant penser que l'effet pourrait être contraire à la crainte exprimée. Un urbaniste qui a étudié ces questions écrit que, « *outré son efficience directe et sa vertu pour les finances publiques, ce mode de production présente l'intérêt de rétroagir sur les valeurs du foncier brut, en laissant aux opérateurs privés, souvent plus convainquants vis-à-vis des propriétaires que les pouvoirs publics, le soin d'infléchir à la baisse le prix des terrains pour tenir compte de cette obligation nouvelle. Au bout du compte, cette pratique apparaît comme une planche de salut pour booster la production sans trop mettre à contribution les collectivités locales déjà fragilisées.* »¹ Un autre promoteur, agissant dans une commune de 12.500 habitants située dans les Bouches du Rhône, évoque sa réaction face au règlement municipal imposant 50 % de logements sociaux sur les zones urbaines : « *Dès que nous savons ce que la collectivité attend de nous, nous commençons à travailler et c'est en fonction des demandes de la mairie et des objectifs de notre clientèle privée que nous pouvons élaborer un programme, en entretenant cette concertation avec les responsables techniques et de l'urbanisme des communes pour établir un programme cohérent mixte avec à la fois du social et des logements privés. C'est la commune qui définit le nombre de logements sociaux qu'elle souhaite sur l'opération ainsi que la taille et leur typologie. La seule difficulté que nous rencontrons au départ est de trouver un bon compromis avec le propriétaire du terrain, car bien entendu, lorsque nous, professionnels, nous vendons de la SHON à un opérateur social, nous savons que nous perdons de l'argent. Il faut alors équilibrer le bilan quelque part et cela se négocie avec le propriétaire. En revanche, ce système a pour effet, dans notre région, de stabiliser depuis quelques temps le coût foncier qui partait dans des sommes où l'on ne maîtrisait rien. A partir du moment où nous avons cette bonne concertation, où nous savons où nous allons, quel type et le nombre de logements sociaux la mairie attend de nous, cette dernière nous indique le bailleur social qu'elle souhaite pour cette opération. Il suffit ensuite de trouver un bon compromis avec cet opérateur social. Nous en avons trouvé un avec qui nous travaillons depuis quelques temps en concertation. Nous lui imposons que notre société vise son permis pour qu'il s'intègre bien dans l'opération globale. Nous essayons de travailler avec son architecte de manière que l'opération mixte social/privé vive bien. Ensuite nous présentons le projet à nos clients privés. Dès que l'on parle social, les gens ont parfois peur. Nous essayons de leur expliquer exactement qui va venir dans ces logements. Nous gardons la majorité dans les « Association syndicale libre » créées pour que les acquéreurs privés puissent toujours prendre des décisions définitives de concert avec le social. Toutes les opérations mixtes que nous avons menées dans la région jusqu'à aujourd'hui se sont déroulées sans problème.* »²

4.2.2 Incidence sur la densité

¹ ID.

² Notre rapport d'octobre 2010, p. 15.

Les promoteurs peuvent également avoir comme réaction d'accroître la densification. Ici aussi, l'étude du cas français a confirmé cette incidence.

Mais une incidence négative de la densification est celle-ci, mentionnée en octobre 2010: « il convient d'attirer l'attention sur un phénomène quasi systématiquement constaté, à savoir le fait que plus une parcelle a une superficie limitée – tout en permettant bien évidemment d'exercer l'usage auquel elle est destinée –, plus le prix au mètre carré est élevé, sachant que le marché retient le coût global d'acquisition d'une parcelle plutôt que le coût au mètre carré. Plus le terrain est petit, moins il coûte globalement, ce qui permet au vendeur de demander un prix plus élevé au mètre carré. » (octobre 2010, annexe 1).

Ce contre effet est à connaître sans que nous puissions ici proposer de mesure correctrice.

4.2.3 Incidence sur le prix des nouvelles unités de logements

Le prix du terrain est une chose. Le prix de vente de l'unité de logement – le « prix de sortie » - est une autre donnée à prendre en compte.

4.2.3.1 Le prix des logements publics issus de la charge

Le prix d'acquisition est dans la pratique le résultat de la négociation entre le producteur du logement et l'acheteur. C'est une règle universelle dans un marché libre.

La réussite d'une opération d'obligation de « charges en logement » passe par la détermination de prix plafonnés. Mais pas seulement.

La pratique en cours montre que ces opérations doivent passer par la création d'un partenariat de confiance entre les promoteurs et les sociétés de logement de services publics, chacun ayant intérêt à trouver un accord équilibré pour assumer ses missions propres et atteindre ses objectifs.

Il est donc question ici – a minima - de période d'adaptation pour qu'une pratique « gagnant-gagnant » se mette en place entre acteurs (autorité, vendeur, promoteur et acheteur) plutôt que d'impossibilité de concrétiser une baisse du coût pour l'autorité publique.

L'objectif pour l'autorité publique est d'aboutir à la création de logements abordables à coût moindre que si elle avait dû elle-même les produire.

En octobre 2010, nous rapportons deux cas concrets :

« Les expériences que nous avons analysées sont récentes et ne peuvent donner lieu à aucune conclusion quantitative sur le gain financier pour la collectivité. Mais des témoignages laissent à penser que le coût pour l'Etat (la collectivité) d'un logement pourrait vraisemblablement être moindre via cette procédure.¹ Nous écrivons en annexe que « *Un urbaniste de Montpellier, M. JAMOT, auteur d'une étude sur la production de logement social sur le territoire de la région de Languedoc-Roussillon², rapporte que 28 logements sociaux ont pu être réalisés en plein cœur de Montpellier à l'aide de cette disposition avec une charge foncière consentie par l'aménageur privé de seulement 214 € le m² utile, soit un niveau inférieur à celui pratiqué dans les ZAC publiques. Le même mécanisme a été utilisé dans un lotissement de Maguelonne où l'aménageur privé a cédé 25 charges foncières à l'opérateur de l'agglomération, au prix minoré de 260 € le m² utile. »*

4.2.3.2 Le prix des logements classiques

Un effet redouté est que le prix de l'unité logement non sujette à l'imposition soit plus élevé qu'en cas de non usage de charges d'urbanisme.

¹ Ceci reste à vérifier, en prenant en compte tous les coûts directs et indirects, et pas seulement le seul prix d'achat du logement.

² C. JAMOT, *Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon*, dans *Etudes Foncières*, n° 143, janvier-février 2010, p. 43-46.

Autrement dit, que le manque à gagner du promoteur soit répercuté sur le prix de vente de ces logements. Et que cette réaction ait comme conséquence de ne plus permettre à la catégorie de clients juste à la limite de pouvoir acheter de devenir propriétaires.

Faut-il vraiment craindre cela ?

Comme relevé ci-dessus, les premiers retours d'expériences que nous avons collectés en France permettent de penser que la diminution de la marge bénéficiaire due à la vente à prix négociés et conventionnés des logements sociaux produits peut être compensée par le prix d'achat du terrain et/ou une meilleure densification.

L'avis suivant, formulé dans une publication d'un groupe de travail sur la production de logement collectifs¹, estime le contraire :

« Il conviendrait également « d'arrêter de faire financer le foncier du logement social par le logement privé », ce qui constitue un vrai obstacle à la baisse des prix pour l'acheteur, et ce d'autant plus que « le principe de péréquation est normal à l'échelle de la fiscalité locale, pas de l'opération d'aménagement (1) ». (p. 19)

La note (1) étant :

« Avec cette expression, Françoise Bonnet (Nexity Apollonia) fait référence au phénomène suivant.

Depuis la loi SRU, les aménageurs demandent de plus en plus aux promoteurs d'intégrer des logements sociaux dans leurs programmes de logements. La part du foncier affectée au logement social est souvent vendue au promoteur à un prix moins élevé que le foncier affecté au logement libre, mais cet écart de prix est en général insuffisant pour compenser le différentiel de prix de vente, d'autant que la différence entre le coût de construction des logements libres et celui des logements sociaux n'est pas toujours significative (notamment, s'agissant des programmes destinés à des primo-accédants – dont les prestations sont ajustées de manière à comprimer les prix de vente – alors même que les exigences qualitatives des sociaux ont tendance à augmenter).

Aussi, la réalisation des seuls logements sociaux se fait souvent à marge négative pour le promoteur. Mais, en pratique, le promoteur raisonne de manière consolidée sur l'ensemble du programme, logements libres et sociaux compris. Toutes choses égales par ailleurs, il va donc compenser le manque à gagner sur le logement social par une augmentation du prix de vente sur le logement libre. Ce qui revient à dire que l'acquéreur d'un logement libre du programme va en partie financer les logements sociaux du même programme.

Autrement dit, la péréquation s'exerce au niveau de la seule opération d'aménagement, alors que cette nécessaire solidarité pourrait légitimement être mise en œuvre par une population plus large socialement (sans se limiter aux acquéreurs de logements neufs) et géographiquement (sans se limiter aux acquéreurs de logements neufs sur cette opération d'aménagement). Au-delà de la question politique (à quelle échelle la solidarité doit-elle s'exercer ?), ce phénomène conduit à majorer le prix des logements neufs, et rentre ainsi en contradiction avec la volonté du gouvernement de favoriser l'accès à la propriété au grand nombre ». (p. 41) »

Cet avis, à nouveau exprimé l'année suivante², est certes à prendre en compte. Il semble cependant faire l'impasse des retours d'expériences que nous évoquons ci-dessus, montrant que le promoteur peut réagir pour que le « toutes choses égales par ailleurs » ne soit pas de mise. C'est-à-dire qu'il peut agir en jouant sur le prix d'achat du foncier, par densification, par négociation avec l'autorité...

¹ *Housing platform. Plate-forme d'échanges sur le coût de construction et la qualité des logements collectifs. Comparaison entre six projets en France et six projets ailleurs en Europe*, Collection Les miniPA, n° 37, mai 2009, p. 19 et 41.

² *Housing platform 2. Plate-forme d'échanges sur le coût et la qualité des logements collectifs. Essai comparatif entre cinq projets en France et cinq projets aux Pays-Bas*, Collection Les miniPA, n° 38, mars 2010, p. 25-26.

A ce stade, dans l'attente de plus nombreux retours d'expérience confirmant ou infirmant les premiers constats, cet impact négatif de répercussion sur les prix du logement libre ne nous semble pas acquis.

Relevons aussi que, déjà aujourd'hui, les charges d'urbanisme telles l'aménagement d'une voirie, d'un parc, d'un rond-point ou d'une crèche sont également susceptibles - ni plus ni moins que les charges logements - d'être répercutées dans le prix de vente des logements privatifs produits.

Cela s'est-il dans les faits produits, à quelle hauteur ? Seule une étude spécifique permettrait de répondre à cette question. Etude qui permettrait aussi de vérifier si les charges d'urbanisme ont provoqué chez les promoteurs un changement de comportement visant à agir plus systématiquement sur le prix de vente ou la densification et avoir comme effet indirect une détente du marché foncier local dans certaines zones.

4.2.4 Constitution de réserves foncières publiques

La loi française prévoit un droit de délaissement qui permet aux propriétaires à qui la « servitude d'urbanisme en logement » est imposée de s'acquitter de leur obligation par cession du foncier.

« La servitude [en logement], qui s'applique seulement aux constructions neuves, est levée après la réalisation des programmes définis par le PLU ou après la cession de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme à un opérateur social.

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. **Il compense les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété en contraignant la collectivité locale à acquérir leurs terrains lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés.** »¹

En Suisse, la possibilité de convertir la « charge » en cession de foncier existe également :

« Selon les cas, la loi oblige à construire un minimum de 25% à 50% de logements sociaux. Par exemple, pour un projet sur une zone de fond villa déclassée après le 1er janvier 2007, l'opérateur immobilier doit construire un minimum de 15% de LUP [logements d'utilité publique] et 15% de HM (ou coopératifs), ou alors il doit céder 25% du périmètre à l'Etat, à une commune, ou autre organisme sans but lucratif afin qu'il réaliste du LUP »²

La « charge d'urbanisme en logement abordable » peut donc indirectement conduire à la cession de foncier plutôt qu'à la concrétisation de logements.

¹ F. ZITOUNI, *PLU et logement. Fiche n° 4: servitudes de logements*, 28 juillet 2008, p. 2, sur http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4880_aa713dd68.pdf

² V. BORCARD, *Les LUP [Logements d'utilité publique] vont entrer dans Genève*, dans *Habitation. Revue trimestrielle de la section romande de l'Association suisse pour l'habitat*, mars 2009, p. 27.

5. LES OPTIONS POSSIBLES POUR FAIRE NAÎTRE LA PRATIQUE

Dans les quatre pratiques décrites en septembre 2010 se trouvent deux grandes options qui traduisent des objectifs et techniques fondamentalement différents :

- l'imposition aux communes de les mettre en oeuvre
- la permission accordée aux communes d'activer ou non la mesure.

Aux pratiques observées chez nos voisins, nous ajoutons ci-dessous une option non rencontrée : imposer les charges en logement de manière généralisée mais dans des zones déterminées, par exemple là où la pression foncière est très élevée. C'est-à-dire selon une approche spatialisée.

La description proposée ci-dessous vise à analyser en quoi, au-delà de répondre à un objectif sectoriel de production de logements sociaux et modérés, les charges peuvent servir les principes du développement territorial et, partant, selon quelles conditions d'application.

5.1 LEGIFERER POUR OBLIGER

5.1.1 De nombreuses voies possibles

Dans l'étude des questions de droit (ci-dessus) a été décrit ce que les normes wallonne et bruxelloise permettent déjà et les (légères) modifications à apporter à l'art. 128 du CWATUPE pour clarifier l'usage des charges d'urbanisme en Région wallonne.

Autre chose est de déterminer l'objectif de la décision politique.

S'il s'agit d'imposer la pratique des charges en logement, différentes voies sont envisageables qui permettent d'atteindre des objectifs sensiblement différents.

Voici ci-après la description des trois principales.

5.1.2 Généralisation à tous les projets de grande taille

Le Luxembourg a choisi une mesure linéaire sans exception : en cas de « Plan particulier d'Aménagement » (PAP), tout projet de minimum 1ha se voit imposer une obligation de 10 % de logements à coût modéré (soit les logements pour lesquels les individus peuvent obtenir une aide financière de l'Etat).

L'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain de 2004 est complété par le paragraphe suivant :

«(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 fév. 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'art. 36 de la présente loi.»

La charge est donc généralisée de la même manière partout et aucune commune ne peut en principe s'y soustraire.

Dans le pratique, le fait que l'obligation soit, au GDL, de produire du logement à coût modéré permet aux promoteurs concernés de ne produire que du logement « moyen » sans nullement produire du logement social.

Les critères de charge choisis au GDL peuvent être qualifiés de peu contraignants. Des entretiens que nous avons eu avec l'Administration de l'aménagement du territoire, il est même estimé que la mesure n'imposerait aux promoteurs rien de supplémentaire que ce qu'ils font déjà dans la pratique (prévoir au moins 10 % de logement à coût modéré).

Si le choix était fait d'imposer en RW à tous les projets de grande taille des charges en logement, il y aurait bien sûr possibilité d'adopter des obligations plus fortes (dès 0,5 ha et 20 %) ou plus ciblées (par exemple 10 % de logement social et 5 % de logement moyen).

Nous avons chiffré ce que produirait cette mesure si elle était appliquée en RW. La méthode utilisée et les résultats obtenus sont donnés en point 5 ci-dessous.

5.1.3 Si non atteinte des obligations en logements publics (10 %)

Nous prenons dans ce cas l'exemple flamand comme référence, où une pratique fort différente de celle du GDL a été mise en place.

En Flandre, la mesure fait partie d'un vaste programme de dispositions foncières, d'aménagement et de logement qui astreint avant tout les autorités publiques régionales, locales et provinciales, ainsi que les acteurs semi-publics. Nous avons décrit ce dispositif complexe dans le rapport de septembre 2010 (annexes 2 et 3). Complexe car les mesures et charges imposées aux communes varient suivant qu'il s'agisse de logement social locatifs ou acquisitifs ou de logements moyens. Complexe aussi parce que les règles varient suivant le degré de résultat concret et le pourcentage atteint par rapport à des objectifs quantifiés fixés pour chaque commune par le Gouvernement.

Les principaux éléments à mentionner ici sont ceux-ci :

- Les communes se voient d'abord chacune notifiées un « **objectif social contraignant** », c'est-à-dire une obligation de production de nouveaux **logements sociaux locatifs**. Toute commune doit, dans le délai du RSV (10 ans), réaliser une augmentation de 1,66 % des logements sociaux. Mais cet effort de 1,66 % peut être majoré là où le pourcentage de logements sociaux n'est pas plus élevé que 3 % ou être levé là où l'offre effective est de 9 % minimum. 166 des 308 communes flamandes (soit 54 %) étaient à 9 % minimum au moment de l'adoption du décret. L'effort à accomplir en dix ans par les autres communes a été chiffré à 2900 logements sociaux locatifs (cf. septembre 2010, annexe 2, p. 57).
- Les communes ont une obligation de production de **logements sociaux acquisitifs et de « lots sociaux »** traduite elle aussi en obligation chiffrée (21.000 logements acquisitifs sur l'ensemble de la Région et 1000 « lots sociaux »).
- Les communes ont l'obligation supplémentaire **d'activer 25 % de la superficie totale des terrains à bâtir propriétés d'acteurs publics et de les consacrer au logement social**.¹

Ceci étant, le DPFI flamand (décret de politique foncière et immobilière) prévoit une mesure spécifique :

- **Les charges d'urbanisme en logement.**

Là où n'existe pas une offre de logements sociaux locatifs de 9 %, tous les projets de grande taille (à partir de 0,5 ha) sont obligatoirement soumis à ces charges.

Sur chaque projet de cette ampleur doit être prévue une offre de logement abordable (= social + modeste) équivalant à 40 % s'il s'agit d'une promotion publique et de 20 % si la promotion est privée. Reste à faire le choix du type de logement à imposer. La Région impose une fourchette de logements sociaux : le logement social produit par cette charge devra être situé respectivement entre 20 et 40 % (si terrains publics) et 10 et 20 % (si

¹ Point qui a fait l'objet d'une modification décrétole en 2010.

terrains privés) du total créé sur la zone mise en oeuvre.¹ Autrement dit, la marge de manœuvre de l'autorité, lorsqu'elle traite d'un permis tombant sous le coup de la mesure charges d'urbanisme, est donc située entre une imposition de charge totalement en logement social ou au minimum pour moitié. Le restant étant alors du logement modeste.

Les conditions techniques d'application de ces mesures ont été décrites dans l'annexe 2 du rapport de septembre 2010 (p. 37-42), à laquelle nous renvoyons pour approfondissement.

En Flandre, l'objectif est de produire plus vite et à moindre coût du logement public en vue de procéder à un « rattrapage conséquent » visant à résoudre la crise du logement. Pour ce faire, la Flandre a choisi de mettre désormais aussi à contribution le secteur privé. Lequel est, de manière générale, convié à participer lui aussi au marché du logement social, ce que nous relevions en septembre en écrivant :

« Si les acteurs publics et semi-publics sont les premiers impliqués dans la réalisation de logements abordables, les acteurs privés sont également mis à contribution. L'accès au marché du logement social, traditionnellement réservé aux sociétés de logement social, est en effet désormais accessible à tout le secteur (semi) public, mais également au secteur privé, à des conditions analogues à celles applicables aux sociétés de logement social. L'idée maîtresse de ce principe est que le résultat importe plus que le type d'acteurs qui y a concouru.

Outre l'accélération de la mise en œuvre de nouveaux logements, l'intervention du secteur privé a également pour but de permettre une répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire flamand, ce qui, on l'a vu, constitue un des objectifs du Code du logement.

Toutefois, le secteur public et semi-public reste le premier acteur en termes de création de logements sociaux. Ainsi, des 21.000 logements acquisitifs projetés, 17.000 doivent être réalisés par les pouvoirs (semi) publics, et les 1.000 lots sociaux doivent tous être mis en œuvre par le (semi) public. »

Nous avons estimé ce que produirait en RW la méthode flamande en appliquant une obligation similaire (en la simplifiant toutefois) aux communes n'ayant pas, chez nous, atteint les 10 % de logements sociaux. Les résultats complets sont fournis en point 5.

5.1.4 Si communes ou zones spécifiques (ZIP, HT, ZACC...)

Une troisième approche dans la catégorie « obligation », non rencontrée dans les pratiques de nos quatre voisins, est celle qui consisterait à définir sur le territoire des zones spécifiques sur lesquelles serait imposée une charge d'urbanisme en logement.

Nous avons abordé plus haut (« De quelques questions de droit en rapport avec les charges d'urbanisme ») le caractère légal de cette possibilité d'imposer des charges d'urbanisme en logement à certaines parties du territoire régional, voire à certaines parties seulement d'un territoire communal.

L'application peut se faire de deux manières :

- l'imposer uniquement dans certaines zones répondant à tels ou tels critères,

¹ Le législateur a même prévu une obligation plus importante encore dans le cas d'une promotion faisant suite à un changement d'affectation ou à l'adoption d'un plan d'affectation : en effet, dans le cas de zones de logements nouvellement créées via changement d'affectation - dans lesquelles des affectations « douces » (agriculture, bois, autre zone verte, nature) ou des zones d'extension d'habitat ou de réserve de logement sont transformées en zone de logement, ou si le projet est développé dans le cadre d'un RUP - les autorités (semi) publiques sont tenues de réaliser 40 à 50% de logements abordables, et les privés entre 20 et 25%. Les pourcentages peuvent être ramenés respectivement à 20 et 10% uniquement après motivation.

- diminuer ou renforcer les charges dans certaines zones tout en appliquant une obligation de charge de base partout.

Des variantes sont ensuite possibles en procédant au renforcement ou à la diminution des charges au cas par cas.

Par exemple, les communes reconnues à forte pression foncière pourraient être obligées d'appliquer des charges d'urbanisme en logement.

La décision du législateur devra rencontrer les deux principes suivants : être basée sur des critères objectifs et être proportionnée.

La question sous-jacente est celle d'une éventuelle discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.¹

Le principe est le suivant : pour qu'il n'y ait pas de discrimination, il faut que les personnes se trouvant dans la même situation soient traitées de manière identique ou que des personnes qui se trouvent dans des situations différentes ne soient pas traitées de la même manière.

Dès lors, on peut appliquer un traitement différencié, par exemple dans les charges d'urbanisme imposées à des projets en situation différentes.

Cela suppose cependant deux choses.

- Il faut démontrer objectivement qu'il y a une différence de situation.

En aménagement du territoire et en urbanisme, tant le Conseil d'Etat que la Cour européenne des droits de l'homme admet que l'on est rarement face à des situations parfaitement identiques parce que, en définitive, il y a peu de situations homogènes.

Même deux terrains contigus de même superficie, sis le long d'une même voirie et du même côté de celle-ci se différencient ne fût-ce que par leur éloignement différent du centre de la ville ou du village.²

- Il faut démontrer que la différence de traitement est proportionnelle à la différence de situation.

Appliquées à notre problématique, cela implique de démontrer par des éléments objectifs que la différenciation de traitement dans les charges d'urbanisme repose sur une différence de situation. Si on prend l'exemple des zones de forte pression foncière, il faudra objectiver cette situation par des éléments non contestables.

Par ailleurs, l'importance de la différence de traitement sera un élément de contrôle de la légalité de la charge. Si la charge représente 50% du programme de logements dans telle commune et n'est que de 10% dans une autre, est-ce que le delta est proportionné à la différence de situation? A démontrer !

Même raisonnement si l'on veut dispenser certaines communes ou certaines zones : il faut objectiver la différence de traitement. Même la discrimination positive doit être justifiée.

Ces conditions respectées, il sera possible de traiter différemment certaines zones en vue de rencontrer des objectifs de développement territorial via des charges d'urbanisme en logement.

Lesquelles par exemple ?

¹ Art. 10. Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. L'égalité des femmes et des hommes est garantie. Art. 11. La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.

² C.E., n° 27.675, 13 mars 1987, Solvyns.

a) Les zones à forte pression foncière

Décision pourrait être prise d'imposer les charges d'urbanisme en logement dans les seules communes dont le prix du foncier dépasse de x % le prix moyen régional. Ou de majorer les charges si elles étaient par ailleurs aussi imposées partout en Région wallonne.

L'article 174 du CWATUPE traite des zones d'initiatives privilégiées comme suit :

« **Art. 174.** § 1er. Selon les dispositions arrêtées par le Gouvernement, des zones d'initiatives privilégiées sont créées dans le but de permettre des aides spécifiques et l'adaptation des aides existantes dans certaines zones géographiques déterminées.

§ 2. Le Gouvernement délimite les zones d'initiatives privilégiées dont :

1° des zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale ;

2° des zones de requalification des noyaux d'habitat qui concernent les quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population ;

3° des zones de développement global de quartier où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ;

4° des zones de cités sociales à requalifier abritant une population similaire définie en 3°.

§ 3. Selon les modalités qu'il fixe, le Gouvernement détermine les opérations qu'il estime nécessaires dans les zones d'initiatives privilégiées. »

Les ZIP 1 sont les communes où, en 1991, les prix de vente moyens des terrains étaient supérieurs de plus de 50 % à la moyenne régionale.

Le principe est que, sur ces zones, certaines aides au logement sont amplifiées ou créées.

Y appliquer une obligation de charges d'urbanisme en logement consisterait en un total changement de l'approche : ce ne serait plus seulement des aides supplémentaires accordées aux pouvoirs publics ou à des particuliers mais aussi une obligation imposée aux grands projets de logements développés sur ces zones.

Les communes en ZIP 1 étaient au nombre de 9.

En 2009, le précédent Gouvernement a actualisé cette liste pour tenir compte de l'évolution importante rencontrée depuis 1991.

Deux catégories ont vu le jour qui comprenaient ensemble 51 communes :

– zone à forte pression immobilière :

Burdinne, Chaudfontaine, Eghezée, Ellezelles, Esneux, Fernelmont, Gembloux, Genappe, Gesves, Jalhay, Jodoigne, La Bruyère, Namur, Nandrin, Neupré, Orp-Jauche, Sprimont, Thimister-Clermont, Tubize, Walhain, Wasseiges.

Le critère de sélection est que le prix moyen de l'immobilier dépasse de 35 % au moins le prix moyen pour toute la Région wallonne.

– zone à très forte pression immobilière :

Arlon, Assesse, Attert, Aubel, Beauvechain, Braine-l'Alleud, Braine-le-Château, Chastre, Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Etienne, Etalle, Flobecq, Grez-Doiceau, Incourt, Ittre, La Hulpe, Lasne, Mont-Saint-Guibert, Nivelles, Olné, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Perwez, Profondeville, Raeren, Ramillies, Rixensart, Somme-Leuze, Villers-la-Ville, Waterloo, Wavre.

Le critère de sélection est que le prix moyen de l'immobilier dépasse de 50 % au moins le prix moyen pour toute la Région wallonne.

Étaient maintenues dans ce règlement les zones à forte pression foncière existantes en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994.

Le Gouvernement actuel a proposé fin 2009 une réforme des aides au logement nommée « Habitat pour tous » (HT), réforme qui vient de faire l'objet d'une évaluation du Ministre après un an d'application.¹

Ont été déterminées trois nouvelles catégories de communes où des types d'aides spécifiques sont appliqués :

- « HT » : les 191 communes wallonnes qui ne sont pas reprises dans les deux catégories suivantes (soit 72,9 % d'entre elles).
- « HT + » : 39 communes (14,9 %) où s'exerce une pression immobilière (plus) importante. Cette catégorie fusionne les deux catégories de 2009² :

.Arlon, Assesse, Attert, Aubel, Beauvechain, Braine-l'Alleud, Braine-le-Château, Chastre, Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Etienne, Dalhem, Erezée, Fernelmont, Grez-Doiceau, Hélécine, Incourt, Ittre, Jalhay, Jodoigne, La Bruyère, La Hulpe, Lasne, Messancy, Mont-Saint-Guibert, Namur, Nivelles Orp-Jauche, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Profondeville, Raeren, Ramillies, Rixensart, Silly, Tinlot, Villers-la-Ville, Walhain, Wasseiges, Waterloo, Wavre.

- « HT Vert » : concerne 30 communes (11,4 %) où le bâti est en mauvais état et nécessite rénovation. Les aides portent ici sur les travaux relatifs à la salubrité et à l'énergie.

Ans, Beyne-Heusey, Bossu, Chapelle-lez-Herlamont, Châtelet, Colfontaine, Charleroi, Courcelles, Dison, Dour, Engis, Farciennes, Flémalle, Fontaine-l'Evêque, Frameries, Grâce-Hollogne, Herstal, La Louvière, Liège, Manage, Mons, Oupeye, Quaregnon, Saint-Nicolas, Sambreville, Seraing, Tournai, Tubize, Verviers, Visé.³

Une décision pourrait être prise d'appliquer les charges d'urbanisme en logement aux communes de la catégorie forte pression foncière, soit les communes dites « HT + ». Ce qui permettrait de compléter la mesure actuelle qui ne vise que le marché acquisitif d'une mesure portant aussi – mais pas seulement - sur le locatif.

Bien sûr, cette orientation consistant à n'imposer la charge que sur les communes « HT+ » a potentiellement des impacts négatifs. Par exemple le transfert de projets sur les communes non soumises à la charge.

b) Les ZACC

Une autre option – éventuellement complémentaire à l'imposition en zones à forte pression foncière - serait de l'imposer dans les ZACC.

Cette option viserait alors plutôt la mixité sociale des nouvelles zones bâties.

¹ Peuvent prétendre aux aides de ce dispositif trois catégories de revenus globalement imposables : de 16.400 à 51.800 euros, soit 89 % des ménages wallons. Cf. Le Soir du 15 décembre 2010, p.8.

² Dans sa réponse écrite (du 29 décembre 2009) à la question parlementaire posée par Edmund Stoffels, le Ministre du logement a précisé, entre autres choses, que la liste des communes HT+ serait revue annuellement : « Quant à la prise en compte de l'évolution des prix de l'immobilier, chaque année, la liste des communes sera revue sur base des prix de vente des maisons ordinaires sur les trois dernières années afin de lisser des mouvements non significatifs sur le plan statistique. En bref, je pense que le produit HT + va répondre pleinement à votre volonté, que je partage, de maintenir une véritable mixité sociale dans les communes à forte et très forte pression immobilière. » D'abord 42, elles sont ensuite passées à 39.

³ A titre informatif, relevons que le bilan fait en décembre 2010 constate que dans « la répartition des actes passés, on constate sans surprise que « HT » (74,5 %) se taille la part du lion, loin devant « HT Vert » (19,2 %) et « HT+ » (6,4 %). La répartition par tranche de revenus est plus instructive encore. Les quelque 200 millions délivrés au 30 novembre ont été répartis comme ceci : 38,3 % aux revenus « précaires », 51,3 % aux « modestes » et 10,4 % aux « moyens ». Soit près de 90 % pour les candidats acheteurs les moins susceptibles d'obtenir un prêt auprès d'une banque. ». Le Soir, op. cit.

c) Dispenser certaines zones

Appliquer des charges d'urbanisme en logement sur certaines zones délaissées par l'investissement privé est très délicat et oblige, pour décider d'y appliquer ou non comme ailleurs des charges d'urbanisme en logement, de répondre au préalable à la question suivante : ces zones ne sont-elles pas justement celles qui devraient être exemptées d'une telle charge en vue d'y favoriser l'intervention privée ?

En particulier en l'absence d'autres mesures susceptibles de corriger certains des handicaps structurels que supportent ces zones ?

En nous basant sur les trois catégories du plan « Habitat pour tous, si l'option « obligation généralisée sur tout le territoire » était prise, ce serait alors les 30 communes « HT vert » qui seraient exemptées de l'obligation d'imposer aux projets de grande taille des charges d'urbanisme en logement.

Nous avons fait l'exercice d'estimation des unités de logements qui pourraient être produites par les communes « HT + ». Les résultats complets sont donnés en point 5.

5.1.5 Différents curseurs à positionner

Si décision est prise d'imposer des charges d'urbanisme en logement, des choix sur les critères d'application sont à faire, parmi lesquels les suivants :

- limiter l'obligation au logement social ou l'étendre au logement moyen
- générer du locatif et/ou de l'acquisitif
- imposer la charge aux seuls promoteurs privés ou aussi aux promoteurs publics
- choisir la taille minimale de projet et le pourcentage de la charge
- choisir les différentes possibilités de s'acquitter de la charge : vente de surface nue, vente du logement à un opérateur public, mise en location via AIS, somme forfaitaire...

Au stade de cette deuxième version, nous jugeons prématuré d'entrer dans le détail des critères possibles pour la RW compte tenu du choix qu'il reste à faire avant d'entrer dans ces détails : imposer la charge partout sans exception ou seulement là où des objectifs de logements ne sont pas atteints, voire choisir une forme « hybride » à déterminer.

5.2 LEGIFERER POUR PERMETTRE

5.2.1 Principe

La seconde approche possible est fondamentalement différente de la première décrite ci-dessus. Non pas tant par le but qu'elle poursuit mais plutôt par la technique qu'elle applique.

Elle ne généralise pas l'obligation de la charge d'urbanisme en logement (fut-ce sur une partie du territoire ou dans certaines situations spécifiques) mais opte pour la technique consistant à autoriser le pouvoir local à l'appliquer, ou non.

Cette deuxième approche est illustrée par la pratique mise en œuvre en France via la loi SRU. Les charges d'urbanisme en logement y sont nommées « servitude d'urbanisme ».

L'objectif officiel est la mixité des zones et quartiers. C'est pourquoi la loi française permet à la municipalité d'imposer des charges d'urbanisme en logement sur certaines parties de son territoire.

La mesure existe depuis 2006 mais a été modifiée en mars 2009. La loi offre la possibilité aux municipalités, lors de l'élaboration de leur « plan local d'urbanisme », d'identifier certains secteurs urbains ou à urbaniser dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de

logements, « un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ce pourcentage et les catégories de logements visées (du « logement locatif social » et/ou du « logement en accession sociale à la propriété ») doivent être déterminés pour chaque secteur du PLU.

La faculté ouverte aux collectivités est reprise comme suit à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme relatif aux plans locaux d'urbanisme :

« Les PLU peuvent : [...] »

16° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

Nous l'avons écrit ci-dessus : les communes wallonnes peuvent déjà aujourd'hui imposer des charges d'urbanisme en logement social.

La nouveauté consisterait à permettre à la commune d'imposer d'autres catégories de logements que le logement social : par exemple du logement moyen, de l'habitat groupé, du logement pour étudiants, du logement adapté à certains handicaps...

C'est donc bien une approche très différente de la première (légiférer pour obliger).

Elle est certes – en théorie - sensée produire moins d'effets en termes de quantité de logements supplémentaires mais, a priori, elle opte pour une approche de l'aménagement opérationnel au cas par cas, tenant compte plus précisément du contexte local.

La première option (obliger) est en théorie plus proche d'une politique du logement ; la seconde (permettre) d'une politique d'aménagement du territoire.

Nous avons cependant vu ci-dessus, en examinant l'application des charges dans certaines zones spécifiques, que l'obligation peut dans ce cas elle aussi s'inscrire plus concrètement dans une politique d'aménagement.

5.2.2 Différents curseurs à positionner

Le lieu d'application, la nature, le seuil à partir duquel l'obligation est créée¹ et l'ampleur de l'effort demandé aux promoteurs dépendrait donc de ce que décide d'imposer le pouvoir local dans son « PLU ». La charge pourrait varier au sein d'une même commune.

La municipalité serait donc maître des choix.

Par comparaison, ce pouvoir pourrait être accordé aux communes qui réalisent un SSC.

5.2.3 Application au contexte wallon

Nous évoquons ci-dessous quatre voies pour favoriser la prise de décision au niveau communal d'appliquer ou non des charges d'urbanisme en logement.

5.2.3.1 Agir via le SSC

La possibilité existe déjà aujourd'hui de procéder par l'entremise du SSC.

Les communes ne sont pas obligées d'adopter un SSC et il s'agit d'un document d'orientation : ses décisions ont une portée contraignante limitée à l'obligation pour le pouvoir public de justifier l'écart qu'il prend par rapport au contenu du document.

¹ On parle en France d'une obligation débutant à partir d'une « surface hors œuvre nette » minimale (SHON) : 800 m² à Paris, 1200 m² à Nanterre, 1500 m² à Montpellier...

Le SSC peut prévoir des charges d'urbanisme en logement sur certaines parties du territoire communal. La non application concrète lors de la délivrance de permis a lieu devrait être motivée puisque cela constituerait un écart par rapport à un option claire dudit document

Mais le fait que le SSC ne soit pas obligatoire sur toutes les communes (au contraire de la pratique flamande, luxembourgeoise...) créerait probablement un phénomène de concurrence entre entités qui inciterait très vraisemblablement la plupart des communes à ne pas s'engager dans la voie des charges d'urbanisme en logement : « si je les impose alors que mes voisines ne le font pas, je crée un facteur rebutant pour les investisseurs immobiliers susceptibles d'agir sur ma commune ».

5.2.3.2 Agir via le RCU

Une autre approche pourrait être de proposer aux communes d'imposer la charge – si elles le souhaitent – via leur règlement communal d'urbanisme.

En combinant l'article 78, § 1er, al. 3 (relatif aux règlements communaux d'urbanisme) avec l'article 76, al. 2, du CWATUPE (règlements régionaux d'urbanisme), la base juridique existe pour qu'un RCU impose des charges d'urbanisme lors d'un lotissement.

On pourrait néanmoins défendre la thèse que cette limitation serait discriminatoire si elle était interprétée comme ne s'appliquant pas aux permis de constructions groupées par exemple. Il y aurait donc lieu de traiter juridiquement ce cas pour assurer une sécurité juridique suffisante.

Quant à la localisation par zone de telle ou telle charge, il se déduit de l'article 78, § 1er, al. 2, - on parle de « pour une partie du territoire » - que le règlement peut être zoné.

Ajoutons que la Flandre a donné la possibilité aux communes d'adopter, en plus du RCU, un « règlement communal logement social » et même aussi un « règlement communal logement moyen » :

« Ce règlement a la même force juridique et valeur contraignante qu'un règlement communal d'urbanisme. Il peut fixer des pourcentages distincts pour la réalisation de logements locatifs, acquisitifs ou lots sociaux. Il définit si besoin est les motifs « objectifs et pertinents » sur la base desquels des dérogations peuvent être accordées¹. Ce règlement est évalué au moins tous les trois ans.² » (cf. sur ce sujet notre rapport de septembre 2010, annexe 2, p. 39)

5.2.3.3 Agir via la phase d'élaboration des plans et schémas

Une autre manière d'inciter l'application des charges d'urbanisme en logement dans le contexte wallon actuel serait d'obliger l'examen de la possibilité dans les plans et schémas réglementaires. Il s'agirait donc d'imposer aux autorités et aux auteurs de projets, lorsqu'ils élaborent un SSC, un plan particulier d'aménagement, un RUE..., de déterminer les zones où les charges d'urbanisme en logement seront imposées et, si elles ne sont pas imposées, de justifier la décision. L'application du principe de « mixité sociale » (à définir) servirait alors de référence, en complément notamment de l'imposition des 10 % de logements sociaux.

5.2.3.4 Introduire la faculté dans le CWATUPE

Les collectivités françaises ont été aidées par l'inscription claire de leur faculté de procéder à des charges d'urbanisme en logement grâce à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme relatif aux plans locaux d'urbanisme :

¹ Suite à ces dérogations, le taux de la charge ne peut en aucun cas être inférieur à la moitié du taux prévu.

² En fonction de la tension entre l'objectif social contraignant, l'offre de logement social déjà réalisé et des estimations récentes du schéma de besoins en matière de logements sociaux.

« Les PLU peuvent : [...] »

16° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

Un nouvel article du CWATUPE édicterait le principe suivant :

« Les communes sont autorisées à sélectionner, dans la zone d'habitat, la zone d'habitat à caractère rural ou la zone d'aménagement communal concerté, des zones dans lesquelles, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'elles définissent ».

Cette formulation permettrait à la commune de faire des choix sur mesure prenant en considération le lieu où la charge est imposée (avec possibilité de différenciation au sein même de la commune), le type de mise à disposition (locatif ou acquisitif), le public visé (logement social, de transit ou d'insertion, moyen, pour étudiants, adapté, groupé...).

Le CWATUPE pourrait aussi prévoir que, en cas de révision du plan de secteur menant à l'adoption de nouvelles zones destinées à l'habitat, le Gouvernement pourrait imposer par décret l'obligation d'un quota de logements sociaux.¹

5.3 PRESCRIPTIONS COMPLEMENTAIRES EVENTUELLES

5.3.1 L'importance de la négociation lors de l'examen de la demande de permis

Des contacts que nous avons eu là où la mesure est déjà d'application, il ressort que le succès de la bonne fin d'une mesure de charges passe aussi par l'acte administratif de préparation du permis qui inclura les charges.

Les fonctionnaires chargés d'instruire la demande de permis devront examiner les conditions d'application de la charge. Autrement dit, ils devront contrôler comment le demandeur compte organiser la disposition sur la zone des logements imposés et accompagner le promoteur dans les choix qu'il fera. Pour par exemple éviter une localisation des logements sociaux en fond de parcelle en vue de les isoler au maximum des autres habitations. Ou éviter un phasage ne prévoyant la production de la charge qu'en dernier lieu, avec ce que cela génère comme risque de voir l'obligation non exécutée.

Le législateur devra gérer cette question pour cadrer ce que peuvent faire les communes.

Au GDL, rien ne semble avoir été prévu, ce qui laisse libre cours aux communes... ou aux promoteurs.

La Flandre procède autrement :

« Les logements doivent correspondre aux normes en vigueur pour le logement social, tant sur le plan technique que financier. Les logements réalisés doivent, de plus, respecter une norme de densité. Dans une zone urbaine, celle-ci doit être comprise entre 35 et 100 habitations par hectare, et entre 25 et 35 dans une zone rurale.

Le développeur est libre de décider du type d'offre de logements qu'il réalise (habitations ou lots, logement locatif ou acquisitif, ou encore superficie des logements par exemple),

¹ Demande formulée en France par le Sénat français, en 2005. T. REPENTIN, D. BRAYE, Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2005, sur <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-442.html>

sauf si la commune contraint les lotisseurs/bâisseurs à la réalisation de tel ou tel type de projet, par le biais du règlement communal « logement social » [ou logement modeste]. S'il n'en existe pas, la commune n'a donc aucun moyen de contrainte en la matière. » (septembre 2010, annexe 2, p. 39).

5.3.2 La densité

Nous venons de l'évoquer ci-dessus ; la question spécifique de la densité imposée dans les projets mérite d'être posée.

Nous avons écrit dans le rapport de septembre que :

« [...] la « quantité » d'usage autorisé par le plan d'affectation des sols influence incontestablement les valeurs foncières.

Or, très souvent, les outils permettant de limiter les densités sont négligés.

C'est ainsi que l'article 41, al. 2, 4°, du CWATUP qui permet d'indiquer des prescriptions supplémentaires au zonage du plan de secteur en ce qui concerne « *la densité des constructions ou des logements* » n'est pratiquement jamais utilisé.

Par ailleurs, si les plans communaux d'aménagement et les règlements communaux d'urbanisme peuvent s'avérer plus précis à ce sujet, il n'est pas certain que cette démarche ait été perçue sous l'angle de l'impact foncier de la mesure.

Dans le même esprit, la dimension de parcelles qui peut découler tantôt du plan communal d'aménagement, tantôt de règlement communal d'urbanisme, tantôt encore du permis de lotir ou du futur permis d'urbanisation, constitue également un élément qui peut influencer la valeur foncière.

Une meilleure intégration de cette dimension dans les outils d'urbanisme se justifie.

Sur ce point, toutefois, il convient d'attirer l'attention sur un phénomène quasi systématiquement constaté, à savoir le fait que plus une parcelle a une superficie limitée – tout en permettant bien évidemment d'exercer l'usage auquel elle est destinée –, plus le prix au mètre carré est élevé, sachant que le marché retient le coût global d'acquisition d'une parcelle plutôt que le coût au mètre carré. Plus le terrain est petit, moins il coûte globalement, ce qui permet au vendeur de demander un prix plus élevé au mètre carré. »

Nous avons écrit ci-dessus (impacts attendus) que l'imposition de charges peut amener naturellement les promoteurs à densifier plus fortement la zone qu'ils souhaitent mettre en œuvre en vue de compenser le manque à gagner attendu.

Faut-il aller plus loin et assortir l'obligation d'une norme de densité ?

La densité ne concerne pas que les projets de grandes tailles : une demande de permis d'urbanisation juste en dessous du seuil d'imposition mais situé dans la même zone doit-elle se voir appliquer un usage du sol moins important ? Non.

Par ailleurs, une imposition de charges d'urbanisme en logement aux nouveaux grands projets peut être jugée suffisamment contraignante pour considérer imprudent d'en imposer une supplémentaire. Sauf à réduire en proportion la charge imposée.

Ce n'est donc ni justifié ni réaliste ni juridiquement aisé d'essayer d'imposer des normes de densité spécifique aux projets qui tombent sous le coup de la mesure charge d'urbanisme en logement.

Si des normes plus restrictives sont à prévoir, il y a lieu de le faire en dehors de la mesure « charge d'urbanisme en logement ».

6. ESTIMATION DU POTENTIEL DE TROIS FORMULES DE CHARGES EN RW

6.1 INTRODUCTION

En septembre 2010, nous avons limité cette analyse à une estimation du nombre de logements et d'hectares produits en fonction de différents seuils de charge et de taille de projets, sans indication avancée concernant la spatialisation de ces projets. De même, nous n'avons pu traiter que les permis de lotir et les permis d'urbanisme pour des constructions groupées sans traiter le cas des immeubles à appartements. Et, dans certains cas, sans pouvoir distinguer l'octroi ou non desdits permis. Ceci est aujourd'hui corrigé.

L'objectif principal poursuivi ici est de donner une estimation du potentiel de la transposition en Région wallonne de 3 méthodes de « charges d'urbanisme en logement abordable » que nous avons évoquées ci-dessus dans la partie « légiférer pour obliger » :

- généralisation à tous les projets de grandes tailles (méthode dite « luxbourgeoise »)
- si non atteinte des 10 % de logements publics (méthode dite « flamande »)
- si communes ou zones spécifiques, en l'occurrence les communes à forte pression foncière HT+

Nous proposons une spatialisation des effets à l'échelle communale ainsi qu'une mesure de l'impact de la charge sur le parc de logements publics.

Nous le verrons ci-dessous, les données disponibles ne sont pas suffisamment satisfaisantes pour pouvoir considérer que les estimations obtenues sont les plus robustes qui soient.

Mais l'objectif n'est pas ici de donner une idée exacte de l'effet de l'application d'une charge.

Il est de montrer de quel ordre de grandeur il peut être et de voir comment différentes modifications (de seuils de charges et de projets, de critères d'application, de zonage...) peuvent donner des résultats variés à partir d'une situation appréhendée avec le plus de justesse qui soit.

En ce sens, les analyses – bien que toujours améliorables - nous semblent valables et donc utiles à l'examen de l'opportunité et de l'utilité des charges d'urbanisme en logement.

6.2 EXAMEN DE LA PRODUCTION ACTUELLE PAR TYPES DE PERMIS

Les informations reprises ci-dessous, qui « dressent le portrait » des trois types de permis, se veulent être un outil pertinent lorsqu'il s'agit de faire l'arbitrage entre le nombre de logements qu'une éventuelle charge pourrait produire et le nombre de projets qui seraient « touchés » par une charge en logement. Tout en donnant un éclairage sur la disqualification d'une partie croissante du territoire lorsque la taille des projets est prise en compte.

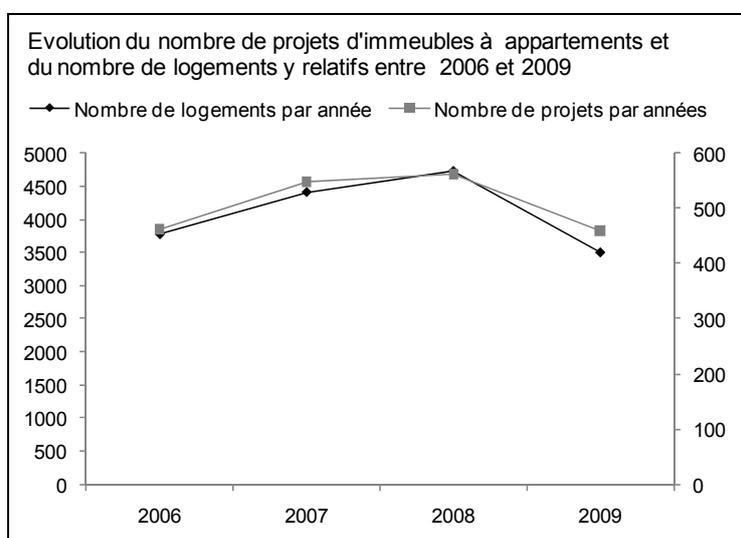
Pour nos calculs, nous avons utilisé les données reçues¹ suivantes : 2006-2009 pour les permis d'immeubles à appartements et pour les permis de constructions groupées ; 2000-2009 pour les permis de lotir.

¹ Données DGO4 - géomatique

6.2.1 Permis d'urbanisme pour des immeubles à appartements

Les données utilisées pour la présente estimation proviennent du service géomatique de la DGO4 et correspondent à un encodage réalisé à partir des directions extérieures. Cet encodage est systématisé depuis 2006 dans le système Workflow utilisé par l'administration. Les données concernent les permis d'urbanisme accordés pour des immeubles à appartements, sans pour autant garantir de leur réalisation effective. Ceci représente un biais certain de notre estimation.

Les données concernent les permis octroyés entre 2006 et 2009. Le fait de ne disposer que des données relatives à quatre années représente une seconde limite. Une tendance plus long serait plus solide et représentatif d'une réalité de long terme qui importe particulièrement dans le cas présent. De plus, la production immobilière n'étant pas linéaire, supputer celle qui devrait avoir lieu dans le futur, à partir de la production des quatre années passées, n'est pas une approximation optimale. Nous n'avons notamment pas tenté de corriger les effets de la crise de 2008.



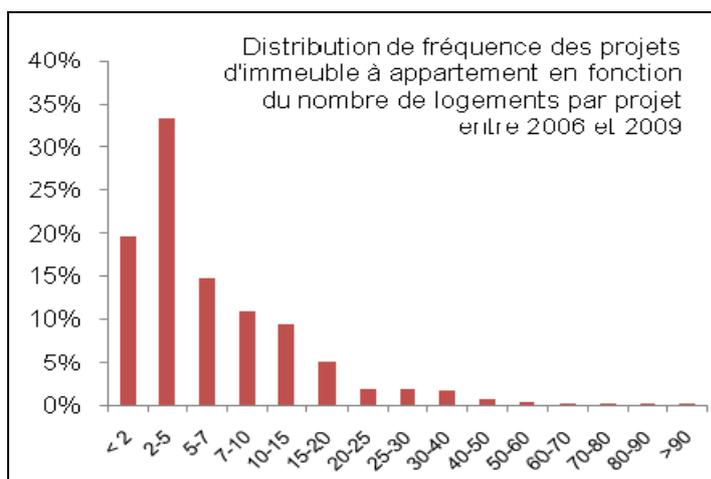
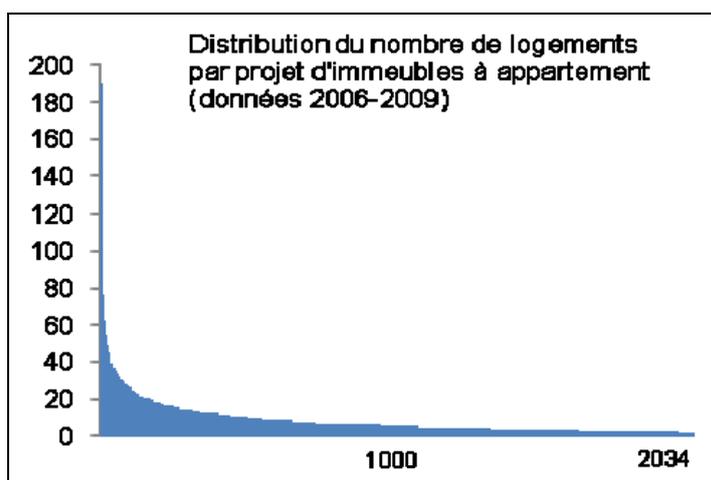
Le tableau ci-dessous décrit les données en mentionnant (en fonction de différents seuils de logements dans les immeubles) le nombre de projets (permis octroyés), le nombre de communes concernées et le nombre de logements correspondants. Cette information est un outil intéressant lorsqu'il s'agit de faire l'arbitrage entre le nombre de logements qu'un éventuelle charge pourrait produire et le nombre de projets qui seraient « taxés ». Ce tableau montre également que plus les projets considérés sont importants moins le nombre de communes concernées l'est.

Description des projets d'immeubles à appartements entre 2006-2009							
Seuil (nombre minimum de logements par projet)	Projets		Communes		Logements		
	Nb.de projets	Proportion	Nb.de de communes concernées	Proportion (sur 262 communes)	Nb. de logements produits durant la période	Proportion	Taille moyenne des projets
tous	2034	100%	229	87%	16452 soit 4113 log/an	100%	8
>10	437	21%	138	53%	9356 soit 2339 log/an	57%	21
>20	165	8%	81	31%	5528 soit 1382 log/an	34%	34
>30	77	4%	47	18%	3472 soit 868 log/an	21%	45
>40	33	2%	23	9%	1996 soit 499 log/an	12%	60
>50	20	1%	17	6%	1448 soit 362 log/an	9%	72

Les projets de petite taille, avec près de 35% des permis octroyés pour des projets allant de 2 à 5 logements, sont une part importante de la production d'appartements en Région wallonne.

Les projets de grandes tailles sont très rares : 4 projets de plus de 80 logements en 4 années.

Les deux graphiques ci-dessous reprenent la distribution du nombre de logements ainsi que la distribution de fréquence.

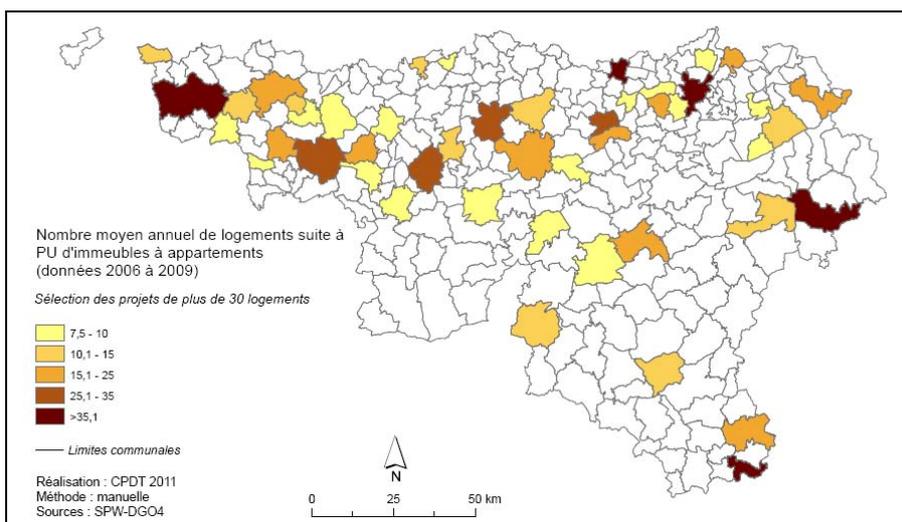
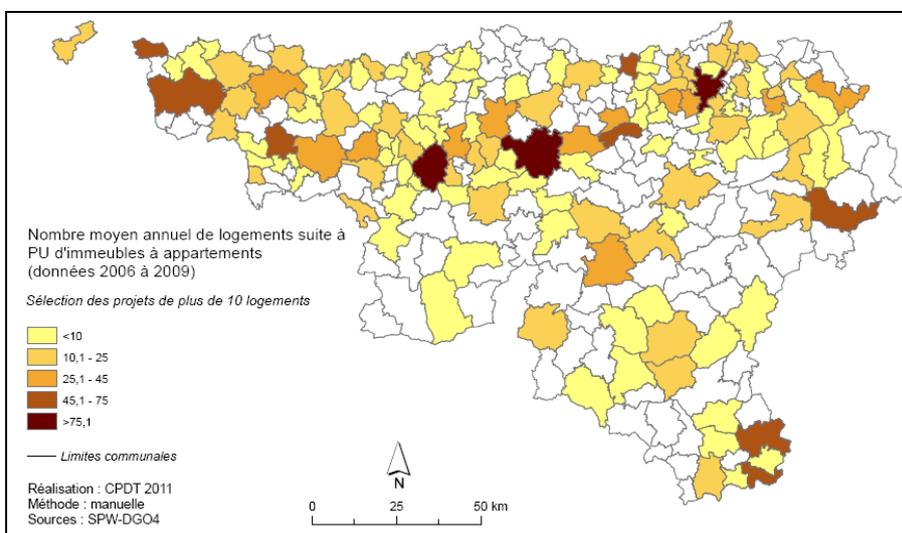
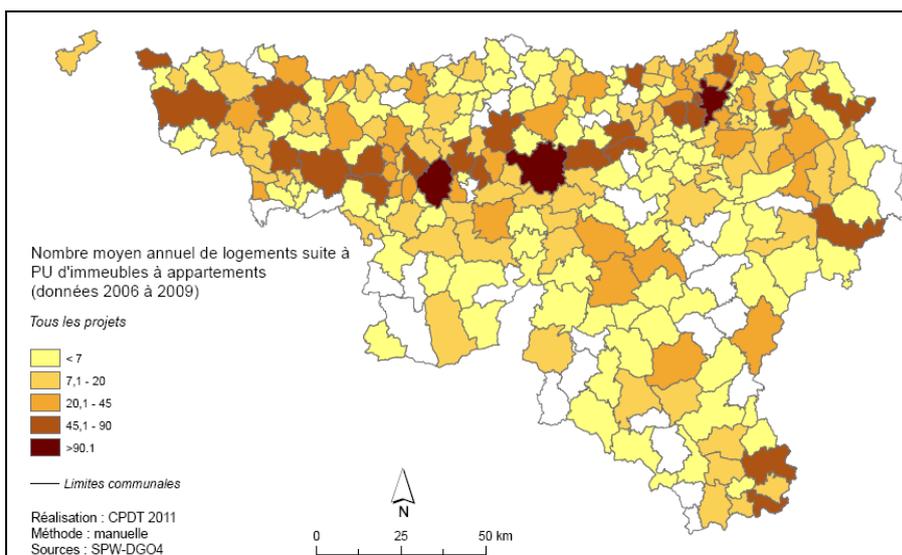


Les cartes ci-dessous illustrent le nombre moyen annuel de logements produits sur base des permis 2006 à 2009 en considérant tour à tour l'ensemble de projets d'immeubles, les projets de plus de 10 logements, et enfin, les projets de plus de trente logements. Pour définir les fourchettes, nous avons utilisé la méthode « natural breaks » qui tient compte des cassures dans la distribution des données et nous avons arrondi les chiffres pour plus de lisibilité.

Le sillon Sambre-Meuse ressort, sans surprise si on considère le lien entre densité de population et production de logement.

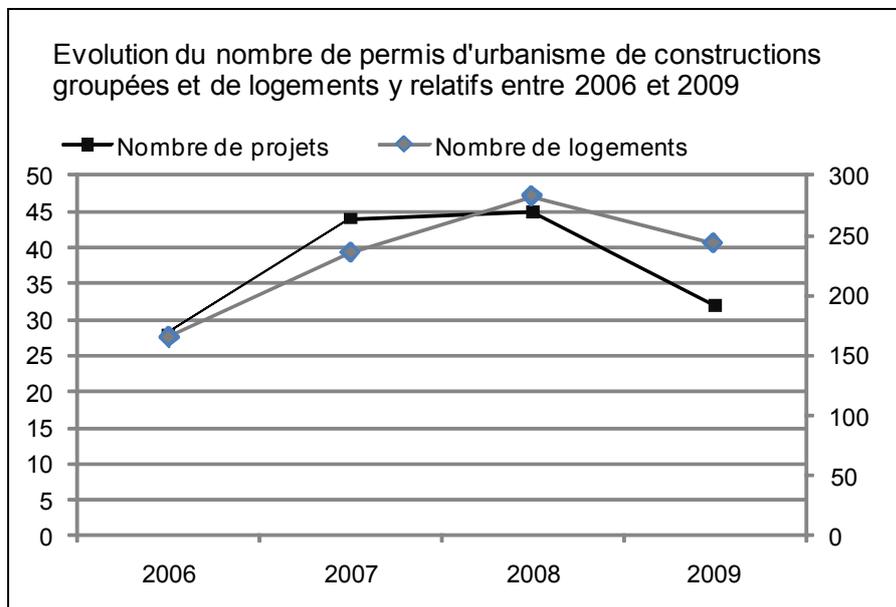
Les zones frontalières en croissance (Pays d'Arion) ressortent également.

Ces cartes ont également l'avantage de faire apparaître très clairement le grand nombre de communes qui ne bénéficieraient pas d'une éventuelle charge dès que l'on considère les projets de +10 et +30 appartements.



6.2.2 Permis d'urbanisme pour des constructions groupées.

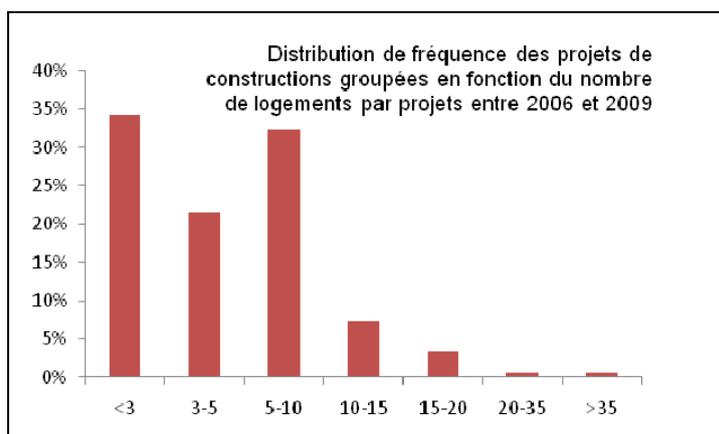
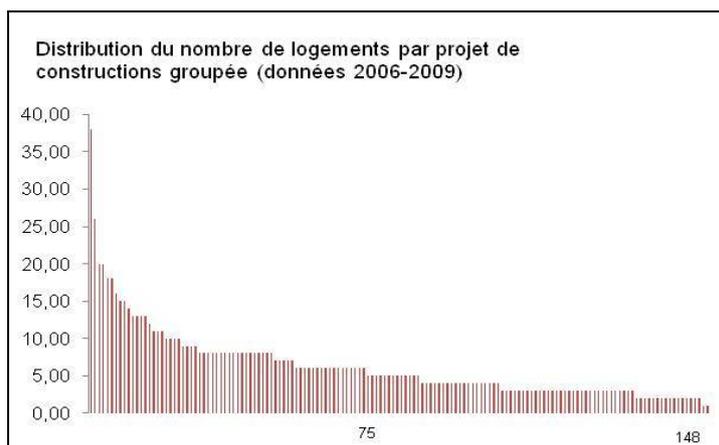
Les données utilisées proviennent également du service géomatique de la DGO4 et concernent les permis d'urbanisme de constructions groupées accordés entre 2006 et 2009. L'éventuelle limite liée à la non-réalisation des projets est également valable dans ce cas. De même, un certain biais peut apparaître du fait du peu d'années couvertes et du manque de linéarité de la production immobilière.



Le tableau suivant synthétise la description des permis:

Description des projets de constructions groupées entre 2006-2009							
Seuil (nombre minimum de logements par projet)	Projets		Communes		Logements		
	Nb.de projets	Proportion	Nb.de de communes concernées	Proportion (sur 262 communes)	Nb. de logements produits durant la période	Proportion	Taille moyenne des projets
tous	148	100%	89	34%	924 soit 231 log/an	100%	6
>10	22	15%	17	6%	337 soit 84 log/an	36%	15
>20	4	3%	4	2%	104 soit 26 log/an	11%	26
>30	1	1%	1	0%	38 soit 9,5 log/an	4%	38

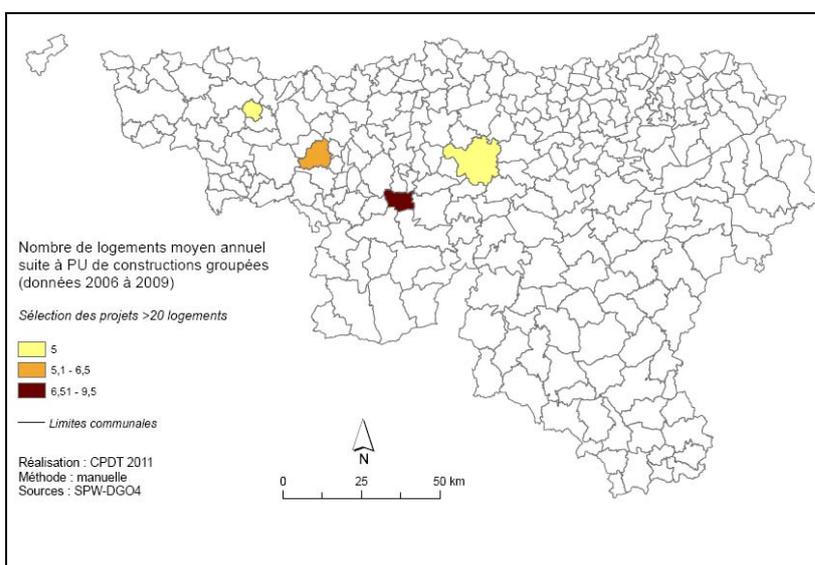
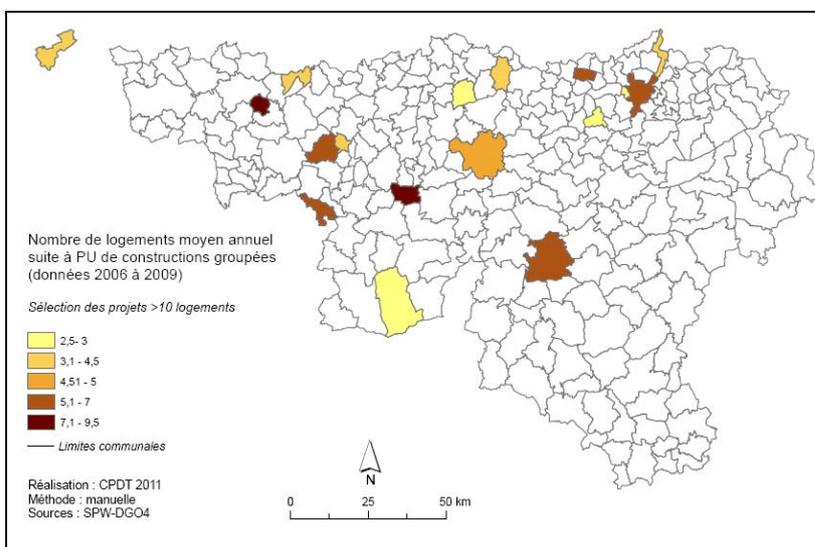
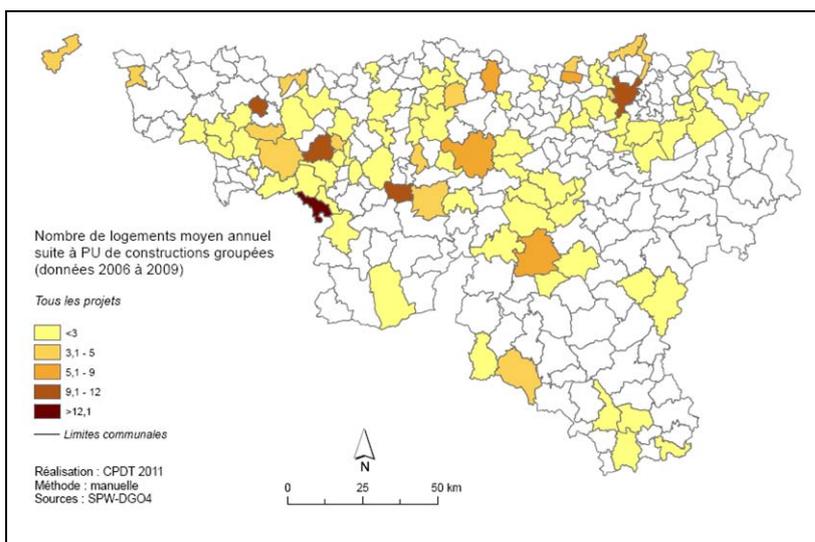
Comparativement aux permis relatifs aux appartements, la production de logements liée à la construction groupée est minime. Ceci dit, elle concerne très majoritairement des maisons d'habitation qui ont une capacité à recevoir une plus grande population. On constate que dès que seuls les projets de minimum 10 habitations sont conservés (soit 15% des projets), 35% des logements sont toujours produits mais seules 17 communes sur les 262 sont concernées.



Les trois cartes ci-dessous spatialisent cette situation.

Prenons l'exemple de Namur² : en moyenne, entre 5 et 9 logements y ont été produits par an lorsqu'on s'intéresse à tous les projets de constructions groupées. Si seuls les projets de plus de 10 logements groupés sont sélectionnés : la production annuelle moyenne passe à 4.5 à 5 logements. Elle est également de 5 si on sélectionne les projets de plus de 20 logements. Ces chiffres recouvrent la réalité suivante : 3 projets en 2009, respectivement de 20, 8, et 2 logements.

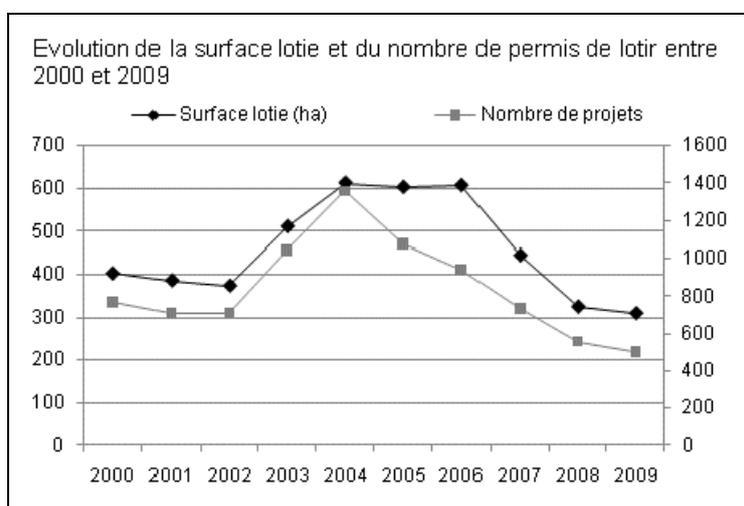
² Pour les permis octroyés entre 2006 et 2009.



6.2.3 Permis de lotir

Les données utilisées, également fournies par le service géomatique de la DGO4, concernent les permis de lotir octroyés entre 2000 et 2009. Prendre en compte 10 années de production rend cette approche plus solide que pour les deux précédentes.

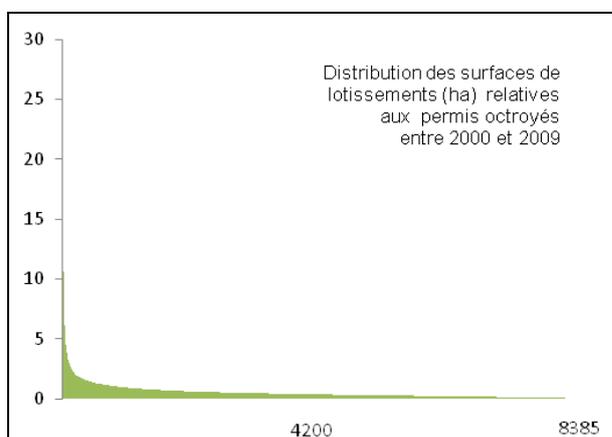
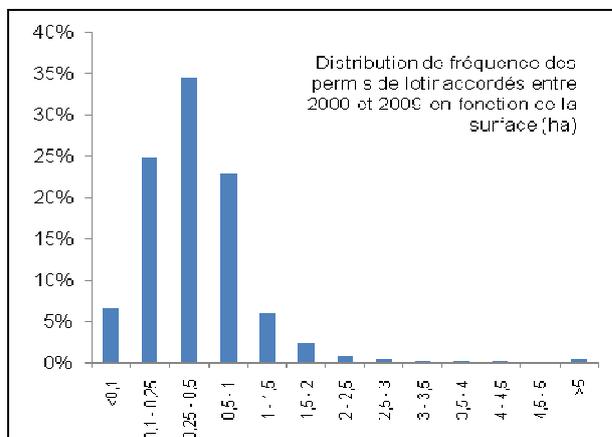
Un croisement entre les affectations au plan de secteur et les permis (via le cadastre) a été effectué permettant de ne conserver que les superficies situées en zone à bâtir. Nous avons ainsi conservé les surfaces se trouvant en zone d'habitat, zone d'habitat à caractère rural et zone d'aménagement communal concerté. La différence d'échelle entre plan de secteur et cadastre produit une série de surfaces ne correspondant à aucune réalité. Nous avons donc nettoyé la base de données, comme en septembre, en supprimant les lots d'une surface inférieure à 1 are et les lotissements, pour lesquels le nombre de lots est inconnu, de moins de 2 ares. Des tests sur 29 permis ont été effectués via les informations disponibles sur le site de la DGO4 (<http://mrw.wallonie.be/dgatlp/documents/lot/default.asp>) qui reprend les scans des permis. Dans 72% des cas (soit 21/29), les surfaces correspondent. Les erreurs sont plus fréquentes concernant les petits permis. Elles sont de deux types d'erreurs : des modifications de la zone capable (2 cas) et une sous-évaluation des surfaces (3 cas).



Deux cas de grands lotissements (supérieurs à 0,5 ha) surévaluent les surfaces réellement loties. Le fait de travailler sur une période relativement longue nous semble suffisant pour minimiser l'impact de ces erreurs au niveau des moyennes annuelles. Un échantillon plus large devrait être testé s'il était jugé nécessaire d'appliquer une correction aux données.

Description des permis de lotir octroyés entre 2000-2009									
Seuil (nombre minimum de logements par projet)	Projets		Communes		Surfaces loties				
	Nb.de projets	Proportion	Nb.de de communes concernées	Proportion (sur 262 communes)	Surface lotie totale sur la période		Proportion	Taille moyenne des projets	Taille médiane des projets
tous	8385	100%	262	100%	4567	soit 457ha/an	100%	0,5	0,36
>0,5	2844	34%	258	98%	3100	soit 310ha/an	68%	1,1	0,78
>1	918	11%	222	85%	1780	soit 178ha/an	39%	1,9	1,4
>1,5	416	5%	175	67%	1180	soit 118 ha/an	26%	2,8	1,54
>2	211	3%	118	45%	829	soit 83 ha/an	18%	3,9	2,9

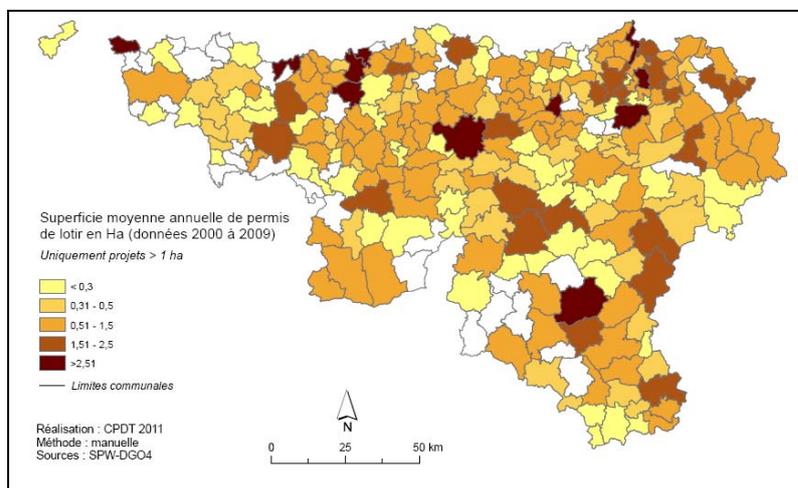
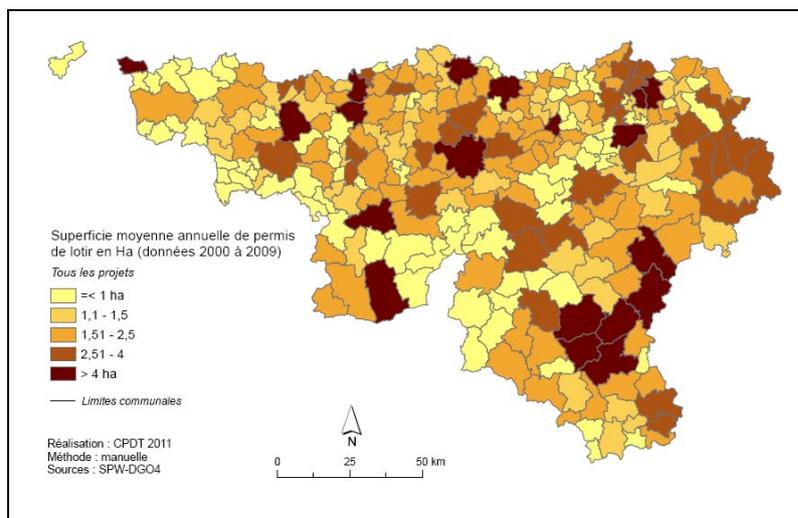
Contrairement aux deux autres types de permis analysés, on constate que sélectionner les grands projets, par exemple supérieurs à 0,5 ha, permet de ne plus tenir compte que d'un tiers des permis délivrés tout en continuant de toucher presque toutes les communes et près de 70% des surfaces loties produites.



Les trois cartes ci-dessous spatialisent cette situation.

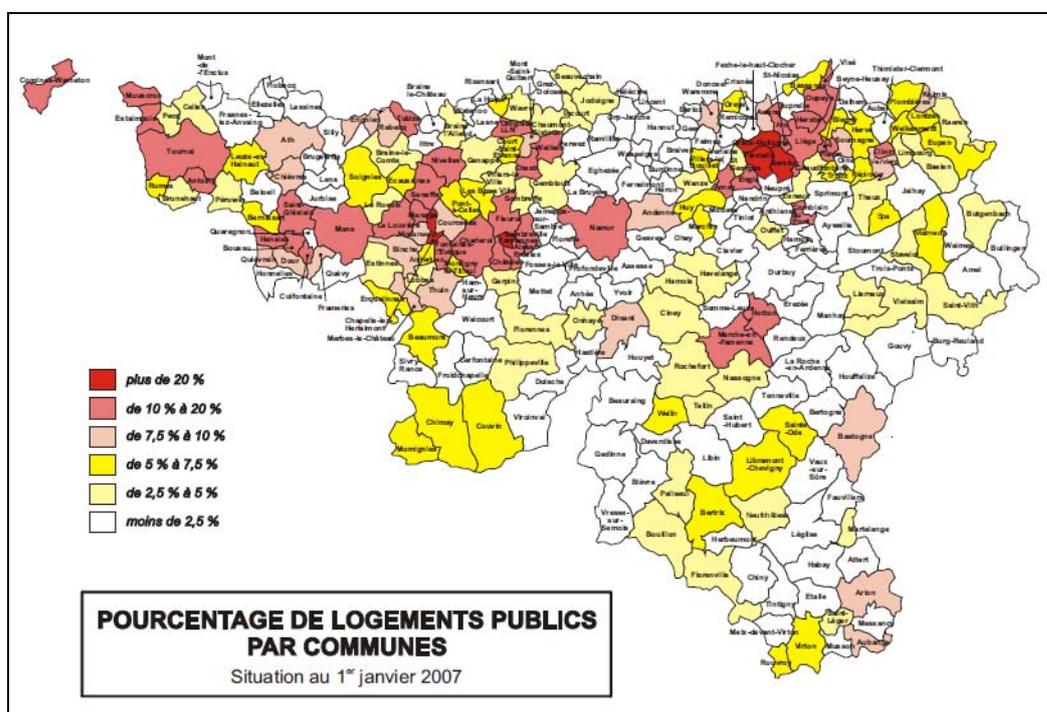
Près de 25% des permis sont relatifs à des superficies comprises entre 0,5 et 1 ha, 7% touchent des projets compris entre 1 et 2 ha et seuls 3% des projets ont une superficie supérieure à 2ha. Ces derniers représentent à eux seuls 18% des superficies loties totales.

Pour prendre l'exemple de Gembloux, si tous les projets sont pris en compte, quelle que soit leur superficie, entre 1,51 et 2,5 ha de surface à lotir sont produits en moyenne annuelle compte tenu de ce qui s'est passé entre 2000 et 2009. Si seuls les permis relatifs à une surface supérieure à 1 ha sont conservés, cette moyenne varie entre 0,5 et 1,5ha.



6.3 TESTS DE DIFFERENTES METHODES

En guise de préambule, voici la carte³ des logements publics établie par la DGO4 et représentant la situation en 2007.



6.3.1 Limites de l'exercice et choix opérés

Deux approches sont utilisées pour chacune des trois méthodes.

La première consiste à estimer en nombre les résultats produits, ce qui ne pose pas de problème particulier hormis le choix des seuils de charge et de permis considérés. Ceux-ci sont inspirés des pratiques étrangères ou prennent en compte la réalité wallonne de la production de permis telle que décrite dans la partie supérieure.

La seconde consiste à estimer quel serait l'effet sur la proportion de logements publics dans le parc global après une période de 10 ans d'application des charges.

L'année 2007 est l'année de référence car c'est la seule pour laquelle nous connaissons la proportion de logements publics. Nous avons extrapolé un nombre de ménages en 2017 (après 10 années de charges) à partir de la croissance du nombre de ménages constatée entre 2001 et 2007 (INS). L'augmentation sera alors le résultat de la différence entre le pourcentage estimé de logements publics 2017 (= nombre de logements publics 2007 + logements et terrains issus de la charge/nombre de ménages 2017) et le pourcentage de logements publics 2007 (nombre de logements publics 2007 / nombre de ménages 2007).

Ceci permet en quelque sorte d'isoler l'effet de la charge. Une autre technique eut été d'estimer, outre le nombre de ménages en 2017, le nombre de logements publics générés en marge de la charge. Cependant, ceci n'est pas faisable car nous ne disposons pas de données sur le pourcentage de logements publics antérieures à 2007, ce qui aurait été nécessaire à une extrapolation. Ensuite, il semble délicat de prédire quelle sera la future action des pouvoirs publics en termes de création de logements en cas de mise en œuvre de

³ http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Log/DwnLd/AncrageCommunal/Carte_LOGSOC2.pdf

la mesure étudiée ou dans quelle proportion les modalités d'action actuelles en seront modifiées.

La situation projetée via ces extrapolations correspond en fait à deux hypothèses. Une première, relative à l'assimilation des terrains à bâtir issus des lotissements, correspondrait à une situation où les pouvoirs publics se saisiraient desdits terrains pour, systématiquement, y construire du logement. Une seconde selon laquelle les pouvoirs publics, en cas d'imposition de la charge, limiteraient l'action de création de logements à l'unique charge en logements.

Les résultats présentés dans les deux approches (nombre de logements produits et pourcentage de logements publics) sont calculés sur une base décennale, la production annuelle de la charge – parfois très faible - ne permettant pas de rendre compte de son potentiel comparativement aux logements publics existants.

Ajoutons encore deux éléments d'information :

- Les données concernant le parc de logements concernent non pas uniquement les logements sociaux et modérés mais bien tous les logements publics. A ce propos, il nous semble que la destination finale du bien généré via la charge (logement d'insertion...) importe peu à ce stade pour peu qu'il s'agisse d'une production de « logements publics ».
- Une hypothèse fondatrice de ce travail est de considérer que la production future des PU et PL sera identique à celle constatée dans le passé (entre 2000 et 2009 pour les lotissements et entre 2006-2009 pour les PU d'immeubles et de constructions groupées). Or, rien ne permet d'affirmer que ce sera bien le cas. Un constat similaire peut être fait à propos de l'extrapolation des ménages.

6.3.2 La méthode luxembourgeoise

6.3.2.1 Sélection des projets

Comme mentionné plus haut, la « méthode luxembourgeoise » consiste à appliquer une charge en logements abordables de 10% à tous les projets qui dépassent un hectare.

Afin de transposer cette méthode au cas wallon, nous avons sélectionné :

- **les lotissements de plus de un hectare**
- **les immeubles à appartement de plus de 10 logements**
- **les constructions groupées de plus de 10 logements.**

Le seuil de 10 logements choisi pour les projets bâtis en construction groupées est arbitraire. La mesure grande ducale pour ce type de projet ne tient compte que des surfaces au sol, indication dont nous ne disposons pas pour les permis d'urbanisme de construction groupée. De plus, nous choisissons d'inclure une charge sur les immeubles qui n'est pas prévues au GDL mais qui nous paraît intéressante, d'une part pour éviter le report d'un type de projet « taxé » vers un autre non taxé et d'autre part pour avoir une base comparable d'une méthode vers une autre.

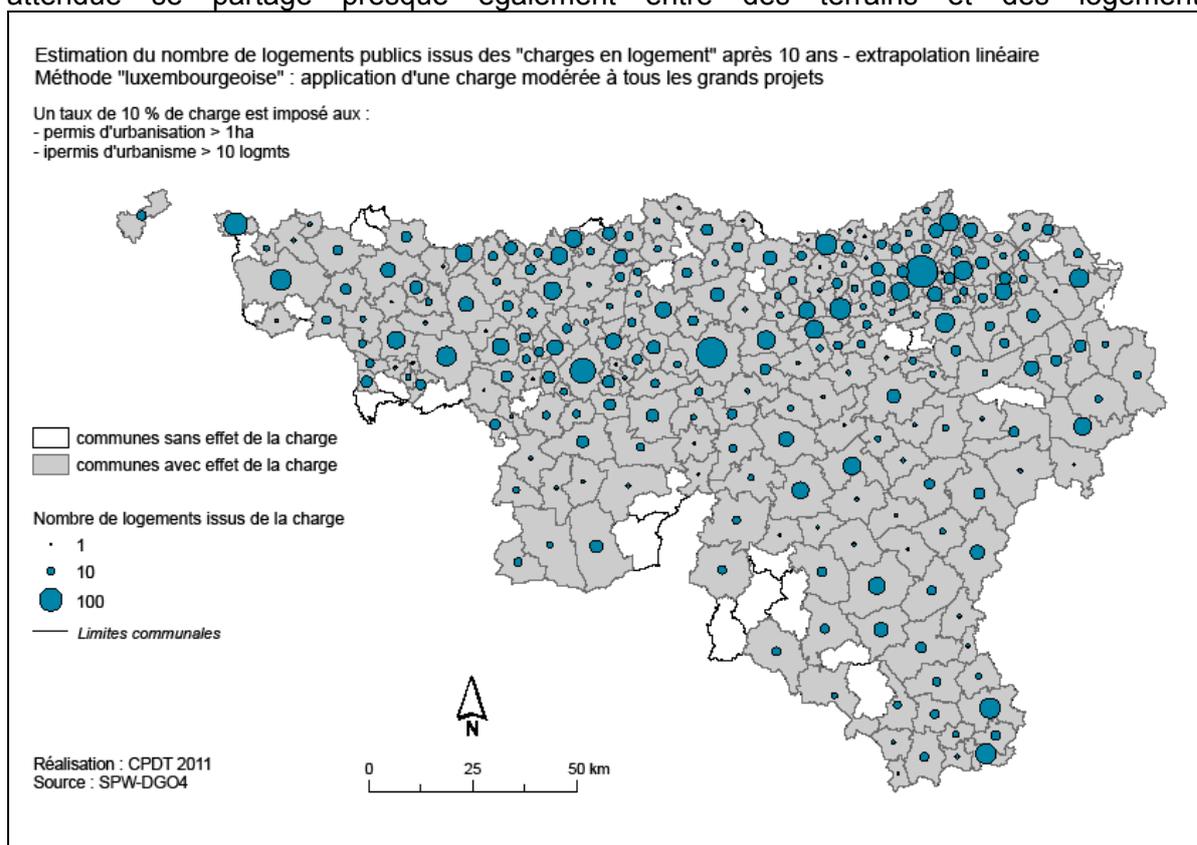
Notons, à propos des seuils de sélection des permis d'urbanisme, que les éléments descriptifs exposés plus haut ont montré la quasi absence de production de grands projets (>20) tant d'appartements que de constructions groupées. Il nous semble pourtant intéressant de tenir compte de ces types de permis dans le cadre de cette estimation.

Une charge de 10% a été appliquée.

6.3.2.2 Résultats absolus estimés suite à une application pendant 10 ans

- Production de surface lotie : **178ha**, soit 2680 terrains à bâtir (si 15 terrains bâtir/ha)
- Production de logements : **2423 logements**
 - o Via les constructions groupées : 84 logements
 - o Via les immeubles à appartement : 2339 logements
- **Production totale (terrains et logements) : 5103 (dont 47,5% de logements)**
- Nombre de communes qui ne seraient pas touchées par la mesure: 26
 - Si on ne tient compte que des projets de logements (immeubles et constructions groupées), 124 communes ne profitent pas de la mesure
 - Si on ne tient compte que des projets de lotissement ; 40 communes ne profitent pas de la mesure.

La carte ci-dessous spatialise les 5103 logements et terrains qui seraient produits via la méthode luxembourgeoise suite à son application pendant 10 ans. Notons que la charge attendue se partage presque également entre des terrains et des logements.

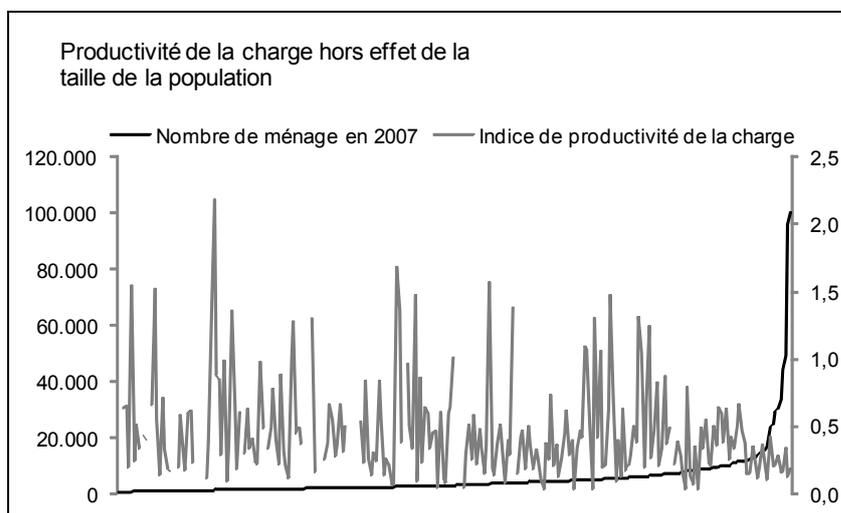


Les 26 communes qui ne seraient pas touchées par la mesure apparaissent en blanc. La production au sein des autres est répartie par quintile. Ainsi, 20% de ces communes accueilleraient entre 1,5 et 5 logements ou terrains « sociaux » au bout de 10 ans.

Dans les 20% de communes où la charge produit le plus, le nombre de logements et de terrains varie entre 33 et 191.

Sans surprise, il y a un lien fort entre charge et population.

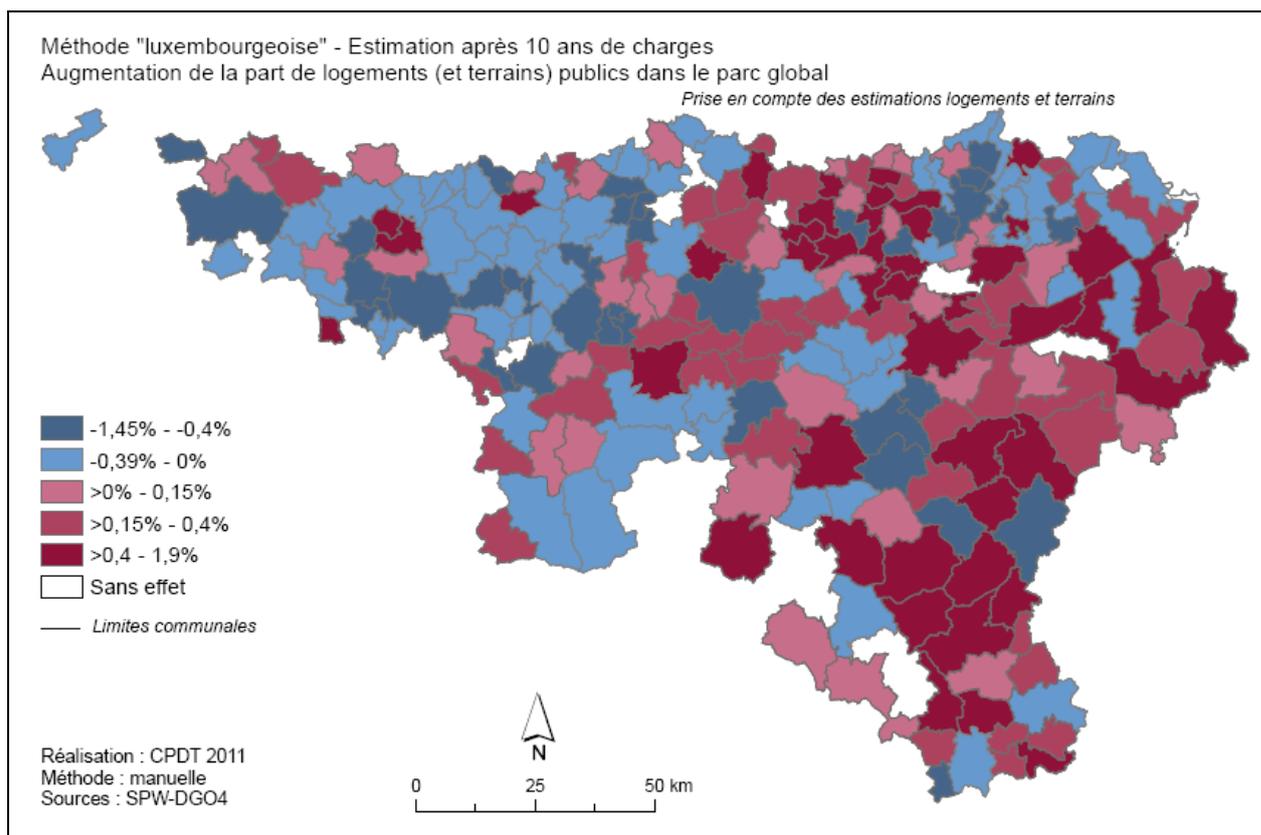
Par contre, en rapportant la charge attendue sur le nombre de ménages, on se rend compte, comme le montre le graphique, que ce ne sont pas les communes les plus peuplées qui génèrent proportionnellement la plus grande charge/ménage mais bien des communes peu peuplées. Les communes suivantes obtiennent l'indice le plus élevé : Brugelette, Geer, Amay, Tinlot, Dalhem, Libramont, Léglise, Stavelot, Neufchâteau, Aubange.



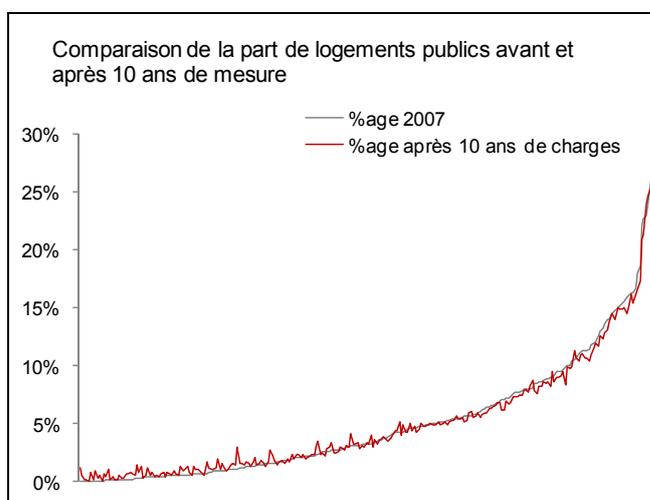
6.3.2.3 Estimation de l'augmentation de la part de logements publics dans le parc communal global

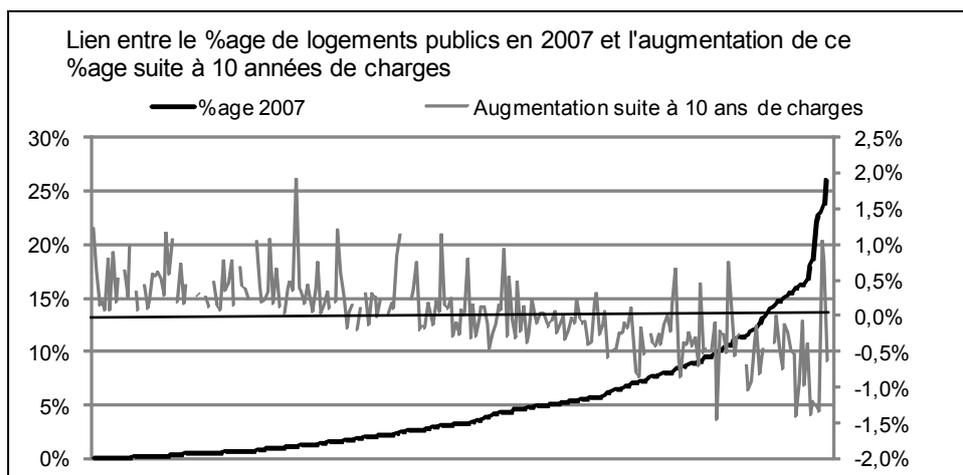
On constate que pour 60% des communes, la production issue de la charge n'est pas suffisante pour maintenir, ne serait-ce qu'au même stade, les proportions de logements publics. Dédramatisons tout de même en soulignant que pour 40% d'entre elles, la diminution est minime (-0,32 à -0,14%).

Par exemple, la commune de Gembloux verrait son taux de logements publics décroître de 0,32 à 0,11%. La commune de Brugelette sort elle gagnante, passant de 1 à 3% de logements publics.



Les graphiques illustrent autrement cette même situation. Le premier montre les variations en pourcentages de logements publics 2007 suite à 10 années de charges, selon les hypothèses appliquées. On voit que les variations sont faibles, parfois positives, parfois négatives et ce bien qu'en valeur absolue, la mesure paraît et demeure sans doute intéressante (+ 5103 logements et terrains en 10 ans). Le second confirme, comme cela était pressenti suite au premier graphique ci-dessus, que les communes qui comptent le moins de logements publics bénéficient en moyenne plus de la charge. Les tendances négatives se renforcent au niveau des communes dont le pourcentage de logements publics dépasse 5% en 2007.





6.3.3 La méthode flamande

6.3.3.1 Sélection des projets

La « méthode flamande » consiste, dans une version simplifiée, à appliquer une charge d'urbanisme en logements abordables à toutes les communes qui n'atteignent pas 9% de logements sociaux ou abordables.

Dans le cadre de la présente estimation, nous nous intéressons aux communes sous les 10% (et non 9%, puisque 10% est l'objectif fixé en Wallonie) de logements publics (et non sociaux car nous ne disposons pas de cette information).

Afin de transposer cette méthode au cas wallon, nous avons donc sélectionné les projets suivants au sein des communes comptant moins de 10% de logements publics en 2007 :

- les lotissements de plus de 0,5 ha
- les immeubles à appartements de plus de 10 logements
- les constructions groupées de plus de 10 logements.

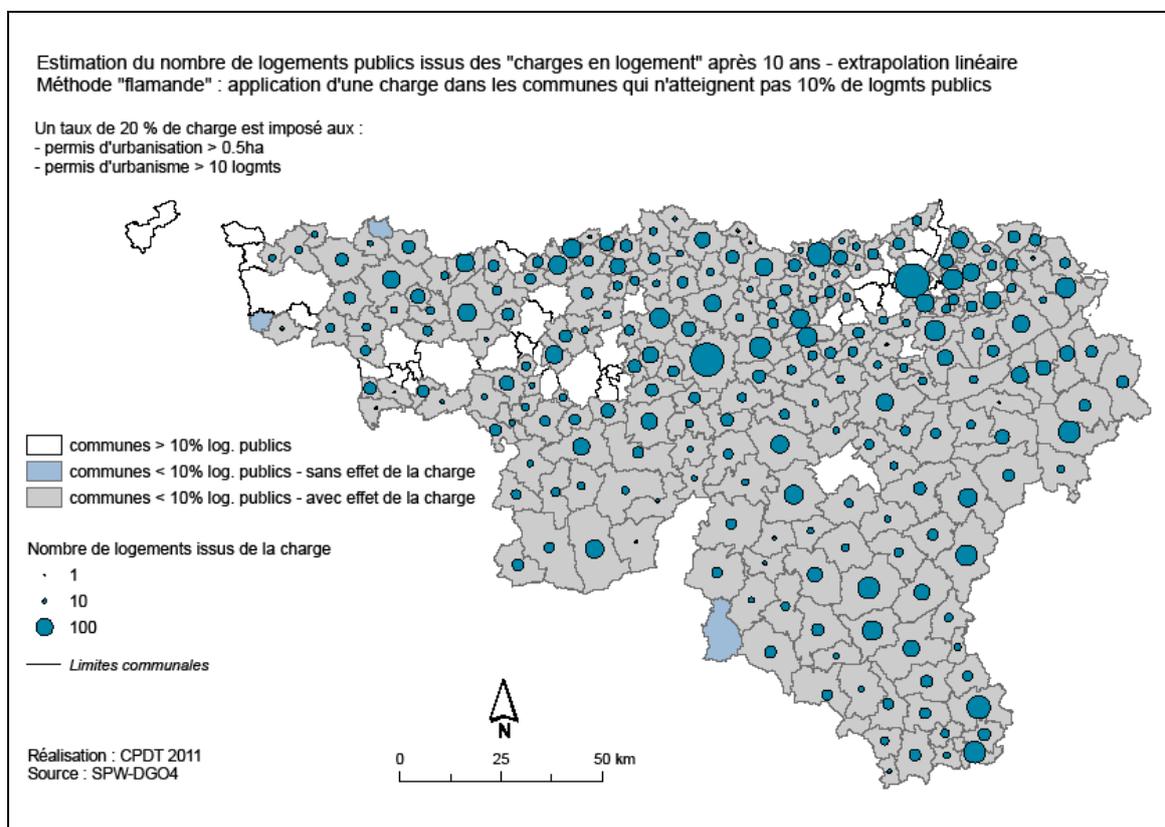
En Flandre, seuls les immeubles à partir de 50 logements sont « taxés ». Ce seuil n'est pas raisonnablement applicable en Wallonie, si toutefois, une réelle volonté d'amener une participation de ce type de projet est souhaitée.

Une charge de 20% a été appliquée.

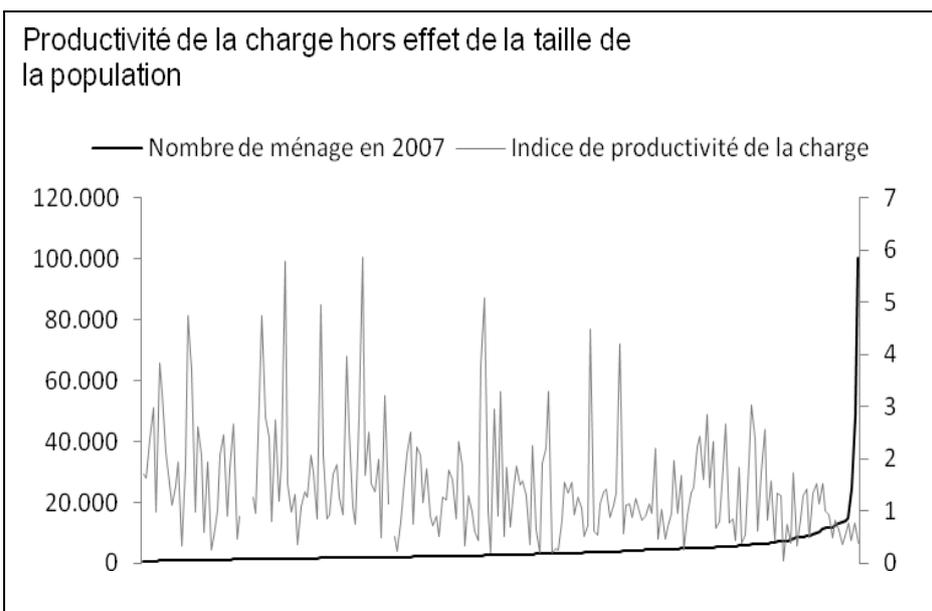
6.3.3.2 Résultats absolus estimés suite à une application pendant 10 ans

- Production de surface lotie : **525ha**, soit 7878 terrains à bâtir (si 15 terrains bâtir/ha)
- Production de logements : **3356 logements**
 - o Via les constructions groupées : 123 logements
 - o Via les immeubles à appartement : 3233 logements
- **Production totale (terrains et logements) : 11.235 (dont 30% de logements)**
- Nombre de communes qui ne seraient pas touchées par la mesure:
 - o les 12 communes qui comptent plus de 10% de logements publics en 2007
 - o 3 communes parmi celles qui comptent moins de 10% de log. publics mais qui n'ont pas de projets dans les seuils requis (Vresse, Flobecq, Rumes)
 - o Si on ne tenait compte que des projets de logements (immeubles et constructions groupées), 112 communes ne profiteraient pas de la mesure.

On constate que les seuils de charges et de projets appliqués permettent de produire le double du résultat « luxembourgeois ». Ceci est principalement poussé par les terrains à lotir qui représentent les deux tiers du résultat, et sans lesquels 112 communes ne verraient aucun résultat.



Le nombre de logements et terrains issus de la charge varie entre 2,6 à Dour et 391 à Liège. Pour 40% des communes, la production est supérieure à 44.

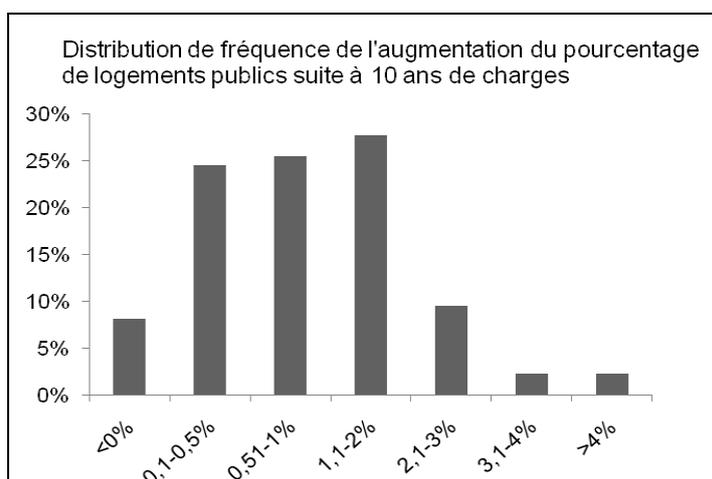


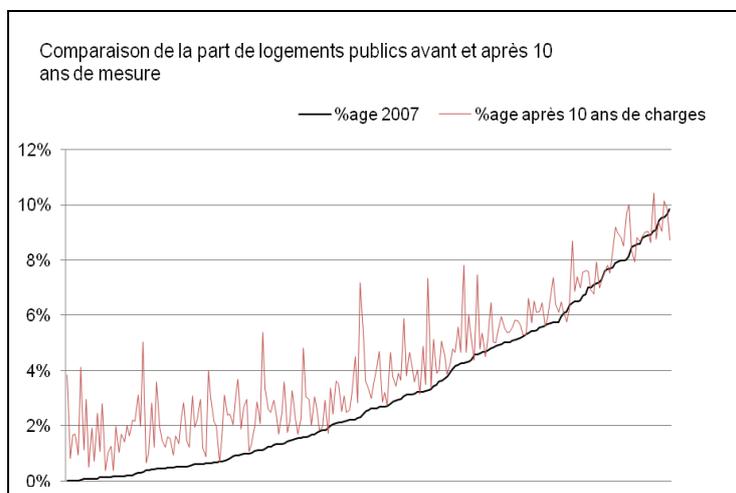
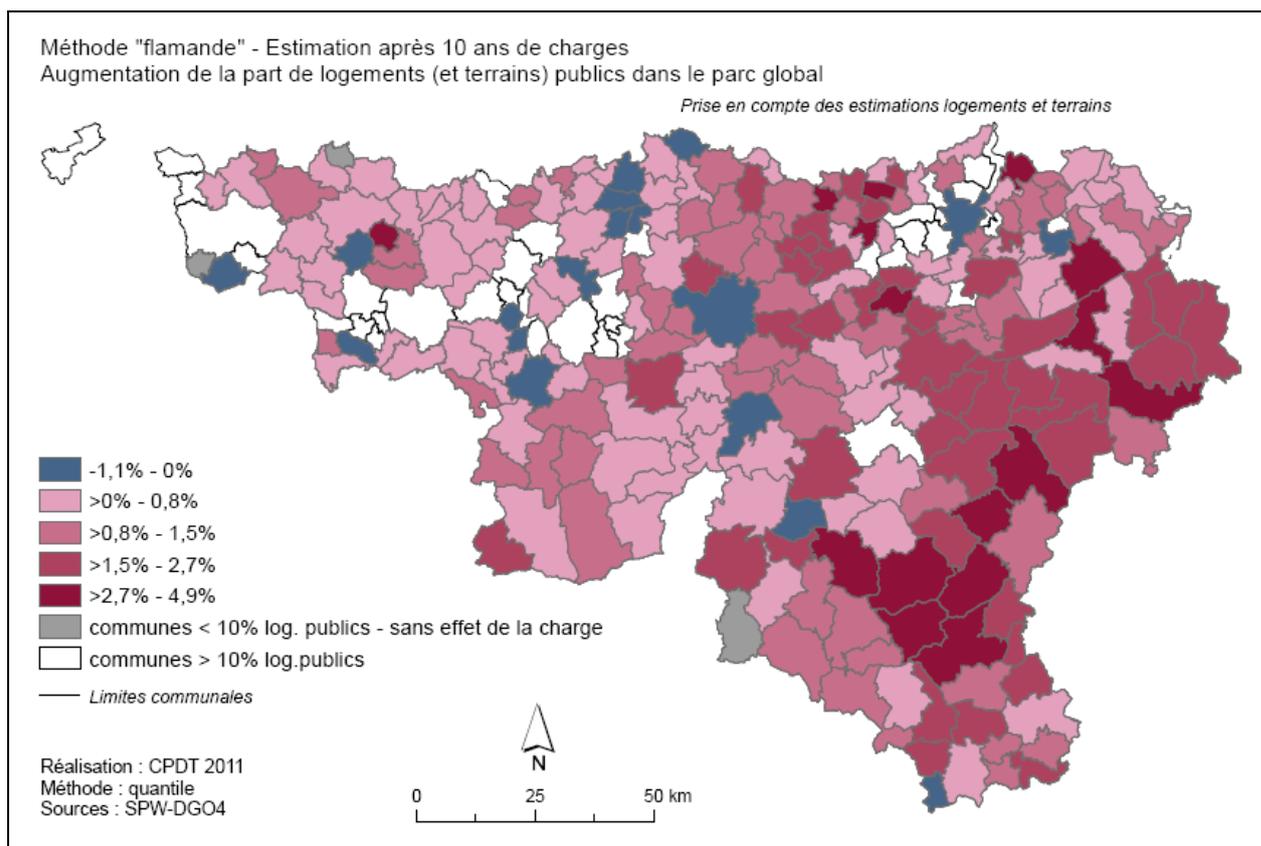
Des constats similaires à ceux évoqués pour la méthode luxembourgeoise sont observables concernant le lien entre population dans la commune et productivité de la charge.

6.3.3.3 Estimation de l'augmentation de la part de logements publics dans le parc communal global

Les tendances sont nettement plus positives que pour la méthode luxembourgeoise. Seules 18 communes sont marquées par une diminution. Par contre, 50% des communes voient la proportion de logement public augmenter de 0,5 à 2%.

Ceci montre le potentiel fort de la mesure à elle seule lorsque le choix des seuils est déterminé de façon plus volontariste.





Les trois communes qui atteignent la barre des 10% sont Waremme (+1,7%, 10%), Quiévrain (+1,4%, 10,4%) et Hotton (+0,6%, 10,2%).

A nouveau, les communes qui comptent le plus de logements publics bénéficient en moyenne moins que celles qui en comptent peu.

6.3.4 Là où il y a forte pression foncière (zones « HT + »)

6.3.4.1 Sélection des projets

Il s'agit ici d'appliquer une charge à une série de communes reconnues comme étant à forte pression foncière (39 communes HT+)

La sélection effectuée pour les « cas flamand » a été reprise :

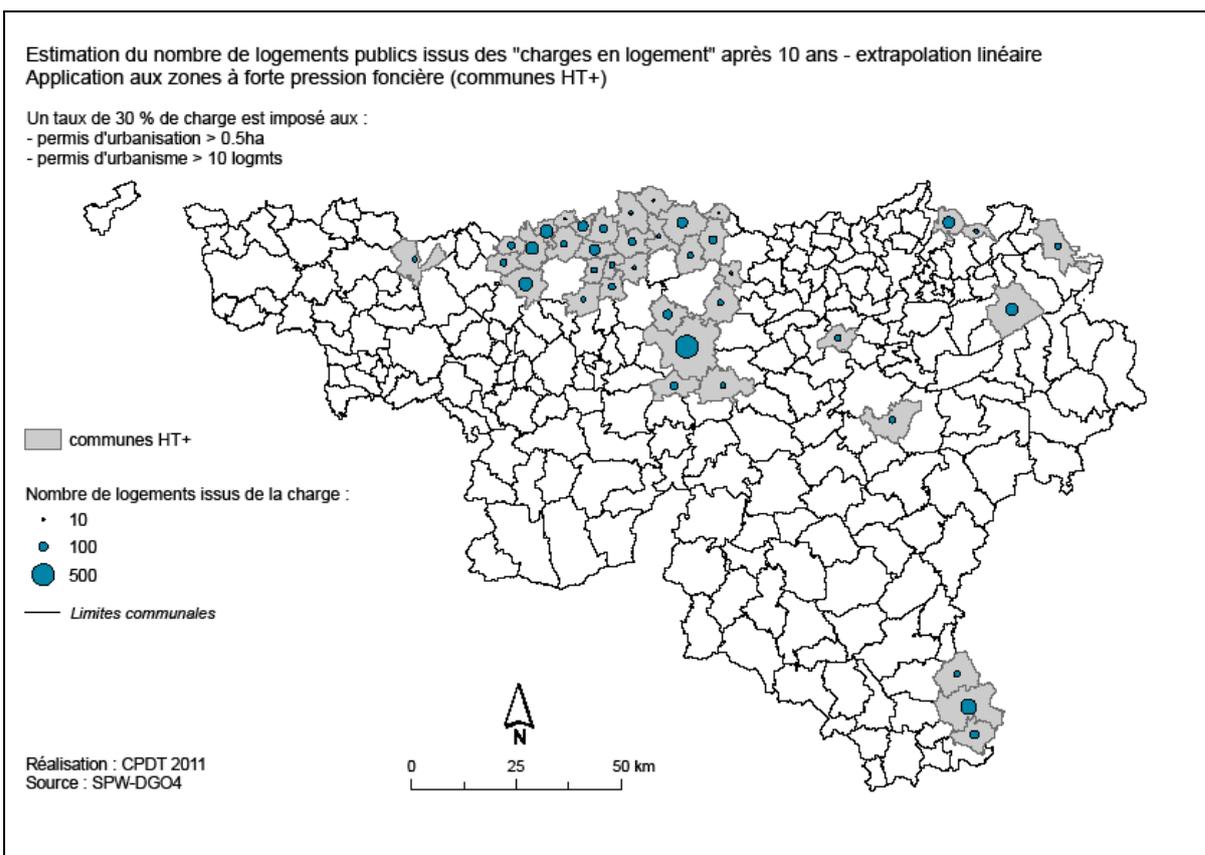
- **les lotissements de plus de 0,5 ha**
- **les immeubles à appartements de plus de 10 logements**
- **les constructions groupées de plus de 10 logements.**

Une charge de 30% a été appliquée.

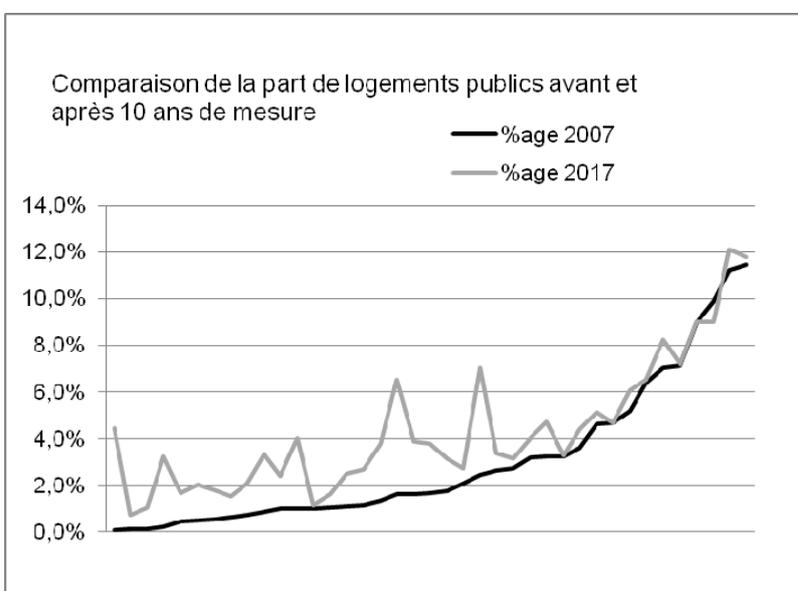
6.3.4.2 Résultats absolus estimés suite à une application pendant 10 ans

- Production de surface lotie : **170ha**, soit 2560 terrains à bâtir (si 15 terrains bâtir/ha)
- Production de logements : **789 logements**
 - o Via les constructions groupées : 26 logements
 - o Via les immeubles à appartements : 763 logements
- **Production totale (terrains et logements) : 3351 (dont 23% de logements)**
- Nombre de communes qui ne seraient pas touchées par la mesure:
 - o les 223 communes qui ne sont pas HT+
 - o Si on ne tenait compte que des projets de logements (immeubles et constructions groupées), 23 communes sur les 39 ne profiteraient pas de la mesure.

Le nombre produit varie entre 9 (à Hélécinne) et 558 (Namur). 17 communes « reçoivent » moins de 50 logements en 10 ans, 11 entre 50 et 100, 11 plus que 100 (soit plus de 10 logements ou terrains par an).

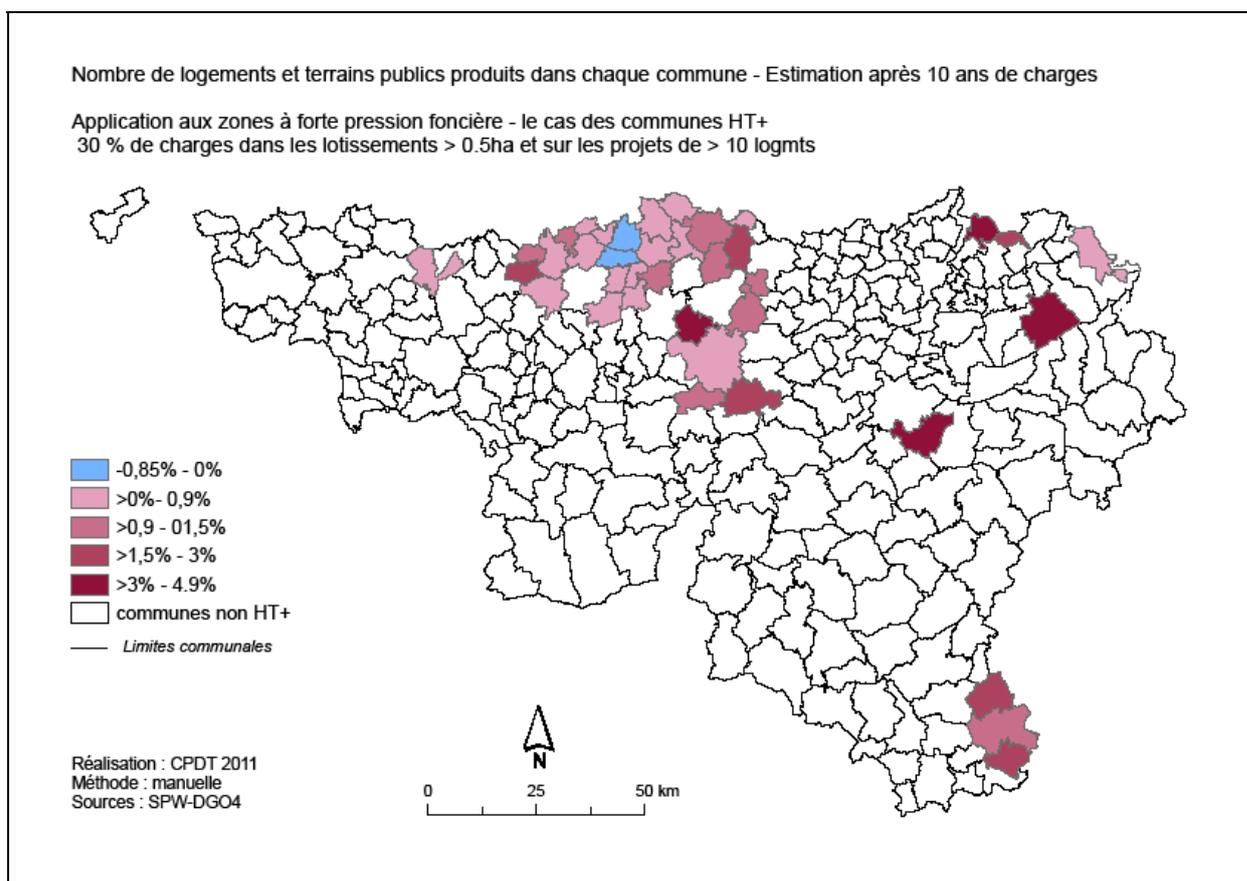


6.3.4.3 Estimation de l'augmentation de la part de logements publics dans le parc communal global



Seules Ottignies et Wavre décroissent. 19 communes augmentent leur part de logements publics de plus de 2%.

Parmi les communes HT+, seules deux comptaient en 2007 10% et + de logements publics (Chastres, Nivelles). Suite à l'application de la mesure, aucune autre ne rejoint ce club, malgré des taux de charge élevés.



6.4 CONCLUSIONS SUR LES TROIS TESTS EFFECTUES

La méthode utilisée a deux limites principales :

- la première est liée à la fiabilité des données premières utilisées : peu d'années disponibles pour les immeubles à appartements et habitats groupés ou certaines erreurs dans les bases de données reçues, en particulier pour les permis de lotir
- la seconde touche à l'estimation en tant que telle. En effet, elle extrapole de façon linéaire - et donc peu vraisemblable - l'évolution future sur base de l'évolution passée (octroi de permis, démographie).

Ces faiblesses ne suffisent cependant pas à disqualifier les résultats présentés et les enseignements que l'on peut en tirer.

Le premier intérêt de l'analyse est de décrire la production annuelle de permis en RW au niveau communal.

Ainsi, nous l'avons chiffré, le potentiel d'une charge d'urbanisme en logements appliquée aux permis de lotir est très grand et celui des projets d'appartements est important. Seul le potentiel relatif aux constructions groupées est presque négligeable.⁴

⁴ Celui-ci mérite malgré tout d'être pris en compte, ne serait-ce que pour éviter les reports d'un type de permis vers celui là. Les changements introduits par le nouveau permis d'urbanisation vont également dans ce sens. Les autorités pourraient cependant vouloir à l'avenir favoriser l'habitat groupé.

Le second intérêt de ce travail est d'illustrer comment différents seuils de charges et de types de projets peuvent, en les combinant de manière plus ou moins volontariste et spatialisée, donner des résultats très différents. En ce sens, il ouvre la voie aux choix politiques relevant de la politique du logement et de celle de l'aménagement du territoire.

La méthode luxembourgeoise permettrait de produire annuellement 510 logements ou parcelles à bâtir publics. La méthode flamande 1123. L'application aux communes à forte pression foncière en produirait elle 335, mais sur 39 communes seulement.

Ces chiffres sont tous les trois élevés et produisent leurs effets différemment du point de vue du développement territorial.

Le test sur les zones à forte pression foncière montre qu'une localisation recherchée des effets, là où un problème spécifique existe, est possible sans devoir abandonner l'ambition d'une production importante en nombre de logements. En cas de discrimination territoriale, il convient cependant d'attirer l'attention sur les éventuels effets de report des projets vers un territoire non visé par la mesure.

Quant à elle, la méthode généraliste, visant tout le territoire avec un faible taux de charge, est nettement moins porteuse que les deux autres méthodes illustrées, et en particulier la flamande. Mais la manipulation des curseurs (par exemple opter pour 15 % de charge dans le cas de la méthode luxembourgeoise) est déterminante, de même que le choix du type de zones sur lesquelles on souhaite agir (outre les communes HT +, les ZACC pourraient par exemple être choisies).

Par ailleurs, certains choix initiaux, alors qu'ils ne prétendent pas spatialiser les effets qui s'ensuivent, peuvent se montrer discriminants territorialement. Par exemple, une charge sur les plus grands projets tant d'appartements que de constructions groupées serait improductive et discriminante au niveau territorial puisque ne touchant que certaines communes.

Enfin, force est de constater que la mesure, aussi puissante soit elle dans les cas testés ne permet pas à elle seule d'atteindre, en 10 ans, les objectifs de logements publics de 10%. Si le principal objectif politique est celui là, les charges en logement devraient a minima coexister avec les initiatives actuelles portées par les acteurs publics du logement.

7. REFLEXIONS CRITIQUES SUR LES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT »

Nous reproduisons ci-dessous les « réflexions critiques » que nous avons produites dans notre rapport d'octobre 2010.

« Là où nous les avons étudiées, les « charges d'urbanisme en logement abordable » sont récentes (France et Bruxelles) ou très récentes (Flandre et Luxembourg). Malgré le peu de recul, grâce à l'analyse que nous en avons faite, les réflexions critiques suivantes peuvent être formulées pour servir au débat sur une éventuelle adoption de la mesure en Région wallonne.

- Par l'entremise des quatre pratiques analysées, nous avons montré que les choix à faire sont multiples et complexes.
- Jusqu'il y a peu, la production de logement social était l'apanage des seuls acteurs publics ou semi-publics, ou presque.¹ Les choses changent, ici aussi. Faut-il craindre une forte résistance des promoteurs privés à l'idée de nouveaux quartiers mixtes et/ou à la perspective de devoir collaborer activement avec les sociétés de logement social ? La note sur la pratique française permet de penser que la mesure peut être acceptée par les promoteurs privés. Les exemples de réaction plutôt favorable existent ailleurs aussi, comme le rapportent Bervoets et Loopmans : « *Au Royaume-Uni, les quartiers composés de propriétés mixtes sont de plus en plus utilisés comme le mécanisme clé pour atténuer les contrastes sociaux dans les villes. Rowlands, Murie et Tice (2006) ont montré que les promoteurs privés ne s'opposent pas à l'idée de quartiers mixtes ni à une collaboration avec des sociétés de logement social. Les promoteurs immobiliers commencent même à considérer les quartiers mixtes comme la norme suite à la politique de planification menée par les pouvoirs publics.* »²
- Qui mettre à contribution ? Bruxelles impose la charge aux projets de bureaux. Des lobbys estiment que les promoteurs actifs dans le marché du logement moyen/haut de gamme devraient eux aussi être mis à contribution.³ De leur côté, les Luxembourgeois et Flamands ne l'imposent qu'aux promoteurs de logement : auraient-ils pu ou dû opter pour une contribution des acteurs de l'immobilier de bureaux, de l'immobilier d'entreprise voire de l'immobilier commercial ? L'effort doit-il être produit de toutes parts, partout ? Le débat mérite d'être mené.
- Parcelles à bâtir équipées, logements acquisitifs ou locatifs, sommes financières forfaitaires ? La mesure est à classer dans le large éventail des moyens que possède l'Autorité de faire participer le promoteur ou le particulier aux charges inhérentes à son action. Cependant, il y a lieu de prendre en compte le fait que les différentes charges d'urbanisme ne peuvent indéfiniment être ajoutées les unes aux autres. Du moins sur la base des règles du marché que nous connaissons actuellement. Autrement dit, une réflexion plus globale s'impose pour que, en matière de charges d'urbanisme au sens large du terme, les priorités de l'action publique soient définies et priorisées. Réflexion qui peut être résumée laconiquement par la question suivante : en tant qu'autorité imposant les charges, vais-je plutôt favoriser la production de logements ou la participation des promoteurs aux frais des charges d'équipements, ou opter pour les deux ?
- Une mesure avec un réel enjeu démocratique : faut-il croire que le privé jouera unanimement le jeu ? L'analyse du cas bruxellois qu'a faite IEB montre que la vigilance doit être de mise afin d'éviter que l'objectif recherché au départ ne soit annihilé voire dévoyé, dévoiement qui peut

¹ Relevons comme exceptions les particuliers passant par les AIS, ainsi que quelques groupes de citoyens exerçant sous le statut d'asbl ou de coopérative.

² W. BERVOETS et M. LOOPMANS (2010), *op. cit.*, p. 29.

³ Voir le dossier *Charges d'urbanisme : tout bénéfique ?*, dans *Bruxelles en mouvement*, novembre 2009, et particulièrement la conclusion de Thierry Kuyken, p. 10-11. Cf. http://www.ieb.be/wp-content/uploads/2009/12/bem228_23112009.pdf. De son côté, l'AVCB déclare en 2008, en abordant le fait que les charges d'urbanisme risquent de disparaître car les projets de bureaux se raréfient : « Il n'est de même pas exclu qu'à terme, les charges d'urbanisme puissent être imposées sur du logement. » Cf. T. MERCKEN (2008), *op. cit.*, p. 11.

parfois conduire à renforcer le bénéfice financier du promoteur (cas du parc proposé comme charge d'urbanisme par un promoteur à Tour et Taxis).

- Pour éviter les possibles échecs de ce type, mais aussi pour permettre l'évaluation des effets de la mesure, les conditions d'application doivent notamment faire en sorte que la transparence soit de mise. L'obligation de la tenue d'un « registre des charges imposées » s'impose pour éviter toute maladresse dans l'application de la mesure.
- Les charges sociales pour quel(s) public(s) ? Nous avons vu que le logement créé peut être social ou moyen. Imposer, tel que le fait le Luxembourg la seule obligation de logement moyen peut avoir comme possible incidence de voir les promoteurs ne produire aucun logement social et se contenter de produire du logement moyen. Il y a donc un choix politique à faire. Si l'on ajoute à cela que les promoteurs actifs au Luxembourg ont peut-être déjà intégré dans leurs pratiques une offre de logement moyen, la mesure s'avérera donc là-bas improductive, si ce n'est dans les quelques cas où le promoteur destinait sa zone au seul logement haut de gamme.
- Qui paie ? Le débat est ouvert ! Les lobbys de la construction estiment souvent que, en cas d'imposition linéaire de l'obligation, ce sont les 90 % (ou 80, ou...) de logements non conventionnés qui payeront la facture. Nous avons montré qu'en France, ce n'est pas nécessairement le cas : la mesure peut amener les promoteurs à agir différemment et aboutir à un transfert de la charge financière inhérente à cette pratique vers le propriétaire du terrain car celui-ci se sent obligé de revoir ses prétentions à la baisse. Ce qui peut avoir comme incidence secondaire une baisse du prix local du foncier.
- Que gagne l'autorité ? Du temps, probablement. Mais aussi de l'argent si se vérifie la prévision de voir les logements ainsi produits coûter moins cher que si c'était le public qui menait de a à z une opération identique. Le gain réel engrangé par l'autorité dépend fortement de sa volonté et de son expérience lorsqu'il s'agit de fixer le prix de rachat des surfaces ou logements ainsi créés. Il en est de même lors de la fixation des loyers au cas où les logements créés le sont à cette fin. Ici aussi, les expériences françaises permettent de croire que les intérêts de chacun peuvent se rencontrer.
- Une décision politique à budgéter. Une application linéaire sur l'ensemble des permis de lotir et d'urbanisme a un coût que doivent être en mesure d'assumer les autorités chargées d'intervenir lors de la livraison du produit immobilier. Ce constat, certes évident, doit être anticipé et chiffré.
- Comme en toutes choses, il y a lieu de se demander si l'offre en logement social et moyen ne peut être satisfaite autrement et à moindre coût. En Flandre, le débat sur la pertinence des mesures prises par le Gouvernement est toujours vif, d'aucun considérant que la généralisation de la mesure « allocation-loyer » serait plus efficace que toutes les mesures adoptées dans le DPFI et les autres codes. A voir...
- La mesure étudiée peut-elle intégrer des objectifs de développement territorial ? Non, ou à peine et, alors, de manière indirecte. La mesure est tout autant applicable en milieu urbain qu'en milieu rural, en zone centrale ou périphérique. Le souci des autorités est de satisfaire la demande de logement et, accessoirement, de lutter contre la « ghettoïsation par le haut ». Dans les quatre cas d'application étudiés, la localisation de l'habitat par rapport aux zones de services et équipement, par rapport à l'infrastructure en transports en commun n'est pas prise en compte. Pourrait-elle seulement l'être ? L'application sur base de la prise en compte de la localisation de la zone d'habitat semble inapplicable. Par exemple : ne pas l'appliquer dans les zones urbaines centrales permettrait de ne pas accroître le coût généralement plus élevé des opérations qui y sont menées ; mais cela aurait alors comme conséquence d'en exclure les revenus faibles, repoussant ceux-ci vers des lieux plus éloignés. Mais, telle qu'appliquée en Flandre par exemple, la mesure est contre-productive en terme de développement durable et d'équité sociale. En effet, dans la répartition actuelle des réserves de zones d'habitat, elle favorise la localisation du logement social ou moyen en périphérie ou en milieu rural, là où se trouvent les zones d'habitat disponibles et prisées (tant par

les promoteurs que par les candidats bâtisseurs).¹

- L'impact sur la densité : une telle mesure doit être doublée de modalités portant sur la densification accrue des zones en question si l'on veut éviter une pression foncière sur d'autres zones. Par ailleurs, le cas français montre que le besoin pour le promoteur privé de compenser son manque à gagner peut favoriser chez lui comme chez son client (le propriétaire) l'adoption de comportements plus économes.
- Les mesures d'accompagnement : l'application d'une mesure de ce type requiert expertise et disponibilité. Elle passe aussi par une phase d'expérimentation. Un soutien aux communes où l'expertise fait défaut doit être prévu, par exemple en permettant à un organisme central d'intervenir directement pour le compte des petites communes. »²

Ajoutons encore :

- La « charge d'urbanisme en logement » impose de fait une certaine mixité sociale dans les nouvelles zones d'habitat mises en œuvre par le secteur privé. Il y lieu de poser la question : la Région wallonne - via les acteurs publics qu'elle finance – doit-elle elle aussi s'engager dans ce type de production mixte ?
- Comme dans le cas de nombre des outils de politique foncière que nous analysons se pose la question des lieux où appliquer une « charge en logements ». Ne l'appliquer que dans les « noyaux d'habitat » permettrait d'éviter la « double exclusion » des précaires. La possibilité du remplacement de la « charge logement » par une « charge financière » peut être envisagée à cette fin, parmi d'autres.

¹ Ce problème de relégation des précaires hors zones bien équipées est régulièrement évoqué lorsque des mesures sont prises en vue de favoriser la production de 10 % de logements publics en toutes communes. La CPDT a évoqué la technique de la solidarité intercommunale plutôt qu'une imposition généralisée des 10 % : « La proposition [de la Cellule Politique des Grandes Villes] fait référence à une "solidarité intercommunale" en matière de logement social en envisageant de "contraindre les communes de la périphérie des grandes villes à prendre leurs responsabilités sociales et ce, soit en prévoyant elles-mêmes des logements sociaux, soit en leur faisant payer une contrepartie qui servirait à développer le parc de logements sociaux dans les grandes villes mêmes". [...] La solution qui consiste à contraindre les communes périphériques à contribuer à la construction de logements sociaux situés dans les espaces urbains centraux semble donc à privilégier d'un point de vue aménagement du territoire et gestion de la mobilité. Cf. CPDT 2001, chapitre 5, p. 60. Problème qu'évoque aussi N. BERNARD, *La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014*, slsd, p. 26-28 : « Est-il justifié, plus spécifiquement, d'imposer un tel ratio [de 10% de logement public] à la campagne où les possibilités d'emploi sont souvent moins nombreuses qu'en ville ? Déplacer des pauvres là où ils sont loin de tout, dans des zones mal desservies en transports en commun et peu pourvues en offres d'emploi surtout, n'a guère de sens et risque au contraire de renforcer l'effet ghetto ; se produirait alors ce qu'il est permis d'appeler la «double exclusion». En outre, ne risque-t-on pas, par là, de faire de « l'étalement urbain » dénoncé, à juste titre, au nom de considérations écologiques ? Quid par ailleurs des communes qui ont déjà atteint le seuil décisif ? Sont-elles fondées alors à relâcher l'effort ? Et, pour les communes qui en sont loin, ne conviendrait-il pas, afin d'éviter de les décourager par des objectifs irréalistes, de prôner une ambition non pas formulée en termes absolus (le dixième du parc immobilier doit être social), mais en termes relatifs (est requise une augmentation du parc social existant d'un certain pourcentage chaque année) ? N'y a-t-il pas lieu, au demeurant, de moduler l'objectif en fonction des taux de propriétaires et de locataires déjà présents sur la commune ? Il ne suffit pas, en tout état de cause, d'atteindre le seuil quantitatif requis ; encore faut-il que les logements sociaux soient intégrés harmonieusement dans leur environnement (plutôt que d'être bâtis, en bloc et à la lisière de la ville par exemple). Il n'empêche, par cet objectif quantitatif de 10% d'habitations publiques par commune, un signal — fort — est donné, qui vise à briser la polarisation spatiale de fait qui caractérise l'offre actuelle de logements sociaux. C'est qu'il faut impérativement sortir de l'impasse dans laquelle se retrouvent ceux qui veulent étoffer le parc public, et qui peut être ramassée comme suit. Si c'est dans des zones déjà bien fournies de ce point de vue là que l'on veut construire du logement social, certains crient à la ghettoïsation et à la concentration de la pauvreté. Mais si on tente d'en édifier dans des zones faiblement dotées, d'aucuns invoquent alors le respect du paysage, de la destination des lieux, de la qualité de vie, de la tranquillité des riverains... Aucune des branches de l'alternative ne réunira de toute façon un consensus, d'où l'intérêt de recourir, à un moment donné, à l'imperium réglementaire. »

² Octobre 2010, p. 17-19.

8. CONCLUSION GENERALE

Dans le rapport d'octobre 2010 ont été analysées quatre pratiques (France, Flandre, Bruxelles, Luxembourg) de charges d'urbanisme en logement.

Nous en avons repris ici même les principaux enseignements.

Depuis octobre 2010, nous avons examiné différentes possibilités d'application en RW, avec estimation du nombre de logements publics à attendre.

L'attention a été attirée sur deux éléments fondamentaux d'une telle option de charges d'urbanisme en logement abordable :

- chez nos voisins, la nouveauté n'a pas été introduite isolément : elle fait partie d'un ensemble de mesures de politique du logement et d'aménagement du territoire,
- adopter une mesure similaire en RW introduirait un changement non négligeable d'approche : plutôt que procéder via des aides au secteur public et via majoration des aides aux personnes, il s'agirait ici désormais de contraindre le secteur privé à contribuer concrètement à l'objectif public.

Les avantages que peut avoir une telle pratique ont été décrits : diminution des prix du fonciers et des logements publics, densification, satisfaction des besoins en logements, mixité sociale, plus grande rapidité de production...

Ce sont donc des avantages qui intéressent les politiques du logement et de l'aménagement du territoire, mais aussi, plus spécifiquement et sous certains aspects, la politique foncière.

Une telle pratique a aussi la particularité de permettre une intervention de l'Autorité publique en faveur du logement locatif et pas seulement de l'acquisitif.

Ces constats faits, il a été relevé que la mesure est déjà aujourd'hui techniquement applicable en RW s'il s'agit d'imposer une obligation de production de logement social. Les Collèges ou les fonctionnaires délégués le peuvent grâce à l'art. 128 al. 2 du CWATUPE.

Légiférer en la matière viserait dès lors à atteindre des objectifs supplémentaires en termes de quantité de logements produits, de publics cibles, de localisation, d'impacts sur les prix du foncier non bâti...

Concrètement ont été analysées ici quatre possibilités d'application en RW, s'inspirant ou non des pratiques de nos voisins :

- généraliser la mesure pour l'imposer à tous les projets d'une certaine taille,
- conditionner l'obligation au non respect des 10 % de logements publics,
- spatialiser l'obligation là où existe une (très) forte pression foncière,
- obliger à l'examen de l'utilité locale de la mesure mais laisser le choix aux communes de décider de le faire.

Le nombre de parcelles et logements que produiraient les trois premières voies a été estimé.¹

Les tests que nous avons faits donnent les résultats suivants de production annuelle de parcelles et habitations destinées au logement public : 510 en cas de méthode « luxembourgeoise », 1123 en cas de méthode « flamande » et 335 si application sur les seules communes « HT + ». Ces résultats varieront peu ou prou en fonction des modifications apportées aux seuils utilisés, c'est-à-dire des ambitions et choix de départ.

¹ L'effet en quantité de logements de la quatrième voie (permettre) n'étant pas possible.

Ces chiffres ne doivent être considérés que comme une bonne indication de la puissance de la mesure dans différents cas d'application. Le fait que les charges auraient annuellement produit 335 unités de logement sur les seules 39 communes « HT+ » est particulièrement interpellant. Et montre que le ciblage sur des zones spécifiques - fussent-elles limitées - peut produire beaucoup de logements pour peu que l'on adopte des seuils de charges volontaristes.

Ceci étant, que penser globalement des quatre voies possibles présentées ?

La voie la plus commode semble être de modifier le CWATUPE pour permettre aux communes qui le souhaitent d'imposer les charges en logement abordable sur tout ou partie du territoire. Cette solution est avantageuse si l'on considère que c'est la commune qui connaît le mieux ses besoins et ses possibilités et donc la plus à même de les satisfaire. Mais cette voie souffre de quelques désavantages liés aux conditions générales de l'aménagement du territoire en Région wallonne. La chasse aux habitants supplémentaires est encore trop la règle pour croire que de nombreuses communes choisiront d'imposer du logement social, modeste et/ou adapté aux grands projets immobiliers. La non obligation d'adopter un schéma de structure communal est un autre obstacle à l'adoption de cette formule « à la française ». Et, bien sûr, les communes non désireuses d'atteindre le seuil des 10 % de logements publics ne seront nullement contraintes par cette voie. L'effet escompté risque donc, en définitive, d'être très faible par cette voie. Mais elle a l'avantage de permettre aux communes qui le souhaitent d'agir. Ce que nous intitutions « légiférer pour permettre ».

A l'opposé se trouve la solution consistant à imposer la mesure à tous les projets de manière uniforme et sur tout le territoire. Cette voie – choisie par le Luxembourg - aide à la satisfaction des besoins en logement (abordable) et a l'avantage de ne pas créer de nouvelle concurrence entre les communes elles-mêmes. Mais, a priori, elle ne se soucie pas ou que peu des questions d'aménagement. Cette formule – comme les autres d'ailleurs - obligera le pouvoir régional à faire un choix des types de logement qu'il souhaite voir produit. A moins que l'autorité régionale choisisse comme au Luxembourg de ne rien spécifier de particulier : 10 % de « logement abordable » par exemple. Formule qui ouvre la voie à la production du seul logement moyen et, ainsi, à très peu d'impact si les promoteurs procèdent déjà habituellement de la sorte...

Entre ces deux « extrêmes », deux autres voies consistant à imposer la charge là où un problème particulier est à résoudre.

Ces deux voies cherchent à maintenir ou permettre une diversité des types de logements (et donc des habitants) tout en facilitant la possibilité d'habiter dans sa propre région et ainsi agir en faveur de la mixité sociale.

Le premier cas est lié à un objectif politique : contraindre les communes qui ne satisfont pas l'objectif des 10 % de logement « public ou subventionné ». Et, dans ce cas, pour être en phase avec le souhait exprimé par le Gouvernement dans le programme « ancrage communal 2008-2010 », imposer une charge de logements sociaux¹. Si cette voie est choisie, la charge pourrait être modulée sur base du pourcentage effectif actuel de la commune à qui elle est appliquée.

Le second cas se base sur les prix du marché et non sur la quantité de logements publics. Il s'agit alors de n'obliger la charge que dans les communes qui connaissent une forte pression foncière. Nous avons mesuré l'effet sur les 39 communes « HT + ». Ici aussi, des choix d'application devront être faits, par exemple pour décider si les communes où l'habitat est dégradé (les « HT vert ») doivent être « épargnées » de l'obligation de la charge.

¹ Le Gouvernement a recommandé en 2008 – dans le cadre du programme de subventionnement « ancrage communal », la priorité au logement social dans les communes n'ayant pas atteint les 10 % de logements publics et la priorité au logement moyen dans les autres.

Les quatre voies évoquées ci-dessus peuvent faire naître d'autres formules : par exemple celle qui imposerait la charge partout sauf sur les communes reconnues « HT vert ».

Elles peuvent aussi prévoir des exceptions conduisant - là où elle est d'application - à une ou plusieurs possibilités de dispense de charge, de déplacement sur un autre site, de contribution financière au lieu d'une contribution en nature.

Ceci étant, nous n'avons pas procédé au calcul du coût financier pour la collectivité si elle adopte cet outil et si elle doit racheter tout ou partie des logements ainsi produits.

Au terme de ce travail sur l'application en Région wallonne de « charges d'urbanisme en logement », il est important d'insister sur le fait que la mesure, si elle était appliquée en RW et quelle que soit la formule choisie, devrait :

- être mise en relation avec la pratique actuelle des charges « classiques » d'urbanisme. Ce qui conduit à recommander une bonne connaissance de cette pratique, une objectivation, ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui,
- être pilotée par les acteurs de terrain (la commune, le fonctionnaire-délégué...) pour aboutir à un bon résultat en terme d'aménagement opérationnel. Comme dans tout type de permis, la négociation entre le demandeur du permis et l'autorité le délivrant est primordiale pour la bonne intégration du logement abordable dans le projet d'aménagement spécifique (la demande de permis) et dans la vision globale du territoire.

Nous concluons en insistant sur le fait que le problème de la configuration actuelle des plans d'affectation du sol est, ici aussi, très prégnant : sans adaptation des zones d'affectation, future par le phasage, toute mesure imposée uniformément risque de produire des effets négatifs telle la localisation très excentrée du logement public, une propension à urbaniser plus encore les terrains vierges en délaissant les zones à réhabiliter...

9. BIBLIOGRAPHIE

- BARAUD-SERFATY (2011), *Ville durable cherche modèle économique*, dans *Etudes foncières*, n° 149, janvier-février 2011, p. 10-13.
- N. BERNARD [2009], *La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014*, slsd, p. 26-28
- W. BERVOETS, M. LOOPMANS (2010), *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la «mixité sociale»*, Bruxelles, juin 2010, 96 p.
- V. BORCARD (2009), *Les LUP vont entrer dans Genève*, dans *Habitation. Revue trimestrielle de la section romande de l'Association suisse pour l'habitat*, mars 2009, p. 27.
- X. BUIJS, X (2009), *Betaalbaar wonen realiteit dankzij het decreet Grond- en pandenbeleid ?*, dans *Lokaal*, 4, mars 2009, p. 29-31
- *Circulaire ministérielle relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine du 20 mai 2009*, dans *Moniteur belge*, 3 décembre 2009, p. 75048-75052.
- CPDT (2002), *Thème 1-4, Politique foncière*, septembre 2002
- CPDT (2005), *Thème 3-1- Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, septembre 2005
- CPDT (2010), *Thème 4, Politique foncière*, octobre 2010
- O. DARMONT, D. BATSELÉ (1990), *1985-1989 : cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux de droit administratif*, A.P.T., 1990, p. 274
- *Décret flamand de politique foncière et immobilière*, 2009
- J.-C. DRIANT (2001), *L'obligation des 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines*, dans *Etudes foncières*, n° 91, mai-juin 2001, p. 28-29.
- O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL (2002), *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, CPDT, Etudes et documents, n° 2, Namur, 2002, 75 p.
- G. DUPUY (2010), *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. Des pratiques locales au cœur de la politique du logement*, dans *Etudes foncières*, n° 147, septembre-octobre 2010, p. 39-43
- F. GOUSSOT, N. KERHUEL (1997), *L'attrape tout des charges foncières*, dans *Etudes foncières*, juin 1997, n° 75, p. 17-21
- F. HAUMONT, *Les charges d'urbanisme*, dans *Aménagement-Environnement*, 1994, p. 170-181
- P. HENRY, N. VAN DAMME (2001), *Le permis de lotir et les charges d'urbanisme*, dans *Les Cahiers de l'urbanisme*, Le permis de lotir, mars 2001, p. 73-93
- *Housing platform. Plate-forme d'échanges sur le coût de construction et la qualité des logements collectifs. Comparaison entre six projets en France et six projets ailleurs en Europe*, Collection Les miniPA, n° 37, mai 2009, 263 p.
- *Housing platform 2. Plate-forme d'échanges sur le coût et la qualité des logements collectifs. Essai comparatif entre cinq projets en France et cinq projets aux Pays-Bas*, Collection Les miniPA, n° 38, mars 2010, 227 p.
- IEB (2009), *Charges d'urbanisme : tout bénéfice ?*, dans *Bruxelles en mouvement*, novembre 2009, p. 1-11
- C. JAMOT (2010), *Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon*, dans *Etudes Foncières*, n° 143, janvier-février 2010, p. 43-46.
- M. KESTEMONT-SOUMERYN (1998), *Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis*, dans *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, 1998, p. 337-356
- D. LAGASSE (2005), *Connaissance approfondie du droit administratif en rapport avec le notariat*, ULB, note de cours, 2005, p. 114
- P. LEVERT (2008), *Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale*, dans *Aménagement-Environnement*, 2008, p. 258-273
- P. LEVERT (2009), *Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale : bilan et perspectives*, 39 p., sur <http://www.ulb.ac.be/droit/droitpublic/docs/Levert-23-11-09.pdf>

- C. LEVRON (2007), *La loi SRU : une loi en péril. Controverses et difficultés d'application*, mémoire Univ. Paris X, 2006-2007 (http://www.memoireonline.com/05/08/1128/m_la-loi-SRU-une-loi-en-peril28.html).
- *Loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain*, Grand-duché de Luxembourg
- T. MERCKEN (2008), *Charges d'urbanisme : pratiques et perspectives*, Association des Villes et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, septembre 2008, 11p.
- R. PARIS (2006), *Petites misères de la production du logement social*, dans *Etudes Foncières*, n° 119, janvier-février 2006, p. 23-26
- G. PARTSCH (2000), *Les charges d'urbanisme prévues à l'article 86, § 2, al. 2, du CWATUP*, dans *Les Cahiers de droit immobilier*, 2000, p. 3 et s.
- *Rapport annuel 2009 de l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement*, Bruxelles, 2010.
- T. REPENTIN, D. BRAYE (2005), *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2005*, sur <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-442.html>
- M. SALOMON, *La mixité sociale dans les programmes de logement*, dans *Etudes Foncières*, n° 118, novembre-décembre 2005, p. 12-15
- SNAL [2008], *Le libre blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine*, [2008], 51 p.
- J.-F. TRIBILLON (2007), *Assurer l'exercice du droit au logement*, dans *Etudes Foncières*, n° 125, janvier-février 2007, p. 6-9
- L. VANOOST (1998), *L'appréciation du bon aménagement des lieux au niveau des charges d'urbanisme*, dans *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, 1998, p. 133-211
- F. ZITOUNI (2008), *PLU et logement. Fiche n° 4 : servitudes de logements*, 28 juillet 2008, 4 p., dans *Écriture du PLU*, publication web du GRIDAUH sur http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4880aa713dd68.pdf

Pour compléter cette bibliographie, nous renvoyons à notre rapport d'octobre 2010, aux annexes, en particulier à l'annexe 4 : *L'imposition de logements sociaux dans la loi française SRU*, p. 94-108.

**Chapitre VI : LE DROIT DE PRÉEMPTION EN REGION
WALLONNE : PISTES D'AMÉLIORATIONS DANS LE CADRE
D'UNE POLITIQUE FONCIERE REGIONALE**

1. INTRODUCTION	108
1.1 DEFINITION	108
1.2 HISTORIQUE	108
2. LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PRÉEMPTION	110
2.1 GÉNÉRALITÉS	110
2.2 LE DROIT DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	110
2.2.1 <i>Le champ territorial</i>	110
2.2.2 <i>Les droits préemptables</i>	114
2.2.3 <i>Les pouvoirs préempteurs</i>	116
2.2.4 <i>Le but de la préemption</i>	117
2.2.5 <i>La durée de la préemption</i>	118
3. LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE D'ADOPTION DES PERIMETRES DE PREEMPTION	118
3.1 LE REGIME EN VIGUEUR	118
3.1.1 <i>La procédure d'adoption</i>	118
3.1.2 <i>Les formalités post-décisoires</i>	118
3.2 LA REFORME INDISPENSABLE	119
3.2.1 <i>Les obligations en termes de participation</i>	119
3.2.2 <i>Les obligations en termes d'évaluation des incidences environnementales</i>	120
4. L'EXERCICE DU DROIT DE PREEMPTION	121
4.1 LA CESSION DE GRE A GRE	121
4.2 LA DECLARATION D'INTENTION D'ALIENER (DIA)	121
4.2.1 <i>Le traitement par le Gouvernement</i>	122
4.2.2 <i>La réaction des bénéficiaires</i>	122
4.2.3 <i>L'acquisition</i>	123
4.3 LA VENTE PUBLIQUE	123
4.4 LA SUBROGATION	124
4.5 LE REGISTRE	124
5. LE PRIX	124
5.1 POSITION DU PROBLÈME	124
5.2 REFLEXION POUR UNE REFORME	125
5.2.1 <i>La nécessité d'une réforme</i>	125
5.2.2 <i>Le fondement juridique de la réforme</i>	125
6. LES AUTRES DROITS DE PREEMPTION	126
6.1 LA POLITIQUE DE PROTECTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	126
6.1.1 <i>Le mécanisme en place</i>	126
6.1.2 <i>Commentaires</i>	127
6.2 LA PROTECTION DES RESERVES NATURELLES	127
6.2.1 <i>Le régime en place</i>	127
6.2.2 <i>Commentaires</i>	127
7. CONCLUSIONS	128
7.1 OBSERVATIONS	128
7.2 PROPOSITIONS	131
7.2.1 <i>L'utilisation effective du droit de préemption</i>	131
7.2.2 <i>L'adoption de périmètres</i>	131
7.2.3 <i>Une réforme législative</i>	132
7.2.4 <i>Une pratique à développer</i>	133

1. INTRODUCTION

1.1 DEFINITION

Le droit de préemption¹ se définit comme *“la faculté conférée par la loi (...) à une personne d’acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée, à lui préalablement notifiés”* (CORNU, Vocabulaire juridique, PUF, 1987).

1.2 HISTORIQUE

Alors que la très grande majorité des pays occidentaux ont depuis pas mal d’années inscrit dans leur législation le droit de préemption au profit des pouvoirs publics², ce n’est que depuis moins de quinze ans que la Belgique, par le biais des droits régionaux, s’est enfin dotée de cet outil d’acquisition immobilière.

En effet, en-dehors du mécanisme inscrit dans la loi sur le bail à ferme au profit de l’exploitant agricole (loi du 4 janvier 1969, art. 47 à 55) ou dans la loi sur le remembrement des biens ruraux au profit des offices régionaux de développement rural (loi du 22 juillet 1970, art. 56), les projets de loi déposés dans les années ‘70 en vue de permettre de manière plus générale aux pouvoirs publics de préempter dans les périmètres définis n’ont pas abouti.

Deux raisons à cela.

En premier lieu, la réforme institutionnelle qui, en août 1980, transférait aux trois Régions l’essentiel des compétences dans le domaine de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, en ce compris la politique foncière (loi du 8 août 1980, art.6, § 1er, I).

En second lieu, les hésitations juridiques quant à la portée des compétences régionales : la section de législation du Conseil d’Etat avait estimé en 1981³ que le droit de préemption qui touche au droit de propriété, matière restée de compétence fédérale, ne pouvait s’inscrire en tant que tel dans une des compétences régionales, pas plus qu’il ne rentrait dans la sphère des pouvoirs implicites des Régions. En effet, pour la section de législation, le droit de préemption constitue une limite au droit conféré au propriétaire par le Code civil de disposer librement de son bien. Une telle compétence n’était pas expressément attribuée notamment aux Régions et restait donc de compétence fédérale. Les Régions ne pouvaient pas non plus se fonder sur l’article 10 de la loi spéciale et la possibilité d’invoquer les pouvoirs implicites, c’est-à-dire ceux qui sont implicitement transférés par exemple aux Régions car indispensables à l’exercice d’une compétence, elle, formellement transférée.

1 Sur le droit de préemption, voy. notamment CPDT, GUIDE/CREAT/LEPUR, thème 1.4, Rapport final, septembre 2001, chapitre I, « les outils d’une politique d’aménagement actif », p. 5-13 (http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_00-01/rapport/th1/00-01-th1.4.pdf) ; F. HAUMONT, « Le droit de préemption » in « La réforme du droit wallon de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme », Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 227-256 ; F. HAUMONT, Le droit de préemption, Guide de droit immobilier, Kluwer, déc. 2001, 40 p. ; M.-Ph. TORDOIR, Le droit de préemption en matière immobilière, Kluwer, Waterloo, 2006, 221 p. ; F. HAUMONT, La Cour européenne des droits de l’homme et le droit de préemption, A.J.D.A., Paris, 2008, p. 747-752.

² Voyez en particulier, le droit français (not. R. HOSTIOU – J.-F. STRUILLOU, Expropriation et préemption, 3^e éd., LITEC, 2007, 457 p.).

³ Avis n° 13.909 du 3 février 1981.

En effet, pour le Conseil d'Etat, ce mode d'acquisition n'est pas indispensable aux Régions dès lors que l'article 79 de la même loi spéciale attribue aux entités fédérées des compétences en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La modification par la loi du 16 juillet 1993 de la loi du 8 août 1980 a levé tout doute à cet égard en permettant formellement, par l'article 14 de la loi, aux Régions d'instituer dorénavant un droit de préemption dans les limites bien entendu de leurs compétences :

« Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent instituer un droit de préemption, pour autant que ce droit ne porte pas préjudice à un droit de préemption existant le jour de l'entrée en vigueur du présent article.

« Le décret ne peut instituer un droit de préemption sur les biens du domaine public ou privé fédéral ; inversement, seules les Communautés et les Régions peuvent instituer un droit de préemption, sur les biens de leur propre domaine public ou privé. »

Les Régions n'ont plus attendu longtemps puisque, en 1997, tant la Région flamande que la Région wallonne a légiféré en ce sens. La Région de Bruxelles-Capitale l'a fait en 2002. L'Etat fédéral l'a fait également mais de manière plus anecdotique¹. On peut également signaler, dans un autre domaine, le décret du 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française qui prévoit également un droit de préemption au profit de la Communauté sur les biens mobiliers classés (art. 21).

C'est la Région flamande qui, la première, a adopté un décret organisant un droit de préemption au profit d'un pouvoir public dans le but d'une politique foncière. Il s'agissait du décret flamand du 17 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement. Par la suite, la Région flamande a multiplié les décrets organisant la possibilité pour les pouvoirs publics compétents d'utiliser le droit de préemption pour telle ou telle politique. C'est ainsi que, successivement, les décrets suivants ont été promulgués :

- le décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et du milieu naturel ;
- le décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire entré en vigueur le 1er mai 2000 ;
- le décret du 12 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes ;
- le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau (art.12) ;
- le décret du 13 décembre 2002 créant la *Beheermaatschappij Antwerpen Mobiel* (pour promouvoir la mobilité dans la région anversoise) ;
- le décret du 2 avril 2004 modifiant le décret du 4 mai 1994 relatif à la SA du canal maritime et de la gestion foncières des voies navigables (art. 28bis).

Notons que cette multiplicité de textes comprenant des différences parfois difficilement compréhensibles fait l'objet d'une coordination par le biais du décret flamand du 16 juin 2006 portant création d'une « Vlaamse Grondenbank », mais surtout par le décret du 25 mai 2007 d'harmonisation des procédures.

En Région wallonne, c'est le nouveau CWATUP, adopté par le décret du 27 novembre 1997 et entré en vigueur le 1er mars 1998 qui, par le biais des articles 175 à 180, organise ce droit de préemption². Celui-ci est étendu à certains biens classés listés au profit de l'Institut du

¹ Au profit des communes et des zones de police pluricommunales ou de l'Etat dans le cadre de la réforme des polices. Voyez également le droit de préemption de l'Etat sur les biens affectés au service de la justice.

² F. HAUMONT, « Le droit de préemption » in « La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 227-256.

Patrimoine wallon. Ajoutons encore qu'un droit de préemption spécifique est organisé en matière de réserves naturelles.

En droit bruxellois, l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption, insérée aujourd'hui dans le COBAT aux articles 258 et s., permet ainsi à la troisième région d'avoir également cet outil d'acquisition¹.

Dans le cadre de ce rapport, nous nous concentrerons sur le droit wallon tout en retirant de l'examen du droit flamand et du droit bruxellois, mais aussi du droit français des éléments intéressants dans la perspective de propositions concrètes de réformes.

2. LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PRÉEMPTION

2.1 GÉNÉRALITÉS

Le champ d'application du droit de préemption en Région wallonne est essentiellement axé sur le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Plus accessoirement, ce mécanisme peut être utilisé dans le cadre de la politique de protection du patrimoine culturel immobilier ainsi que dans celui de la conservation de la nature. Nous aborderons ces derniers points dans le chapitre V.

2.2 LE DROIT DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce sont les articles 175 et suivants du CWATUPE qui définissent le champ d'application du droit de préemption. Ce champ porte sur le champ territorial mais aussi sur les droits préemptibles, les préempteurs, le but de la préemption et la durée de ce droit.

2.2.1 Le champ territorial

2.2.1.1 Les périmètres

L'article 175 prévoit la possibilité d'instaurer plusieurs types de périmètres de préemption :

- les zones d'aménagement communal concerté ;
- les zones d'aménagement concerté à caractère industriel ;
- le périmètre d'un plan communal d'aménagement ;
- les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et les ports autonomes (art. 21 CWATUPE - décret du 20 septembre 2007) ;
- le périmètre des zones vulnérables (art. 136bis CWATUPE – décret du 8 mai 2008))
- le périmètre d'un site à réaménager ;
- le périmètre d'une opération de revitalisation urbaine ;
- le périmètre d'une opération de rénovation urbaine ;
- tout périmètre visé par la révision d'un plan de secteur portant sur l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation.

2.2.1.2 Commentaires

L'article 175 appelle plusieurs commentaires.

¹ F. HAUMONT, « L'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption », Amén.-Env., 2003, p. 70-76.

a) *La nécessité d'une désignation par la Gouvernement*

Un périmètre de préemption n'existe pas d'office. L'article 176, § 3, du CWATUPE prévoit explicitement qu'il faut un arrêté du Gouvernement arrêtant le périmètre.

Le Gouvernement pourra prendre un arrêté général visant, par exemple, toutes les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) ou tous les PCA. Le Gouvernement peut prendre aussi, ce qui est jusqu'à présent le cas, un arrêté au coup par coup, notamment lors de la mise en œuvre d'une zone d'aménagement différé, lors de l'arrêté fixant un site à réaménager ou lors de l'adoption d'un autre périmètre.

On peut s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à pratiquer une désignation par catégorie. C'est ainsi que, par exemple, le Gouvernement pourrait décréter que tous les périmètres de sites à réaménager (SAR) (CWATUPE, art. 167) constituent des périmètres de préemption.

En effet, même si le CWATUPE ne prévoit pas une procédure sophistiquée pour l'établissement de tels périmètres – nous reviendrons sur cette question –, il n'empêche que cela suppose des formalités administratives minimales. La détermination d'une procédure administrative plus complète s'impose, selon nous, au regard des obligations internationales et européennes, comme nous le verrons.

Dès lors, ne faudrait-il pas réfléchir à exprimer formellement la possibilité pour le Gouvernement d'arrêter que certains types de périmètres soient d'office des périmètres de préemption ? Cela permettrait de soumettre l'adoption des périmètres de préemption aux formalités administratives imposées pour l'adoption de la décision qui fondera le choix du périmètre de préemption.

Ce ne serait qu'une mesure assurant un parallélisme avec ce qui se fait en matière d'expropriation. En effet, de nombreux actes administratifs peuvent être adoptés simultanément avec un arrêté d'expropriation. C'est le cas notamment des plans d'aménagement (CWATUPE, art. 59).

b) *Les biens exclus du périmètre*

Le législateur spécial et le législateur wallon ont l'un et l'autre prévu que certains biens, repris dans un périmètre de préemption, n'étaient néanmoins pas soumis à celui-ci.

• L'article 14 de la loi spéciale

Il faut noter, à propos des périmètres précités, que l'article 14 de la loi spéciale de réforme institutionnelle exclut de ses périmètres les biens du domaine public ou privé fédéral ou communautaire. Mais pas le domaine public ou privé de la Région elle-même ; ce point n'est compréhensible que si l'on vise l'hypothèse de l'instauration d'un périmètre de préemption par le Gouvernement wallon dans lequel un autre pouvoir préempteur – nous reviendrons sur ce point - que la Région est désigné.

Par ailleurs, toujours en application de l'article 14 précité, les droits de préemption existant avant l'entrée en vigueur dudit article 14 (1^{er} janvier 1994) prévalent sur le droit de préemption instauré par la Région wallonne, par exemple. Dans la pratique, cela concerne essentiellement des droits de préemption consentis contractuellement. Il est en effet fréquent que des particuliers ou des personnes morales de droit privé s'engagent contractuellement et confèrent à leur cocontractant un droit de préemption. L'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne faisant pas la distinction entre les droits de préemption privés et les droits de préemption que le législateur a conférés à un pouvoir public, les droits de préemption privés consentis avant le 1^{er} janvier 1994 prévalent sur le droit de préemption établi en application de l'article 175 du CWATUPE.

Il n'est évidemment pas aisé pour un pouvoir public de connaître ces droits privés. Il appartiendra au vendeur d'aviser le Gouvernement de ce fait dans sa déclaration d'intention d'aliéner (voir infra) ou dans une notification ad hoc.

- L'article 176, § 2, du CWATUPE

L'article 176, § 2, du CWATUPE exclut, lui, du champ d'application du droit de préemption les biens qui font l'objet d'un arrêté décrétant leur expropriation pour cause d'utilité publique.

Ce qui peut se justifier par plusieurs éléments.

Il paraît cohérent que le législateur impose un mécanisme de subsidiarité. Dès l'instant où le mode d'acquisition envisagé par le pouvoir public concerné est l'expropriation, il nous semble logique que le droit de préemption s'efface. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où il n'y a pas de périmètre d'expropriation que le droit de préemption se justifie.

Ceci est d'autant plus cohérent que, lorsque le bien est repris dans un périmètre d'expropriation, il est de fait invendable¹. En effet, qui voudrait acheter un bien qui est menacé d'expropriation ?

En outre, cette exclusion de l'article 176, § 2, protège le propriétaire qui peut de ce fait recevoir, outre l'indemnité de emploi, les indemnités accessoires liées à l'expropriation.

c) L'adéquation de la liste des périmètres

Régulièrement, des types de périmètres nouveaux sont inscrits à l'article 175 lors de révisions du CWATUPE, comme c'est le cas des ZACC et des ZACCI, des zones vulnérables SEVESO ou des zones « blanches » (art. 21 CWATUPE).

On peut s'en réjouir puisque cela élargit d'autant le champ d'application du droit de préemption. Néanmoins, il nous paraît que ce champ d'application présente deux défauts. Manifestement, il faudrait pouvoir y insérer d'autres périmètres alors que l'opportunité de maintenir certains d'entre eux peut se discuter.

- Les périmètres manquants

L'article 175, alinéa 1, du CWATUPE a une double logique. Tantôt les périmètres listés répondent à un politique très ciblée, tantôt, bien que plus ouverts, ces périmètres ont une logique territoriale limitée.

Lorsque l'article 175 prévoit que les sites à réaménager, les périmètres de zones vulnérables autour des entreprises Seveso ou les domaines des ports autonomes, par exemple, peuvent être des périmètres de préemption, il est clair que la raison d'être de ces périmètres est très ciblée : on veut pouvoir acquérir pour réaménager le SAR, éviter des implantations en zone vulnérable ou faciliter le développement du port autonome.

D'autres périmètres sont plus ouverts. On pense à ceux des ZACC ou des PCA. La multifonctionnalité de principe – encore que des exceptions soient loin d'être exclues – de ces périmètres donnent plus de souplesse au droit de préemption. Pour autant que, par ailleurs, l'on puisse définir des buts élargis. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question. Toutefois, ces périmètres sont géographiquement limités et dans une logique particulière.

Il n'en reste pas moins que l'article 175 ne permet pas ou que difficilement de déterminer des périmètres transversaux.

¹ C'était l'hypothèse dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 septembre 1982, Sporrang et Lönnroth c. Suède. La Suède a été condamnée pour violation de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel des droits de l'homme. Cet article qui protège le droit de propriété n'avait pas été respecté du fait de l'adoption d'un arrêté d'expropriation jamais exécuté et qui avait immobilisé de fait pendant 23 ans et 17 ans les biens des requérants.

Or, il existe des hypothèses dans lesquelles l'instauration d'un périmètre de préemption ne répond à aucune des logiques de l'article 175. L'exemple des contrats d'axe liés à l'implantation d'une ligne de transport en commun illustre parfaitement cette situation.

« Un contrat d'axe est une démarche négociée entre l'autorité organisatrice des transports et les territoires pouvant accueillir un projet de transports collectifs :

L'autorité organisatrice des transports s'engage sur un projet de transport (TCSP)

Les Communes et Communauté d'agglomération s'engagent sur des moyens de favoriser la densité autour du TCSP et l'accessibilité aux stations »¹.

L'instauration d'un périmètre de préemption se justifie parfaitement pour mener une telle politique. Or, si l'on prend l'hypothèse d'une ligne de quelques kilomètres, les périmètres autorisés par l'article 175 sont inadéquats. Il n'est pas exclu évidemment que, partiellement, on puisse recourir à de tels périmètres lorsque l'on traverse une ZACC ou un SAR. Mais globalement, le périmètre d'un contrat d'axe ne pourra se traduire en un seul périmètre de préemption.

Certes, on peut toujours imaginer de faire de ce périmètre du contrat d'axe un PCA qui pourrait dès lors être un périmètre de préemption. Mais ce n'est pas la logique du PCA que de porter sur un territoire d'un kilomètre de large sur plusieurs kilomètres de long !

C'est probablement le périmètre de revitalisation urbaine qui pourrait correspondre le mieux. Mais compte tenu du mécanisme de l'article 172 – un euro à charge de la Région pour deux euros investis par le privé (dont un dans le logement) –, le périmètre traditionnellement retenu pour ce type d'opération est nécessairement limité².

Il y a donc une lacune dans le CWATUPE à cet égard. A titre d'exemple, le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (art. 260 du COBAT) a opté pour un régime plus souple puisque, potentiellement, tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est susceptible d'être un périmètre de préemption.

- Les périmètres « inadéquats »

Par ailleurs, on doit s'interroger sur l'adéquation de certains périmètres, à savoir les périmètres des nouvelles zones destinées à l'urbanisation dans les plans de secteur et les périmètres des sites à réaménager.

Sous l'angle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, il va de soi que ce type de périmètre est tout à fait cohérent. En revanche, sous l'angle financier, il s'avère que faire de ces périmètres des périmètres de préemption est inadéquat.

En effet, l'inscription des périmètres des nouvelles zones destinées à l'urbanisation dans les plans de secteur ou des périmètres de sites à réaménager en périmètres de préemption est financièrement moins intéressante que leur inscription en périmètre d'expropriation.

S'agissant des nouvelles zones destinées à l'urbanisation inscrites au plan de secteur, leur acquisition par le biais du droit de préemption ne pourra se faire, dans le droit actuellement en vigueur, comme nous le verrons, qu'au prix demandé par le propriétaire-vendeur ou en tout cas au prix accepté par un tiers acquéreur. Il va de soi que le prix susceptible d'être obtenu par le vendeur sera fonction de la nouvelle destination inscrite au plan de secteur. Si le terrain est en zone d'activité économique mixte (CWATUPE, art. 30), le vendeur souhaitera obtenir un prix correspondant à cette destination.

¹ AUT-TAU, Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe, septembre 2007, p. 3.

² La pratique prévoit que la Région wallonne limite son intervention à 1.250.000 € se qui, pratiquement, limite le périmètre de ces opérations.

En revanche, si le nouveau périmètre destiné à l'urbanisation est repris comme périmètre d'expropriation, l'article 64 du CWATUPE trouve à s'appliquer. Celui-ci prévoit que, « *pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou de la moins-value, qui résulte des prescriptions du plan (...)* ».

Concrètement, cela signifie que si une révision d'un plan de secteur aboutit à inscrire une nouvelle zone d'activité économique mixte en lieu et place d'une zone agricole, faire de cette zone un périmètre d'expropriation en permettra l'acquisition à la valeur de terre agricole. Même si l'on tient compte de l'indemnité de réemploi et des indemnités accessoires complémentaires qui reviennent à l'exproprié, le pouvoir expropriant paiera incontestablement moins que s'il préempte le même bien.

C'est également des raisons financières qui doivent poser question à propos des sites à réaménager classés en périmètre de préemption.

Le propriétaire-vendeur fixera en principe librement son prix sans se soucier nécessairement du coût de réhabilitation qu'il laissera, s'il le peut, à l'acquéreur. En outre, il tiendra compte dans le prix qu'il fixe de l'éventuelle nouvelle destination fixée dans l'arrêté du site à réaménager.

Or, en cas d'expropriation, l'article 181, al. 5, du CWATUPE impose une règle similaire à celle de l'article 64 : on ne tient pas compte de la plus-value qui découle de la décision de réaménager le site et sa nouvelle destination.

Par ailleurs, l'article 182, § 2, permet d'imposer des charges de réhabilitation pour les sites à réaménager, charges dont le coût doit être supporté par le propriétaire. Cela permet de déduire de l'indemnité d'expropriation revenant à l'exproprié ledit montant (art. 182, § 3). La Cour constitutionnelle a validé ce mécanisme¹.

Dès lors, dans le cadre du régime de préemption actuellement en vigueur qui ne permet pas de contester le prix demandé par le vendeur, il est plus intéressant de recourir dans les deux hypothèses mentionnées ci-dessus à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour être complet, il faut mentionner que les mécanismes précités des articles 181 et 182 du CWATUPE s'appliquent aussi aux périmètres de revitalisation urbaine ou de rénovation urbaine ainsi qu'aux périmètres de zones vulnérables autour des entreprises Seveso. Toutefois, les écarts de valeur dans de telles hypothèses ne devraient pas être importants. Ils iront même plutôt dans le sens d'une diminution de valeur pour les zones vulnérables. La préemption de tels biens peut donc se faire à leur juste valeur.

2.2.2 Les droits préemptables

Toute aliénation à titre onéreux d'immeuble bâti ou non bâti et de tout droit réel portant sur des immeubles implique la mise en route du mécanisme procédural de préemption. Il existe toutefois des exonérations à l'applicabilité du droit de préemption.

2.2.2.1 Les actes générateurs

L'article 176, § 1^{er}, du CWATUPE prévoit que « *le droit de préemption s'applique à toutes les aliénations à titre onéreux d'immeubles bâtis ou non bâtis et de tous droits réels portant sur des immeubles* ».

On peut critiquer cette disposition dans la mesure où il est clair que la cession de certains droits réels ne justifie pas la mise en œuvre de la procédure de déclaration d'intention d'aliéner.

¹ C.C., n° 65/2001, 17 mai 2001.

Si l'on prend l'exemple de la constitution d'une servitude conventionnelle de passage ou de vue, il s'agit de l'aliénation à titre onéreux (en principe) d'un droit réel. L'intention de la passation d'un tel acte doit donc déclencher la procédure de déclaration d'intention d'aliéner, comme nous le verrons.

Or, il est évident que cette déclaration ne débouchera jamais sur une préemption par un des pouvoirs préempteurs qui n'a aucun intérêt à préempter une servitude de passage ou un droit de vue qui, en fait, bénéficieront aux biens contigus concernés, biens qui n'appartiennent pas – c'est l'hypothèse – à un pouvoir préempteur.

Le même raisonnement vaut pour la constitution d'un droit d'hypothèque, par exemple, mais aussi pour d'autres droits réels : on ne voit pas réellement l'intérêt de préempter un droit d'usage ou d'habitation.

Probablement que la limitation des actes générateurs à la vente, la cession en emphytéose ou en superficie, voire d'un usufruit réglerait la question. En soi, le fait que la liste des actes découlant de l'article 176, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CWATUPE soit trop complète n'est pas gênant si cela n'impliquait des formalités dans le chef du cédant et du notaire instrumentant, avec pour conséquence des obligations administratives dans le chef de la Région wallonne puisque le Service Public de Wallonie devra gérer les déclarations d'intention d'aliéner et les dispatcher aux différents préempteurs susceptibles d'intervenir dans le périmètre.

On notera d'ailleurs que, en droit flamand et en droit bruxellois, c'est la vente en pleine propriété qui est visée. En droit français, c'est l'aliénation, c'est-à-dire la cession de la propriété sous différentes formes, qui est l'acte générateur de l'exercice éventuel du droit de préemption.

2.2.2.2 Les exonérations

L'article 176, § 1^{er}, al. 2, du CWATUPE prévoit un certain nombre d'exonérations. Ce sont les hypothèses suivantes :

« 1° les aliénations entre conjoints, entre parents ou alliés en ligne directe ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus ;

2° les ventes d'habitations à construire ou en voie de construction soumises à la loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction ;

3° les apports en société et les cessions résultant de fusions, scissions et absorptions de sociétés commerciales ;

4° les échanges avec ou sans soulte opérés dans le cadre des opérations de remembrement urbain visé aux articles 72 à 75 ;

5° les cessions d'immeubles en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de location-financement. »

Il n'est pas inintéressant de mentionner ce que prévoit le COBAT sur ce point. L'article 263 contient, en effet, une liste plus longue d'exonérations, à savoir :

« 1° les cessions de droits indivis entre co-indivisaires et les partages ;

2° les aliénations entre conjoints ou cohabitants ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, pour autant qu'il n'y ait pas d'élection de command au profit d'une personne autre que celles mentionnées ci-avant ;

3° les ventes de biens immobiliers considérés comme neufs au regard du Code de la Taxe sur la Valeur ajoutée ;

4° les échanges avec ou sans soulte ;

5° les cessions d'immeubles en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de leasing immobilier pour autant qu'à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté adoptant le périmètre soumis au droit de préemption les visant, ce contrat ait une date certaine ;

6° les biens qui font l'objet d'un arrêté décrétant leur expropriation pour cause d'utilité publique ;

7° les biens du domaine public ou privé de l'Etat fédéral, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires instituées en vertu du Titre III de la Constitution et des pouvoirs préemptants mentionnés à l'article 262 ;

8° les transmissions d'immeubles en suite de fusions, scissions, liquidations de sociétés ;

8bis la vente à la société ou l'apport en société dont le vendeur ou son/sa conjoint(e) possède seul ou avec des parents ou alliés jusqu'au troisième degré, au moins cinquante pour cent des parts sociales de la société existante ou a créer ;

9° les aliénations dans les trois ans de la délivrance d'un certificat ou d'un permis d'urbanisme délivré avant la publication de l'arrêté déterminant le périmètre soumis au droit de préemption ;

10° la constitution d'une rente viagère ;

11° les aliénations faites à l'un des pouvoirs préemptants désignés dans l'arrêté établissant le périmètre soumis au droit de préemption. »

Dans cette liste, il y a des exonérations mentionnées ailleurs dans le CWATUPE. C'est le cas des biens appartenant aux autres entités de l'Etat ou de ceux repris dans un périmètre d'expropriation.

En revanche, la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour des exonérations plus étendues. Il s'agit d'un choix politique.

2.2.3 Les pouvoirs préempteurs

L'article 175, al. 2, désigne les différents bénéficiaires potentiels au droit de préemption. Il s'agit de :

- la Région ;
- les communes, les régies communales et les centres publics d'aide sociale ;
- la société régionale wallonne du logement et les sociétés immobilières de service public qu'elle agréé ;
- les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement.

L'énumération de l'article 175, al. 2, ne reflète aucune hiérarchie entre les pouvoirs préemptants. C'est l'arrêté fixant le périmètre et l'objet de la préemption qui détermine aussi les bénéficiaires et l'ordre de priorité entre eux.

Il faut savoir que tous les bénéficiaires du droit de préemption listés à l'article 175 ne seront pas nécessairement pouvoir préemptant dans tel ou tel périmètre. Il y a même qui seront d'office exclus : on n'imagine pas, par exemple, donner un droit de préemption à la société régionale wallonne du logement ou aux sociétés agréées par elle dans une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI) dès lors que cette dernière ne peut accueillir du logement autre que celui de l'exploitant ou du gardien.

L'indication dans l'arrêté fixant le périmètre de préemption de l'ordre de priorité règle les éventuels conflits lorsque plusieurs pouvoirs préemptants désignés souhaitent préempter.

Cependant, cela ne règle pas la question du conflit avec d'autres droits de préemption établis sur la base d'autres dispositions législatives ou décrétales.

C'est ainsi que, pour les biens repris dans la liste des biens classés, l'Institut du Patrimoine wallon dispose du droit de préemption (art. 221 du CWATUPE) qui pourrait être en concurrence avec celui d'un autre pouvoir préempteur si un des biens est aussi repris dans un des autres périmètres de préemption fixés en application de l'article 175.

Il en va de même en ce qui concerne le droit de préemption organisé par la loi sur le bail à ferme au profit de l'exploitant agricole (loi du 4 janvier 1969, art. 47 à 55) ou dans la loi sur le remembrement des biens ruraux au profit des offices régionaux de développement rural (loi du 22 juillet 1970, art. 56), il n'est rien prévu en cas de conflit entre préempteurs.

Il en va de même en ce qui concerne le droit de préemption organisé au profit de la Région wallonne par l'article 21 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées.

Cette question mériterait une clarification décrétales. Il faudrait en effet que le droit wallon règle les éventuels conflits entre préempteurs différents lorsque le droit de préemption est fondé sur deux dispositions décrétales différentes en désignant, dans ce cas, le préempteur prioritaire.

2.2.4 Le but de la préemption

L'article 176, § 3, du CWATUPE établit que le Gouvernement, dans l'arrêté fixant les périmètres d'application du droit de préemption, arrête l'objet pour lequel le droit de préemption peut être exercé. En d'autres termes, il n'y a pas, par la simple désignation d'un périmètre, un pouvoir conféré au pouvoir préemptant de préempter tout et n'importe quoi : la préemption ne peut se faire que pour le but précis déterminé dans l'arrêté gouvernemental.

Cette formule de la détermination du but au cas par cas est intéressante puisqu'elle constitue une contrainte minimale pour le Gouvernement. En revanche, il est plus malaisé de contrôler la conformité de ce but aux objectifs poursuivis par l'établissement du droit de préemption. Il va de soi que le but inscrit dans le périmètre de préemption devra avoir un rapport évident avec l'objet même du périmètre. Ce qui conduit le Conseil d'Etat a considéré que le but peut se déduire du cadre dans lequel le périmètre a été adopté – un site à réaménager (SAR), en l'espèce¹ - sans que l'arrêté doive explicitement le mentionner.

Par comparaison, le droit français est beaucoup plus explicite puisqu'il liste les buts dans lesquels le droit de préemption peut être exercé. Cela permet de sanctionner un arrêté de préemption qui rechercherait un but détourné. On peut se référer à cet égard, par analogie, à l'abondante jurisprudence française sur les abus sanctionnés par les tribunaux administratifs dans ce domaine. On peut aussi se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui exige, conformément à l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'ingérence découlant de l'instauration et de l'exercice du droit de préemption soit légale et légitime².

Cela étant, il n'est pas certain qu'une modification du CWATUPE en ce sens s'avère nécessaire pour que, dans les arrêtés gouvernementaux arrêtant les périmètres de préemption, soient inscrits de manière explicite et même éventuellement détaillée les buts qui peuvent être poursuivis par le biais de ce mode d'acquisition.

¹ C.E., n°163.296, 9 octobre 2006, sa PS Immobilière.

² F. HAUMONT, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit de préemption », AJDA, 2008, p. 747-752.

2.2.5 La durée de la préemption

L'article 176, § 3, al. 1^{er}, énonce que :

« la durée du droit de préemption ne peut dépasser cinq ans ; elle peut être renouvelée pour des périodes ne dépassant pas chacune cinq ans ».

Ce délai paraît peu en rapport avec la réalité de la pratique du droit de préemption. Il faudrait un délai nettement plus long dans la mesure où, contrairement au droit d'expropriation pour lequel l'expropriant a l'initiative du lancement de la procédure d'acquisition, l'exercice du droit de préemption est lié à la volonté du propriétaire de vendre son bien. Ce qui, sur un périmètre de préemption peut mettre plus de 5 ans pour qu'un seul bien soit mis en vente.

Il n'est pas certain que le fait de porter cette durée à 7 ans, comme le fait l'article 261, al. 1^{er}, du COBAT, soit nettement plus pertinent¹. En France, sauf en ce qui concerne les zones d'aménagement différé dans lesquelles l'instauration d'un droit de préemption limite la durée de celui-ci à 14 ans², le droit de préemption est instauré pour une durée indéterminée.

Une modification du texte en vigueur en Wallonie paraît intéressante. En effet, même si le législateur wallon a prévu spécifiquement la possibilité du renouvellement de la durée du droit de préemption, le fait de devoir reprendre un arrêté ministériel ou gouvernemental représente de nouveau des formalités non négligeables.

3. LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE D'ADOPTION DES PERIMETRES DE PREEMPTION

3.1 LE REGIME EN VIGUEUR

Le CWATUPE est muet quant à la procédure administrative d'adoption des périmètres de préemption. Il précise en revanche les formalités post-décisoires y relatives.

3.1.1 La procédure d'adoption

Le CWATUPE ne donne aucune indication sur les formalités procédurales à suivre pour qu'un arrêté de préemption puisse être adopté.

On peut imaginer que si cet arrêté est pris conjointement à celui qui arrête un plan de secteur ou un plan communal d'aménagement ou un des autres périmètres prévus par l'article 175, al. 1^{er}, on pourrait considérer que, même si formellement, comme nous l'avons relevé précédemment, ce n'est pas prévu par le CWATUPE, il pourrait suivre les mêmes étapes que celles de la procédure d'adoption des plans à l'instar de ce que prévoit le CWATUPE à propos de l'adoption simultanée d'un plan d'aménagement et d'un plan d'expropriation³.

Mais dans les autres hypothèses, le Gouvernement n'est soumis à aucune formalité administrative préalable à sa décision. En tout cas par le CWATUPE.

3.1.2 Les formalités post-décisoires

¹ A titre d'information, signalons qu'au Luxembourg, la durée est de 15 ans, renouvelable une fois pour 5 ans dans certaines zones.

² Code de l'urbanisme, art. L.212-2.

³ Art. 61, § 1^{er}.

Si le CWATUPE ne prévoit rien en ce qui concerne la procédure d'adoption d'un périmètre de préemption, en revanche, il impose des formalités post-décisoires à savoir¹ :

1. la notification par recommandé aux propriétaires et titulaires d'un droit réel immobilier sur les biens compris dans le périmètre de préemption ;
2. la notification à la commune ;
3. la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement ;
4. la transcription de l'arrêté au bureau de la conservation des hypothèques ;
5. le dépôt, pour consultation, à la maison communale dans les trois jours de la publication au *Moniteur*.

3.2 LA REFORME INDISPENSABLE

Sans entrer dans une analyse approfondie de ces questions, il paraît assez clair que l'absence de formalités administratives dans le processus d'adoption des périmètres de préemption n'est plus en conformité avec le droit international et le droit européen.

En effet, si lors de l'adoption des articles 175 et suivants du CWATUPE en novembre 1997, ni le droit européen, ni le droit international ne s'opposait au régime adopté, aujourd'hui depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus, d'une part, et de la directive 2001/42/CE, d'autre part, il paraît difficile de valider le régime en vigueur que ce soit sous l'angle de la participation du public à la prise de décision ou de l'évaluation éventuelle de l'impact que l'adoption du périmètre de préemption pourrait avoir.

3.2.1 Les obligations en termes de participation

Outre la mention en tant que principe de la déclaration de Rio, le principe de participation en matière d'environnement est fondé, en droit international, pour l'essentiel, sur la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme va dans le même sens.

3.2.1.1 La Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus, en vigueur en Belgique depuis le 30 octobre 2001, est fondée sur l'idée qu'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport à l'environnement conduit à une meilleure protection de l'environnement. Pour atteindre cet objectif, la Convention propose une intervention dans trois domaines :

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

En ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, elle doit être assurée dans la procédure d'autorisation de certaines

¹ Art. 176, § 3, al. 2 et § 4.

activités spécifiques (principalement des activités de nature industrielle) énumérées dans l'annexe I de la Convention. Le résultat de la participation du public doit être dûment pris en considération dans la décision finale d'autorisation de l'activité.

Le public doit être informé, dès le début du processus décisionnel sur les éléments suivants :

- le sujet sur lequel la décision doit être prise ;
- la nature de la décision à adopter ;
- l'autorité en charge ;
- la procédure envisagée, y compris les détails pratiques de la procédure de consultation ;
- la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (si elle est prévue).

Les délais de procédure doivent permettre une réelle participation du public.

La Convention invite également les parties à favoriser la participation du public lors de l'élaboration des plans, programmes et politiques relatives à l'environnement (art. 7) ainsi que des normes et de la législation susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement (art. 8).

On peut discuter sur la question de savoir si un arrêté fixant le périmètre de préemption est plutôt une autorisation administrative ou au contraire assimilable à un plan. En toute hypothèse, l'organisation d'une procédure associant la population concernée par le périmètre de préemption paraît s'imposer.

3.2.1.2 La Convention européenne des droits de l'homme

Pour s'assurer que l'ingérence d'une autorité publique respecte le principe de proportionnalité et tienne compte des droits protégés en application du § 1^{er} de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui fonde, le plus souvent, le droit à un environnement de qualité, la Cour européenne des droits de l'homme s'oriente clairement vers l'imposition d'obligations procédurales dans l'esprit de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement¹. Cela couvre donc bien le droit de participer au processus décisionnel.

3.2.2 Les obligations en termes d'évaluation des incidences environnementales

La directive 2001/42/CE impose aux Etats membres de veiller à ce que, avant leur adoption, certains plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent l'objet d'une évaluation environnementale².

¹ Voyez la recommandation n° 1614 (2003) 27 juin 2003 de l'Assemblée parlementaire qui demande au comité des ministres d'élaborer un protocole additionnel relatif à la « reconnaissance de droits procéduraux individuels destinés à renforcer la protection de l'environnement, tels qu'ils sont définis dans la convention d'Aarhus ». Pour un arrêt récent à ce sujet, voyez CEDH, 27 janvier 2009, crts Tătar c. Roumanie.

² Sur cette directive, voyez notamment F. HAUMONT, « Une directive européenne sur les études d'impact », *Etudes Foncières*, n°94, nov.-déc. 2001, p. 26-31 ; F. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *Amén.*, 2001, p. 298-304 ; Y. JEGOUZO, « Evaluation environnementale : la directive du 27 juin 2001 impose l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », *R.D.I.*, janv.-févr. 2002, p. 34-35 ; C. JONES et autres, *Strategic environmental assessment and land use planning – an international evaluation*, London, Earthscan, 2005, 300 p.

Sans entrer dans l'analyse des obligations découlant de cette directive, il faut retenir qu'un périmètre de préemption définit le cadre dans lequel des projets, eux-mêmes susceptibles d'être soumis à une évaluation de leurs incidences environnementales, peuvent être autorisés. Dès lors, à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne¹, il serait opportun que le CWATUPE soit conforme aux obligations découlant de la directive 2001/42/CE.

On peut néanmoins défendre la thèse qu'un périmètre de préemption, même s'il devait être considéré comme un plan ou un programme au sens de ladite directive, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables négatives sur l'environnement. Dès lors, l'on pourrait recourir à la procédure formelle d'exonération de cette évaluation. Cette procédure nécessite néanmoins que le législateur wallon ou le Gouvernement se prononce explicitement à ce sujet après avoir demandé l'avis des organes consultatifs comme la CRAT et le CWEDD.

4. L'EXERCICE DU DROIT DE PREEMPTION

En ce qui concerne l'exercice du droit de préemption, le CWATUPE distingue, pour les modalités procédurales de cet exercice, l'hypothèse d'une vente de gré à gré par rapport à une vente publique.

4.1 LA CESSION DE GRE A GRE

Les articles 177 et suivants du CWATUPE organisent comme suit les modalités de la préemption proprement dite.

4.2 LA DECLARATION D'INTENTION D'ALIENER (DIA)²

Le titulaire d'un droit réel doit faire une déclaration d'intention d'aliéner, adressée par envoi recommandé³ au Gouvernement et à la commune.

Cette DIA, dont le Gouvernement a fixé le modèle par un arrêté du 8 septembre 2005 portant exécution des articles 177 et 180 du CWATUPE⁴, contient obligatoirement :

- « 1° l'identité et le domicile du titulaire d'un droit réel immobilier ;
- 2° l'adresse de l'immeuble dont l'aliénation est projetée ;
- 3° la description de l'immeuble et notamment sa désignation cadastrale, la superficie de la parcelle, la superficie au sol du bâti, la superficie de plancher et le nombre de niveaux ;
- 4° les autres droits réels et les droits personnels qui y sont attachés ;
- 5° la mention détaillée des permis d'urbanisme ou de lotir, des certificats d'urbanisme relatifs au bien ainsi que la destination urbanistique la plus récente et la plus précise, en indiquant la dénomination prévue aux différents plans d'aménagement ;
- 6° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas de vente publique, de l'éventuelle mise à prix ;

¹ CJUE, 17 juin 2010.

² Art. 177, § 1^{er}.

³ En application de l'article 8, al. 1^{er}, du CWATUPE, cet envoi pourrait se faire selon un autre mode s'il permet de donner date certaine à l'envoi et à la réception de la déclaration d'intention d'aliéner.

⁴ Moniteur belge, 26 septembre 2005, p.41509. Cette déclaration constitue l'actuelle annexe 50 du CWATUPE.

7° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur du droit réel immobilier ;

8° l'indication de ce que les titulaires du droit de préemption ont le droit de visiter le bien. »

On notera tout particulièrement le fait que la déclaration d'intention d'aliéner ne devra pas mentionner l'identité de l'acquéreur potentiel, même si celui-ci est connu. Ceci est important si l'on se réfère aux pratiques trop courantes en France où le préempteur préempte parfois uniquement pour s'opposer à l'acquisition du bien par telle ou telle personne.

Par ailleurs, les juridictions flamandes ont été confrontées à la question du régime applicable lorsque le vendeur vend un ensemble de biens dans lequel seule une partie est en périmètre de préemption. Pour le Tribunal de Dendermonde, dans une telle hypothèse, le vendeur peut, mais n'est donc pas obligé, d'offrir la totalité des biens à la préemption¹. Si le vendeur limite sa déclaration obligatoire qu'au seul périmètre préemptable, le préempteur ne peut exercer son droit de préemption sur le tout².

4.2.1 Le traitement par le Gouvernement³

Le Gouvernement accuse réception de la DIA et en adresse copie aux différents bénéficiaires du droit de préemption en leur rappelant l'ordre de priorité entre eux.

Parallèlement, le Gouvernement consulte soit le receveur de l'enregistrement et des domaines, soit le comité d'acquisition, pour avoir un avis sur la valeur du bien proposé et éclairer ainsi les titulaires du droit de préemption de la portée du prix demandé par le cédant. En effet, dès réception de cet avis, le Gouvernement en transmet copie aux bénéficiaires du droit de préemption pour leur permettre de se positionner par rapport à cette évaluation.

Il n'est pas certain que, conformément à ce que prévoit l'article 178, §1^{er}, al. 2, prévoit, le comité d'acquisition ou le receveur de l'enregistrement transmette cette évaluation dans les 30 jours de la demande du Gouvernement. On sait combien ces organismes sont débordés. Peut-être serait-il opportun de prévoir une autre formule d'évaluation subsidiaire.

4.2.2 La réaction des bénéficiaires⁴

Les bénéficiaires du droit de préemption ont cinquante jours pour envoyer un document attestant leur décision d'acquiescer aux prix et conditions proposés. Contrairement au droit français mais à l'instar du droit flamand et du droit bruxellois, il n'y a donc pas de possibilité pour les titulaires du droit de préemption intéressés par l'acquisition d'un bien de proposer une acquisition à un prix différent de celui qui est proposé par le cédant. Nous reviendrons spécifiquement sur cette question.

A défaut d'accepter ce prix dans le délai de cinquante jours, il y a présomption de renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Le Gouvernement notifie par envoi recommandé au déclarant, au plus tard dans les vingt jours de l'expiration du délai de cinquante jours précité, la décision ou l'absence de décision des bénéficiaires du droit de préemption⁵.

¹ Civ. Dendermonde, 19 décembre 2002, R.W., 2005-2006, nr 8, p. 313. Voyez sur cette question, S. SNAET, Het recht van voorkoop van de Vlaamse Wooncode, T. Not., 1999, p. 675.

² Comm. Tongres, 28 mars 2002, R.W., 2005-2006, nr 48, p. 152.

³ Art. 178, § 1^{er}.

⁴ Art. 178, § 2.

⁵ Art. 178, § 2, al. 2 (inséré par le décret du 23 juillet 1998).

Cela suppose que la notification de la décision soit intervenue dans le délai prescrit, une notification tardive étant assimilée à une renonciation¹.

Il faut noter que la décision de préempter doit être prise par le ou les organes compétents. C'est ainsi que, selon le Conseil d'Etat, la décision communale de préempter relève de la compétence du conseil communal et non du collège communal². De même, ne sera pas valable la décision de préempter prise par un organe autre que le conseil d'administration lorsque, en vertu des statuts de la société, seul celui-ci est compétent pour ce faire³.

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence rendue sur le droit flamand du logement que la décision de préempter prise par une société de logement en application du Wooncode n'est pas un acte administratif susceptible de recours devant le Conseil d'Etat⁴. droit de par analogie avec le droit flamand, il y a lieu de considérer que les préemptions

4.2.3 L'acquisition

Si un des préempteurs a marqué sa décision d'acquérir dans le délai, il doit régler le prix dans les quatre mois qui suivent la décision d'acquérir le bien et, au plus tard, le jour de la passation de l'acte. Copie de l'acte est envoyé par le préempteur au Gouvernement et à la commune⁵.

Dans l'hypothèse où il y a une renonciation expresse ou une renonciation implicite à l'acquisition, le vendeur peut vendre mais aux conditions de la DIA et dans le délai de trois ans à dater de la renonciation⁶.

En d'autres termes, si la vente se fait à un prix inférieur ou après trois ans, le vendeur est tenu d'envoyer une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner.

4.3 LA VENTE PUBLIQUE

La procédure en cas de vente publique est similaire sachant que la déclaration d'intention d'aliéner est envoyée par le notaire chargé de la vente au moins soixante jours avant la première séance d'adjudication avec mention de la date et des modalités de la vente⁷.

Lors de la séance, à la fin des enchères, avant l'adjudication, le notaire demande si un des bénéficiaires du droit de préemption veut exercer son droit au prix de la dernière offre⁸.

En cas de revente par suite de l'exercice du droit de surenchère, le notaire doit refaire une déclaration d'intention d'aliéner dès réception des surenchères. Cette notification indiquera bien entendu la date et les modalités de la vente⁹. Lors de cette nouvelle séance de vente publique, le notaire posera la même question à la fin des enchères¹⁰.

¹ C.E., n°165.768, 11 déc. 2006, Debouvrie, par analogie avec le droit bruxellois.

² C.E., n°165.768, 11 déc. 2006, Debouvrie, par analogie avec le droit bruxellois qui vise l'article 117 de la nouvelle loi communale qui a été repris par l'article L.1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

³ Par analogie avec le droit flamand, C.E., n° 205.680, 24 juin 2010, NV Vaartkaai et NV Wanli Europe.

⁴ Cass., 10 juin 2005, Pas., 2005, T 4-5, p. 1273, qui casse un arrêt du Conseil d'Etat, n° 131.123, 6 mai 2004, BVBA Peter Van De Velde ; voyez également C.E., n°131.122 du même jour.

⁵ Art. 179, al. 2 et 3.

⁶ Art. 179, al. 1^{er}.

⁷ Art. 178, § 2.

⁸ Art. 178, § 3, al. 1^{er}.

⁹ Art. 177, § 2.

¹⁰ Art. 178, § 3, al. 3.

Il est important de noter que, en vertu de l'article 178, § 3, alinéa 4, il est possible pour les titulaires du droit de préemption d'exercer leur droit non pas lors de la séance de vente publique, mais dans les trente jours à dater de l'adjudication en informant le notaire instrumentant de leur volonté de se subroger au dernier enchérisseur. Ce délai peut paraître court au regard du fait que, comme le souligne le Conseil d'Etat, la décision de préempter appartient au conseil communal.

4.4 LA SUBROGATION

L'article 180 du CWATUP prévoit, à l'instar du droit flamand, une action en subrogation dans l'hypothèse où un droit réel serait aliéné en violation des dispositions du Code.

Un titulaire du droit de préemption peut en effet demander au tribunal de constater la nullité de l'acte et de déclarer le bénéficiaire du droit de préemption acquéreur en lieu et place du tiers moyennant le prix et les conditions stipulés dans l'acte¹. Cette action se prescrit par cinq ans².

4.5 LE REGISTRE

Contrairement à ce qui existe en France où les communes doivent ouvrir un registre dans lequel sont inscrites les acquisitions par préemption et l'utilisation effective des biens préemptés³, rien n'est prévu en ce sens dans le CWATUPE.

5. LE PRIX

5.1 POSITION DU PROBLÈME

Comme nous l'avons vu, les bénéficiaires du droit de préemption ont cinquante jours pour envoyer un document attestant leur décision d'acquérir le bien aux prix et conditions proposés. Contrairement au droit français, il n'y a donc pas de possibilité pour les titulaires du droit de préemption intéressés par l'acquisition d'un bien de proposer une acquisition à un prix différent de celui qui est proposé par le cédant.

On a vu que la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance bruxelloise relative au droit de préemption qui prévoyait, en son article 12, la possibilité de marquer son intérêt à l'acquisition d'un bien offert mais sur la base d'autres conditions notamment financières et, en cas de désaccord du vendeur, de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, n'a pas reconnu le droit des régions de légiférer en ce sens.

En effet, pour le Conseil d'Etat, l'article 14 de la loi du 8 août 1980 limite sur ce point les compétences des entités fédérées⁴. La section de législation examine, pour asseoir son opinion, les travaux parlementaires sur l'article 14 inséré dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. Pour le Conseil d'Etat, il se déduit notamment des déclarations du Premier Ministre que la volonté du législateur spécial était bien de ne pas permettre au pouvoir préemptant de contester le prix demandé et de préempter le cas échéant à un autre montant.

¹ Art. 180, § 1^{er}.

² Art. 180, § 2.

³ Code de l'urbanisme, art. L.213-13.

⁴ Cons. R.Brux.-C., A-307/1 – 2001/2002, 19 juin 2002, p. 22-24.

Par ailleurs, il y a lieu d'examiner la question de savoir s'il était envisageable de considérer que l'instauration d'un mécanisme de préemption remettant en cause le prix demandé par le vendeur rentre dans les pouvoirs implicites¹ de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Sur l'instauration du droit de préemption en tant que tel, c'est-à-dire sans ce mécanisme de contestation du prix demandé, la section de législation du Conseil d'Etat avait apporté, en 1981, une réponse négative². En effet, pour le Conseil d'Etat, dès lors que l'article 79 de la même loi attribue aux entités fédérées une compétence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'instauration d'un droit de préemption n'était pas indispensable. En effet, par cette possibilité d'acquisition forcée, les Régions notamment peuvent devenir propriétaires des biens nécessaires à leur politique.

Ce n'était donc pas une compétence régionale, mais une compétence fédérale.

Dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance bruxelloise sur le droit de préemption, la section de législation du Conseil d'Etat ne se prononce pas sur la question de savoir si, implicitement, on ne peut pas considérer que le pouvoir de modaliser la fixation du prix est lié à la compétence aujourd'hui conférée aux entités fédérées d'instaurer un droit de préemption.

5.2 REFLEXION POUR UNE REFORME

5.2.1 La nécessité d'une réforme

Il est clair que le fait que l'on ne puisse contester le prix offert par le vendeur dans sa déclaration d'intention d'aliéner, peut constituer un handicap dans le cadre d'une politique foncière.

L'exemple français est éclairant à cet égard. En effet, en droit français, le pouvoir doté du droit de préemption peut se déclarer intéressé à préempter tel bien mais à des conditions financières différentes. La contre-offre, si elle est acceptée par le vendeur, clôture la procédure de préemption. En revanche, si le vendeur conteste cette contre-offre, deux possibilités se présentent à lui : soit il renonce à la vente, soit il saisit le Juge de l'expropriation pour que le prix de préemption soit fixé. Ce sont alors les critères de détermination de la valeur vénale d'un bien, utilisés dans le cadre de la fixation de l'indemnité d'expropriation, qui vont jouer, sachant bien entendu que la préemption se fait à la valeur vénale déterminée par le Juge de l'expropriation, sans indemnité complémentaire contrairement à ce qui se passe en matière d'expropriation.

Nous avons relevé, à propos de l'inadéquation de certains périmètres de préemption visés par l'article 175 que cette inadéquation était liée au mécanisme de fixation du prix. Celui peut s'avérer défavorable pour le préempteur alors que s'il se mue en expropriant, le calcul des indemnités est sans comparaison aucune.

Dès lors, il paraît important, si l'on veut donner à certains périmètres de préemption leur intérêt, de pouvoir officiellement revenir sur le prix demandé dans la déclaration d'intention d'aliéner. Il n'y a pas de raison de laisser au vendeur le bénéfice d'une plus-value provenant de la seule décision de l'autorité publique. Il n'y a pas de raison de l'exonérer de l'obligation qu'il aurait de supporter le coût d'une réhabilitation d'un site économique délaissé.

5.2.2 Le fondement juridique de la réforme

¹ C'est-à-dire les pouvoirs non explicitement conférés aux Régions, par exemple, mais qui sont indispensables à l'exercice d'une compétence qui, elle, a été formellement transférée.

² Avis n° 13.909, 3 février 1981.

Comme nous l'avons relevé, la section de législation du Conseil d'Etat n'admet pas que les Régions puissent instaurer un système permettant de remettre en cause le prix demandé par le vendeur dans sa déclaration d'intention d'aliéner. Cette compétence relèverait des compétences de l'Etat fédéral.

On pourrait évidemment tabler sur la future révision de la loi spéciale de réformes institutionnelles pour modifier en conséquence l'article 6, § 1^{er}, de ladite loi en insérant, dans le bloc de compétences relatif à l'aménagement du territoire (I), au point 6° à propos de la politique foncière, l'indication que cette compétence implique le droit de modaliser le calcul du prix auquel un bien peut être préempté.

S'il s'avérait que cette voie est politiquement difficile en raison notamment du fait qu'elle n'est pas prioritaire, il faudrait examiner dans quelle mesure, sur la base de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on ne peut pas remettre en question l'avis de février 2003 de la section de législation du Conseil d'Etat.

En effet, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de se prononcer sur le concept de « loi » au sens de la loi spéciale de réformes institutionnelles, mais aussi au sens de l'article 16 de la Constitution¹.

Effectivement, l'article 16 de la Constitution belge prévoit que :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Pour la Cour constitutionnelle, « en utilisant les termes « par la loi » dans l'article 16 de la Constitution, article dont le contenu est demeuré inchangé depuis 1831, le Constituant a uniquement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation »².

Si le législateur régional en venait à contraindre le vendeur de vendre à un prix moindre que celui que ce dernier recherchait, cela pourrait d'une certaine façon être assimilé à une mesure de privation de la propriété. Si l'on se réfère à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, cette réforme pourrait être de la compétence des Régions puisque les termes « par la loi » de l'article 16 de la Constitution couvrent aussi l'hypothèse de modalités fixées par un décret régional.

Il y aurait donc là un fondement possible d'une réforme du droit de préemption.

Enfin, comme nous l'avons relevé, la section de législation du Conseil d'Etat ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si le pouvoir de modaliser la fixation du prix à laquelle s'opère la préemption rentre dans les pouvoirs implicites de la Région.

On pourrait en tout cas, à la lumière des réflexions développées ci-dessus, défendre l'idée qu'effectivement une telle modalisation est indispensable à l'exercice du droit de préemption pour en faire un outil efficace de la politique foncière, compétence incontestablement attribuée aux Régions.

6. LES AUTRES DROITS DE PREEMPTION

6.1 LA POLITIQUE DE PROTECTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

6.1.1 Le mécanisme en place

¹ C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003 ; C.C., 30 juin 2004, n° 115/2004.

² C.C., 30 juin 2004, n° 115/2004, B.3.2., al. 3.

L'article 218 du CWATUPE prévoit que l'Institut du Patrimoine wallon a pour objet notamment d'assister des propriétaires de biens classés en vue de réhabiliter ceux-ci. Selon l'alinéa 2 de l'article 218, la mission d'assistance aux propriétaires de biens classés s'exerce à l'égard des biens énumérés dans une liste arrêtée par le Gouvernement, liste qui ne peut comprendre que des biens situés sur le territoire de la Région wallonne à l'exception de ceux qui se trouvent sur le territoire de langue allemande.

En application de l'article 221, 1°, du CWATUPE, l'Institut est titulaire d'un droit de préemption sur les biens repris sur la liste précitée. En d'autres termes, ces biens listés sont soumis au régime du droit de préemption.

Cette disposition renvoie, en ce qui concerne les conditions et les modalités du droit de préemption aux articles 176, § 1er et § 2, et 177 à 180 du CWATUPE (voir supra). L'article 176, § 3, n'est donc pas d'application.

Certaines spécificités doivent néanmoins être abordées en ce qui concerne certaines facettes du champ d'application de ce droit de préemption.

6.1.2 Commentaires

Contrairement aux périmètres de l'article 175 du CWATUPE qui font chacun l'objet d'un arrêté du Gouvernement qui fixe notamment l'objet pour lequel le droit peut être exercé, l'ordre de priorité des bénéficiaires désignés du droit de préemption et la durée de celui-ci, l'article 221, 1°, ne prévoit aucune spécification sur ces points. Nous nous référons à la non-applicabilité de l'article 176, § 3, déjà mentionnée.

En ce qui concerne l'objet pour lequel l'Institut peut préempter, il va de soi qu'il s'agit d'un but lié aux missions de l'Institut en général et de la réhabilitation du bien préempté puisque c'est la nécessité de celle-ci qui a justifié l'inscription du bien sur la liste.

La durée du droit de préemption n'est pas limitée si ce n'est par la durée d'inscription des biens sur la liste : tant qu'un bien est sur la liste visée à l'article 218, al. 2, du CWATUPE, le droit de préemption reste en vigueur.

Reste l'ordre de priorité des préempteurs. L'article 221, 1°, ne donne le droit de préemption qu'au seul Institut. Cela ne pose *a priori* aucune difficulté. Toutefois, le législateur wallon n'a pas prévu le règlement d'un éventuel conflit entre l'Institut et un autre préempteur si le bien classé repris à la liste de l'article 218, al. 2, du CWATUPE est aussi repris dans un des périmètres de l'article 175.

6.2 LA PROTECTION DES RESERVES NATURELLES

6.2.1 Le régime en place

L'article 21 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986¹ concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées² prévoit que toute aliénation totale ou partielle, sous quelle que forme que ce soit, y compris par fusion, absorption, liquidation, apport en société, d'une parcelle agréée comme réserve naturelle au sens de l'arrêté, donnera de plein droit ouverture à un droit de préemption au bénéfice de la Région wallonne.

6.2.2 Commentaires

¹ On pourrait s'interroger sur la conformité de cette réglementation à la loi spéciale de réformes institutionnelles puisque, en 1986, la section de législation du Conseil d'Etat estimait toujours que les Régions n'étaient pas compétentes pour instaurer ce type de mesure (voir supra).

² L'arrêté a été modifié par l'A. Ex. r. w. du 18 juillet 1991, l'A.G.W. du 30 mai 1996 et l'A.G.W. du 13 juin 2002.

Concrètement, le mécanisme mis en place signifie que :

- les périmètres des réserves naturelles agréées constituent des périmètres de préemption ;
- la Région wallonne est le seul bénéficiaire du droit de préemption ;
- la durée du droit de préemption est liée au statut de réserve naturelle agréée ;
- les actes générateurs de la déclaration d'intention d'aliéner sont particulièrement larges et ne souffrent, semble-t-il, d'aucune des exceptions visées à l'article 176, al. 2, du CWATUPE.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du droit, l'arrêté du 17 juillet 1986 se limite à confier l'exercice de ce droit aux Comités d'acquisition d'immeubles sans préciser aucunement la procédure et les délais à respecter.

On notera que certaines associations de protection de la nature - et en particulier l'asbl Natagora¹ - ont émis le souhait de pouvoir aussi être bénéficiaire du droit de préemption pour la protection des réserves naturelles.

7. CONCLUSIONS

En termes de conclusions, on peut émettre un certain nombre d'observations et de propositions.

7.1 OBSERVATIONS

La **première observation** que l'on peut formuler est que le droit de préemption ne s'assimile pas à l'expropriation pour cause d'utilité publique puisqu'au départ de l'exercice du droit de préemption, il y a le désir du propriétaire d'aliéner contrairement à ce qui se passe en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par ailleurs, tel qu'il est organisé par les articles 175 et suivants du CWATUPE - les mécanismes sont les mêmes dans les décrets flamands et le COBAT -, le droit de préemption est particulièrement peu agressif puisque la préemption ne peut se faire qu'aux prix et conditions proposés par le cédant.

Comme nous l'avons vu, il n'y a pas de possibilité, dans le droit actuellement en vigueur, pour le pouvoir préemptant de contester le prix indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner.

Or, comme nous l'avons vu, en droit français, cette possibilité existe. En d'autres termes, le pouvoir préemptant peut se dire être intéressé par l'acquisition, mais à un prix différent de celui qui est offert. En cas de contestation, c'est le juge français de l'expropriation qui statue sur le prix. Ceci donne bien entendu lieu à un contentieux important, contentieux qui n'a pas lieu d'être en droit belge.

Le caractère léger de la mesure consistant à adopter un périmètre de préemption se confirme au vu des premiers arrêts rendus par le Conseil d'Etat qui considère qu'un

¹ Le Soir, 24 mars 2010.

périmètre de préemption n'est pas susceptible de causer un préjudice grave et difficilement réparable¹.

Dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts du Conseil d'Etat, les requérants demandaient la suspension de l'exécution d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement d'un périmètre de préemption, le premier, sur le territoire de la commune de Saint-Josse-Ten-Noode et le second, sur le territoire de la commune d'Evere.

Pour le Conseil d'Etat :

« la fixation d'un périmètre soumis au droit de préemption a pour effet que lorsqu'un bien sis dans ce périmètre est mis en vente, les «pouvoirs préemptants», soit en l'espèce, la commune de Saint-Josse-ten-Noode, la Région de Bruxelles-Capitale et la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, ont la faculté de l'acquérir au prix convenu avec le candidat acheteur ou au prix de l'adjudication en vente publique, en lieu et place de ce candidat acheteur ou de l'adjudicataire ; que si cette faculté vise l'ensemble des biens situés dans le périmètre, les pouvoirs préemptants ne sont pas tenus de l'utiliser à chaque occasion qui se présente, et ils n'en ont d'ailleurs pas les moyens, étant tenus par l'enveloppe budgétaire affectée au programme de revitalisation ; qu'en l'espèce, l'acte attaqué constitue, comme l'indique expressément son préambule, une mesure destinée à procéder à la mise en œuvre du programme de revitalisation qui fait l'objet du contrat de quartier «Méridien de Bruxelles» ; que ce contrat de quartier prévoit une série d'interventions, dont aucune ne concerne l'immeuble du requérant ; que celui-ci ne fait l'objet d'une mention individualisée dans le contrat de quartier que parmi les «biens repris à l'inventaire du patrimoine architectural» («Néo classique 1830», page 59) et les «biens inscrits à l'inventaire d'urgence de Sint-Lukasarchief» (p. 62 et plan 5.3), c'est-à-dire dans des documents relatifs à l'inventaire de la situation existante, et non dans les parties du contrat de quartier relatives aux travaux à effectuer ; qu'il s'en déduit que rien ne donne à penser que l'un ou l'autre des pouvoirs préemptants n'envisage d'user de la faculté ouverte par l'acte attaqué à l'égard de l'immeuble du requérant ; que l'objectif du contrat de quartier en vue de l'exécution duquel l'acte attaqué a été adopté est l'aménagement de logements sociaux, et que l'immeuble du requérant, récemment aménagé en commerce, ne se prête guère à une transformation en logements, sauf à consentir des investissements considérables ; que, d'autre part, le requérant a, à l'intervention de la société qu'il contrôle, conclu récemment (19 novembre 2007) un contrat en vue de l'exploitation d'un commerce sous contrat de franchise, et rien dans son dossier ou sa requête n'indique qu'il aurait l'intention de vendre le bien en cause, donnant ouverture au droit de préemption, et qu'il confirme à l'audience qu'aucune négociation n'est en cours à ce sujet, faisant seulement valoir que les commerces du genre de celui qui y est exploité font l'objet de cessions fréquentes, de sorte qu'il se pourrait qu'il soit amené à le vendre pendant la durée d'application du périmètre de préemption ; que le risque invoqué dans la requête apparaît trop aléatoire pour fonder une demande de suspension ; qu'en outre le préjudice allégué consisterait en une perte financière dont le requérant n'apporte pas d'indices concrets de nature à établir qu'elle serait d'une ampleur telle qu'elle conduirait à la faillite du commerce

¹ Tout en reconnaissant l'intérêt à demander l'annulation du périmètre mais uniquement en ce qui concerne l'immeuble du requérant. En effet, le Conseil d'Etat considère que « la fixation d'un périmètre de préemption a pour effet que lorsqu'un bien sis dans ce périmètre est mis en vente, le pouvoir préemptant a la faculté d'acquérir au prix convenu avec le candidat acheteur ou au prix de l'adjudication en vente publique, au lieu et place de ce candidat acheteur ou de l'adjudicataire ; que, si les requérants conservent l'entière liberté de vendre ou non leur bien et d'en déterminer le prix, ils peuvent en revanche se voir privés du droit de choisir l'acquéreur ; qu'en intégrant leur immeuble ou partie d'immeuble dans un périmètre de préemption, l'arrêté attaqué en modifie partiellement le statut juridique ». Ce qui justifie l'intérêt des propriétaires concernés à demander l'annulation partielle du périmètre (C.E., n° 213.315, 18 mai 2011, Geulette et D'Andrea ; C.E., n°213.375, 20 mai 2011, Meert et crts ; C.E., n° 213.376, 20 mai 2011, Vanderstock).

exploité dans l'immeuble ; que le caractère difficilement réparable du préjudice n'est pas établi »¹.

Le Conseil d'Etat confirme sa position dans l'affaire Souilem, en se prononçant également sur le préjudice moral invoqué par le requérant :

« s'agissant du préjudice moral, le requérant est en défaut d'exposer la raison pour laquelle il n'admet pas que son bien puisse être acquis par une autorité publique, dès lors qu'il décide de le vendre ; que l'affirmation selon laquelle il attache à ladite maison une valeur sentimentale, est trop vague pour étayer la gravité du risque de préjudice qu'il allègue et paraît en outre démentie par l'état d'abandon dans lequel l'immeuble concerné se trouve depuis de nombreuses années ; que le requérant n'apporte pas la moindre précision, ni à ce propos, ni quant à son souhait de vendre son immeuble à une personne « dont il apprécierait les qualités humaines »².

Le Conseil d'Etat a la même approche à propos de la décision de préempter en tant que telle, même dans le chef du tiers candidat-acquéreur qui avait déjà signé un compromis. Pour le Conseil d'Etat, ce compromis était signé sous la condition suspensive de l'absence d'exercice du droit de préemption. Dès lors, la préemption effective n'est pas de nature à causer un préjudice grave³.

La **seconde observation** concerne les résultats que l'on peut attendre de l'utilisation du droit de préemption, ils sont variables.

En ce qui concerne les superficies couvertes, l'article 175 permettra certainement au Gouvernement de couvrir des territoires importants par des périmètres de préemption. Cependant, le droit wallon est en-deçà du droit français puisque, par exemple, le territoire de la Ville de Nantes est à 83% couvert par des périmètres de préemption. Un autre chiffre est particulièrement frappant : 96% des communes françaises dotées d'un POS ou d'un PLU ont instauré un droit de préemption sur la quasi-totalité de leurs zones urbanisables (zones « U » et « NA »)⁴.

En ce qui concerne les acquisitions effectives, nous n'avons que peu d'indications.

Les chiffres français sont évidemment parlants puisque l'on pratique la préemption en France depuis plus de 40 ans. La moyenne est de l'ordre de 1 préemption sur 100 déclarations d'intention d'aliéner⁵. Ce sont des chiffres qui devraient probablement se retrouver en droit belge.

En revanche, si le critère que l'on prend en considération est celui de la superficie préemptée, on constate en droit français que sur 100 hectares proposés en préemption, de l'ordre de 15 à 20 hectares sont préemptés. En d'autres termes, le pouvoir préemptant ne préempte quasiment que des biens d'une superficie importante.

Une autre question posée est celle de savoir dans quelle mesure ces acquisitions justifient l'important travail administratif que constituera le traitement de toutes les déclarations d'intention d'aliéner. Il est vrai que cette obligation de la DIA donne des informations foncières utiles aux pouvoirs publics.

¹ C.E., XVe réf., n° 182.768, 8 mai 2008, Cekik. Voyez également C.E., n° 213.376, 20 mai 2011, Vanderstock.

² C.E., XVe réf., n° 184.327, 18 juin 2008, Souilem. Voyez également, en droit flamand, C.E., n° 179.343, 7 février 2008, Vandennieuwenborg et crts ; C.E., n° 183.367, 26 mai 2008, Communes de Linkebeek et Wezembeek-Oppeem.

³ Par analogie avec le droit flamand, C.E., n° 160.830, 29 juin 2006, Cicek.

⁴ Note (2003) du Ministère de l'équipement et des transports à la commission des affaires économiques et du plan du Sénat sur la pratique du droit de préemption urbain.

⁵ Le magazine Maires de France de juin 2008 parle de 1 à 2%.

De même, elle évite les paiements partiellement occultes. En effet, le vendeur doit mentionner dans sa déclaration d'intention d'aliéner le prix qu'il demande. Si le bien n'est pas préempté, on imagine mal que le vendeur puisse le vendre à un tiers au prix déclaré augmenté d'un montant « officieux ». Si le bien n'est pas préempté et que le vendeur veut le vendre officiellement à un prix moindre, il doit refaire une déclaration d'intention d'aliéner à ce nouveau prix.

On ajoutera que le droit français connaît un contentieux administratif important en matière de préemption puisque, si on prend l'exemple de Paris, en 2005-2006, près de 90% des préemptions opérées par la ville ont fait l'objet d'un recours en annulation. Et l'on constate que, de manière générale, le contentieux de la préemption conduit à environ 40% d'annulation alors que, toutes matières confondues, les juridictions administratives annulent en moyenne 24% des actes administratifs¹.

On ne devrait pas s'attendre à un contentieux important en droit belge tant que le pouvoir préempteur ne pourra contester le prix demandé. Et les premiers arrêts rendus par le Conseil d'Etat de Belgique tendent à le confirmer.

7.2 PROPOSITIONS

Dans l'optique de « *passer d'un urbanisme de loi à un urbanisme de projet* »², il est important de se concentrer sur une utilisation effective du droit de préemption. Cependant, même s'il convient de limiter les modifications à apporter aux règles de droit qui régissent la préemption, certaines lacunes des textes en vigueur devraient pouvoir être comblées lors de l'éventuelle actualisation prochaine du CWATUPE.

7.2.1 L'utilisation effective du droit de préemption

7.2.2 L'adoption de périmètres

La suggestion première que nous formulerions serait d'arrêter des périmètres de préemption. Même si une réforme de l'article 175, alinéa 1er, du CWATUPE se justifie selon nous, il faut utiliser les outils qui existent.

L'instauration d'un droit de préemption n'a d'intérêt que sur la durée. Dès lors, plus vite les périmètres sont mis en place, plus vite ils permettront une observation foncière pertinente et des acquisitions adéquates.

Il faut multiplier ces périmètres. Et certains se prêtent bien à une adoption automatique. C'est le cas notamment des périmètres de revitalisation urbaine qui, par un seul arrêté, pourraient être tous désignés comme périmètre de préemption.

Cela n'exclut nullement, si le besoin s'en fait sentir, d'adopter au cas par cas un arrêté d'expropriation comme le permet l'article 181 du CWATUPE.

Or, les chiffres en Wallonie révèlent un enthousiasme pour le moins limité pour cet instrument qui, pour rappel, est entré en vigueur en droit wallon le 1^{er} mars 1998, soit il y a plus de 13 ans. A cet égard, la comparaison avec la Région de Bruxelles-Capitale est symptomatique de cet état d'esprit. L'ordonnance bruxelloise instaurant un droit de préemption date de 2002 et depuis le 1^{er} arrêté fixant un périmètre de préemption en date 2006, pas moins de 26 autres périmètres ont été adoptés.

¹ R. HOSTIOU-J.-F. STRUILLON, « Un contentieux abondant et pathologique » in Les droits de préemption des collectivités publiques, Etudes Foncières, n° 138, oct.-nov. 2008, p. 30.

² Politique d'aménagement du territoire pour le 21^e siècle - Lignes de force, éd. P. Henry, Namur, novembre 2010, p. 31.

Il faudrait probablement sensibiliser les pouvoirs préempteurs wallons, en particulier les communes et les intercommunales, pour qu'ils prennent l'initiative et sollicitent du Ministre compétent l'adoption de périmètres de préemption. Ce qui pourrait justifier une modification formelle du CWATUPE, comme nous le verrons au point suivant.

7.2.2.1 Le pouvoir d'initiative des pouvoirs préempteurs

Comme nous l'avons relevé, le CWATUPE ne donne aucune indication quant à la procédure à suivre pour aboutir à l'adoption par le Gouvernement du périmètre de préemption.

Dès lors, il n'est pas explicitement prévu que notamment les communes et les intercommunales peuvent solliciter du Gouvernement l'adoption d'un périmètre de préemption. Or, ce sont probablement ces deux pouvoirs locaux qui sont les mieux à même à mener une politique foncière passant par des acquisitions. C'est en particulier vrai pour les communes, puisque, comme nous l'avons mentionné, l'action des intercommunales en ce qu'elle porte sur la création de nouvelles zones d'activité économique sera plus efficacement menée – pour des raisons de prix – par le biais de l'expropriation.

Il serait donc utile de modifier l'article 176, § 3, du CWATUPE et prévoir une véritable procédure administrative préalablement à l'arrêté ministériel adoptant le périmètre de préemption. Ce serait l'occasion non seulement de prévoir un pouvoir d'initiative communale explicite, mais aussi de régler d'autres questions procédurales que nous avons mentionnées à savoir l'enquête publique et l'évaluation des incidences environnementales.

7.2.2.2 La durée et le délai de paiement

Par ailleurs, il faut prévoir que ces arrêtés fixant les périmètres non seulement aient une durée de 5 ans, soit la durée maximale, mais que soit mise en place une procédure de renouvellement systématique – sauf bien entendu si l'opération poursuivie est terminée – pour assurer l'effectivité du droit de préemption dans le temps.

Mais il faudrait aussi réfléchir sur des mécanismes diminuant les délais permettant aux communes de payer le vendeur dans le délai imposé par le CWATUPE. Ce qui incontestablement est un problème pouvant constituer un frein pour les communes à l'exercice effectif de leur éventuel droit de préemption¹.

7.2.2.3 Observatoire foncier

Enfin, il conviendrait d'arrêter une méthode d'observation des données résultant des déclarations d'intention d'aliéner qui, lorsqu'elles se multiplieront, seront une source d'information foncière de premier ordre.

7.2.3 Une réforme législative

Si l'on veut optimiser l'utilisation du droit de préemption, il paraît important d'ajuster l'une ou l'autre disposition du CWATUPE comme nous l'avons relevé dans le cadre de l'examen qui précède.

Au niveau des périmètres visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, il nous paraît qu'il serait hautement utile de permettre l'adoption d'un périmètre de préemption d'envergure qui soit lié non plus au statut d'une zone ou d'un périmètre arrêté sur la base d'autres dispositions décrétales ou réglementaires, mais à un projet d'aménagement transversal qui justifie une autre approche

¹ CPDT, GUIDE/CREAT/LEPUR, thème 1.4, Rapport final, septembre 2001, chapitre I, « les outils d'une politique d'aménagement actif », p. 5-13

(http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_00-01/rapport/th1/00-01-th1.4.pdf).

de la délimitation territoriale de l'applicabilité du droit de préemption. Le périmètre autour des axes de développement de transports en commun en est la parfaite illustration.

En ce qui concerne les droits préemptibles, une clarification de l'article 176, § 1^{er}, al. 1^{er}, se justifie, même si le régime peut fonctionner tel qu'il est en vigueur. L'inconvénient majeur du libellé actuel du CWATUPE est lié à la multiplication des périmètres de préemption et donc à une éventuelle prolifération de déclarations d'intention d'aliéner que le Gouvernement devra obligatoirement traiter. Or, l'on sait que, d'office, certaines DIA ne donneront pas lieu à préemption compte tenu du droit réel qui est cédé.

La seule lacune qui existe dans le droit wallon actuellement en vigueur en lien avec la désignation des pouvoirs préempteurs porte sur la concurrence non réglée entre les préempteurs désignés en application de l'article 176, § 3, du CWATUPE, d'une part, et l'Institut du Patrimoine wallon ou la Région wallonne en tant que préempteur de biens repris dans une réserve naturelle, d'autre part.

Il serait utile que le législateur indique, sans équivoque, que, par exemple et si c'est le choix politique retenu, l'Institut du Patrimoine wallon serait systématiquement prioritaire sur les biens listés. De même, une indication du même ordre devrait être donnée par le législateur en ce qui concerne les réserves naturelles et ce nonobstant le fait que la concurrence entre préempteurs soit à ce sujet plus théorique. Du moins tant que les associations reconnues comme gestionnaires effectifs ou potentiels de réserves naturelles ne se voient pas reconnaître un tel droit.

Quant aux dispositions sur le but de la préemption et sur la durée du droit conféré aux pouvoirs préempteurs, la toilette de l'article 176, § 3, serait opportune, mais pas indispensable pour faire fonctionner le mécanisme en place. Les arrêtés fixant les périmètres de préemption pourraient être nettement plus explicites que ce qui se fait actuellement sur le but poursuivi. Quant à la durée, le recours au renouvellement automatique, même s'il n'est pas pratique, permet de combler la lacune relevée précédemment.

Si une réforme du CWATUPE sur le droit de préemption était envisagée, il faudrait impérativement prévoir une procédure administrative minimale d'adoption des périmètres de préemption pour tenir compte notamment des obligations internationales et européennes de la Région wallonne, mais aussi le droit explicite d'initiative des préempteurs potentiels.

Dans ce contexte, il serait utile de coordonner la procédure de préemption dans le périmètre des réserves naturelles avec les mécanismes du CWATUPE. Ceci vaut non seulement pour la procédure d'adoption du périmètre de préemption, mais aussi pour la procédure de préemption proprement dite. On devrait également réfléchir à une formule permettant d'évaluer le bien proposé en préemption sans nécessairement passer par le Comité d'acquisition ou le receveur de l'enregistrement.

Enfin, et il s'agit incontestablement du point le plus délicat, il faudrait à tout le moins une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité notamment juridique de l'instauration d'un mécanisme permettant de préempter à un prix différent de celui proposé dans la déclaration d'intention d'aliéner.

7.2.4 Une pratique à développer

Si une réforme décrétole se justifie pour les raisons évoquées ci-dessus, il apparaît que la lacune principale est liée à la sous-utilisation de cet outil. Et donc au manque total d'expérience.

Il conviendrait de mettre en exergue l'intérêt d'un tel outil et d'identifier les hypothèses dans lesquelles il peut présenter un réel intérêt. Par déduction, on peut aussi souligner les hypothèses dans lesquelles le recours au droit de préemption est sans intérêt.

De manière générale, on peut dire que lorsqu'un pouvoir public vise l'acquisition d'un périmètre pour un projet précis de plus ou moins grande envergure et à mettre en œuvre rapidement, le droit de préemption ne sera selon toute vraisemblance pas adapté au but poursuivi. Le recours à l'expropriation est sans conteste plus adéquat.

Il faut aussi insister sur l'impact négatif que pourrait avoir le recours au droit de préemption dans les nouvelles zones destinées à l'urbanisation inscrites au plan de secteur dans la mesure où l'expropriation se fera à des montants fondés sur les valeurs foncières préexistantes à la révision du plan (CWATUPE, art. 64). De même, dans la majorité des cas, il est probable que le recours au droit de préemption dans les SAR est moins intéressant que l'expropriation compte tenu de la faculté d'intégrer dans le calcul de l'indemnité d'expropriation le coût de la réhabilitation imposée au propriétaire.

En revanche, lorsque la politique que l'on veut aider par une politique foncière d'accompagnement est une politique à plus long terme et que cette politique peut s'avérer efficace par des acquisitions ponctuelles, le périmètre de préemption peut avoir tout son intérêt. C'est le cas notamment de la politique de revitalisation urbaine pour laquelle attendre des opportunités d'acquisitions sous forme de préemption peut se justifier. Certes, on peut recourir à l'expropriation, mais l'instauration d'un périmètre d'expropriation correspondant au périmètre de revitalisation donne le signal d'une volonté du pouvoir public de prendre en charge l'aménagement du périmètre au détriment des initiatives individuelles.

Les acquisitions ponctuelles par préemption, étalées dans le temps, peuvent s'avérer très efficaces. Sans compter que l'instauration du périmètre permettra à la Région wallonne et donc à la commune concernée d'observer les mutations immobilières sur le moyen terme.

Tout ceci suppose évidemment que l'on puisse augmenter substantiellement la durée de validité du périmètre de préemption.

Dans ce contexte, il est suggéré que la Région wallonne puisse organiser des séminaires de sensibilisation et de formation à destination des communes et des intercommunales, mais aussi des autres préempteurs et ce à l'instar de ce que fait depuis des années l'ADEF (association pour le développement des études foncières) en France.

La Région wallonne pourrait aussi penser à la rédaction d'un vade-mecum de la préemption.

Chapitre VII : CAPTATION PARTIELLE DES PLUS-VALUES GENEREES PAR DES CHANGEMENTS D'AFFECTION

1. INTRODUCTION	140
2. INDEMNISATION DES MOINS-VALUES D'URBANISME	141
2.1 PRINCIPE	141
2.2 EXCEPTIONS	142
2.3 ESTIMATION DE LA VALEUR DU BIEN	143
2.4 MODALITES ALTERNATIVES	143
3. TAXATION DES PLUS-VALUES	143
3.1 EXPROPRIATION DU TERRAIN	144
3.2 FRANCE	144
3.2.1 Objectifs.....	144
3.2.2 Deux niveaux de taxation	144
3.3 SUISSE	148
3.4 DANEMARK	149
3.4.1 Taxe d'urbanisation	149
3.4.2 Fait générateur.....	149
3.5 REGION FLAMANDE	150
3.5.1 Objectifs.....	150
3.5.2 Principe	151
3.5.3 Base taxable	153
3.5.4 Taux de taxation.....	154
3.5.5 Mise en œuvre.....	155
3.5.6 Affectation des recettes de la taxation.....	155
3.5.7 Inventaire.....	156
3.5.8 Evaluation	156
4. SITUATION EN REGION WALLONNE	156
4.1 UN SUJET EN DEBAT DEPUIS LONGTEMPS	156
4.2 PROPOSITION CDH (2002).....	157
4.2.1 Objectifs.....	157
4.2.2 Principe	157
4.2.3 Fait générateur.....	158
4.2.4 Affectation des recettes.....	158
4.3 PROJET ECOLO (2004)	158
4.3.1 Objectifs.....	158
4.3.2 Principe	159
4.3.3 Fait générateur.....	159
4.3.4 Affectation des recettes.....	159
5. EXERCICE D'APPLICATION-ADAPTATION DE LA METHODE FLAMANDE A L'ARRONDISSEMENT DE HUY	159
5.1 LA METHODE « PLAN DE SECTEUR DURABLE »	160
5.1.1 Leur méthode de sélection	160
5.1.2 Notre choix	162
5.2 MISE AU POINT D'UNE METHODE D'ESTIMATION DES PLUS-VALUES.....	163
5.2.1 Typologie des affectations	163
5.2.2 Prix corrigé	164
5.3 CALCUL DES SUPERFICIES « ELIGIBLES » A LA TAXATION DES PLUS-VALUES	165
5.3.1 Spatialisation de la taxe	166
5.3.2 Application de taux de taxation variés	167
5.4 CALCUL DES SUPERFICIES ELIGIBLES A L'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES	169
5.5 SYNTHESE DE L'EXERCICE « COUTS ET RECETTES » DU NOUVEAU PLAN DE SECTEUR	172
6. DISCUSSION, QUESTIONNEMENTS ET RECOMMANDATIONS.....	173

6.1	OBJECTIFS.....	173
6.2	NIVEAU DE COMPÉTENCE.....	173
6.3	QUATRE POSSIBILITES.....	174
6.4	RECOMMANDATIONS	175
6.4.1	<i>Fait générateur.....</i>	<i>175</i>
6.4.2	<i>Taxe forfaitaire ou réelle.....</i>	<i>175</i>
6.4.3	<i>Spatialisation de la taxe</i>	<i>176</i>
6.4.4	<i>Seuil de taxation</i>	<i>176</i>
6.4.5	<i>Taux de taxation</i>	<i>176</i>
6.4.6	<i>Tenue de registres.....</i>	<i>177</i>
6.4.7	<i>Affectation des recettes de la taxe</i>	<i>177</i>
7.	PERSPECTIVES D'AMELIORATIONS	177
8.	CONCLUSIONS.....	177
9.	BIBLIOGRAPHIE	179

1. INTRODUCTION

La recherche de la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) sur la politique foncière en Région wallonne est actuellement dans sa deuxième année. Plusieurs propositions de poursuite de la recherche pour cette année ont été soumises dans le rapport de septembre 2010. L'une d'entre elles était celle-ci : « *Capter les plus-values de changements d'affectation. L'idée est de traiter le sujet sur base de ce qui existe en Flandre. La recherche 2002 avait mis en avant la procédure mise au point là-bas, relevant le caractère intéressant de l'initiative. Mais, depuis, faute d'arrêté d'exécution, l'essai n'avait pas été transformé. Jusqu'à ce que le code de l'aménagement du territoire 2009 propose un nouveau mode de taxation. Nous procéderons en deux temps. Le premier consistera à faire une analyse et une critique de la méthode flamande, ainsi que de pratiques de quelques autres pays. Cette étude préliminaire sera présentée en mars. Ensuite, si le CA le souhaite, le travail sera poursuivi en vue d'aboutir en septembre à la présentation d'un cadre d'application adapté à la RW* » (p.20).

Depuis dix ans au moins, la question de la révision des plans de secteur est à l'ordre du jour. La CPDT a d'ailleurs à plusieurs reprises travaillé sur la question. Lors de la subvention précédente, la recherche « Etat du territoire wallon » notamment a examiné la question de la modification des plans de secteur, dans une optique de développement territorial durable et en tenant compte des prévisions démographiques.

Nous avons donc réalisé un travail sur les moyens permettant d'arriver à ces modifications, la taxation des plus-values d'urbanisme étant présentée comme une des conditions sine qua non de ces changements¹. En effet, ceux-ci entraînent plus- et moins-values pour les propriétaires des biens touchés par un changement d'affectation. Sans ressources financières suffisantes, il n'est pas possible pour l'autorité planificatrice d'indemniser les propriétaires lésés, et le processus d'optimalisation de l'affectation des sols reste lettre morte.

De plus, une optique de justice sociale et d'égalisation des effets des actes posés par la collectivité motive la captation (partielle ou non) de l'augmentation de valeur issue des actes de la collectivité. La captation des plus-values peut en effet permettre de restaurer la neutralité économique des plans d'urbanisme, par le biais du partage de la rente foncière.

La taxation peut également avoir un effet incitatif, et pousser à l'urbanisation des terres désignées comme constructibles (et bénéficiant en principe d'une localisation optimale). En ce sens, la captation des plus-values peut constituer un des instruments de lutte contre la rétention foncière.

Et chez certains de nos voisins, elle vise à lutter contre l'urbanisation des terres agricoles. Une captation conséquente permettrait en effet de limiter les pressions pour les changements d'affectation à des fins d'urbanisation. La disparition des terres agricoles représente, on le sait, un des problèmes majeurs en aménagement territorial.

Le rapport se structure comme suit : il débute par une présentation du système d'indemnisation des moins-values en Région wallonne, se poursuit avec la présentation de différentes pratiques de taxation des plus-values, ainsi qu'une présentation de la situation actuelle en Région wallonne. Le chapitre suivant est consacré à un exercice d'estimation d'impact de la mise en place d'un système de taxation, et le rapport se termine par une série

¹ Le rapport de recherche 2002 sur la politique foncière et la révision des plans de secteur comprend une annexe sur la procédure de révision des plans de secteur. Nous y renvoyons les personnes intéressées.

d'éléments ressortant des analyses réalisées, ainsi que différents questionnements menant à des pistes de recommandations en la matière.

2. INDEMNISATION DES MOINS-VALUES D'URBANISME

La matière principale de cette note est la taxation des plus-values d'urbanisme. Il nous semble toutefois utile de démarrer notre exposé par une brève présentation du système d'indemnisation des moins-values dues à changement d'affectation en Région wallonne. Nous renvoyons également à ce sujet à la note sur *les instruments juridiques de la politique foncière*, produite en annexe de notre rapport de septembre 2010.

La question de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme est juridiquement complexe, et a donné lieu à une abondante jurisprudence. S'il est de tradition en droit belge que les servitudes d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnisation, sauf si le législateur le prévoit, ce principe a été considéré par la Cour européenne des Droits de l'homme comme incompatible avec le droit de propriété. Elle considère en effet que, dans certaines circonstances, les limitations imposées par les pouvoirs publics à l'exercice du droit de propriété sont telles qu'elles peuvent s'assimiler à une expropriation de fait, rendant tout usage quasiment impossible et en faisant perdre, au bien concerné, toute valeur économique¹.

2.1 PRINCIPE

Dans les faits, une indemnisation des moins-values est donc possible. L'article 70² du CWATUPE prévoit ceci : « *il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région ou de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir, au sens visé à l'article 84, § 1^{er}, 1^o, ou de lotir, résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire, met fin à l'affectation donnée au bien par le plan d'aménagement en vigueur au jour précédent l'entrée en vigueur dudit plan, à condition qu'à ce jour, le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux* ».

Pour qu'une moins-value d'urbanisme puisse faire l'objet d'une indemnisation, les conditions suivantes doivent être remplies :

- la moins-value doit résulter d'un plan d'aménagement en vigueur
- la moins-value doit résulter d'une interdiction de bâtir ou de lotir
- la moins-value doit résulter de la suppression par le plan d'aménagement de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné.

Deux notions sous-tendent ces critères : l'affectation existante et la destination normale du terrain. Si la définition de l'affectation existante ne pose en principe pas de problème, celle de la destination normale du terrain est en revanche moins aisée. Un terrain peut être considéré comme destiné à être bâti s'il est :

- apte** à recevoir des constructions
- riverain d'une voirie** suffisamment équipée
- voisin d'autres terrains** à bâtir ou de bâtiments existants.

¹ Voir F. Haumont, *Le droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 158 – 182.

² Qui a été retouché à plusieurs reprises.

Le critère d'aptitude à la construction a fortement évolué avec la technique, et une écrasante majorité de terrains peut être considéré comme apte. Toutefois, les tribunaux sont souverains pour l'interprétation de cette aptitude. Les terrains marécageux ou fort pentus ne seront ainsi pas considérés comme aptes.

Pour satisfaire au deuxième critère, la voirie doit être pourvue d'un revêtement solide et d'une distribution d'eau et d'électricité¹

Enfin, la notion de proximité est appréciée souverainement par les tribunaux².

D'autres critères sont requis :

- la valeur du terrain avant l'entrée en vigueur du plan doit être une valeur de terrain à bâtir
- l'usage auquel il est mis fin est celui au jour précédant l'entrée en vigueur du plan
- le dommage doit être certain, actuel et objectivement déterminable : mutation du bien, refus de permis de bâtir ou de lotir, certificat d'urbanisme négatif³
- la mutation du bien, le refus de permis ou le certificat d'urbanisme négatif doivent être postérieurs à l'entrée en vigueur du plan et antérieurs à la citation.

En outre, l'article 70 alinéa 2 indiquait que « le demandeur d'indemnisation doit montrer par des actes concrets et non équivoques qu'il a cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin ». Il s'agissait de ne compenser que les moins-values activement ressenties.

Toutefois, cet élément⁴ a été annulé par la Cour constitutionnelle, en son arrêt 26/2004, du 11 février 2004.

La Cour n'a pas condamné en soi le nouveau critère, mais il conviendrait de le repenser, pour qu'il ne puisse être source de discriminations entre propriétaires. Le législateur wallon n'a jusqu'ici pas donné suite à cet arrêt. Le traitement de la question des changements d'affectation pourrait être l'occasion de le faire.

2.2 EXCEPTIONS

Les exceptions au droit à l'indemnisation sont les suivantes :

- interdiction résultant d'une prévision d'expropriation du bien,
- interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan,
- interdiction de poursuivre l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation est autorisée,
- interdiction de bâtir sur un terrain ne présentant pas les dimensions minima fixées par le plan d'aménagement,
- interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir,

¹ Ne seront pas considérées comme riveraines d'une voirie les parcelles sises au-delà d'une profondeur de 50 mètres à partir de l'alignement. En milieu non urbain, le fait qu'il n'existe pas d'égouts collecteurs ne permet pas de réfuter en lui-même le caractère de terrain à bâtir

² Haumont, 1996. La proximité n'implique pas que les habitations soient situées du même côté de la chaussée.

³ Seul un certificat d'urbanisme n°2 peut être considéré comme négatif dans la mesure où il est le seul à se prononcer négativement sur un projet. Le certificat numéro 1 n'a trait qu'à la situation objective générale d'un bien par rapport aux plans d'aménagement existants, sans égard aux intentions éventuelles que son propriétaire pourrait avoir quant à son utilisation. Le certificat n°1 ne peut être considéré ni comme négatif, ni comme positif.

⁴ Les alinéas 2 à 6 de l'article 70

- interdiction de bâtir ou lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation,
- interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date d'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction,
- pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 12, §3, alinéa1 de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

De plus, l'indemnisation est réduite ou refusée si et dans la mesure où, la veille de l'entrée en vigueur du plan qui met fin à l'affectation donnée initialement au bien, le demandeur est propriétaire d'un ou plusieurs biens immeubles dans la Région ou détient des actions d'une société ayant pour objet principal la gestion immobilière et gérant un ou plusieurs immeubles situés dans la Région et que ces immeubles tirent profit de l'entrée en vigueur d'un plan ou de travaux exécutés aux frais d'administrations publiques. (Haumont, 1996, pp. 485-503)

2.3 ESTIMATION DE LA VALEUR DU BIEN

La base de calcul pour l'indemnisation est la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition¹ et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan².

La diminution de valeur est supportée sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pour cent de la valeur d'acquisition du bien.

2.4 MODALITES ALTERNATIVES

-Il existe une possibilité d'éviter le versement des indemnités : le pouvoir indemnisant peut racheter la parcelle ou modifier le plan, pour rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan.

-Si une personne n'est propriétaire que de la parcelle pour laquelle le permis a été refusé, elle pourra exiger le rachat par les pouvoirs publics (en signifiant sa volonté dans les 12 mois de la publication du plan générateur de la moins-value). La parcelle devra lui être rachetée dans les 12 mois de la signification.

Comme nous le verrons plus loin, il y a dans les faits peu de cas de demandes d'indemnisation, et encore moins d'indemnisations accordées. Sur les demandes d'indemnisation des dix dernières années, liées à l'article 70 du CWATUPE, qui atteignaient un montant de plus de 2 millions d'euros, aucune n'a jusqu'ici été accordée.

3. TAXATION DES PLUS-VALUES

¹ C'est-à-dire le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de l'acquisition (elle est multipliée par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui de la fixation de l'indemnité, en divisant le chiffre obtenu par l'indice moyen des prix à la consommation de l'année de l'acquisition du bien). La valeur est majorée des frais d'acquisition et des dépenses supportées en vue de réaliser la destination du bien au jour précédant l'entrée en vigueur du plan

² Valeur au moment de l'entrée en vigueur :

-En cas de transfert du bien : montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement sur la pleine propriété, ou valeur vénale du bien au jour du transfert avec au minimum la valeur convenue

-Refus de permis de bâtir ou de lotir ou certificat d'urbanisme négatif : valeur vénale

Si la taxation des plus-values issues d'une vente foncière existe, les systèmes de taxation des plus-values liées aux changements d'affectation sont quant à eux plus rares.

Le mode de récupération des plus-values le plus évident est l'imposition d'une taxe sur cette plus-value, latente ou réalisée. Notons que, si le terme captation des plus-values est utilisé pour désigner ce mécanisme, la captation n'est à notre connaissance jamais totale.

Nous exposerons ici plusieurs pratiques : la française, la danoise la suisse et enfin, de manière plus approfondie, la pratique flamande. Les méthodes et objectifs de ces différents systèmes se révèlent assez divers.

3.1 EXPROPRIATION DU TERRAIN

Le mode le plus direct et efficace de récupération des plus-values (captation totale dans ce cas) serait bien sûr d'exproprier le foncier nécessaire et de profiter par la suite, lors de la revente, des plus-values liées aux modifications d'affectation, ou de choisir de ne pas les capter en procédant à l'emphytéose.

Nous ne nous sommes toutefois pas penchés sur ce mode de captation, mais nous sommes concentrés sur la taxation après que le changement d'affectation ait été réalisé.

3.2 FRANCE

3.2.1 Objectifs

L'idée de taxer les plus-values d'urbanisme en France n'est pas neuve. Elle a notamment été exprimée par Gérard Larcher, dans un rapport au Sénat français en 1998¹, et présentée comme un outil de protection des terres agricoles, considérés comme une ressource précieuse, particulièrement en milieu périurbain². Un deuxième argument utilisé à l'appui de cette proposition est la lutte contre l'enrichissement *sans cause*. Le rapporteur déplore que : « *Les vendeurs de terrain agricole à des fins d'urbanisation réalisent des plus-values considérables qui échappent dans la majorité des cas à une imposition significative. Ces plus-values résultent, pour l'essentiel, du changement de classification, décidé par la collectivité publique responsable de la gestion de l'urbanisme et de l'espace, lors de la révision du plan d'occupation des sols* ».

Enfin, un troisième objectif, lié à celui de la préservation des terres agricoles, est la lutte contre la rétention foncière, particulièrement dans les zones soumises à forte pression.

L'objectif est donc multiple : promotion d'une utilisation du sol raisonnée, parcimonieuse et concentrée, lutte contre les inégalités résultant des actes de planification de la collectivité, mais également financement des infrastructures nécessitées par les nouveaux aménagements.

Depuis 2007, la taxation des plus-values d'urbanisme est une réalité en France. Elle se fait à deux niveaux : local et national.

3.2.2 Deux niveaux de taxation

3.2.2.1 Local (communal ou intercommunal)

¹ « La taxe sur le foncier non bâti a un faible rendement, et son effet incitatif est quasi nul. Une réflexion doit être menée sur la question des plus-values engendrées par le classement des terrains en zone constructible ».

² http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html

La loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872), portant Engagement National pour le Logement (loi ENL)¹, offre (en son article 26) aux communes la **possibilité** de récupérer une partie des plus-values d'urbanisme, à partir du 1^{er} janvier 2007.

La taxe est codifiée à l'article 1529 du Code général des impôts (CGI), qui stipule que : «*Les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible. Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est compétent pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme mentionnés au premier alinéa, il peut instituer et percevoir cette taxe forfaitaire, en lieu et place et avec l'accord de l'ensemble des communes qu'il regroupe. L'établissement public de coopération intercommunale peut décider de reverser aux communes membres une partie du montant de la taxe* ».

Ce mécanisme d'imposition est donc bien facultatif : actuellement, 5723 communes ont institué cette taxe². L'instauration et la perception de la taxe sont donc du ressort local (communal ou intercommunal). Si le niveau local offre une meilleure connaissance du terrain, il peut également être porteur d'inégalités entre les communes, certaines pouvant (ou voulant) se passer de ce type de taxes et d'autres non.

Ce système est présenté comme un outil de partage de la plus-value, et a essentiellement pour objectif de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par le changement d'affectation, afin qu'elles puissent faire face aux coûts des équipements publics découlant de l'urbanisation³. Toutefois, l'affectation des recettes de la taxe est laissée à l'appréciation des communes ou EPCI.

a) Fait générateur

La taxe est perçue lorsque la plus-value est réalisée, le fait générateur de la taxe étant la première cession du terrain, à titre onéreux, intervenue après son classement en zone constructible. **L'obtention d'un permis d'urbanisme ne provoque pas de taxation.**

Il nous semble que la taxation au moment de la vente peut inciter à la rétention, alors qu'une taxation au moment du changement d'affectation pourrait être un incitant à la mise en œuvre du terrain.

b) Assiette de taxation

Pour les cessions qui ont eu lieu depuis le 28 septembre 2009, la base taxable est égale au prix de cession du terrain⁴ diminué du prix d'acquisition (actualisé selon le dernier indice des prix INSEE)⁵. Pour les cessions intervenues avant le 28 septembre 2009, la base était de 2/3 du prix de cession.

Le taux de taxation est de 10% de la base taxable, ce qui reste un taux très modique, et sans doute de peu d'effet sur les intentions et actions des propriétaires fonciers. Mais,

¹ Modifiée par la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion n°2009-323 du 25 mars 2009.

² La liste des communes est disponible à l'adresse suivante : http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_4105/fichedescriptive_4105.pdf

³ <http://www.programmes-urbains.fr/fiches/Fiche%20N%B01%20TCTDC.pdf>

⁴ Défini comme suit à l'article 150 VA du CGI: prix réel + charges et indemnités-TVA acquittée-frais supportés par le vendeur.

⁵ S'il n'existe aucun élément de référence, la taxe est alors assise sur les deux tiers du prix de cession défini de la même manière que dans le premier cas.

comme mentionné ci-dessus, l'objectif de cette taxe est d'ordre essentiellement financier, et peu lié à l'aménagement du territoire en tant que tel.

c) Exemptions

La taxe ne s'applique pas

- lorsque le prix de cession est inférieur à trois fois le prix d'acquisition,
- lorsque la cession porte sur des terrains classés en zone constructible depuis plus de 18 ans,
- aux cessions pour un montant inférieur ou égal à 15.000€,
- aux cessions de terrains constituant les dépendances immédiates et nécessaires de l'habitation principale du cédant ou de l'habitation en France de non-résidents,
- aux terrains pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, à condition que la totalité de l'indemnité soit consacrée à l'acquisition, la reconstruction, la construction ou l'agrandissement d'un ou plusieurs immeubles dans un délai de 12 mois à compter de sa perception,
- aux terrains échangés dans le cadre d'opérations de remembrement (ou assimilées),
- aux terrains cédés à un organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, ou à un organisme mentionné à l'article L.365-1 du code de la construction et de l'habitation (unions d'économie sociale),
- aux terrains cédés à une collectivité territoriale, en vue de leur cession à l'un des organismes mentionnés à l'alinéa précédent (organisme HLM, SEM, etc.).

Selon l'association des maires de France, la règle de 'trois fois le prix d'acquisition' serait susceptible de créer un « effet de seuil ». Les vendeurs pourraient en effet être tentés de vendre leur terrain juste sous le seuil d'imposition, afin d'éviter le paiement de la taxe. Aucun dispositif ne permet actuellement de pallier à cet éventuel problème, mais il nous semble que le recours à cette pratique devrait être limité, la différence entre la valeur d'un terrain agricole et celle d'un terrain urbanisable étant bien supérieure à un ratio de 1 à 3. Il serait selon nous bien plus probable d'observer une hausse des prix suite à la mise en place de cette taxation.

3.2.2.2 Niveau national

Le 27 juillet 2010 a été adoptée la loi (n°2010-874) de modernisation de l'agriculture et de la pêche. L'article 13 de cette loi présente le mécanisme de taxation applicable aux terrains classés en zone constructible à compter du 13 janvier 2010, suite à une modification du plan local d'urbanisme, ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu. Il s'agit donc bien ici d'une taxation **obligatoire** et **systématique**, également appliquée lors de la première cession du terrain. Cette taxation se cumule avec la taxe locale dans les communes qui ont adopté cette dernière.

Si la taxe locale présentée ci-dessus a surtout pour objet de permettre le financement d'infrastructures nécessitées par l'affectation de terrains en zone urbanisable, et n'est pas spécifiquement conçue pour orienter l'aménagement du territoire, cet impôt-ci est par contre plus le reflet d'une démarche volontariste en la matière.

L'exposé des motifs du projet de loi¹ nous éclaire à ce sujet. Un double objectif y est mis en avant : la concentration et la limitation de l'extension des zones urbanisées, ainsi que la lutte contre la spéculation sur le foncier agricole. Il est par exemple dit que : « *La préservation du foncier agricole est une urgence et un enjeu fort pour le maintien d'une agriculture durable. Le foncier agricole, en périphérie des villes, est indispensable au développement des circuits courts. C'est aussi un élément essentiel au maintien des continuités écologiques et à la préservation de la biodiversité. L'objectif est de réduire de moitié à l'échelle nationale d'ici 2020 le rythme d'artificialisation des terres agricoles* » (p 16), « *La taxation des terrains nus situés dans les zones agricoles ou dans les zones naturelles et devenus constructibles vise à capter l'effet d'aubaine liée à la plus-value très élevée résultant de ce classement* » (p.104).

Notons que, si les objectifs affichés de ce mécanisme sont d'envergure, ses initiateurs restent prudents quant à ses effets réels : « *Il est difficile d'évaluer l'impact financier exact du produit de la taxe, compte tenu de son mode de calcul, et du fait que ce produit devrait être limité si les nouveaux outils mis en place par la loi en vue de réduire le rythme de consommation des terres agricoles font la preuve de leur efficacité. Bien que son montant soit limité au regard de l'importance des plus-values en cause, cette taxe retardera peut-être la cession de terres agricoles ou naturelles et est donc susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement et l'agriculture* » (p.106).

a) Mode de calcul de la taxe

Comme dans le cas de la taxe locale, la base taxable est égale au prix de cession, diminué du prix d'acquisition. Le taux de la taxe est ici progressif :

- elle ne s'applique pas lorsque le prix de cession est inférieur à 10 fois le prix d'acquisition,
- elle est de 5% si le prix de cession est situé entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition actualisé,
- elle est de 10 % sur la part de la plus-value restante, lorsque le rapport est supérieur à 30.

Comme dans le cas de la taxe locale, outre l'éventuel effet 'seuil', on remarque également la faiblesse des taux de taxation appliqués.

b) Exemptions

Comme pour le niveau local, la taxation n'a plus cours dans le cas de terrains classés en zone constructible depuis plus de 18 ans. De plus, l'assiette de la taxe est réduite d'1/10 par an à partir de la huitième année suivant le classement en zone constructible.

La taxe ne s'applique pas aux cessions consécutives à une expropriation.

La taxe n'est pas non plus applicable aux cessions d'un montant inférieur à 15.000 €.

La diminution de la base taxable après une période de 8 ans, et la disparition pure et simple de la taxe après 18 ans, ne sont-elles pas susceptibles de favoriser un comportement de rétention?

c) Affectation des recettes

¹ N°200, 13 janvier 2010, <http://www.senat.fr/leg/pjl09-200.pdf>

Le produit de la taxe est versé à l'Agence de services et de paiement¹. Les recettes sont affectées à un fonds destiné à l'installation des jeunes agriculteurs, qui vise à leur faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants.

3.3 SUISSE

En Suisse, si un changement d'affectation implique des *inconvénients équivalant à expropriation*, les propriétaires ont droit à une indemnisation complète de la moins-value en question. Par contre, même si le droit suisse institue en principe une *compensation appropriée*² tant pour les moins- que les plus-values, les cantons ont l'entière initiative dans le cadre de la compensation des « avantages majeurs », et jusqu'ici, peu de cantons se sont lancés dans la récupération des plus-values d'urbanisme. Les cantons définissent ce qui doit être entendu par *majeurs*³.

La taxation ne peut en tout cas découler que d'avantages précis qui résultent de mesures d'aménagement concrètes prises par les collectivités à l'égard du terrain concerné. Les mesures d'aménagement suivantes peuvent être prises en compte⁴ :

- changement d'affectation,
- plans d'équipement,
- autorisations exceptionnelles de construire,
- remembrement parcellaire.

Par contre, les plus-values engendrées par le plan directeur et par la planification de l'équipement socioculturel (école, transport public) ne sont pas prises en compte.

L'objectif principal de cette '*contribution de plus-value*' est la justice individuelle et sociale, et l'égalité des droits. De plus, cette contribution peut permettre à la collectivité publique d'acquérir les terrains nécessaires aux espaces et équipements collectifs qui seront attribués au domaine public.

Aucune affectation particulière des recettes n'est prévue.

A l'heure actuelle, seuls deux cantons ont introduit un tel mécanisme. Il s'agit des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel. Dans le canton de Bâle-ville⁵, la contribution est prélevée sur les avantages générés par l'augmentation de la surface de plancher utile⁶. La plus-value est taxée à 50% et est destinée à la commune où est localisé le terrain. Elle est perçue au début

¹ La mission de l'Agence de services et de paiement, opérationnelle depuis avril 2009, est « d'accompagner les décideurs du secteur public dans la mise en œuvre de leurs politiques. (...) Elle instruit les demandes d'aides, vérifie leur éligibilité, contrôle le respect éventuel des engagements pris par les bénéficiaires, exécute les paiements, les recouvrements et l'apurement des indus. (...) Elle peut à la fois mettre en œuvre des paiements de masse mais aussi des paiements pour des dispositifs territoriaux. » <http://www.asp-public.fr/pages-satellites/qui-sommes-nous>.

² La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) comporte en son article 5 « compensation et indemnisation » une réglementation pour les avantages et inconvénients résultant de l'aménagement. L'alinéa 1 stipule ainsi que : « Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ».

³ Il peut s'agir simplement de fixer un montant exonéré.

⁴ Est considérée comme plus-value inhérente à l'aménagement, la différence entre la valeur vénale avant et après réalisation de la mesure d'aménagement.

⁵ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 17 novembre 1999.

⁶ Suite à une modification de la répartition des zones ou des prescriptions de zones, à l'adoption d'un plan d'urbanisme ou à l'octroi d'une autorisation exceptionnelle.

des travaux de construction du bâtiment qui bénéficie des surfaces de plancher supplémentaire.

Pour Neuchâtel, la loi du 2 octobre 1991 prévoit le prélèvement d'une contribution lorsqu'un terrain est affecté en zone d'urbanisation ou à une zone spécifique. Le taux est de 20% de la plus-value. La base de calcul est la différence entre la valeur avant et après le changement de zone.

Tous les autres cantons taxent à première vue la plus-value à travers l'application de la plus-value sur les ventes immobilières. Toutefois, les gains immobiliers étant taxés de manière dégressive dans le temps, ce système peut participer au processus de rétention foncière¹.

3.4 DANEMARK

La législation danoise relative à l'aménagement du territoire est généralement présentée comme assez efficace en termes de contrôle de l'urbanisation et de lutte contre la rétention foncière. Toutefois, l'évolution actuelle de la réglementation, en tout cas en ce qui concerne la taxation des plus-values d'urbanisme, pourrait mettre à mal cette efficacité.

3.4.1 Taxe d'urbanisation

Jusqu'en 2004, lors du passage d'un terrain d'une affectation « rurale » (terres agricoles en général) à « urbaine » (zone constructible), le propriétaire de celui-ci devait s'acquitter d'une taxe d'urbanisation² (Christensen, 2011). Contrairement au modèle de taxation français, la taxation ne se basait donc pas sur une plus-value réelle, mais bien sur une plus-value latente. La base taxable était la différence entre le prix de vente des terrains urbanisables et la valeur de la terre agricole, déterminée à partir de la valeur locative cadastrale de celle-ci³. Une taxe de 40 ou 60%, selon le montant de la plus-value, était prélevée sur cette assiette de taxation. La perception de la taxe se faisait au niveau communal, et les communes conservaient 50% des recettes. Dans le cas où le propriétaire ne pouvait s'acquitter de la taxe, la commune se trouvait soumise à une obligation de rachat.

L'objectif de cette taxe d'urbanisation était d'encourager à la concentration de l'urbanisation et à la lutte contre le gaspillage des terres agricoles. Elle pouvait en effet limiter la demande de classement de nouveaux terrains en zone urbanisable, tant de la part des propriétaires que des communes.

Cette taxe a toutefois été abrogée en 2004, sans que la raison de cette abrogation en soit très claire, le seul argument avancé étant l'inefficacité de cette taxe (Christensen, 2011). Il s'agirait sans doute d'un choix politique, à l'image de ce qui se produit actuellement à Rotterdam, où la gestion du sol par l'emphytéose est actuellement remise en cause et partiellement abandonnée, alors même que les bénéfices financiers sont importants. Actuellement, les plus-values d'urbanisme sont encore taxées, par le biais de la taxe sur les plus-values immobilières.

3.4.2 Fait générateur

¹ De plus, intervient le droit de cohériter à une part du bénéfice : si un agriculteur vend la surface de terrain sur laquelle est située la ferme ainsi que les terrains alentours nécessaires à l'exploitation dans les 25 ans après avoir repris l'exploitation de ses parents, il doit en partager les bénéfices avec ses frères et sœurs ou leurs descendants. Ceci n'incite pas l'héritier propriétaire à revendre rapidement.

² Frigoerelsesafgift, ou « taxe sur la libération du foncier ».

³ Selon le rapport du Sénat français de 1998 cité ci-dessus, la valeur locative cadastrale au Danemark est inférieure à la réalité du marché. Ceci a pour effet de majorer l'assiette de la taxe et d'accroître, par conséquent, le produit de l'impôt.

Il existe une différence majeure entre la taxe d'urbanisation et la taxe sur les plus-values : le fait générateur de la taxation n'est pas le même. Si auparavant le changement de zonage induisait l'imposition, c'est actuellement la vente du terrain qui la provoque.

De ce fait, le mécanisme a perdu beaucoup de son intérêt. En effet, la taxation lors du changement de zonage, d'une part limitait les demandes d'urbanisation, et d'autre part incitait le propriétaire à « récupérer sa mise » en urbanisant et vendant rapidement, et limitait de ce fait la rétention foncière.

Le système actuel est donc moins directement lié à des enjeux d'aménagement territorial et il est sans doute plus, à notre sens, devenu une source de revenus qu'autre chose.

3.5 REGION FLAMANDE

En Belgique, les plus-values sur les ventes immobilières sont taxées dans le cadre de l'impôt sur les revenus. Ce mécanisme n'est toutefois pas spécifiquement lié à un changement d'affectation mais à une plus-value réalisée dans le cadre d'une transaction.

La Région flamande dispose quant à elle depuis une dizaine d'années d'une méthode de taxation des plus-values d'urbanisme (appelée *planbatenheffing* ou *taxation des bénéfices de la planification*). Le décret du 18 mai 1999 (MB du 8 juin 1999), portant organisation de l'aménagement du territoire, a introduit ce mécanisme¹ comme contrepartie à l'indemnisation des moins-values d'urbanisme (appelée *planschadevergoeding* ou *compensation des dégâts de la planification*). Toutefois, ce décret n'a pas été suivi d'arrêtés d'exécution, et n'a donc pas été mis en œuvre. Une réflexion de longue haleine a par la suite été engagée pour simplifier la réglementation.

Une nouvelle mouture de la réglementation a été introduite dans l'arrêté du 15 mai 2009 du Gouvernement flamand, portant coordination de la législation décrétole relative à l'aménagement du territoire (MB du 20 août 2009)².

3.5.1 Objectifs

La politique foncière constitue aux yeux des autorités flamandes un outil essentiel pour réaliser leurs objectifs d'aménagement territorial, de logement et de développement économique. Pour rappel, un décret de politique foncière et immobilière a été approuvé le 27 mars 2009. Il comprend de nombreuses mesures axées sur la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière de logement abordable³. Le système de taxation des plus-values doit donc être replacé dans un contexte plus général de mise en place d'une série d'outils fonciers cohérents.

La philosophie qui sous-tend le mécanisme de taxation des plus-values d'urbanisme est présentée dans les exposés des motifs du décret de 1999 et de l'arrêté de 2009. Deux objectifs principaux sont mis en avant :

-le premier est la récupération, au profit de l'intérêt général, des bénéfices provenant des actes de la collectivité, censés œuvrer à l'intérêt général. La taxation se fait donc au bénéfice de l'intérêt général, pour financer la mise en œuvre de la politique de planification.

-le second est le fait que la taxation des plus-values est le pendant de l'indemnisation, et permet donc d'instaurer un équilibre et de maintenir une certaine équité entre « perdants » et « gagnants » de la planification

¹ Articles 87 à 91.

² Au chapitre VI, traitant des *dommages et bénéfices résultant de la planification spatiale*.

³ L'accord de gouvernement flamand 2004-2009 pose le droit à un logement abordable comme une des priorités de la législature.

Par ailleurs, le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)¹, document d'orientation stratégique de l'aménagement du territoire en Région flamande, a pour finalités principales le maintien en l'état des espaces ouverts (par le biais de la protection des zones naturelles et peu bâties) et la densification des espaces déjà urbanisés (par la promotion d'une densité urbaine élevée)². La taxation des plus-values doit pouvoir permettre de compenser financièrement les communes qui se rallient à l'objectif de préservation des espaces naturels et ouverts. A ce sujet nous vous renvoyons au point 4.5.6, concernant l'affectation des recettes de la taxation.

3.5.2 Principe

En Région flamande, les plans d'aménagement (*Ruimtelijke uitvoeringsplan/RUP –plan d'exécution spatiale*) sont établis à trois niveaux : régional, provincial et communal. Ils peuvent à chaque niveau toucher une ou des parties du territoire concerné³.

L'article 2.6.4 de l'arrêté du 15 mai 2009 mentionne qu'une taxe est due lorsque « l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatiale ou d'un plan particulier d'aménagement⁴ entraîne pour une parcelle, une ou plusieurs des modifications de destination suivantes : »

¹ http://www.rsv.vlaanderen.be/export/sites/rsv/uploads/documenten/overRSV/rsv_w.pdf

² Ces deux objectifs sont intégrés dans le « slogan » : *Vlaanderen open en stedelijk – Une Flandre ouverte et urbaine*.

³ Arrêté du 15 mai 2009 portant coordination de la législation décrétole relative à l'aménagement du territoire, art 2.2.1.

⁴ Il s'agit des RUP ou BPA (Bijzonder plan van aanleg-Plan particulier d'aménagement) approuvés à partir du 1^{er} septembre 2009.

	Affectation initiale	Affectation finale
1	<i>forêt, autres espaces verts ou réserve et nature</i>	<i>résidentiel</i>
2	<i>activité économique</i>	<i>résidentiel</i>
3	<i>récréation</i>	<i>résidentiel</i>
4	<i>récréation</i>	<i>résidentiel</i>
5	<i>activité économique</i>	<i>résidentiel</i>
6	<i>forêt, autres espaces verts ou réserve et nature</i>	<i>activité économique</i>
7	<i>agriculture</i>	<i>activité économique</i>
8	<i>récréation</i>	<i>activité économique</i>
9	<i>services communautaires et d'utilité publique</i>	<i>activité économique</i>
10	<i>services communautaires et d'utilité publique</i>	<i>récréation</i>
11	<i>forêt, autres espaces verts ou réserve et nature</i>	<i>récréation</i>
12	<i>agriculture</i>	<i>récréation</i>
13 ¹⁶⁸	<i>forêt, autres espaces verts ou réserve et nature</i>	<i>agriculture</i>
14	<i>forêt, autres espaces verts ou réserve et nature</i>	<i>zone pour l'extraction des minéraux de surface</i>
15	<i>agriculture</i>	<i>zone pour l'extraction des minéraux de surface</i>

Le changement d'affectation ne se limite donc pas à une classification binaire, de type constructible/non constructible. Il est tenu compte des potentiels variés en termes de rendement selon le type de bâti qui pourra être édifié sur le terrain.

3.5.2.1 Exceptions

La taxe n'est pas due dans les cas suivants :

- Lorsque la modification d'affectation n'entraîne par la possibilité d'obtenir un permis de lotir ou une autorisation urbanistique qui ne pouvait être obtenu avant l'entrée en vigueur du RUP ou BPA¹⁶⁹
- Lorsque la modification d'affectation concerne moins de 25% d'une parcelle et/ou une partie de parcelle de moins de 200m²
- Lorsqu'un RUP ou un BPA entre en vigueur afin de satisfaire à l'obligation d'indemnisation des moins-values d'urbanisme¹⁷⁰.
- Lorsque la parcelle sur laquelle une habitation « étrangère à la zone »¹⁷¹, autorisée et non délabrée, est située le jour avant l'entrée en vigueur du RUP ou du BPA, obtient une destination résidentielle en conséquence du plan
- Lorsqu'une parcelle comprise dans un lotissement non périmé, destiné à la construction d'habitations, reçoit une destination résidentielle en conséquence du plan
- Lorsque la parcelle sur laquelle une entreprise « étrangère à la zone », autorisée et non délabrée, est située le jour avant l'entrée en vigueur du RUP ou du BPA, obtient une destination « activités économiques » en conséquence du plan
- Lorsque la parcelle sur laquelle des bâtiments « étrangers à la zone », autorisés et non délabrés, ou des terrains de sport, de récréation ou d'activité pour la jeunesse sont situés le jour avant l'entrée en vigueur du RUP ou du BPA, obtient en conséquence du plan une destination appropriée pour ces activités.

¹⁶⁸ Cette modification d'affectation n'était pas prise en compte dans la version de 1999

¹⁶⁹ Ce qui pourrait être le cas par exemple si les dimensions du terrain ne permettaient pas son urbanisation

¹⁷⁰ Ainsi, pour éviter d'indemniser, une autorité planificatrice pourrait décider de rendre urbanisable un terrain dont le propriétaire a par ailleurs subi une moins-value.

¹⁷¹ Une habitation, un bâtiment ou un monument est étranger à la zone ou « zonevreemd » lorsqu'il ne correspond pas à l'affectation du sol. <http://www.ruimtelijkeordening.be/Default.aspx?tabid=14003>

Les parcelles qui sont expropriées ou cédées à l'amiable pour cause d'utilité publique sont exemptées pour autant que les deux conditions suivantes soient remplies :

- la plus-value qui découle des prescriptions du RUP ou BPA n'entre pas en ligne de compte
- L'expropriation et la cession sont à charge du redevable et non du tiers acquéreur

3.5.2.2 *Fait générateur de la taxe*

Le paiement se fait :

- à la date de passation de l'acte authentique concernant une transmission à titre onéreux, ou
- dans un délai de six mois après l'octroi (en dernier ressort administratif) d'une autorisation urbanistique ou d'un permis de lotir. S'il n'y a pas transfert de propriété, le paiement se fait donc au moment de l'obtention du permis.

La taxe n'est donc pas provoquée par le changement d'affectation lui-même, mais bien par l'activation, la mise en œuvre du terrain. Le mécanisme actuel s'aligne donc sur le mécanisme d'indemnisation des moins-values, celle-ci n'intervenant que lorsque la moins-value s'est concrétisée. Par contre, dans la version de 1999, la taxe était due lors du changement d'affectation. On peut donc considérer que l'autorité flamande a fait machine arrière dans sa volonté d'inciter à la mise en œuvre rapide des terrains déclarés urbanisables et dans la lutte contre la rétention foncière.

3.5.3 **Base taxable**

L'assiette de taxation est constituée par la plus-value estimée¹⁷².

L'estimation se fait sur base forfaitaire et non par le biais d'une expertise¹⁷³ ou de la plus-value réellement perçue.

La taxation est donc indépendante de la plus-value réalisée. Le choix d'un tel mode de calcul s'explique par des raisons pratiques : plus aisé et rapide à mettre en œuvre qu'une expertise, il serait également plus transparent : propriétaires et pouvoirs publics ont une idée assez claire des montants en jeu (Memorie van toelichting, 1999).

La mise au point d'une méthode d'estimation de la plus-value a été confiée au consultant en immobilier STADIM. Nous tenons cette étude à disposition du comité d'accompagnement, et fournirons une traduction de celle-ci dans le rapport final de septembre.

Deux critères ont été utilisés pour déterminer la plus-value estimée :

1. le type de modification d'affectation (différence, en termes de valeur supposée, entre l'ancienne et la nouvelle affectation)¹⁷⁴,
2. la superficie de la parcelle ayant subi une modification.

La plus-value estimée résulte de la multiplication de ces deux paramètres.

Le tableau ci-dessous reprend les montants mis au point par le consultant STADIM :...

¹⁷² Un autre changement depuis 1999 : à cette époque, la base taxable n'était que de 20% de la plus-value estimée !

¹⁷³ Comme c'est le cas, dans le cadre de l'indemnisation des moins-values.

¹⁷⁴ Le montant est révisé tous les 5 ans, lors de chaque évaluation du système de taxation. De plus, chaque année, les montants sont actualisés selon l'indice des prix à la consommation.

Montant de la plus-value présumée par mètre carré					
– Affectation finale →	Habitat	Activités économiques	Récréation	Agriculture	Extraction des minerais de surface
– Affectation initiale ↓					
Bois ou autres zones vertes ou réserves et nature	86.31€	58.02€	2.58€	0.39€	2.85€
Agriculture	85.92€	57.63€	2.19€		2.46€
Récréation	83.73€	55.44€		0	0
Services communautaires et utilitaires	85.65€	57.36€	1.92€	0	0
Activités économiques	54.89€		0	0	0

Dans la version de 1999, un critère supplémentaire, géographique, était utilisé.

3. Chaque montant était multiplié par un facteur de correction, selon l'arrondissement¹⁷⁵. L'élimination de ces coefficients correcteurs a été justifiée par la difficulté à mettre en œuvre la taxe en en tenant compte.

La disparition de ce facteur de différenciation spatiale nous semble regrettable. Il est en effet assez évident qu'à superficie et changement d'affectation identique, une parcelle située en périphérie bruxelloise bénéficiera d'une plus-value plus importante qu'une parcelle située par exemple dans la périphérie de Sint-Truiden. Toutefois, il nous semble que l'échelle de l'arrondissement n'était sans doute pas la plus indiquée pour refléter la réalité du marché foncier, les valeurs foncières pouvant différer très fortement au sein d'un même arrondissement. Un mode de différenciation de la taxation imaginable pourrait être la prise en compte des bassins fonciers.

3.5.4 Taux de taxation

Taux de taxation applicables selon la plus-value estimée

Part de la plus-value estimée	Pourcentage d'application	Montant total de la taxe de la tranche précédente
De 0.01€ à 12500€	1%	/
De 12 500€ à 25 000€	2%	125€
De 25 000€ à 50 000€	3%	375€
De 50 000€ à 100 000€	5%	1125€
De 100 000€ à 150 000€	8%	3 625€
De 150 000€ à 200 000€	14%	7 625€
De 200 000€ à 250 000€	18%	14 625€
De 250 000€ à 500 000€	24%	23 625€
Au-dessus de 500 000€	30%	83 625€

La taxation est progressive, et fonctionne par tranches successives.

Ce choix s'explique par une volonté du législateur de taxer proportionnellement moins les petits propriétaires fonciers que les gros, à l'image de ce qui se pratique pour l'IPP.

¹⁷⁵ Allant de 0,48 pour Maaseik à 1,5 pour Anvers. Pour un même type de changement d'affectation et une même superficie, un propriétaire de terrain situé dans l'arrondissement d'Anvers devait donc s'acquitter d'une taxe 3 fois plus élevée que dans l'arrondissement de Maaseik.

- Ce rapprochement nous semble toutefois peu adéquat. La plus-value engrangée par certains propriétaires fonciers n'est en effet en aucun cas le résultat d'actes qu'ils auraient posés, et le parallèle avec la taxation des revenus du travail nous semble inapproprié. Cette augmentation de valeur relève bien plus du hasard que d'autre chose.
- De plus, la taxe est appliquée par parcelle cadastrale, et, à superficie totale égale, les propriétaires de plusieurs petites parcelles peuvent donc être proportionnellement moins taxés que les propriétaires d'une seule plus grande parcelle. En effet, lors d'un changement d'affectation, le propriétaire de plusieurs parcelles ne sera pas taxé en fonction de la plus-value réalisée sur la totalité des parcelles dont il est propriétaire. Il sera taxé séparément pour chaque parcelle.
- Enfin, les taux des tranches les plus basses sont très peu élevés, et, compte tenu également du calcul par parcelle, les taux les plus élevés seront sans doute très rarement appliqués.

Dans les faits, les taux de taxation des tranches supérieures relèvent-ils d'autre chose que d'un simple effet d'annonce ? La mesure étant d'application depuis 2009 seulement, aucune donnée n'est jusqu'à présent exploitable pour vérifier cette hypothèse.

3.5.5 Mise en œuvre

a) Paiement de la taxe

Le redevable de la taxe bénéficie d'une réduction de 15% si il la paye dans la première année de l'envoi de l'avertissement extrait de rôle.¹⁷⁶ Le VLABEL (Vlaamse belastingsdienst), l'administration fiscale régionale flamande, perçoit la taxe.

b) Suspension de la taxe

La taxe est suspendue :

- pendant la période au cours de laquelle le RUP ou BPA est suspendu par le Conseil d'état,
- à partir de la signification de l'intention d'exproprier ou acquérir à l'amiable,
- pendant la période durant laquelle la parcelle ne peut être bâtie pour des raisons qui lui sont propres,
- pendant la période durant laquelle la parcelle ne peut être bâtie suite à une servitude d'utilité publique.

3.5.6 Affectation des recettes de la taxation

La taxation se fait au niveau régional, ce qui permet une action *concentrée, concertée et stratégique*. De plus, le niveau régional dispose d'une vision sur les trois niveaux d'aménagement territorial¹⁷⁷. Enfin, le savoir-faire dont dispose la Région n'est pas toujours présent aux autres échelons de l'aménagement territorial (Memorie van toelichting, 1999).

¹⁷⁶ Le propriétaire a la possibilité d'introduire une plainte motivée, auprès du VLABEL (Vlaamse belastingsdienst), dans un délai de 3 mois après la notification du billet de perception

¹⁷⁷ Région, Province, Commune.

Les recettes sont versées au « Fonds des plus-values d'urbanisme » (Planbatenfonds) et sont ensuite réparties (après remboursement des frais occasionnés) entre Région (10%), provinces (10%) et communes (80%)¹⁷⁸.

La part réservée aux provinces est répartie de manière égale entre celles-ci.

La tranche réservée aux communes est quant à elle répartie entre celles-ci selon la part que représentent les espaces forestiers, verts et agricoles sur leur territoire¹⁷⁹. L'objectif de ce mode de répartition est de permettre aux communes qui essaient de conserver leurs espaces ouverts (leur *spécificité verte*), et ne peuvent donc espérer de nouvelles rentrées financières (taxes sur l'activité économique, additionnels à l'IPP...), de bénéficier d'une forme de compensation. Il s'agit donc d'une forme d'incitant au non-gaspillage des espaces ouverts. L'objectif premier de la taxation n'est donc pas de constituer un fonds permettant d'indemniser les moins-values.

3.5.7 Inventaire

Il existe un registre électronique des périmètres susceptibles de connaître une taxation des plus-values ou une indemnisation des moins-values. Les données sont rassemblées par l'administration régionale de l'aménagement du territoire. Les instances qui sont à l'origine des changements d'affectation (aux trois niveaux, donc) sont tenues de délivrer les informations y relatives à l'administration, dans les 90 jours qui suivent la mise en service du RUP ou BPA. Un registre électronique existe à chacun des trois niveaux.

3.5.8 Evaluation

Un système d'évaluation sera mis au point, et portera tant sur l'efficacité de la réglementation que sur la plus ou moins grande adéquation des tarifs appliqués. Tous les 5 ans, un rapport global d'évaluation sera soumis aux Parlement et Gouvernement flamands. L'arrêté du Gouvernement flamand du 29 mai 2009¹⁸⁰ mentionne que le premier rapport d'évaluation global sera établi pour le 31 mai 2013.

4. SITUATION EN REGION WALLONNE

4.1 UN SUJET EN DEBAT DEPUIS LONGTEMPS

Il n'existe à l'heure actuelle en Région wallonne aucun système de récupération, même partielle, des plus-values liées aux changements d'affectation. Toutefois, l'instauration d'un tel mécanisme est, depuis longtemps déjà, considérée comme indispensable à une modification substantielle des plans de secteur.

Le Gouvernement disait déjà en 2004, dans sa Déclaration de politique régionale : « la taxation des plus-values foncières liées à des modifications d'affectation des sols doit être instaurée » (DPR 2004-2009, p.73). Ce thème est également repris dans la DPR 2009-2014, où il est question d' « examiner la mise en œuvre d'une politique foncière régionale au travers d'un fonds spécialisé pour les acquisitions et expropriations, d'une adaptation du mécanisme de financement des communes, d'un dispositif de gestion des plus-values et moins-values d'urbanisme et d'un recours accru au droit de préemption et aux autres outils fonciers... » (DPR 2009-2014, p.137).

¹⁷⁸ Les taxes versées par les sociétés de logement social sont affectées à la politique du logement.

¹⁷⁹ Seule la part concernée est prise en compte, pas la superficie.

¹⁸⁰ Arrêté du 29 mai 2009 relatif à certains aspects de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale (MB 24 août 2009).

Lorsque l'on se penche sur les documents parlementaires wallons, l'on peut trouver plusieurs comptes rendus de séances ayant abordé cette question. A titre d'exemple, en 2003 déjà¹⁸¹, une question était posée par Alain Trussart au ministre Foret, sur l'état d'avancement des travaux concernant les plus-values foncières. M Foret, outre le fait qu'il rappelait la légitimité d'une ponction sur les plus-values dès lors que « la plus-value d'urbanisme résulte d'une décision des pouvoirs publics et non d'un travail de son bénéficiaire qui produirait une valeur ajoutée », répond que la réflexion sur le sujet est bien en cours (p.44). Plusieurs années plus tard, en 2008, Bernard Wesphael interpellait le ministre Antoine : « Nous savons toute la difficulté de revoir les plans de secteur en raison des enjeux fonciers sous-jacents. Le Ministre Foret y a d'ailleurs renoncé après avoir eu la faiblesse d'y croire. Vous avez préféré étendre successivement les hypothèses d'application de l'article 127 plutôt que d'affronter cette question, laissant au frigo l'important décret sur la taxation des plus-values d'urbanisme que vous vous êtes pourtant engagé à prendre¹⁸² »

La taxation des plus-values dues à changement d'affectation est donc « à l'ordre du jour » en Région wallonne, et ce depuis de nombreuses années.

4.2 PROPOSITION CDH (2002)

Plusieurs amendements au décret modificatif du CWATUPE, ont été proposés par le CDH¹⁸³ en juillet 2002. L'un de ces amendements (n°13) consistait en une proposition d'introduction d'un mécanisme de taxation des plus-values liées à changement d'affectation.

4.2.1 Objectifs

L'argument utilisé à l'appui de cette proposition était le suivant : « Le Gouvernement envisage de réviser les plans de secteur. Ces mutations planologiques amèneront des plus-values et des moins-values qu'il conviendra de taxer ou d'indemniser. (...) Si la volonté du Gouvernement est clairement de limiter les indemnités en cas de moins-values, on ne peut admettre que dans le même temps rien ne soit entrepris vis-à-vis des plus-values (...). La logique voudrait que les deux problèmes soient rencontrés dans l'optimisation du Code. Or, dans l'état actuel, le Gouvernement ne propose aucune mesure de taxation même si il en reconnaît la pertinence. Un groupe de travail intercabineaux mis en place en 2001 semblait par ailleurs travailler sur ce problème de taxation des plus-values. Il conviendrait dès lors de régler le problème dans le présent projet de décret. Un nouveau report reviendrait en fait à encourager ces plus-values résultant parfois de spéculations foncières inacceptables » (p.7).

Il s'agissait donc

- d'une part, de parvenir à un équilibrage entre indemnisation des moins-values et taxation des plus-values et,
- d'autre part, de mettre sur pied un mécanisme qui permettrait, en réduisant les plus-values réalisées, de limiter la spéculation foncière.

4.2.2 Principe

L'article proposé était libellé comme suit : « il y a lieu à taxation de la plus-value réalisée dans le cadre de tout acte de cession translatif de droit réel d'un immeuble non bâti, qui à la suite d'un changement d'affectation, est déclaré apte à recevoir des constructions. Cette taxe s'élève à :

¹⁸¹ Compte-rendu n°35, séance du 8 juillet 2003.

¹⁸² Compte rendu intégral 130, 26 mai 2008.

¹⁸³ Par André Antoine, André Bouchat et Michel Lebrun.

-50% de la plus-value résultant de la cession intervenant dans les cinq premières années du changement d'affectation

-30% de la plus-value résultant de la cession intervenant de la sixième à la dixième année du changement d'affectation

-10% de la plus-value résultant de la cession intervenant de la onzième à la quinzième année du changement d'affectation ».

Aucune taxe n'était prévue à partir de la seizième année à compter du changement d'affectation.

Un taux de taxation unique devait donc être appliqué à toutes les plus-values réalisées, mais ce taux était dégressif dans le temps.

Le problème de ce mode de fonctionnement est son effet potentiellement contraire à l'objectif de réduction de la rétention/spéculation foncière.

4.2.3 Fait générateur

La taxation aurait été déclenchée par la cession du terrain déclaré apte à la construction.

La mise en œuvre des nouvelles zones urbanisables aurait été pénalisée par ce mécanisme, et ceci aurait d'autant plus pu encourager la rétention.

4.2.4 Affectation des recettes

Les recettes auraient été versées au Fonds d'aménagement opérationnel visé à l'article 183 du CWATUPE. Il était également prévu d'élargir l'affectation des recettes de ce Fonds à la prise en charge des moins-values visées à l'article 70 du CWATUP.

Cette proposition d'amendement a toutefois été rejetée par la majorité.

Selon M. Pâques, « l'amendement a été rejeté à la fois pour une raison formelle et une raison politique : d'une part l'amendement proposait un texte trop sommaire au regard de la Constitution qui exige que le législateur établisse lui-même les paramètres essentiels de l'impôt, d'autre part, le Gouvernement souhaitait attendre le dépôt des conclusions d'un groupe de travail chargé d'examiner la question dans son ensemble ¹⁸⁴» (2003, p. 431).

4.3 PROJET ECOLO (2004)

Le parlementaire Alain Trussart (Ecolo) s'est également penché sur la question et s'est lancé dans la réalisation d'un projet de décret, mais le processus n'a pas abouti. Le travail était en cours, mais a été (momentanément ?) « mis au placard » ¹⁸⁵.

4.3.1 Objectifs

Les arguments développés dans ce projet étaient la lutte contre l'iniquité résultant des actes de la collectivité. L'idée était que les plus-values découlant d'actes et de choix collectifs doivent pouvoir être affectées à l'intérêt collectif.

De plus, si la planification entraîne des profits, elle occasionne également des coûts importants.

Enfin, la possibilité d'engranger des plus-values non taxées comme c'est actuellement le cas est source de rétention foncière et de pressions, qui expliquent pourquoi il est si délicat et ardu de réviser les plans de secteur.

¹⁸⁴ Nous ne sommes pas parvenus à mettre la main sur ces conclusions, si elles existent.

¹⁸⁵ Les informations que nous livrons ici proviennent du projet de décret, inachevé et donc non publié

Le couplage d'un mécanisme de taxation au mécanisme d'indemnisation permettrait donc de lisser l'ampleur des avantages/désavantages privés et de limiter les blocages qui entravent les opérations de planification.

4.3.2 Principe

Le projet d'article était rédigé comme suit : « Une taxe sur les plus-values d'urbanisme est due lorsque, sur la base d'un plan entré en vigueur et revêtu de la force obligatoire, une parcelle entre en ligne de compte pour un permis de bâtir visé à l'article 84, §1^{er}, 1°, ou un permis de lotir, alors que celle-ci n'entraîne pas en ligne de compte conformément au plan en vigueur au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan(...)».

Le montant de la taxe aurait été établi, forfaitairement, au m², et multiplié par un facteur de correction variant selon le type de changement d'affectation. Il était également prévu un autre coefficient multiplicateur, en fonction de la localisation du terrain¹⁸⁶. Ces différents éléments devaient encore être travaillés.

4.3.3 Fait générateur

Dans ce cas-ci, c'est lors du changement d'affectation que la taxe aurait été perçue.

La taxation des plus-values d'urbanisme visant entre autres à inciter à l'urbanisation effective et sans délai dans les nouvelles zones affectées, la taxe devrait être perçue quelle que soit l'utilisation effective du terrain. La taxation était présentée comme complémentaire aux impôts sur les plus-values immobilières. Contrairement à ceux-ci, elle aurait concerné une plus-value latente, indépendante de toute mutation.

Ce projet s'inspirait fortement du décret flamand de 1999, qui taxait aussi, à l'époque, lors du changement d'affectation.

4.3.4 Affectation des recettes

Le projet prévoyait d'affecter les recettes à la fois à l'indemnisation des moins-values et au financement de l'aménagement du territoire (rénovation urbaine, réhabilitation de sites d'activité économique désaffectés...), au travers de l'alimentation d'un fonds foncier.

Enfin, la question d'une éventuelle reprise publique du terrain si le propriétaire ne veut ou ne peut pas payer la taxe, ainsi que celle d'un mécanisme de reclassement¹⁸⁷, était brièvement abordée.

5. EXERCICE D'APPLICATION-ADAPTATION DE LA METHODE FLAMANDE A L'ARRONDISSEMENT DE HUY

Nous avons procédé à un exercice - à valeur indicative - d'estimation de ce que pourrait produire, en matière de recettes et de coûts, une révision du plan de secteur.

¹⁸⁶ Il est notamment dit, en note de bas de page : « Il faudrait réaliser une division de l'espace wallon en zone correspondant à des niveaux fonciers différents. Si ce sont les arrondissements qui sont à prendre en considération comme en Flandre, il faut estimer les niveaux de prix pratiqués dans les 20 arrondissements que compte la Wallonie : Nivelles, Ath, Charleroi, Mons, Mouscron, Soignies, Thuin, Tournai, Huy, Liège, Verviers, Wareme, Arlon, Bastogne, Marche-en-Famenne, Neufchâteau, Virton, Dinant, Namur et Philippeville. Il faut trouver une division de l'espace pour lesquels les niveaux de prix sont pratiquement quantifiables.

Faut-il prévoir un coefficient complémentaire pour les Zones à forte pression foncière ? Peut-on pratiquement avoir un terrain situé dans une ZIP et qui passe d'une zone non urbanisable vers une zone urbanisable ? »

¹⁸⁷ Comparable au mécanisme de déclassement prévu en matière d'indemnisation des moins-values

A cette fin, nous nous sommes basés sur le travail réalisé par l'équipe de recherche de la CPDT au cours de la subvention 2009-2010, dans le cadre de l'expertise « état du territoire wallon ».

Ce travail consistait, entre autres, en une réflexion sur différents scénarios de mise au point d'un « plan de secteur durable » à l'échelle de l'arrondissement de Huy. Cet exercice ayant nécessité ajouts et retraites de zones d'habitat au plan de secteur (susceptibles de causer plus et moins-values), il nous offrait la possibilité de faire un test utile à l'illustration de notre sujet de recherche¹⁸⁸.

5.1 LA METHODE « PLAN DE SECTEUR DURABLE »

L'étude avait pour objet de réaliser et fournir « *des données relatives à l'utilisation du sol afin d'établir des états des lieux et de cerner au mieux les divers enjeux aux échelles régionale et communale* » (CPDT, 2010, p.3). Une partie du travail a consisté en la mise au point d'une méthode pour l'élaboration d'un plan de secteur durable, en collaboration avec la DGO4 et l'IWEPS. « *Alors que la Wallonie réfléchit au développement durable de son espace régional, une méthode rapide d'analyse de scénarios permettrait de mieux évaluer comment les solutions proposées aux défis actuels peuvent se traduire en modifications du plan de secteur. L'objectif de cette étude est de proposer un outil exploratoire en vue de modifications du plan de secteur pour une meilleure durabilité. Cet outil propose une analyse statique¹⁸⁹ du territoire permettant d'évaluer rapidement différents scénarios de modification du plan de secteur* ». Le choix s'est porté sur l'arrondissement de Huy, pour « *son caractère délimité et son isolement relatif par rapport aux territoires extérieurs à la Région wallonne* » (CPDT 2010, p.11). La mise au point de différents scénarios s'est faite en fonction des projections démographiques pour 2030.

Cette recherche a ainsi permis d'analyser différents scénarios d'aménagement du territoire pour la localisation optimale des zones d'habitat¹⁹⁰ en Région wallonne. Le résultat est une base de données contenant les meilleures zones d'habitat selon la population à accueillir et le défi à relever¹⁹¹. Les données permettent d'estimer l'ampleur des modifications des nouvelles zones d'habitat par rapport au plan de secteur actuel. Ce travail nous a donc permis, pour différentes hypothèses de modification du plan de secteur, de traiter la question des plus et moins-values qui en découlent.

5.1.1 Leur méthode de sélection

Etape 1 : identification des scénarii

Quatre types de scénarios de modification du plan de secteur ont été définis dans l'étude d'origine. Il s'agit des scénarios tendanciel, expansionniste, parcimonieux et optimisé.

Le type *tendanciel* conserve le plan de secteur actuel, sans modification.

Le type *expansionniste* consiste en l'ajout de nouvelles zones d'habitat durables. Etant donné la capacité d'accueil du plan de secteur actuel, suffisante eu égard aux projections démographiques, ce scénario n'a pas été testé.

¹⁸⁸ Pour plus d'informations sur cette recherche, nous renvoyons vers le rapport : http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_09-10/V3/Rapport.pdf

¹⁸⁹ C'est-à-dire qu'il ne prend pas en compte l'évolution probable des activités en fonction de la densité de l'habitat

¹⁹⁰ La zone d'habitat regroupe zone d'habitat, zone d'habitat à caractère rural et zone d'aménagement communal concerté

¹⁹¹ Et ce défi est de taille, puisqu'il s'agit de réviser l'aménagement du territoire wallon pour le rendre « durable ».

Le type *parcimonieux* consistait en une soustraction des zones d'habitat les moins durables.

Enfin, le type *optimisé* soustrait les zones d'habitat les moins aptes et ajoute de nouvelles zones plus aptes.

Nous n'avons, pour notre exercice, retenu que le type optimisé, puisqu'il s'agit du seul susceptible de provoquer moins et plus-values.

Etape 2 : détermination de l'aptitude des zones en jeu

Dans l'étude, une carte d'aptitude des territoires a été réalisée. Elle se base sur un ensemble de critères de sélection des territoires, de deux types : contraintes d'exclusion et critères d'aptitude¹⁹², présentés ci-dessous.

Contraintes d'exclusion :		Critères :	
	Périmètres Natura 2000		Accessibilité individuelle
	Zones non aedificandi		Protection de la biodiversité
	Zones inondables (< 25 ans)		Protection des eaux potables
	Pentes fortes (> 35°)		Connectivité aux impétrants
	Plan d'eau		Préservation des paysages
	Zones vertes et parcs du PS		Accessibilité aux transports en commun
			Compacité de l'habitat
			Réduction des risques naturels et industriels
			Préservation des sols agricoles fertiles
			Pentes (moyennes à faibles)

Etape 3 : pondération des critères suivant certains objectifs

La **pondération** des critères d'aptitude s'est faite selon quatre options : mobilité, cohérence avec le SDER, avis des experts et « aucune préférence ».

Dans notre exercice, nous avons opté pour le modèle « **mobilité** ». L'objectif principal de cette option est la limitation des émissions de carbone dues au trafic. Pour ce faire, la valorisation des transports en commun, la compacité de l'habitat et l'accessibilité aux fonctions sont les trois principaux critères.

Etape 4 : établissement d'un seuil

Tous ces critères furent combinés et l'application d'un seuil sur les valeurs obtenues a permis de sélectionner les zones les plus et les moins aptes. La valeur du seuil est obtenue de manière itérative par ajustement de l'offre à la demande.

Etape 5 : choix d'une densité

La **densité** des futurs logements a également été prise en compte. Trois scénarios de densité ont été retenus :

- la densité observée (densité nette de 7,5 logement/ha dans les blocs non bâtis, et de 15 logements/ha dans les noyaux d'habitat). Ceci permet d'analyser l'évolution des surfaces bâties selon la densité actuelle

¹⁹² Le choix de ces critères d'aptitude se base principalement sur des études antérieures de la CPDT, notamment Rapport final CPDT, Septembre 2002. *Evaluation des besoins et des activités problématiques de localisation*, 5e

- la densité du COSW, qui utilise les densités moyennes des classes de bâti majoritaires d'après le COSW (15 logements /ha dans les zones non bâties)
- la densité haute. Ce scénario se base sur une étude antérieure, et était fonction des distances à la gare : blocs situés à moins de 15 minutes à pied d'une gare : 120 logements/ha ; à moins de 15 minutes à vélo : 80 logements/ha ; autres : 40 logements/ha).

5.1.2 Notre choix

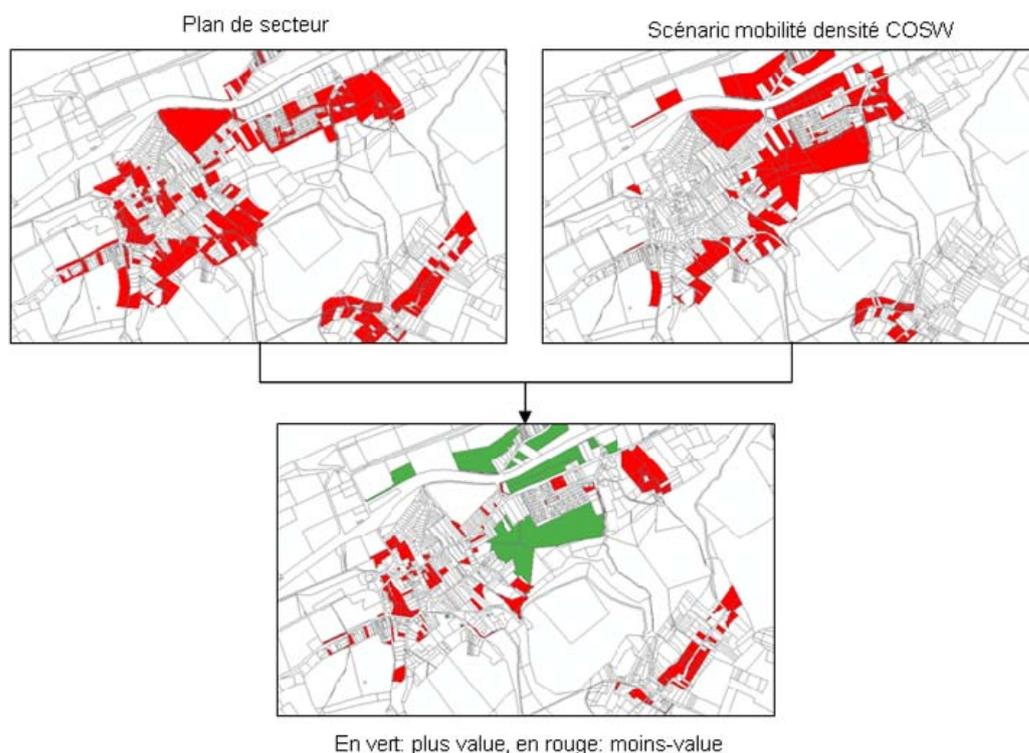
Pour notre exercice, nous avons retenu trois variantes du scénario optimisé, pondéré selon l'optique « mobilité ».

	Scénario optimisé			
Aptitude	Mobilité	Cohérence SDER	Avis des experts	Aucune préférence
Densité	Observée	Observée	Observée	Observée
	COSW	COSW	COSW	COSW
	Haute	Haute	Haute	Haute

Variantes du scénario optimisé. En gris, les variantes retenues pour note exercice.

Ce choix fait, qui nous donne les superficies des différents changements d'affectation à prendre en compte, nous avons ensuite mis au point une méthode d'estimation des plus-values.

La figure ci-dessous illustre le processus : on part du plan de secteur actuel, et on le compare avec les trois variantes du scénario optimisé mobilité (dans ce cas-ci, avec densité COSW). Cette comparaison permet de mettre en évidence d'une part les zones qui subiraient des moins-values (i-e zones qui seraient soustraites des zones d'habitat) et de l'autre les zones qui bénéficieraient de plus-values (i-e zones qui seraient ajoutées aux zones d'habitat).



5.2 MISE AU POINT D'UNE METHODE D'ESTIMATION DES PLUS-VALUES

Comme dit plus haut, la méthode d'estimation de la plus-value, pour la Région flamande, a été mise au point par le conseiller en immobilier STADIM. Pour établir cette estimation, les chercheurs se sont tout d'abord basés sur les prix de vente effectifs des terrains en Région flamande entre 2005 et 2007. Pour chaque terrain, spatialisé à l'échelle communale, les dimensions (longueur et largeur) étaient connues, ainsi que le prix de vente et la nature cadastrale.

Les données proviennent du SPF finances (AGDP), par le biais du SPF Economie (INS).

Nous aurions souhaité pouvoir appliquer la même méthode, mais, faute d'obtention des données nécessaires (que nous avons demandées), nous avons dû à ce stade nous contenter des chiffres obtenus par STADIM, avec toutefois une adaptation à marché foncier en Région wallonne.

5.2.1 Typologie des affectations

STADIM a d'abord procédé à un nettoyage des données :

- élimination des valeurs extrêmes de prix de vente,
- Elimination des superficies trop vastes¹⁹³

Ensuite, une classification des affectations à prendre en compte a été mise au point par STADIM. Les catégories établies (dont chacune regroupe plusieurs natures cadastrales) sont au nombre de sept :

-habitat

-activités économiques

¹⁹³ Susceptibles d'avoir des prix plus faibles

- agriculture
- forêt, autres espaces verts ou réserve et nature
- récréation
- infrastructures communautaires et de services
- zones d'extraction des minerais de surface

Plusieurs types de changement d'affectation ont été pris en compte

	Affectation initiale	Affectation finale
1	forêt, autres espaces verts ou réserve et nature	résidentiel
2	activité économique	résidentiel
3	récréation	résidentiel
4	récréation	résidentiel
5	activité économique	résidentiel
6	forêt, autres espaces verts ou réserve et nature	activité économique
7	agriculture	activité économique
8	récréation	activité économique
9	services communautaires et d'utilité publique	activité économique
10	services communautaires et d'utilité publique	récréation
11	forêt, autres espaces verts ou réserve et nature	récréation
12	agriculture	récréation
13 ¹⁹⁴	forêt, autres espaces verts ou réserve et nature	agriculture
14	forêt, autres espaces verts ou réserve et nature	zone pour l'extraction des minéraux de surface
15	agriculture	zone pour l'extraction des minéraux de surface

Pour l'exercice qui nous occupe, nous ne nous sommes toutefois intéressés qu'aux changements depuis ou vers une affectation en zone d'habitat.

5.2.2 Prix corrigé

Dans la nomenclature STADIM, les terrains vendus pour y construire du logement sont des terrains prêts à la construction, dont le prix inclut les coûts de lotissement. STADIM a donc dû envisager une méthode de correction des prix de vente, qui permette la déduction de ces coûts pour arriver au prix de vente du terrain brut, prix qui fera l'objet de la taxation.

Trois types de coûts de lotissement ont été pris en compte par STADIM :

- les coûts directs en infrastructures : voiries, égouttage, raccordements, espaces verts¹⁹⁵
- les coûts résultant de la perte d'espace due au tracé des voiries, des espaces verts et des parcelles non réglementaires¹⁹⁶

¹⁹⁴ Cette modification d'affectation n'était pas prise en compte dans la version de 1999

¹⁹⁵ Les chiffres utilisés par STADIM sont les suivants : Coûts des voiries et services d'utilité publique : 2.360€/mètre courant ou 236€/m² (TVAC), augmentés de 10% pour les intérêts et risques, ainsi que la marge : 260€/m². Coûts de mise en place des espaces verts : 20€/m², également majorés de 10% pour les intérêts et la marge : 22€/m².

¹⁹⁶ La largeur de voirie prise en compte est de 10 mètres. Besoin de surface en espaces verts : 20% de la surface totale à lotir.

-les coûts et bénéfices divers du lotisseur (frais d'enregistrement, intérêt en capital, bénéfice et marge de risque)¹⁹⁷

- **Notre intervention**

Pour adapter les chiffres utilisés STADIM et les utiliser pour notre calcul, nous avons employé l'indice STADIM pour les terrains à bâtir pour la période 2005-2007¹⁹⁸. La moyenne de cet indice pour ces trois années était de 3875¹⁹⁹ pour la Région flamande et de 1642 pour la Région wallonne.

L'adaptation donne ceci :

Le premier prix de référence utilisé pour la Flandre pour le m² de terrain à vocation résidentielle est de 221,48€/m². Avec adaptation par l'indice wallon, le prix de référence pour la Région wallonne est de 93,85€/m².

Pour obtenir le prix corrigé (i-e diminué des coûts de lotissement), nous avons utilisé une autre catégorie de surface de référence pour les parcelles que ce qui a été choisi pour la Région flamande. Pour celle-ci, la référence était de 500m². Nous avons choisi de travailler sur base d'une superficie de 700m², qui semble plus correspondre à la moyenne wallonne²⁰⁰.

La formule de correction est alors la suivante : $(0,61 \times 93,85) - 42,6$ ²⁰¹

Le prix corrigé est donc de 14,6€/m².

Les terrains nouvellement classés en zones à bâtir sont en majeure partie d'anciennes terres agricoles. De plus, les auteurs de l'étude « plan de secteur durable » considèrent qu'ils retournent vers une affectation agricole en cas de déclassement.

Nous avons donc pris la valeur de la terre agricole comme deuxième référence, et avons utilisé le même chiffre que pour la Flandre : 1,97€/m² car nous estimons que la valeur de ce type de terrain est similaire des deux côtés de la frontière linguistique

Dans le cas du passage de zone agricole à zone d'habitat, le montant estimé de la plus-value par m² serait donc de 12,63€

Lors du dernier comité d'accompagnement (février), nous avons signalé souhaiter recevoir des données permettant d'adapter les chiffres aux réalités du marché foncier wallon. Nous sommes actuellement en attente de ces données.

5.3 CALCUL DES SUPERFICIES « ELIGIBLES » A LA TAXATION DES PLUS-VALUES

Pour avoir une idée des superficies susceptibles de faire l'objet d'une taxation des plus-values, nous ne pouvons pas nous contenter de multiplier l'estimation de la plus-value au m² par la superficie obtenue selon les différents scénarios de l'étude CPDT. En effet, comme expliqué plus haut (points 4.5.2 et suivants), certains critères doivent être remplis pour qu'une taxation puisse être réclamée.

Le premier critère est celui-ci :

¹⁹⁷ Valeur de vente de la parcelle : Coûts de vente et de commercialisation : 5%+TVA=6,05%.

¹⁹⁸ Période utilisée par STADIM pour la mise au point de sa méthode

¹⁹⁹ 1953 en base 100

²⁰⁰ Voir notamment :

<http://etat.environnement.wallonie.be/index.php?mact=tbe,m787b7,default,1&m787b7what=fiches&m787b7alias=Consommation-d-espace-pour-le-logement&m787b7returnid=40&page=40>

²⁰¹ Ce qui correspond à $0,9395 \times \text{terrain commercialisable} \times \text{prix de référence} - (\text{coûts en infrastructures et en espaces verts})$

- Dans le mécanisme flamand, seuls peuvent être taxés les changements d'affectation concernant une parcelle ou une partie de parcelle d'une **superficie au moins égale à la superficie prévue²⁰² dans le plan d'exécution spatial**. Cette superficie varie donc selon les cas.

En parallèle à ce critère, il n'existe pas d'indemnisation des moins-values pour les parcelles ou superficies de moins de 200 m². Nous avons donc sélectionné cette même superficie comme valeur seuil pour les deux systèmes, considérant qu'effectivement les lots bâtissables de moins de 200m² sont très rares.

La première étape a donc consisté en un recensement, pour chaque parcelle cadastrale de plus de 200 m², des surfaces couvertes par les zones rouges non bâties du Plan de Secteur (ensemble des zones non bâties d'habitat, d'habitat à caractère rural, d'aménagement communal concerté) et par les zones définies dans chacun des trois scénarios *mobilité* (densité haute, COSW ou observée) sélectionnés.

Le deuxième critère est celui-ci :

Un deuxième critère du système flamand concerne la part de la parcelle qui a été modifiée : seules les **modifications d'affectation d'au moins 25% de la parcelle** sont susceptibles d'être taxées. Nous avons donc identifié les parcelles comprenant plus de 25% d'ajout de surfaces d'habitat par rapport aux zones d'habitat du Plan de secteur. Nous avons également fait l'exercice avec le seuil de 10%

Les surfaces nettes de plus-values (plus-value non-compensée par une moins-value dans la même parcelle) ont alors été sommées par commune, tel que présenté dans le tableau ci-dessous.

Commune	Surface(ha) éligible à la taxation des plus-values selon le scénario de mobilité et une					
	Densité haute		Densité COSW		Densité observée	
	>25%changement	>10%changement	>25%changement	>10%changement	>25%changement	>10%changement
Amay	6	7	102	109	255	259
Anthisnes	0	0	6	7	22	23
Burdinne	0	0	1	1	1	1
Clavier	0	0	1	1	6	6
Engis	2	2	34	37	84	88
Ferrières	0	0	7	7	23	23
Hamoir	0	0	8	9	37	39
Héron	0	0	9	10	39	45
Huy	7	7	34	36	100	106
Marchin	1	1	4	4	13	15
Modave	0	0	6	6	6	11
Nandrin	0	0	4	4	18	19
Ouffet	1	1	6	6	23	25
Tinlot	0	0	0	0	1	1
Verlaine	0	0	11	13	53	58
Villers-le-Bouillet	1	1	31	32	79	82
Wanze	7	9	177	188	492	501
Total	24	27	439	470	1251	1302

On remarque que la différence n'est pas énorme entre un seuil à 10% et un seuil à 25% de modification.

Assez logiquement, la superficie bénéficiant des plus-values est assez réduite dans le cas d'une densité haute, tandis qu'elle est beaucoup plus conséquente (1251 ha avec un seuil de 25% de modification) dans le cas de la densité observée.

5.3.1 Spatialisation de la taxe

²⁰² Par parcelle bâtissable

Comme nous l'avons exposé plus haut, il n'existe actuellement plus de mécanisme de discrimination territoriale de la taxe dans le système flamand. Il nous semble pourtant essentiel de disposer d'un outil permettant la prise en compte des fortes différences qui peuvent exister dans le marché foncier wallon.

La question de l'échelle de spatialisation est évidemment cruciale. L'ancien système flamand travaillait à l'échelle de l'arrondissement, mais celle-ci nous semble bien peu en phase avec les réalités foncières. Un deuxième moyen serait de prendre en compte le marché au niveau communal, mais ceci nous apparaît fort complexe et susceptible de causer de nombreuses difficultés de mise en œuvre.

Deux pistes nous semblent intéressantes :

- d'une part, la prise en compte des noyaux d'habitat, et l'application d'un coefficient correcteur à ceux-ci. Nous sommes actuellement en attente de données nous permettant de réaliser un tel exercice.
- d'autre part, nous pourrions utiliser la typologie mise au point par la Région wallonne, dans le cadre du programme « Habitat pour tous »²⁰³. Ceci permettrait la prise en compte partielle du marché foncier. Cette classification tient compte des zones de forte pression foncière et immobilière, définies comme les communes où le prix moyen des habitations excède de 35% le prix moyen à l'échelle régionale²⁰⁴. De l'autre, une catégorie regroupe les communes plus défavorisées (les communes 'HT vert', qui sont des zones où l'état du logement est généralement mauvais sur base de l'indicateur de qualité du logement du SPF Economie et des ZIP fédérales²⁰⁵). Nous pourrions appliquer à ces deux catégories de communes un coefficient correcteur : l'un appliquant une pression à la hausse sur la plus-value estimée, l'autre adaptant ce montant à la baisse.

Dans l'arrondissement de Huy, seule la commune de Tinlot est à forte pression foncière (HT+). Une seule commune est en *HT vert* : il s'agit de la commune d'Engis.

Nous avons, pour notre exercice, appliqué dans le cas de la commune à forte pression foncière, un coefficient correcteur de 1,35²⁰⁶ et, dans le cas de la commune HTvert, un coefficient de 0,75. Ces niveaux peuvent bien entendu être revus.

5.3.2 Application de taux de taxation variés

Vu le peu de différences entre les deux modèles (seuil de 10% ou 25% de modification), nous avons choisi de ne travailler que sur le seuil de 25%.

Si en Région flamande la taxation est progressive, ce système ne nous semble pas, nous l'avons dit, adéquat. Nous avons donc opté pour un taux de taxation unique, quel que soit le montant de la plus-value estimée.

²⁰³ Arrêté du 20 décembre 2007, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 concernant les prêts hypothécaires et l'aide locative du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (M.B. du 06/02/2008, p. 7851)

²⁰⁴ Arlon, Assesse, Attert, Aubel, Beauvechain, Braine-l'Alleud, Braine-le-château, Chastre, Chaumont-Gistoux, Court-saint-Etienne, Dalhem, Erezée, Fernelmont, Grez-Doiceau, Hélecine, Incourt, Ittre, Jalhay, Jodoigne, La Bruyère, La Hulpe, Lasne, Messancy, Mont-saint-Guibert, Namur, Nivelles, Orp-Jauche, Ottignies Louvain-la-neuve, Profondeville, Raeren, Ramillies, Rixensart, Silly, Tinlot, Villers-la-ville, Walhain, Wasseiges, Waterloo, Wavre.

²⁰⁵ Ans, Beyne-Heusay, Boussu, Chapelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Chatelet, Colfontaine, Courcelles, Dison, Dour, Engis, Farciennes, Flemalle, Fontaine-l'évêque, Frameries, Grâce-Hollogne, Herstal, La Louvière, Liège, Manage, Mons, Oupeye, Quaregnon, Saint-Nicolas, Sambreville, Seraing, Tournai, Tubize, Verviers, Visé.

²⁰⁶ Etant donné que les prix sont supérieurs de 35% à la moyenne régionale

- Selon la densité COSW

Densité COSW					
Commune	Taux de taxation				
	Base taxable estimée (€)	80%	70%	60%	50%
Amay	12.832.383,12	10.265.906,50	8.982.668,18	7.699.429,87	6.416.191,56
Anthisnes	792.046,25	633.637,00	554.432,37	475.227,75	396.023,12
Burdinne	65.221,32	52.177,06	45.654,92	39.132,79	32.610,66
Clavier	123.401,42	98.721,13	86.380,99	74.040,85	61.700,71
Engis	3.237.236,35	2.589.789,08	2.266.065,44	1.942.341,81	1.618.618,17
Ferrières	886.935,44	709.548,35	620.854,80	532.161,26	443.467,72
Hamoir	1.009.850,60	807.880,48	706.895,42	605.910,36	504.925,30
Héron	1.162.285,22	929.828,18	813.599,66	697.371,13	581.142,61
Huy	4.299.533,02	3.439.626,41	3.009.673,11	2.579.719,81	2.149.766,51
Marchin	459.419,41	367.535,53	321.593,59	275.651,64	229.709,70
Modave	707.321,05	565.856,84	495.124,73	424.392,63	353.660,52
Nandrin	454.916,81	363.933,45	318.441,77	272.950,09	227.458,41
Ouffet	709.345,01	567.476,00	496.541,50	425.607,00	354.672,50
Tinlot	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verlaine	1.396.170,72	1.116.936,58	977.319,50	837.702,43	698.085,36
Villers-le-Bouillet	3.921.611,84	3.137.289,47	2.745.128,29	2.352.967,11	1.960.805,92
Wanze	22.306.509,23	17.845.207,39	15.614.556,46	13.383.905,54	11.153.254,62
Total	54.523.407,67	43.618.726,14	38.166.385,37	32.714.044,60	27.261.703,83

Estimation des recettes de la taxation des plus-values d'urbanisme suite au scénario « densité COSW » et selon différents taux de taxation

- Selon la densité observée

Densité observée					
Commune	Taux de taxation				
	Base taxable estimée (€)	80%	70%	60%	50%
Amay	32.176.750,04	25.741.400,03	22.523.725,02	19.306.050,02	16.088.375,02
Anthisnes	2.759.077,18	2.207.261,74	1.931.354,02	1.655.446,31	1.379.538,59
Burdinne	81.220,37	64.976,30	56.854,26	48.732,22	40.610,19
Clavier	707.974,65	566.379,72	495.582,26	424.784,79	353.987,33
Engis	7.987.214,37	6.389.771,49	5.591.050,06	4.792.328,62	3.993.607,18
Ferrières	2.862.346,37	2.289.877,10	2.003.642,46	1.717.407,82	1.431.173,19
Hamoir	4.655.260,13	3.724.208,10	3.258.682,09	2.793.156,08	2.327.630,06
Héron	4.925.548,44	3.940.438,75	3.447.883,91	2.955.329,06	2.462.774,22
Huy	12.627.076,16	10.101.660,92	8.838.953,31	7.576.245,69	6.313.538,08
Marchin	1.693.127,28	1.354.501,82	1.185.189,10	1.015.876,37	846.563,64
Modave	747.705,47	598.164,38	523.393,83	448.623,28	373.852,74
Nandrin	2.238.399,11	1.790.719,29	1.566.879,38	1.343.039,47	1.119.199,56
Ouffet	2.961.043,51	2.368.834,81	2.072.730,46	1.776.626,10	1.480.521,75
Tinlot	133.688,71	106.950,97	93.582,10	80.213,22	66.844,35
Verlaine	6.692.387,56	5.353.910,05	4.684.671,29	4.015.432,53	3.346.193,78
Villers-le-Bouillet	10.028.377,88	8.022.702,30	7.019.864,51	6.017.026,73	5.014.188,94
Wanze	62.135.343,69	49.708.274,95	43.494.740,58	37.281.206,21	31.067.671,85
Total	155.412.540,90	124.330.032,72	108.788.778,63	93.247.524,54	77.706.270,45

Estimation des recettes de la taxation des plus-values d'urbanisme suite au scénario « densité observée » et selon différents taux de taxation

- Selon la densité haute

Densité haute					
Commune	Taux de taxation				
		80%	70%	60%	50%
	Base taxable estimée (€)				
Amay	753.442,65	602.754,12	527.409,86	452.065,59	376.721,33
Anthisnes	1.370,36	1.096,28	959,25	822,21	685,18
Burdinne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Clavier	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Engis	143.562,84	114.850,27	100.493,99	86.137,71	71.781,42
Ferrières	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Hamoir	1.970,28	1.576,22	1.379,20	1.182,17	985,14
Héron	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Huy	847.899,26	678.319,41	593.529,48	508.739,56	423.949,63
Marchin	100.118,01	80.094,41	70.082,61	60.070,81	50.059,01
Modave	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nandrin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ouffet	67.980,98	54.384,78	47.586,68	40.788,59	33.990,49
Tinlot	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verlaine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Villers-le-Bouillet	167.420,12	133.936,10	117.194,09	100.452,07	83.710,06
Wanze	935.380,96	748.304,77	654.766,67	561.228,57	467.690,48
Total	3.019.145,45	2.415.316,36	2.113.401,82	1.811.487,27	1.509.572,73

Estimation des recettes de la taxation des plus-values d'urbanisme suite au scénario « densité haute » et selon différents taux de taxation

Les recettes potentielles sont loin d'être négligeables, surtout si l'on se base sur le scénario « densité observée », qui n'est par ailleurs pas le scénario le plus en phase avec les objectifs de durabilité. Si l'on se base sur un scénario moyennement volontariste (densité COSW), on obtient une base taxable de 54 millions d'euros²⁰⁷, qui pourrait, dans le cas d'une taxation à 80%, engendrer 43 millions d'€ de recettes, et 27 millions d'€ pour une taxation à hauteur de 50% (ce qui nous semble être un minimum !).

Ces calculs permettent de voir que ne pas mettre en place un système de taxation des plus-values provoque un manque à gagner assez important, et il permet d'imaginer l'ampleur des profits qui resteraient non touchés pour les propriétaires. (Et il ne s'agit ici que d'un seul arrondissement !).

5.4 CALCUL DES SUPERFICIES ELIGIBLES A L'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES

Tout comme dans le cas des parcelles susceptibles d'être touchées par une taxation de la plus-value, certains critères doivent également être pris en compte.

Le premier est le fait que pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation de moins-value, le terrain doit être **riverain d'une voirie équipée**. De plus, l'indemnisation ne couvre les parcelles qu'à hauteur des **50 premiers mètres**.

Nous ne disposons pas d'une cartographie des voiries équipées mais avons pu obtenir une carte du réseau d'égouttage. Nous avons donc pu limiter les surfaces potentiellement indemnisables à celles se trouvant au plus à 50 mètres du réseau d'égouts²⁰⁸.

Nous avons ajouté un deuxième critère, qui n'est pas mentionné à l'article 70 du CWATUPE, mais qui, comme nous l'avons dit, est utilisé en Région flamande, et qui nous semble tout à fait intéressant. Il s'agit de la superficie minimale de 200 m². En effet, il est extrêmement rare que des parcelles d'une superficie inférieure à 200m² soient bâties.

²⁰⁷ Pour 439 ha éligibles à la taxation.

²⁰⁸ Dans les régions rurales, le fait de n'être pas raccordé aux égouts ne semble pas être à lui seul un motif de rejet de l'indemnisation, mais faute de données plus précises nous nous sommes contentés de cette approximation, qui pourrait toutefois avoir un effet à la baisse sur les montants des indemnisations récupérables.

Les surfaces de moins-value éligibles ont donc ensuite été comparées aux surfaces de plus-value pour chaque parcelle de plus de 200 m². Ceci permet d'éliminer les surfaces de moins-value qui seraient compensées, pour une même parcelle cadastrale, par des surfaces de plus-values.



En rouge: moins-value, en hachuré: <50m des égouts

Comme nous l'avons expliqué, le système d'indemnisation des moins-values se base sur une expertise. Toutefois, comme ces expertises sont rares et qu'il n'existe dès lors pas de données en quantité suffisante²⁰⁹, **nous avons choisi de nous baser également sur le système mis au point pour la taxation des plus-values, en adaptant certains éléments de calcul.**

Si, afin d'estimer la plus-value, différents coûts de lotissement devaient être pris en compte, dans le cas de l'estimation de la moins-value, étant donné les critères auxquels le terrain doit satisfaire pour être éligible à l'indemnisation des moins-values, certains coûts ne peuvent être défalqués.

La question du coût et de l'emprise au sol des voiries nous semble devoir être éliminée, vu l'exigence d'une voirie équipée riveraine du terrain. Par contre, nous incluons l'espace et les coûts liés aux espaces verts. La surface réservée à des espaces verts publics ainsi que la surface en espaces non commercialisables est estimée par STADIM à 20%. Qui estime que les coûts liés à la mise en place de ces espaces sont de 22 €/m².

Enfin, nous avons aussi tenu compte des frais de commercialisation estimés à 6,05%.

Nous avons donc appliqué le calcul suivant :

1. Le prix de référence pour les terrains résidentiels à l'échelle de la Région wallonne est de 93,85€/m².
2. La perte de surface due aux espaces verts et non commercialisables est de 20%. Il reste donc 80% de la surface initiale.
3. La valeur de cette surface est dès lors de : $0,9395 \cdot 80\% \cdot 93,85\text{€} - (20\% \cdot 22\text{€}) = 0,75 \cdot 93,85\text{€} - 4,4\text{€} = 66\text{€}$.

²⁰⁹ Le nombre de cas de demandes d'indemnisation sur les dix dernières années s'élève à neuf, ce qui est très insuffisant pour se baser sur ces données

4. Le prix corrigé de référence pour l'estimation de la moins-value est donc de 66€.
5. Nous considérons que les espaces qui ont perdu leur constructibilité sont affectés à l'agriculture. Comme dans le cas des plus-values, nous prenons comme référence le montant de 1,97€/m² pour les terrains agricoles.
6. La moins-value serait donc de 66€ - 1,97€ = 64,03 € /m².
7. L'indemnisation des moins-values se fait à hauteur de 80%.
8. Dans notre cas, l'indemnisation par mètre carré serait de 64,03*0,8 = 51,22€.

Commune	Densité haute			Densité COSW			Densité observée		
	m ²	ha	indemnisation (€)	m ²	ha	indemnisation (€)	m ²	ha	indemnisation (€)
Verlaine	1.359.826	136	69.650.301	789.162	79	40.420.852	644.230	64	32.997.461
Villers-le-Bouillet	1.539.576	154	78.857.057	1.035.948	104	53.061.231	723.587	72	37.062.139
Burdinne	1.006.901	101	51.573.444	758.314	76	38.840.817	632.189	63	32.380.708
Engis	519.393	52	19.952.482	247.334	25	12.668.435	223.655	22	11.455.583
Amay	1.383.277	138	70.851.422	846.453	85	43.355.297	693.149	69	35.503.079
Wanze	1.760.802	176	90.188.278	832.264	83	42.628.536	766.199	77	39.244.726
Héron	1.568.414	157	80.334.165	1.033.527	103	52.937.240	904.163	90	46.311.242
Nandrin	1.758.048	176	121.563.745	1.538.570	154	78.805.568	1.261.691	126	64.623.787
Huy	1.743.508	174	89.302.454	1.364.988	136	69.914.685	1.266.696	127	64.880.182
Modave	1.209.940	121	61.973.140	993.801	99	50.902.487	941.351	94	48.215.985
Anthisnes	1.157.488	116	59.286.548	835.797	84	42.809.497	694.304	69	35.562.251
Marchin	1.400.831	140	71.750.564	929.853	93	47.627.045	748.424	75	38.334.290
Tinlot	742.355	74	38.023.410	643.389	64	32.954.372	533.474	53	27.324.551
Ouffet	778.193	78	39.859.033	611.572	61	31.324.705	473.247	47	24.239.724
Hamoir	398.368	40	20.404.396	299.154	30	15.322.681	237.943	24	12.187.453
Ferrières	2.337.957	234	119.750.132	1.836.705	184	94.076.004	1.482.846	148	75.951.372
Clavier	2.103.961	210	107.764.870	2.004.992	200	102.695.677	1.739.458	174	89.095.013
Total	22.768.835	2277	1.191.085.441	16.601.818	1.660	850.345.131	13.966.606	1397	715.369.547

Estimation des moins-values potentiellement indemnissables selon trois scénarios (potentiel théorique)

La différence entre les recettes potentiellement issues de la taxation et des potentielles dépenses liées aux indemnisations est énorme. Ce rapport est par exemple de 1 à 660 dans le cas du scénario haute densité avec un taux de taxation de 50%, de 1 à 22 pour le scénario COSW avec une taxation de 70% et de 1 à 6 pour la densité observée avec un taux de 80%.

Ceci tient à différents éléments : tout d'abord la surcapacité actuelle en zones d'habitat. Cet état de fait causerait logiquement plus de moins-values que de plus-values, d'autant plus que la volonté de reconcentrer et densifier l'habitat serait forte.

De plus, il convient de garder à l'esprit les alinéas (annulés par la Cour constitutionnelle, nous l'avons exposé ci-dessus) qui indiquaient que **l'indemnisation ne se fait que si le propriétaire a montré une volonté d'affecter son bien à la destination prévue**. Si ce critère ne peut être considéré comme permettant automatiquement d'éliminer le droit à l'indemnisation, il pourrait cependant faire partie d'un argumentaire allant dans ce sens. Ce critère permettrait sans doute d'éliminer une très grande part des demandes d'indemnisation²¹⁰. Ainsi, **si l'on se base sur les données de la DGO4, portant sur les demandes d'indemnisation liées à l'article 70 du CWATUPE pour la décennie passée, l'on se rend compte, tout d'abord qu'elles ne sont pas nombreuses, mais surtout qu'elles n'ont donné lieu à aucune indemnisation (sur un montant global réclamé de 2.077.882€), que ceci soit dû à une affaire clôturée à l'avantage de la Région wallonne,**

²¹⁰ La recherche CPDT 2000-2002, considérait systématiquement les terrains grevés d'un **bail à ferme** comme non indemnissables en cas de changement d'affectation. Il serait selon nous imprudent de considérer que cet élément permet une élimination automatique du droit à l'indemnisation. Toutefois, il peut être pris en considération et venir en appui d'autres arguments en faveur de la non indemnisation.

à un classement provisoire, à une prescription, ou bien encore que la procédure soit toujours en cours. Comme nous le mentionnons plus haut, la Région devrait réfléchir aux moyens de revoir ces alinéas pour les rendre acceptables aux yeux de la Cour constitutionnelle.

Un autre élément susceptible de faire baisser les montants indemnisables est la hausse des valeurs foncières. En effet, pour des terrains acquis il y a longtemps, même après indexation des valeurs d'acquisition de ceux-ci, les valeurs resteraient sans doute très inférieures aux valeurs foncières actuelles, qui constituent la référence utilisée pour notre exercice.

Enfin, étant donné les difficultés liées à une procédure judiciaire (coût et durée de la procédure notamment), certains propriétaires abandonnent la possibilité d'être indemnisés.

Les chiffres ci-dessus sont donc à prendre avec beaucoup de prudence et même si ils représentent un **potentiel théorique d'indemnisations exigibles**, toute une série de facteurs devraient radicalement faire baisser ces chiffres.

Ces différents éléments nous amènent à la réflexion suivante : **sans restriction conséquente des possibilités d'indemnisation (par l'ajout d'éléments restrictifs à l'article 70 du Code), la taxation des plus-values ne peut réellement être perçue comme le pendant financier de l'indemnisation des moins-values.** La mise en place de critères restrictifs devrait selon nous faire l'objet d'un travail approfondi, certains critères pouvant d'ailleurs être du même type que les critères d'aptitude mis en avant dans l'expertise plan de secteur durable, qui pourraient permettre de mener une politique d'aménagement territorial plus raisonnée.

Une des pistes à suivre pour éviter l'indemnisation de trop nombreuses moins-values pourrait être l'affectation en ZACC des terrains pour éviter de devoir les déclasser. Toutefois, d'un point de vue juridique, la question n'est sans doute pas tout à fait claire. Nous disions ainsi dans notre rapport de septembre 2010 : *« Dans ce contexte, la question du statut urbanistique donné par le rapport urbanistique et environnemental (RUE) aux zones d'aménagement communal concerté (ZACC) n'est pas à négliger. Le législateur de 2005 a modifié le statut de cette zone qui, auparavant, était une zone à urbaniser, pour en faire une zone urbanisable ou non urbanisable, totalement ou partiellement. La question de l'existence d'une moins-value découlant du RUE et son éventuelle indemnisation n'a fait l'objet d'aucune jurisprudence jusqu'à ce jour »* (p.23).

5.5 SYNTHÈSE DE L'EXERCICE « COÛTS ET RECETTES » DU NOUVEAU PLAN DE SECTEUR

L'exercice que nous avons fait ci-dessous est passé par les étapes suivantes :

- sélection de trois options de densité au sein du scénario de mobilité dans les scénarios optimisés (qui permettent de mettre en évidence des changements d'affectation menant à plus et moins-values)
- adaptation de la méthode flamande d'estimation des plus-values à la Région wallonne
- définition des parcelles éligibles d'une part à la taxation et de l'autre à l'indemnisation en appliquant des « filtres ».
- application du taux d'indemnisation et de différents taux de taxation

Il a montré tout l'intérêt que peut représenter la mise en place d'un tel système. Toutefois, même si les plus-values sont plus importantes en cas de densité plus élevée, il conviendrait au maximum de concentrer l'habitat.

Comme nous l'avons dit, il convient de garder à l'esprit que ceci n'est qu'un exercice et que, selon nous, les chiffres sont sans doute fort éloignés de la réalité.

Nous avons finalement abouti à deux estimations des recettes et dépenses de la révision du plan de secteur proposée par l'équipe « Plan de secteur durable ».

6. DISCUSSION, QUESTIONNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Tout au long de ce rapport, nous avons présenté des méthodes de captation/taxation des plus-values d'urbanisme, issues de différents pays, et de différents types.

Le premier élément qu'il convient selon nous de remettre en avant est peut-être le fait que, hors expropriation avant changement d'affectation, l'appellation *captation* ou *recupération* des plus-values, parfois utilisée, ne correspond pas à la réalité des systèmes présentés. Il nous semblerait plus juste de parler de taxation ou de récupération partielle. Les taux appliqués sont en effet assez faibles (10% en France, de 1% à 30%²¹¹ en Région flamande par exemple).

Nous allons analyser ici les points qui posent question pour ce qui est d'une adaptation d'un tel mécanisme à la Région wallonne, et nous tenterons de mettre en avant les solutions les plus adéquates. Les structures et la culture d'aménagement pouvant fortement varier selon les états, il est beaucoup plus simple de transférer des outils et pratiques entre pays ou régions aux caractéristiques politiques, légales et culturelles similaires. C'est l'une des raisons qui nous fait penser que le modèle flamand peut servir de point d'appui au développement en Région wallonne d'un système de taxation des plus-values dues à changement d'affectation.

6.1 OBJECTIFS

La première question à se poser dans le cadre de la mise en place d'un tel outil foncier, concerne l'objectif qu'il sert. Il peut être simple (d'ordre essentiellement financier) ou au contraire multiple et issu d'une vision plus volontariste de l'aménagement territorial.

Dans le premier cas, la mise en place d'un système de captation des plus-values peut être uniquement le pendant de l'indemnisation, et servir à faire rentrer des recettes dans les caisses publiques. Bien entendu, indirectement, même ce simple objectif peut participer d'un aménagement territorial raisonné en permettant, par exemple, comme c'est la volonté en Région wallonne, de réviser les affectations en œuvrant à un usage du sol plus durable.

Dans le deuxième cas, l'outil peut être utilisé pour atteindre un objectif d'aménagement spatial : préservation des surfaces agricoles, logement abordable, objectifs environnementaux, conservation de sites historiques, réaffectation des sites, prévention de l'étalement urbain....

Selon les objectifs recherchés, les modalités et critères de mise en œuvre de cette taxe seront différents. L'affectation des recettes le sera aussi.

6.2 NIVEAU DE COMPÉTENCE

En Belgique, il existe au niveau fédéral une taxe sur les plus-values immobilières réalisées. Or la matière de l'aménagement du territoire est régionale, et cette taxe ne peut donc être utilisée pour capter les plus-values liées à un changement d'affectation, les entités fédérées

²¹¹ 30% étant par ailleurs un taux qui ne sera vraisemblablement qu'extrêmement rarement appliqué

n'étant pas autorisées à lever un impôt sur des matières déjà grevées par un impôt fédéral. Il importe donc de trouver une autre base à la taxation que la plus-value réalisée.

La question de l'éventuelle «redondance» entre les deux impôts en Région flamande a été examinée par la Cour d'arbitrage. Celle-ci a considéré, dans son arrêt du 5 juillet 2000²¹² que ce n'était pas le cas. Cet avis se basait sur le fait que, dans le cas de l'impôt fédéral, la matière imposable est une plus-value réalisée, *tandis que dans le cas de la taxation des plus-values d'urbanisme, la matière imposée est, indépendamment de toute mutation, un élément du patrimoine, à savoir un accroissement de la valeur d'un bien immobilier, réputé découler d'une intervention de l'autorité régionale compétente en matière d'aménagement du territoire*. Un tel élément du patrimoine ne faisant pas l'objet d'une taxation fédérale, la Région flamande pouvait le taxer²¹³.

Un autre élément à examiner est le niveau de perception de la taxe. Certains pays ont adopté un système géré au niveau local, qui offre à celui-ci une latitude importante (les communes françaises par exemple sont autorisées mais non contraintes à lever une taxe. La Région flamande quant à elle a opté pour un système géré au niveau régional.

Il nous semble plus adapté, à l'instar de la Flandre, d'agir au niveau régional, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la Région possède un savoir-faire qui n'est pas disponible au niveau local, même si celui-ci permet une approche plus directe du terrain. De plus, l'application au niveau local pourrait provoquer des inégalités entre communes et pourrait risquer de perdre en efficacité.

6.3 QUATRE POSSIBILITES

Après avoir fait le tour des différentes possibilités et usages en la matière, il nous semble voir se dégager quatre possibilités d'envisager la taxation des plus-values dues à changement d'affectation.

La première, que nous recommandons, consiste en une **taxation lors du changement d'affectation**. Cette solution présente selon nous le grand avantage d'être un outil incitant à la mise en œuvre rapide des terrains rendus urbanisables.

-Les deuxième et troisième solutions consisteraient en une **taxation lors de la cession** du terrain.

Dans le cas de la deuxième, la taxe serait basée (comme en Région flamande), sur une plus-value **forfaitaire**. La taxation comporterait dans ce cas le risque de ne pas toujours être tout à fait en phase avec la plus-value effectivement réalisée.

Dans le cas de la troisième, la taxe serait basée (comme en France), sur la **différence entre valeur de cession** (actée par le notaire lors de la vente) et **valeur d'acquisition**. Cette solution serait sans doute plus équitable que la deuxième.

Ces deux méthodes, si elles permettraient sans doute de rencontrer moins d'opposition de la part des propriétaires, auraient par ailleurs le grand défaut d'inciter à la rétention, à l'inverse de l'effet recherché lorsqu'un terrain est classé en zone urbanisable.

Enfin, une quatrième solution serait de ne pas se munir d'un nouvel outil de taxation, mais bien d'utiliser la **taxation existante sur les ventes foncières** pour capter la plus-value. Nous abordons cette question dans notre note sur la fiscalité.

²¹² Arrêt 86/2000 concernant le recours en annulation du décret flamand du 18/05/1999

²¹³ Cependant, cet arrêt a été prononcé en 2000, et depuis lors, la législation a changé, et la taxe n'est plus réclamée lors du changement d'affectation, mais uniquement lors d'une cession, d'un permis d'urbanisme ou de lotir. La question pourrait donc se poser à l'heure actuelle.

Enfin, notons que, en ce qui concerne les potentielles hausses de prix causées par la taxation, notons que le risque en serait présent dans chacune des quatre formules, et ceci même à faible taux de taxation.

6.4 RECOMMANDATIONS

6.4.1 Fait générateur

Le choix de taxer une plus-value réalisée ou une plus-value latente est essentiel. Le choix de l'une ou l'autre méthode pourrait avoir des effets bien différents.

Comme nous le mentionnons ci-dessus, le choix de taxer uniquement en cas de plus-value réalisée peut s'appuyer sur l'argument selon lequel les propriétaires seraient moins réticents au paiement de la taxe car ils disposeraient à cette fin du produit de la vente de leur bien. Ce système pourrait en principe être plus aisé à faire accepter qu'une taxation au moment du changement de zonage. Mais, à l'inverse, si la taxe est due dès le changement d'affectation, le propriétaire peut être peu désireux de mettre en œuvre son terrain si cette mise en œuvre conduit à une taxation.

La taxation lors du changement d'affectation nous semble bien plus correspondre à une politique volontariste et pourrait avoir valeur d'incitant. En effet, si un propriétaire de terrain affecté par un changement de zonage doit payer une taxe, il tentera, le plus rapidement possible, d'affecter le terrain à sa nouvelle destination afin de récupérer les sommes payées.

La question se pose aussi de savoir si il n'est pas contradictoire d'une part de taxer les terrains à bâtir non bâtis (article 160 du CWATUPE, la taxe locale) et, au moment où un permis d'urbanisme est délivré - et donc où le propriétaire exprime son intention de mettre en œuvre ce qui est prévu par le nouveau zonage - de le taxer une seconde fois. Ne fut-ce que symboliquement, il est sans doute plus logique de taxer au moment du changement d'affectation.

De plus, si certains propriétaires peuvent s'avérer réticents à payer cette taxe, il convient de tenir compte du fait que si des terrains sont nouvellement affectés en zone d'habitat, c'est en principe en raison d'une sous offre foncière. Ou d'une volonté de recentrer l'habitat vers le noyau... ! Les terrains rendus constructibles pourraient donc être rapidement vendus. En cette matière, nous préférons donc le système tel qu'il était réglementé lors du premier décret flamand, en 1999.

Enfin, à l'image de ce qui est pratiqué en Région flamande, la Région wallonne pourrait prévoir que le propriétaire d'un seul terrain pourrait exiger le rachat de celui-ci par l'autorité planificatrice.

6.4.2 Taxe forfaitaire ou réelle

La taxe sur base de la plus-value réelle ne peut bien entendu être imaginée que dans le cas d'une plus-value réalisée. Etant donné que nous recommandons ici de taxer dès le changement d'affectation, il est impossible de se baser sur la plus-value réellement réalisée.

Il nous semble de plus qu'un système forfaitaire est effectivement plus transparent et aisé à appliquer qu'une expertise.

Les critères utilisés pour l'établissement de la plus-value estimée devraient selon nous être les suivants :

- type de changement d'affectation. Si nous ne n'avons travaillé dans notre exercice d'estimation que sur les changements d'affectation vers la zone d'habitat, il nous semble toutefois légitime de taxer tous les changements d'affectation susceptibles de provoquer une plus-value.

- superficie
- localisation de la parcelle

6.4.3 Spatialisation de la taxe

L'un des éléments pouvant concourir à l'efficacité de cet outil nous semble être une forme de discrimination territoriale, de spatialisation de la taxe. En effet, il nous semble plus équitable de prendre en compte le fait que la plus-value est en principe bien plus importante dans le cas d'une localisation en zone de forte pression foncière que dans une localisation isolée et peu recherchée.

L'ancien système flamand appliquait un coefficient correcteur selon l'arrondissement mais ce critère nous semble territorialement peu pertinent. Au sein d'un arrondissement, des valeurs foncières très différentes peuvent en effet coexister.

D'autres échelles pourraient être envisagées et la plus applicable nous semble être l'échelle communale. Nous utiliserions les catégories liées aux prêts sociaux « Habitat pour tous ». Les terrains localisés dans des communes à forte pression foncière (HT+) se verraient appliquer un coefficient correcteur supérieur à 1, ce qui aurait pour effet de majorer la base taxable, tandis que les communes HT vert, se verraient appliquer un coefficient inférieur à 1, ce qui aurait l'effet inverse.

Les modifications dues à la révision régulière du décret *Habitat pour tous* seraient bien entendu appliquées.

La question de l'application d'un coefficient correcteur selon la localisation en ou hors noyaux d'habitat doit encore être examinée, et le sera d'ici septembre.

6.4.4 Seuil de taxation

Nous avons présenté l'exemple de la taxe locale française, qui applique un seuil d'exonération. Ce seuil est calculé en fonction du rapport entre la valeur d'acquisition du terrain et la valeur de revente. Selon nous, ce système présente le risque de provoquer un effet lié à ce seuil : les propriétaires risqueraient de revendre leur terrain juste en dessous de la valeur seuil.

Dans notre cas, si l'on observe ce qui se passe en Région flamande, il existe également un seuil en dessous duquel aucune taxation n'est appliquée, mais celui-ci est lié à la superficie de la parcelle. Si celle-ci n'a pas les dimensions minimales requises dans le RUP ou le BPA, elle n'est pas taxée. Nous pourrions proposer le même type de seuil, étant donné que dans le cas d'une parcelle trop petite, l'affectation prévue ne pourrait être appliquée.

6.4.5 Taux de taxation

La question du taux de taxation, si l'on souhaite mettre en place un tel système, est essentielle. La décision doit être prise du « positionnement du curseur », tout en ayant bien sûr en tête le fait que, même à taux élevé, les propriétaires fonciers ne sont en réalité pas lésés, puisqu'ils gardent une part de la plus-value, et que, pour des questions d'équité par rapport à l'indemnisation des moins-values, ainsi que d'efficacité, des taux élevés devraient être appliqués.

Selon nous, le taux de la taxe devrait idéalement atteindre les 80%, pour représenter le réel pendant aux indemnisations. Dans une optique minimaliste, le taux devrait ne pas être inférieur à 50%, pour être réellement efficace et incitatif.

Il nous semble peu efficace et peu approprié d'appliquer un taux progressif comme le fait la Flandre. D'une part, la volonté de grever moins les revenus des petits propriétaires n'est selon nous pas indiquée car le parallèle –fait en Région flamande– avec la taxation des revenus du travail ne nous semble pas adéquat, les revenus n'étant ici issus d'aucun acte du

propriétaire. Et, d'autre part, étant donné la taxation à la parcelle, même si un propriétaire en possède plusieurs, peu de parcelles seraient finalement taxées à un taux élevé, et les recettes en seraient donc diminuées.

6.4.6 Tenue de registres

En Région flamande, il existe un registre des changements d'affectation (geoloket planbaten), alimenté par les différentes autorités planificatrices. Ce système nous semble intéressant, et peut permettre à chaque niveau de planification de connaître les parcelles susceptibles d'être soumises à taxation ou indemnisation. Nous traitons de ce point dans notre note sur l'observation foncière (chapitre X).

6.4.7 Affectation des recettes de la taxe

Comme nous l'avons vu, la Région flamande affecte une majeure partie des recettes de cette taxe aux communes, selon la part de leur territoire non urbanisable. Cette taxe a donc pour objectif d'inciter à la conservation d'espaces non urbanisés, et non d'indemniser les moins-values.

Si l'objectif poursuivi en Région wallonne est la mise en œuvre de la modification des plans de secteur, les recettes de la taxe pourraient à notre sens être versées dans un fonds foncier, qui servirait à indemniser les moins-values, qui pourraient être importantes en cas de volonté de diminuer fortement les surfaces en zones d'habitat. Ceci pourrait donc permettre à la Région wallonne de disposer de moyens financiers pour mener à bien une politique foncière efficace.

De plus, dans le cas de recettes de taxation plus importantes que les indemnisations, une partie pourrait être investie dans la création de logement public.

7. PERSPECTIVES D'AMELIORATIONS

Pour finaliser la méthode, il faudrait

- mettre au point une méthode de spatialisation plus fine, qui pourrait prendre en compte les noyaux d'habitat, le marché foncier par commune, ou les bassins fonciers
- tenter une application à 15 communes tests pour les noyaux d'habitat
- avoir connaissance de tous les changements d'affectation qui ont eu lieu en Région wallonne et travailler sur ces données

Ceci pourrait se faire moyennant

- des données sur les noyaux d'habitat
- des données sur le prix du foncier au niveau communal
- les données sur les changements d'affectation

8. CONCLUSIONS

Le sujet de la taxation des plus-values dues à changement d'affectation est perçu comme très difficile, en Région wallonne comme ailleurs. Le cas du Grand-Duché de Luxembourg est éclairant à ce sujet : le Grand-Duché de Luxembourg a pensé mettre en place un instrument de taxation des plus-values dans le cadre de son « Plan sectoriel logement », mais cette mesure a été abandonnée, du fait de sa grande complexité et de son insécurité juridique. Plusieurs arguments ont été utilisés pour expliquer cet abandon : tout d'abord le fait que la valeur du bien doit être déterminée au cas par cas. Ensuite, le fait que seule

l'augmentation de la valeur causée par les mesures d'aménagement peut être taxée. Enfin, le risque de répercussion de la taxation sur les acheteurs ou locataires.

Toutefois, malgré les difficultés qui se sont déjà et continueront à se présenter, il nous semble essentiel de ne pas se résigner à la seule loi du marché. Les autorités publiques peuvent, par l'instauration d'un tel système, renforcer leur maîtrise des questions foncières et d'assurer une juste redistribution des richesses produites par leurs décisions.

De plus, si l'existence d'un système d'indemnisation des moins-values semble effectivement équitable, il peut avoir des effets contraires au bon aménagement du territoire s'il n'est pas assorti d'un mécanisme de taxation des plus-values. En effet, la tentation est grande d'adopter des plans d'urbanisme assez souples pour ne pas devoir payer d'indemnisation et, partant, de causer une surabondance de zones d'habitat, au détriment, souvent, des zones agricoles.

Enfin, au moment où l'on évalue le CWATUPE, l'étude de la mise en place d'un mécanisme de captation des plus-values est importante. Ce système aurait des effets en termes d'équité fiscale et de rentrées financières mais serait sans doute aussi et surtout une condition sine qua non à la mise en œuvre d'un processus de révision des plans de secteur, partiel ou général.

9. BIBLIOGRAPHIE

- Arrêté du Gouvernement flamand portant coordination de la législation décrétole relative à l'aménagement du territoire, 15 mai 2009, MB, 20 août 2009
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (2007), La taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles : un nouvel impôt facultatif pour les communes ou les EPCI, février 2007
- BRÜCK J., MAIRY N., HALLEUX J-M., MERENNE-SCHOUMAKER B., SAVANBERG S., VAN HECKE E., (2001) « Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable, rapport final », SEGEFA, KUL, SSTC
- BRUIL D-W., BACKUS G., VAN BAVEL M., VAN DER HAMSVOORT C., (2004), "Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg. Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten", LEI, Den Haag, 61 p.
- CHRISTENSEN, F-K., (2011) "Fiscalité foncière, le mirage danois" Etudes foncières, 149, janvier-février 2011, pp 6-9.
- COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC (2009) Le transfert des droits de développement à des fins patrimoniales, un outil pour le Québec?
- COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2010), The community infrastructure levy. An overview
- Compte rendu analytique de la séance du Parlement wallon du jeudi 11 juillet 2002 (n° 36)
- CORIOLIS CONSULTING GROUP (2002) Evaluation of the city of Vancouver's heritage density transfer system, prepared for city of Vancouver
- Cour d'arbitrage, arrêt n° 86/2000 du 5 juillet 2000. Recours en annulation des articles 63 à 68, 84 à 91 et 202 du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire
- CPDT (2001), thème 1.4 Evaluation des besoins et des activités – Problématique de leur localisation : politique foncière, septembre 2001, 424 p
- CPDT (2002) : thème 1. Evaluation des besoins et des activités. Problématique de leur localisation. Septembre 2002.
- CPDT (2005), Thème 3-1- Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, septembre 2005
- CPDT, (2010) Expertise veille-Etat du territoire wallon. Annexes, 75 p.
- DE WOLFF H., (2007) The new Dutch land development act as a tool for value capturing, ENHR international conference, Rotterdam
- DE WOLFF H, SPAANS M., (2010) "The concept of red-for-green in the Netherlands", Dortmund conference, 10-12 février 2010
- Décret de la communauté flamande portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999
- DUBOIS-MAURY J., (1983) « Le transfert de coefficient d'occupation des sols : un outil de protection des espaces naturels », Norois, 119, pp 393-401
- HALLEUX J-M., BRÜCK L., MAIRY N., (2002) "La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives" Belgeo, 4, pp 333-354.
- HAUMONT F., (1996) « L'urbanisme ». Région wallonne, Larcier, Bruxelles, 1033 p.
- IAU (2009) « Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport, note rapide, institut d'aménagement et d'urbanisme », 477, juin 2009,

- JANSSEN-JANSEN L., SPAANS M., VAN DER VAAN M., (eds) (2008) "New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation, sustainable urban areas", 23, Delft university of technology
- Memorie van toelichting 1999
- Memorie van toelichting voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- handavingsbeleid (20-03-2008)
- NEEDHAM B., VERHAGE R., (2003) « The politics of land policy : using development gains for public purposes », 21 p, [http : //www.iul-urbanisme.fr/policy.pdf](http://www.iul-urbanisme.fr/policy.pdf)
- Ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, 4 mars 2009, stuk 2011 (2008-2009) n6, 189 p
- ORTALO-MAGNE F., PERRISSIN FABERT B., (2010) « Droits d'aménagement transférables. Un instrument de marché pour les politiques de planification foncière, références économiques pour le développement durable », 11, conseil économique pour le développement durable.
- PÂQUES M., (2003) « Moins-values et plus-values d'urbanisme : la révision de l'article 70 du CWATUP », revue du notariat belge, pp 428-444
- PELLETIER M., PRUETZ R., FAICP, DUERKSEN C., (2010) "TDR-Less TDR revisited : transfer of development rights innovations and Gunnison county's residential density transfer program", American planning association,
- PRELAZ-DROUX, R., « Le développement territorial durable, les politiques foncières et les instruments fonciers », Geomatik Schweiz 4/2009, pp 153-160
- PRELAZ-DROUX, R., (2008), des instruments fonciers pour faciliter les projets
- Territoriaux, Urbia, 6, pp 43-64.
- Projet de décret modifiant le CWATUP, amendements proposés après approbation par MM A Antoine, A Bouchat, M Lebrun, 11 juillet 2002, 309 n°177
- Proposition de résolution relative à la révision des plans de secteur. Déposée par MM W Borsus et consorts, 23 avril 2007, 593, n°1.
- Proposition rapport sénat français rapport d'information 415-1997/1998 « la gestion des espaces périurbains » commission des affaires économiques et du Plan. Sénat français
- PRUETZ R., FAICP, PRUETZ E., (2007) "Transfer of development rights turns 40", planning and environmental law, vol 59, 6, pp3-11
- Question parlementaire de Rudi Daems (27-30 octobre 2007), réponse de D Van Mechelen
- Rapport travaux Sénat français sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement (2005)
- Sénat français (session ordinaire 2009-2010, n°200, 13 janvier 2010) Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, présenté par B Le Maire, 190 P.
- STADIM (2008) « Studie tot bepaling van de vermoede meerwaarde van bestemmingswijzigingen met het oog op het operationaliseren van het planbatensysteem » In opdracht van de vlaamse overheid Departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, afdeling ruimtelijke planning.
- THORSNES P., SIMONS G., (1999) "Letting the market preserve land : the case for a market-driven transfer of development rights program, contemporary economic policy", vol 17, 2, 256-266
- TRUSSART A. « Proposition de décret introduisant une taxation des plus-values d'urbanisme dans le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine », ... (non publié)
- VAN DER KRABBE E., NEEDHAM B., (2008) "Land readjustment for value capturing. A new tool for urban redevelopment", TPR, 79 (6) (651-672)
- VLAAMS PARLEMENT (stuk 1332 (1998-1999) n° 8 Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, 205 p

-
- VLP-ASPAN (2008) La contribution de plus-value selon l'art. 5 de la LAT, territoire et environnement, mai 3/08

Chapitre VIII : LE REMEMBREMENT - RELOTISSEMENT

1. INTRODUCTION	187
1.1 LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION	187
1.1.1 <i>Les révisions partielles des plans de secteur</i>	187
1.1.2 <i>Le coût de la désurbanisation</i>	188
1.2 LA RATIO LEGIS DE LA PROPOSITION	191
2. LES MECANISMES DE REMEMBREMENT EN VIGUEUR	192
2.1 LE DROIT WALLON	192
2.1.1 <i>Le remembrement urbain</i>	192
2.1.2 <i>Le remembrement–relotissement</i>	193
2.1.3 <i>Le remembrement des biens ruraux</i>	199
2.2 LE DROIT FRANÇAIS	204
2.2.1 <i>Le remembrement-aménagement</i>	205
2.2.2 <i>Les associations foncières urbaines</i>	217
2.2.3 <i>Le transfert de COS</i>	219
2.3 CONCLUSIONS SUR LES MECANISMES EXISTANTS DE REMEMBREMENT	223
3. LE REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT EN TANT QU’OUTIL DE POLITIQUE FONCIERE A METTRE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE CERTAINES REVISIONS DE PLANS DE SECTEUR 226	
3.1 LES OBJECTIFS DES OPERATIONS DE REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT	226
3.2 LA DETERMINATION DES PERIMETRES.....	227
3.2.1 <i>Le nombre de périmètres</i>	227
3.2.2 <i>Les critères de détermination</i>	227
3.3 LES MODALITES DU MECANISME ET DE LA PROCEDURE.....	231
3.3.1 <i>Les formalités préalables</i>	232
3.3.2 <i>Le projet de remembrement-relotissement</i>	233
3.3.3 <i>La décision de révision et de remembrement-relotissement</i>	235
3.4 LE CONTENTIEUX.....	235
4. CONCLUSIONS.....	236
5. BIBLIOGRAPHIE	237

1. INTRODUCTION

Le présent rapport examine, dans le cadre de la gestion de la problématique des moins et plus-values liées à un changement d'affectation du plan d'aménagement – le plus souvent le plan de secteur – la possibilité d'utiliser un mécanisme peu usité nonobstant son inscription dans la loi du 29 mars 1962, à savoir le remembrement-relotissement que l'on retrouve, dans les mêmes termes que ceux de 1962 aux articles 72 et suivants du CWATUPE. La proposition porte sur un usage de ce mécanisme mais dans un contexte adapté à l'objectif assigné.

1.1 LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le contexte est le suivant. L'on sait que l'affectation des sols découlant des plans de secteur date des années 70' et 80', le dernier plan de secteur définitivement adopté étant celui de Liège arrêté par le Gouvernement wallon le 26 novembre 1987.

L'on sait aussi que les affectations se répartissent pour l'essentiel en deux catégories¹ : les zones destinées à l'urbanisation et les zones non destinées à l'urbanisation auxquelles s'ajoutent les zones d'aménagement communal concerté qui sont destinées à recevoir quasiment toute affectation possible.

Il se dégage aujourd'hui un consensus général pour dire que, dans certaines de leurs facettes, les plans de secteur sont obsolètes. Ceci est illustré implicitement par les nombreuses révisions partielles dont les plans de secteur wallons ont fait l'objet depuis plus de 25 ans.

1.1.1 Les révisions partielles des plans de secteur

Cela étant, on constate que, à de rares exceptions, les révisions partielles des plans de secteur ont porté soit sur l'inscription d'une nouvelle zone destinées à l'urbanisation avec, au hit-parade, les zones d'activités économiques et les zones d'extraction, soit sur l'inscription du tracé projeté d'une nouvelle principale infrastructure de communication ou de transport de fluides et d'énergie (autoroute, TGV, lignes à haute tension...).

En d'autres termes, l'essentiel des révisions partielles de plan de secteur se fait dans le sens d'une urbanisation nouvelle. Il est vrai que la règle de la compensation planologique de l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o, du CWATUPE a quelque peu modifié la donne. En effet, en imposant de compenser m² pour m² une urbanisation nouvelle par une désurbanisation équivalente, les révisions partielles récentes des plans de secteur en vue d'inscrire de nouvelles zones urbanisables ont impliqué des révisions corollaires pour désurbaniser des espaces non négligeables. Mais cette désurbanisation étant liée à l'urbanisation nouvelle, elle est non seulement acceptée – il s'agit d'une condition *sine qua non* de l'urbanisation nouvelle – mais supportée

¹ CWATUPE, art. 25.

par le « promoteur » de la révision du plan de secteur ». Le Gouvernement wallon trouvera donc des terres à désurbaniser, le plus souvent propriété d'un pouvoir public. Il en ira de même du demandeur de la révision² : on pense ici en particulier aux carriers qui, s'ils sont en mesure de le faire, proposeront d'eux-mêmes en compensation de l'inscription d'une nouvelle zone d'extraction une désurbanisation équivalente de zones d'extraction dont l'extraction est terminée ou pour lesquelles le carrier a décidé d'abandonner le projet d'extraction.

En dehors de ces désurbanisations compensatoires, les désurbanisations décidées en tant que telles, c'est-à-dire pour elles-mêmes, ont été rarissimes. Il y a eu quelques désurbanisations autour de l'aéroport de Bierset lors de la révision importante du plan de secteur de Liège, mais ces désurbanisations étaient étroitement liées au plan d'exposition au bruit adopté parallèlement à la révision du plan de secteur.

Or, incontestablement, pour des raisons de bon aménagement du territoire au sens large du terme – on pense ici également à la conservation de la nature -, il serait souhaitable de pouvoir aujourd'hui désurbaniser certains périmètres qui, en raison de leur localisation ou de leur configuration, ne s'avèrent plus pertinents pour une urbanisation nouvelle.

Mais on se heurte à un obstacle de taille : le coût des révisions des plans de secteur lorsqu'elles portent sur une désurbanisation.

1.1.2 Le coût de la désurbanisation

Un des obstacles majeurs auquel se heurtent les révisions partielles de plan de secteur en vue d'une désurbanisation est celui de l'article 70 du CWATUPE.

En effet, selon cette disposition inscrite dès l'origine dans la loi du 29 mars 1962³, un propriétaire dont le bien est frappé d'une interdiction de bâtir ou de lotir - d'urbaniser selon la terminologie nouvelle – résultant d'un plan d'aménagement qui met fin à l'affectation existante précédemment a droit à une indemnité de 80% de la moins-value.

² En effet, aujourd'hui, le CWATUPE admet qu'une révision soit d'initiative privée pour les zones d'activité économique ou les zones d'extraction (art. 42bis et 54).

³ Art. 37.

Sans entrer dans l'analyse de ce mécanisme complexe⁴, retenons que si, à l'origine, en 1962, le législateur avait à l'esprit l'élaboration et l'entrée en vigueur des plans de secteur, il pouvait imaginer que les situations de changement d'affectation opérées par les plans de secteur ne seraient pas nombreuses compte tenu du fait que probablement moins de 1% du territoire national était précédemment couvert par des plans d'affectations des sols à savoir quelques plans généraux d'aménagement et quelques centaines de plans particuliers d'aménagement. Pour peu que l'essentiel de ces plans communaux ait été entériné par les plans de secteur – ce qui fut le cas – les changements d'affectation avérés furent assez rares.

La majorité des cas ayant donné lieu à paiement d'indemnités était liée au fait que le terrain concerné avait toutes les caractéristiques d'un terrain à bâtir, même s'il n'était pas repris dans un périmètre d'un plan d'aménagement et n'avait, de ce fait, aucun statut urbanistique réglementaire. En effet, dès lors que le terrain était apte à recevoir des constructions, riverain d'une voirie suffisamment équipée (revêtement en dur, eau, électricité) et voisin d'autres terrains à bâtir, il pouvait être considéré comme normalement destiné à la construction. Ce qui a permis au juge d'estimer dans quelle mesure le plan de secteur avait mis fin à la destination normale du bien.

Aujourd'hui, la situation est substantiellement différente.

En effet, il n'y a pas⁵ un mètre carré du territoire qui n'est pas affecté par un plan de secteur. Dès lors, tous les terrains ont une affectation urbanistique réglementaire. Il s'ensuit que, si une révision d'un plan de secteur – soit par révision directe du plan de secteur, soit par le biais d'un plan communal d'aménagement révisionnel – change l'affectation d'un bien qui passerait de zone urbanisable en zone non urbanisable, le risque de devoir payer une indemnité couvrant 80% de la moins-value est élevé.

Certes, le simple fait qu'un bien soit en zone urbanisable ne fait pas de celui-ci nécessairement un bien constructible. En effet, pour différentes raisons, un terrain repris en zone d'habitat peut s'avérer inconstructible.

Dans ce contexte, il convient d'examiner l'affectation effective du bien désurbanisé non seulement au regard du plan de secteur mais également compte tenu des autres contraintes urbanistico-environnementales qui pourraient exister. Ce serait le cas,

⁴ Sur cette question, voyez notamment F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Story-Scientia, Bruxelles, 1990, 577p. ; F. HAUMONT, « Les limitations du droit de propriété immobilière » in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale, mutations et limites d'un droit fondamental*, Académia-Bruylant, Louvain-la-Neuve et Bruxelles, 1995, p. 87-123 ; F. HAUMONT, « Belgique : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme » in *L'indemnisation des servitudes d'urbanisme en Europe*, Droit et ville, n°48, 1999, p. 39-91 ; M. PÂQUES, "Servitudes légales d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.*, 1983, p. 193 ; M. PÂQUES, « Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation » in *Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 239-294 ; M. PÂQUES, « Propriété, privations et servitudes de droit public. Quels biens, quel équilibre, quelle compensation ? Morceaux choisis » in *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, CUP, Larcier, Bruxelles, 2005, p. 115-172 ; M. VERDUSSEN et D. RENDERS, « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire », in *Droits fondamentaux, urbanisme et Environnement, Amén.-Env.*, n° spéc. 1996, p. 195-214.

⁵ Sauf quelques exceptions à savoir, d'une part, les zones « blanches », c'est-à-dire des périmètres non affectés au plan de secteur (art. 21 du CWATUPE) et, d'autre part, quelques annulations partielles de certains plans de secteur par le Conseil d'Etat.

par exemple, de son classement dans un site Natura 2000 frappé d'une contrainte interdisant la construction.

Il conviendra également d'examiner dans quelle mesure le bien est apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux. Et chaque critère mérite un examen approfondi, comme, par exemple, le caractère égotable du terrain.

Deux autres éléments ne doivent pas être négligés.

Le premier concerne les éventuelles plus-values dont le propriétaire, qui se dit lésé, aurait pu bénéficier ailleurs. L'article 70, al. 8, du CWATUPE prévoit que l'indemnité est diminuée voire refusée si l'examen global des biens du propriétaire montre que ce dernier a bénéficié d'une ou de plusieurs plus-values qui compensent partiellement ou totalement la moins-value. Le propriétaire doit d'ailleurs faire cette démonstration lui-même. A défaut, sa demande en indemnisation serait irrecevable.

Par ailleurs, il conviendra également d'examiner avec attention le dernier alinéa de l'article 70 qui liste de nombreux cas dans lesquels aucune indemnité n'est due et confronter les situations concrètes rencontrées avec cette liste.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'article 70, dernier alinéa, 7°, prévoit qu'aucune indemnité n'est due en cas d'interdiction de bâtir ou de lotir un terrain pour lequel un permis d'urbanisme ou de lotir précédemment accordé était périmé à la date d'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction. Cela signifie que si, à la date d'entrée en vigueur du plan de secteur révisé, le terrain désurbanisé avait fait l'objet d'un permis d'urbanisme ou d'un permis de lotir ou d'urbanisation qui entre-temps s'était périmé, aucune indemnité ne sera due.

Cette disposition traduit, d'une certaine façon, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas lieu d'indemniser un propriétaire qui a laissé passer sa chance de mettre en valeur son bien. Effectivement, la Cour européenne est sensible dans son analyse de la question de savoir si l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit de propriété, a été violé par le fait de la désurbanisation dont un terrain est frappé doit prendre en compte le comportement du propriétaire. Si ce dernier n'a pas montré de velléités de mettre en valeur son bien à une époque où il était constructible, on peut considérer qu'il a, par son propre comportement, contribué à la moins-value de son terrain⁶. On notera d'ailleurs que le décret du 18 juillet 2002, dit « d'optimisation du CWATUP » avait introduit un mécanisme en ce sens à l'article 70. La Cour constitutionnelle – Cour d'arbitrage à l'époque – a néanmoins annulé ce mécanisme non pas en ce que le législateur wallon ne pouvait pas l'inscrire dans le CWATUP, mais en raison du fait que tel qu'il était libellé, il créait un mécanisme discriminatoire⁷.

L'hypothèse de l'article 70, dernier alinéa, 7°, est évidemment plus restrictive que ce que retient la Cour européenne des droits de l'homme.

⁶ Sur cette question, voyez notamment CEDH (déc.), 12 décembre 2000, Bahia Nova sa c. Espagne ; CEDH (déc.), 24 janvier 2006, Galtieri c. Italie ; CEDH (déc.), 26 juin 2007, Perinelli et crts c. Italie.

⁷ C.A., n° 26/2004, 11 février 2004.

Ce ne sera donc que face à un examen minutieux, parcelle par parcelle, que l'on pourra déterminer le droit d'un propriétaire à demander une indemnité pour moins-value.

Même s'il résulte de ce qui précède qu'une désurbanisation n'entraînera pas nécessairement l'obligation d'indemniser le propriétaire lésé, il est probable que, dans de très nombreux cas de désurbanisation, une indemnité sera effectivement due.

Compte tenu des ressources financières publiques, il paraît assez évident que la Région wallonne ne peut se permettre de consacrer des budgets correspondants au paiement d'indemnités importantes en compensation du changement d'affectation qu'elle aurait décidé et concrétisé par la révision des plans de secteur.

C'est dans ce cadre que s'insère la présente réflexion.

1.2 LA RATIO LEGIS DE LA PROPOSITION

L'idée est de recourir au remembrement-relotissement pour éviter de devoir payer des indemnités pour le changement d'affectation découlant de la révision du plan de secteur décidant une désurbanisation.

Le mécanisme suppose certes que l'on crée une urbanisation nouvelle. Cette urbanisation nouvelle s'inscrit dans le cadre d'une autre conception de l'aménagement du territoire que celle qui a prévalu lors de l'élaboration des plans de secteur. En d'autres termes, ce mécanisme du remembrement-relotissement se conçoit en réalité comme une modalité de la mesure de déplacement de certaines zones urbanisables.

Concrètement, dans le cadre de la révision d'un plan de secteur comportant la création de nouvelles zones destinées à l'urbanisation et de zones destinées à la désurbanisation équivalente de terrains actuellement affectés à l'urbanisation, le remembrement-relotissement permettrait de faire un échange entre les propriétaires des terrains actuellement en zone non urbanisable qui passeraient en zone urbanisable avec les propriétaires des terrains classés actuellement au plan de secteur en zone urbanisable et qui seraient déclassés en zone non urbanisable suite à la révision du plan.

De ce fait, chaque propriétaire se trouverait, au lendemain de l'entrée en vigueur du plan révisé, propriétaire d'un nouveau bien ayant les mêmes caractéristiques ou en tout cas la même valeur que le terrain qu'il possédait précédemment.

Dès lors, la Région wallonne éviterait de devoir payer des indemnités importantes aux propriétaires dont les biens ont été désurbanisés et ce même si une telle opération a nécessairement un coût.

Avant d'examiner les différentes facettes de la proposition, il est utile d'examiner, dans une première partie, les mécanismes de remembrement existant pour pouvoir, par analogie, proposer les modalités relativement précises de la proposition.

2. LES MECANISMES DE REMEMBREMENT EN VIGUEUR

Sans examiner toutes les possibilités notamment contractuelles de remembrement, il paraît utile de se référer aux mécanismes en vigueur dans le droit wallon qui permettent une restructuration du parcellaire par le biais d'un échange des droits de propriété. Il peut également être intéressant d'examiner, en droit français, certains outils de remembrement dont certaines facettes peuvent nous intéresser par analogie en droit wallon.

2.1 LE DROIT WALLON

Pour l'essentiel, il existe trois types de remembrement applicables en Région wallonne : le remembrement urbain, le remembrement-relotissement et le remembrement de biens ruraux.

2.1.1 Le remembrement urbain

L'article 127, § 1^{er}, al. 1^{er}, 8^o, du CWATUPE énonce que « *le périmètre [de remembrement urbain] vise tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics* ».

En réalité, l'utilisation de l'appellation « remembrement » pourrait donner lieu à interprétation dans le cadre des périmètres de remembrement urbain.

En effet, on définit le remembrement comme la « *réunion de différentes parcelles en un seul tenant afin d'effectuer une redistribution rationnelle pour l'agriculture ou l'aménagement urbain* »⁸.

Or, tel n'est pas le cas du remembrement urbain au sens de l'article 127, § 1^{er}, al. 1^{er}, 8^o, du CWATUPE.

Certes, la dimension « remembrement » est présente puisque une opération de remembrement urbain implique un remodelage des voiries et des espaces publics. On peut donc considérer qu'il y a une sorte de remembrement de l'espace public au sein du périmètre concerné.

En revanche, il n'y a pas en tant que tel un redessinage général du parcellaire pour rationaliser l'utilisation du foncier par un échange de parcelles.

« *Cet aspect « échange de terrains » est absent de la notion de périmètre de remembrement urbain qui se distingue du remembrement et du relotissement visés à l'article 72 du CWATUPE en ce qu'elle découle directement des implications du projet sur l'espace public et de la nécessité d'apporter des modifications importantes aux voies de communication, que ce soit la route, le fer ou l'eau*⁹ ». *L'objet du*

⁸ Petit Larousse.

⁹ Parl. Wall., Doc. n° 354 (2005-2006), n° 1, 4 avril 2006, p. 3.

remembrement urbain, en dépit de son nom, est donc bien de favoriser le renouvellement urbain et non pas, en premier lieu, de réorganiser le foncier. »¹⁰

Nous n'examinerons dès lors pas plus cet outil nonobstant son appellation.

2.1.2 Le remembrement–relotissement

Le remembrement-relotissement au sens des articles 72 et suivants du CWATUPE paraît une source d'inspiration plus nette dans le cadre de la présente réflexion. Le mécanisme se trouvait déjà dans l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation¹¹ et a été utilisé efficacement, semble-t-il, lors de la reconstruction des parties de communes sinistrées.

2.1.2.1 Définition

C'est l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation qui, sans définir le concept de relotissement ou de celui de remembrement, est le texte le plus clair.

En effet, l'article 19 prévoyait que l'adoption d'un plan particulier d'aménagement emportait « *autorisation de procéder aux expropriations qui y sont prévues* ». Et l'alinéa 2 mentionnait explicitement la mission des comités d'acquisition chargés d'exproprier « *pour l'exécution des plans d'aménagement, de même que de la conclusion de tous accords destinés à réaliser le remembrement ou le relotissement de biens-fonds* ».

On le voit, le remembrement et le relotissement étaient un moyen de réaliser l'aménagement arrêté par le plan particulier d'aménagement.

Les articles 39 et suivants de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne définissent pas ce que l'on entend par « remembrement » ou par « relotissement ». En réalité, le législateur ne s'est exprimé aux articles 39 et suivants de la loi que sur les effets civils de ce type d'opération. Les articles 72 et suivants du CWATUPE reproduisent le texte de la loi de 1962.

En d'autres termes, le législateur de 1962 n'a plus repris de manière claire le lien entre l'aménagement arrêté par le plan et le remembrement et le relotissement comme outil d'exécution de cet aménagement.

Les travaux préparatoires à la loi du 29 mars 1962 énoncent ce qui suit :

« Il n'est pas besoin de souligner le grand intérêt que les opérations de relotissement et de remembrement présentent au point de vue de l'économie, de la salubrité et de l'esthétique. »

¹⁰ A.-F. MARIQUE, Z. LEJEUNE, J.-M. HALLEUX, J. TELLER et Q. MICHEL, « Le remembrement urbain », Note de recherche, CPDT, n° 12, mai 2010, p. 26.

¹¹ Ce mécanisme ne se trouvait pas dans l'arrêté des Secrétaires généraux du 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays, arrêté dont l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 reproduit l'essentiel des dispositions. Cet arrêté ne mentionnait pas non plus, dans le contenu des plans d'aménagement à dresser, la mention des opérations de remembrement-relotissement.

« Le relotissement se distingue du remembrement en ceci que dans le premier, le nombre des lots à redistribuer ne coïncide pas nécessairement avec le nombre des lots anciens et qu'il ne profite pas nécessairement aux anciens propriétaires. L'opération peut aller jusqu'à regrouper diverses parcelles en un seul et même lot, comme cela peut être nécessaire dans le cas de terrains réservés à l'industrie.

« Dans le remembrement, au contraire, tous les anciens propriétaires reçoivent une parcelle, dont les limites auront été dûment rectifiées selon le plan d'aménagement.

« Mais le projet ne fait pas de distinction entre les deux opérations, car leur but est identique, à savoir obtenir un meilleur aménagement du territoire. Dans l'un comme dans l'autre cas, il n'existe pas d'obligation légale d'accepter un nouveau lot. Les propriétaires sont donc libres de se faire attribuer une indemnité en argent plutôt qu'un nouveau bien, ce qui écarte toutes discussions au sujet de la conformité du projet avec l'article 11 de la Constitution.

« La loi du 25 juin 1956 réglant le remembrement légal des biens ruraux, le présent projet n'est applicable qu'aux immeubles, construits ou non, situés en dehors des zones affectées à l'agriculture, étant entendu qu'il s'applique tout aussi bien aux immeubles utilisés à des fins commerciales et industrielles qu'à ceux affectés à la résidence.

« Il va de soi que le relotissement ou le remembrement peut être effectué alors même qu'il n'intéresserait que des particuliers et qu'aucun bien ne serait incorporé dans le domaine des pouvoirs publics.

« Enfin, il faut attirer l'attention sur le fait que les limites des nouveaux lots prévus dans le plan de relotissement ou de remembrement approuvé ne peuvent être modifiées par les particuliers et que les lots ne peuvent être morcelés, ce qui signifie par exemple qu'en cas d'héritage la sortie d'indivision n'est possible que par licitation ou par attribution totale à un des propriétaires.

« Les textes légaux sont repris littéralement de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 parce qu'ils ont donné de bons résultats lors de reconstruction des parties du territoire sinistrées par la guerre. »

Pour le surplus, les travaux préparatoires sont quasiment muets sur le remembrement-relotissement¹².

F. WASTIELS, dans son manuel de l'époque de la loi du 29 mars 1962, présentait ces deux mécanismes comme suit :

« Le relotissement d'une zone a pour but de créer des parcelles régulières et adaptées à l'affectation que l'on veut leur donner, que ce soit pour des motifs d'hygiène, de possibilités de construction ou d'économie. Les trop petites parcelles sont la cause de mauvaises situations : locaux trop petits, pas d'espace pour les cours et jardins, hauteur insuffisante par rapport à la valeur du terrain, etc... Les parcelles irrégulières (p. ex. limites latérales non perpendiculaires au front de bâtisse, enclavements) empêchent l'édification de bâtiments convenables. Les exploitations industrielles, les bâtiments publics exigent des grandes parcelles.

¹² On trouve à peine quelques lignes sur un amendement technique – aussitôt retiré – proposé à l'article 39 (Trav. Prép., Sénat, Pasin. 1962, p. 379).

« Par relotissement, l'on obtiendra des parcelles nouvelles répondant aux buts poursuivis. Le nombre de lots à redistribuer ne coïncide pas nécessairement avec le nombre de lots anciens et l'opération ne profite pas nécessairement aux anciens propriétaires. L'opération peut aller jusqu'à regrouper diverses parcelles en un seul et même lot, comme cela peut être nécessaire dans le cas de terrains réservés à l'industrie.

« Dans le remembrement, au contraire, le but est de redistribuer à tous les anciens propriétaires un lot dont les qualités, la valeur et la superficie sont approximativement celles de l'ancien lot »¹³.

2.1.2.2 Procédure

Le législateur n'a donné aucune indication de nature procédurale quant à la manière dont une opération de remembrement ou de relotissement se déroule. Ce qui est étonnant dans la mesure où, comme le soulignent les travaux préparatoires à la loi du 29 mars 1962 déjà mentionnés, ce type d'opérations a donné de bons résultats lors de la reconstruction des villes et communes sinistrées par la guerre. Cela signifie que les pouvoirs publics avaient une pratique qui aurait pu être traduite en standards réglementaires, à l'instar de ce que la France a fait, comme nous le verrons *infra*.

En réalité, on ne peut nier le fait que la réalisation de ce type d'opération est complexe car, à défaut d'encadrement législatif coercitif, elle implique un large consensus de la part des propriétaires concernés, consensus difficile à obtenir dans la pratique. Cela étant, le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique pour mener à bien une telle opération n'est pas exclu.

a) Le remembrement-relotissement volontaire

Nous n'avons pas d'information sur les opérations de remembrement et de relotissement réalisées dans le cadre de la reconstruction des villes et des communes sinistrées pour lesquels il n'existe pas, à notre connaissance, de documents probants.

L'arrêté-loi du Régent, qui date de 1946, semble avoir lui-même repris une pratique devenue régulière dans le cadre de la reconstruction des villes et communes sans toutefois que cette pratique ait été encadrée juridiquement parlant. En d'autres termes, les opérations de remembrement-relotissement opérées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 ont dû se faire sur la seule base consensuelle, ce qui n'excluait pas l'intervention des pouvoirs publics.

En dehors du contexte spécifique de la reconstruction des villes et communes sinistrées, les rares opérations de remembrement-relotissement qui ont été menées depuis l'ont été sur une base volontaire tout en bénéficiant de la collaboration de la commune concernée. Cette collaboration s'est réalisée selon la méthode suivante¹⁴ :

¹³ F. WASTIELS, *Manuel administratif de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, feuillets mobiles, p. V-76.

¹⁴ Union des Villes et des Communes belges, « Le remembrement urbain volontaire en tant que moyen de réalisation de l'aménagement ou de la rénovation du territoire », doc. ronéo, 1975, p. 2.

- la commune propose aux propriétaires un projet de plan d'aménagement comportant le remembrement ;
- les propriétaires mettent leur bien à la disposition de la commune, à une valeur déterminée conventionnellement ;
- la commune se charge de financer toutes les infrastructures et s'engage à les exécuter dans un délai déterminé ;
- en échange de leurs parcelles actuelles, les différents propriétaires obtiennent un ou plusieurs nouveaux lots dont la valeur est proportionnellement égale à celle du ou des biens qu'ils ont mis à la disposition de la commune. En compensation des investissements consentis par elle, celle-ci reçoit un ou plusieurs nouveaux lots.

Comme en matière de remembrement rural, ce type d'opération laisse une soulte en espèces qu'il convient de limiter autant que possible pour ne pas rebuter les propriétaires d'y participer¹⁵.

b) Le remembrement – relotissement forcé

- Le principe

On a toujours admis qu'un relotissement se fasse, en cas de désaccord d'un ou de plusieurs propriétaires, de manière forcée en recourant à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Comme nous l'avons relevé, c'était expressément prévu par l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation.

En fait, l'idée initiale est que le remembrement-relotissement est lié à un projet repris dans un plan d'aménagement.

Sans reprendre le libellé de l'article 19 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946, mais en se référant à celui de l'article 3 de l'arrêté-loi, l'article 16 de la loi du 29 mars 1962 mentionnait, dans le contenu du plan particulier d'aménagement, « *si un remembrement ou un relotissement s'avère nécessaire, les limites des lots nouveaux, avec mention que ces limites sont susceptibles d'être modifiées par le collège échevinal moyennant approbation du ministre* ». Le CWATUP a maintenu jusqu'il y a peu cette mention (art. 49, al. 1^{er}, 4^o). C'est le décret RESA^{ter} du 30 avril 2009 qui a supprimé cette mention du CWATUPE, mention qui a donc vécu près de 70 ans ! Un décret du 18 mai 2011 – entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2010 fait néanmoins revivre ce texte à titre transitoire¹⁶.

Or, l'article 25 de la loi du 29 mars 1962 prévoyait – et l'article 58 du CWATUPE fait de même – que « *toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement (...) peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Le décret du 18 mai 2011 insère un article 109/1 dans les dispositions finales et transitoires du décret RESA^{ter}.

Dès lors que le plan communal d'aménagement prévoyait explicitement le projet de remembrement ou de relotissement dans son contenu, on pouvait considérer que la réalisation ou la mise en œuvre de ce projet est une partie de la réalisation ou de la mise en œuvre du plan. L'article 58 trouvait donc à s'appliquer et l'expropriation pour cause d'utilité publique pouvait s'utiliser.

Le Conseil d'Etat avait déjà admis le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans des opérations de relotissement avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962¹⁷, ce qui est conforme au texte précédemment en vigueur.

Il ressort également de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'expropriation en vue du relotissement ou du remembrement est illégale si elle se réfère au plan communal qui ne prévoit pas ledit relotissement ou remembrement¹⁸.

Compte tenu de la modification de l'article 49 par le décret RESAter et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on doit s'interroger sur le fondement possible d'une expropriation pour réaliser une opération de remembrement-relotissement au sens des articles 72 et suivants du CWATUPE.

Il nous paraît que, nonobstant la modification du texte de l'article 49 du CWATUPE, un plan communal d'aménagement pourrait prévoir spécifiquement le remembrement ou le relotissement de tout ou partie de son territoire. L'article 49, 1°, mentionne les options du plan parmi lesquelles on imagine mal que ne puisse s'inscrire le principe d'un remembrement ou d'un relotissement.

Certes, l'article 58 du CWATUPE mentionne, en son alinéa 1^{er}, qu'il est possible d'exproprier pour mettre en œuvre les « prescriptions » notamment du plan communal d'aménagement, ce qui formellement ne vise pas les « options ». Cela étant, formellement, le plan communal d'aménagement ne comporte plus aucune prescription si l'on se réfère au libellé de l'article 49. En outre, l'article 58, al. 4, mentionne encore, même si c'est dans un contexte spécifique, les opérations de remembrement ou de relotissement dont des opérateurs privés peuvent demander à être chargés. Et, dans l'hypothèse où ceux-ci ne parviendraient pas à un accord avec les autres propriétaires possédant moins de la moitié du périmètre concerné, ils pourraient demander à un pouvoir expropriant d'exproprier lesdits biens¹⁹.

Tout ceci nous conduit à penser qu'un plan communal d'aménagement peut toujours mentionner les opérations de remembrement ou de relotissement et que l'article 58 du CWATUPE pourrait servir de fondement à l'expropriation pour cause d'utilité publique si celle-ci s'avérait nécessaire pour opérer le remembrement-relotissement.

Rien n'interdit au législateur wallon de lever tout doute à cet égard en prévoyant expressément que l'on peut recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique pour une opération de remembrement ou de relotissement indépendamment de la mention de celle-ci dans le plan communal d'aménagement.

On pourrait faire de même en ce qui concerne les plans de secteur, nonobstant le fait que, à leur propos, le doute n'est pas permis : en application des articles 23, al. 2, 2° et 3°, et 41 du CWATUPE, un plan de secteur pourrait prévoir spécifiquement la

¹⁷ C.E., n° 7.819, 26 avril 1960, Demunster, T.B.W., pp. 368-369, avis J. HOEFFLER.

¹⁸ C.E., n° 20.958, 17 février 1981, Tobback.

¹⁹ CWATUPE, art. 58, al. 7.

réalisation d'une opération de remembrement ou de relotissement. En effet, l'article 41 du CWATUPE mentionne que les zones des plans de secteur peuvent faire l'objet de prescriptions supplémentaires. L'article 41, al. 2, énonce de manière exemplative, l'objet de ces prescriptions supplémentaires. Le Gouvernement est d'ailleurs habilité à arrêter la liste de ces prescriptions supplémentaires.

Par ailleurs, l'article 23 du CWATUPE précise, en son alinéa 2, 2°, les objectifs ou les éléments sur lesquels ces prescriptions supplémentaires peuvent être fondées et le 3°, lui, vise les « autres mesures d'aménagement ». Une mesure de remembrement-relotissement répond aux critères de l'article 23 et son imposition peut constituer une prescription supplémentaire au sens de l'article 41 du CWATUPE.

On ajoutera que, conformément aux limites du champ d'application des prescriptions supplémentaires qui ne peuvent qu'apporter des précisions au zonage de base des plans de secteur et ne peuvent pas organiser un mécanisme dérogatoire audit zonage²⁰, une prescription supplémentaire qui imposerait une opération de remembrement-relotissement resterait dans la marge de manœuvre offerte par l'article 41 du CWATUPE.

Il s'ensuit que, en en faisant une prescription supplémentaire au sens de l'article 41 du CWATUPE, le remembrement-relotissement pourra se réaliser, si nécessaire, en se fondant sur l'expropriation autorisée par l'article 58 du même Code.

Par ailleurs, il n'est pas exclu de fonder l'expropriation de biens pour réaliser une opération de remembrement ou de relotissement sur des dispositions légales ou décrétales autres que celles du CWATUPE. Ce serait le cas lorsque cette opération s'inscrit dans la poursuite d'un objectif dont l'utilité publique est reconnue par une autre loi de police administrative que le CWATUPE comme, par exemple, le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques²¹.

- La procédure proprement dite d'expropriation

Sur la procédure à suivre pour exproprier, ce sont en principe précisément les articles 58 et suivants du CWATUPE qui trouvent à s'appliquer.

Rien n'exclut d'utiliser les dispositions de droit commun de l'expropriation si l'opération de remembrement-relotissement n'était pas fondée sur un plan d'aménagement.

2.1.2.3 Les effets du remembrement-relotissement

La *ratio legis* de l'opération de remembrement-relotissement est évidemment qu'il y ait un nouveau découpage du foncier de telle sorte qu'un aménagement plus cohérent puisse s'opérer. On peut considérer que, d'office, une telle opération entraîne des transferts partiels ou totaux des propriétés.

²⁰ Doc. Parl. Wal., 233 (1996-1997) – n° 222, p. 152 ; Section de législation du Conseil d'Etat, avis L.29.384/4, 4 juin 1999, Amén.-Env., 2000, p. 254.

²¹ Sur ces autres polices, voyez B. PAQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Larcier, Bruxelles, 2001, pp. 193 et s., et références citées.

Par ailleurs, comme déjà relevé, la loi du 29 mars 1962, tout comme le CWATUPE, consacre les articles dévolus au remembrement-relotissement aux effets civils de l'opération. Sans négliger l'intérêt et l'importance de ses aspects²², nous ne les développerons pas dans le cadre de ce rapport. Mais nous y reviendrons dans le cadre des suggestions formulées.

2.1.2.4 Retour d'expériences

En dehors de celles qui ont été réalisées dans le cadre très particulier de la reconstruction des villes et des communes sinistrées pour lesquelles nous ne disposons pas d'information, les opérations de remembrement-relotissement se comptent sur les doigts d'une main et ont eu lieu il y a plusieurs décennies.

Ces opérations ont été réalisées dans une optique individualiste assez marquée. *« Chaque propriétaire retrouve une parcelle en lieu et place de celle qu'il a cédée et exerce son droit de propriété dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles il usait de son ancienne propriété à la différence, cependant que son terrain reçoit une destination plus appropriée. La part des terrains qui n'est plus affectée aux propriétés individuelles a une destination collective bien particulière puisque, dans une très large mesure, ces terrains sont utilisés pour l'infrastructure. De toute façon, les terrains qui seraient affectés à un espace vert tombent dans le domaine public. Ces terrains constituent en quelque sorte une compensation des investissements consentis par la commune »*²³.

Les opérations effectivement menées sont trop ponctuelles pour disposer d'une analyse approfondie des aspects administratifs et financiers pour le pouvoir public en charge de ce type d'opération.

2.1.3 Le remembrement des biens ruraux

Le remembrement des biens ruraux, instauré en Belgique par la loi du 25 juin 1956, est aujourd'hui régi par trois lois datant des années 70' à savoir la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux, la loi du 12 juillet 1976 portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure et la loi du 10 janvier 1978 portant des mesures particulières en matière de remembrement à l'amiable de biens ruraux.

Ces lois, modifiées à plus d'une reprise, visent à assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux et une restructuration des exploitations agricoles par le remembrement de terres morcelées et de terres dispersées.

Même si aujourd'hui, les opérations de remembrement se font plus rares et si – et il y a certainement un lien avec le premier constat – l'approche de ces restructurations

²² Voyez, outre les articles de la loi et ceux du CWATUPE, l'article très complet d'A. DELIEGE, « Quelques aspects civils du remembrement et du relotissement dans la loi du 29 mars 1962 », Ann. Dr. Liège, 1973, pp. 165-201.

²³ F. HAUMONT, *Les espaces collectifs privés, au-delà de la copropriété*, Oyez, Leuven, 1978, pp. 80-81.

évolue compte tenu des conséquences environnementales négatives de la plupart des remembrements opérés²⁴, il n'en reste pas moins que ces remembrements sont source de réflexion dans le cadre d'une proposition visant à prôner le recours au remembrement comme outil régulateur des moins-values et des plus-values découlant d'un changement d'affectation au plan de secteur.

Dès lors, nous ne ferons pas un exposé exhaustif des régimes du remembrement des biens ruraux. Nous renvoyons à ce sujet à la littérature existante à ce sujet²⁵. Nous nous limiterons à examiner les points qui sont susceptibles d'enseignement par analogie pour la proposition formulée.

2.1.3.1 Définition

L'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1970 définit ce qu'on entend par « remembrement de biens ruraux au sens de la loi :

« Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, au remembrement de terres morcelées et de terres dispersées.

Le remembrement tend à constituer des parcelles continues, régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants.

Le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière, tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement et de défrichage, ainsi que de travaux d'aménagement des sites et de travaux d'adduction de l'eau et de l'électricité.

Avec l'accord des propriétaires, usufruitiers et preneurs intéressés, le remembrement peut être accompagné d'autres améliorations rendues nécessaires par la restructuration foncière ou par la réorientation de la production, tels la démolition, la construction, l'agrandissement, l'amélioration et le raccordement au réseau électrique et à la distribution d'eau de bâtiments de ferme, y compris les locaux d'habitation, ainsi que l'adduction de l'eau et du courant électrique dans les prairies et pâtures. »

²⁴ Dès la fin des années 70', des acteurs du remembrement rural prennent conscience de ces impacts négatifs comme l'illustre, par exemple, la publication du Crédit communal de Belgique de janvier 1979 « Remembrement et environnement » (98 p.). Voyez également le document publié par Inter-Environnement Wallonie, « Révision des lois sur le remembrement de bien ruraux en Région wallonne (mars 2002, 14 p.).

²⁵ Voyez notamment M. HEYERICK, *Le remembrement rural en Belgique – aspects juridiques*, Ed. Story-Scientia, Bruxelles, 1986, 176 p. et références citées.

2.1.3.2 Les formalités préalables

La loi du 22 juillet 1970 prévoit une série de formalités préalables.

Cela commence par une décision ministérielle sur l'utilité du remembrement. Pour ce faire, un dossier administratif²⁶ est dressé comprenant le plan parcellaire et le nom du propriétaire de chaque parcelle et de l'occupant éventuel « selon les indications cadastrales » disponibles. Le dossier comprend également, le cas échéant, la description sommaire des travaux à réaliser et leur coût.

Ce dossier fait l'objet d'une enquête publique par affichage et notification aux propriétaires et occupants permettant ainsi à toute personne intéressée de réagir et, si nécessaire, de rectifier les informations disponibles. Cette publication entraîne une interdiction, sauf autorisation ministérielle, d'exécuter une série de travaux²⁷.

Au terme de cette procédure préalable, le ministre compétent décrète qu'il est utile de procéder au remembrement et arrête le périmètre et le plan parcellaire concernés²⁸.

2.1.3.3 La constitution du comité de remembrement

Un comité de remembrement, dont la composition est fixée par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1970, est institué pour chaque opération de remembrement. Pour garantir l'objectivité des avis et décisions du comité, les propriétaires et occupants intéressés ne sont plus représentés au sein dudit comité. En revanche, ceux-ci sont représentés dans la commission consultative qui assiste le comité de remembrement²⁹.

Ce comité, qui a la personnalité juridique³⁰, joue un rôle majeur dans les opérations de remembrement.

2.1.3.4 Le bornage du bloc

Le comité procède au bornage total ou partiel du périmètre du bloc³¹. Le bloc est « l'ensemble des parcelles bâties ou non bâties ainsi que les chemins et voies d'écoulement d'eau, qui font partie du remembrement »³². Ce bornage est évidemment important « pour déterminer chaque apport et éviter des contestations durant ou après les opérations de remembrement »³³.

²⁶ Art. 5.

²⁷ Art. 6 et 17.

²⁸ Art. 11.

²⁹ Art. 15.

³⁰ Art. 13, al. 1^{er}.

³¹ Art. 18.

³² Art. 3.

³³ M. HEYERICK, o.c., p. 33.

2.1.3.5 La classification

Comme le précise l'article 19 de la loi, le comité, sur avis de la commission consultative, établit :

« 1° le classement d'après leur valeur culturelle et d'exploitation de l'ensemble des terres ainsi que des biens appartenant au domaine public compris dans le bloc; ce classement figure sur un plan parcellaire où sont dessinées les zones de valeur formées par le groupement des terres de même classe;

2° des tableaux indiquant, par parcelle du plan parcellaire, les noms du propriétaire, de l'usufruitier et de l'exploitant, les superficies dans chaque zone de valeur, la superficie globale et les valeurs correspondantes;

3° des tableaux indiquant, par propriétaire et par usufruitier, les parcelles qu'il possède avec les totaux des superficies dans chaque zone de valeur, des superficies globales et des valeurs correspondantes;

4° des tableaux indiquant, par exploitant, les parcelles qu'il occupe avec les totaux des superficies dans chaque zone de valeurs, des superficies globales et des valeurs correspondantes.

Le plan parcellaire et les tableaux mentionnés ci-dessus sont établis à partir des indications cadastrales, sauf les erreurs que le comité relève, éventuellement sur indication d'un intéressé. »

La valeur culturelle est liée à la qualité intrinsèque pédologique de la terre. Cette qualité est fonction des caractéristiques dont « les plus importantes sont d'origine géologique, la texture ou la composition granulométrique, la profondeur de la couche meuble, la perméabilité, la structure et la consistance, la pierrosité, la hauteur et la nature de la nappe phréatique, la nature du sous-sol, etc... »³⁴.

Quant à la valeur d'exploitation, elle est liée aux facteurs qui facilitent ou handicapent l'exploitation du sol comme « l'exposition du terrain, l'inclinaison, l'accessibilité, le relief, l'éloignement du siège d'exploitation, la proximité d'un bois, etc... »³⁵.

L'article 20 de la loi prévoit que :

« Lorsqu'il établit le classement des terres, le comité ne tient compte ni d'éléments étrangers à la valeur culturelle et d'exploitation des terres, tels la présence de bâtiments, de clôtures, d'arbres isolés ou de haies, l'existence d'un bail, d'une servitude de passage, d'un droit d'usage ou de superficie, ou l'état d'exploitation, ni d'éléments sans rapport avec la destination agricole du bien, telle l'existence de substances minérales ou fossiles.

Ces éléments, considérés comme plus-values ou moins-values des parcelles, sont estimés séparément après l'attribution des nouvelles parcelles. »

³⁴ Ibidem, p. 35.

³⁵ Ibidem, citant G. T'JONCK, Le classement des terres, Principes, et J.-M. BERCE, Le classement des terres, Exécution, in « L'amélioration de la structure agraire », I La technique du remembrement, Bruxelles, Propriété terrienne, 1965, pp. 17-26.

Ce classement des apports est évidemment un élément clé des opérations de remembrement. C'est la raison pour laquelle ce classement fait l'objet d'une enquête publique et d'une notification à chaque personne intéressée. Sur la base du résultat de cette enquête publique, il appartient alors au Comité de remembrement d'arrêter le plan parcellaire et le tableau définitif³⁶. Ce classement peut faire l'objet, devant le juge de paix, d'un recours de tout intéressé. L'article 23 de la loi précise les modalités du recours et de la procédure judiciaire.

2.1.3.6 Le relotissement

L'autre opération majeure est évidemment celle du relotissement. Ce relotissement concerne, d'une part, les propriétaires et les usufruitiers et, d'autre part, les exploitants³⁷.

Comme l'expose l'article 28 de la loi :

« L'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement, compte tenu de la valeur tant des terres détachées du bloc que de celles qu'y ont été incorporées ultérieurement, conformément aux dispositions de l'article 25, §1^{er}, alinéa 3, ainsi que de la valeur des chemins, des voies d'écoulement d'eau et des ouvrages connexes à attribuer au domaine public ou à soustraire de celui-ci.

Lorsqu'il n'est pas possible d'établir cette équivalence sans un appoint ou une ristourne en espèces, une soulte est allouée. Cette soulte ne peut dépasser, pour aucun propriétaire ou usufruitier, 5 p.c. de la valeur en parcelles qui aurait dû leur être attribuée, sauf accord écrit de ces derniers. »

Il arrive que des propriétaires profitent d'une opération de remembrement pour cesser leur activité. Dans ce cas, la soulte peut représenter la totalité de la valeur de leurs biens³⁸.

A l'instar du plan parcellaire et de la classification des apports, le projet de relotissement fait l'objet d'une enquête publique et d'une notification aux intéressés et d'une décision définitive du Comité, décision qui peut faire l'objet d'un recours auprès du juge de paix³⁹.

³⁶ Art. 22.

³⁷ Art. 26.

³⁸ M. HEYERICK, o.c., p. 37.

³⁹ Art. 34 et s.

2.1.3.7 Les effets du remembrement

Sans entrer dans les détails, notons que, « *par l'effet du remembrement, l'ensemble des nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire est substitué à l'ensemble des anciennes parcelles de ce propriétaire* »⁴⁰. Il en va de même des autres droits réels tels que l'usufruit, l'emphytéose, la superficie, ... Mais aussi des baux à ferme.

L'acte de remembrement forme titre pour la propriété et les droits réels et de créance dont il règle le sort⁴¹.

Il n'y a pas de droit d'enregistrement pour une telle opération.

2.1.3.8 Les frais du remembrement

L'idée est que les personnes dont les biens sont remembrés ne doivent supporter aucun frais en-dehors de l'éventuelle soulte évoquée ci-dessus.

C'est donc le Comité qui prend en charge tous les frais liés à l'opération de remembrement sachant, par ailleurs, que des subventions sont allouées pour la réalisation des travaux (voiries, cours d'eau, ...).

2.2 LE DROIT FRANÇAIS

Le droit français ne manque pas de mécanismes intéressants dans le domaine du remembrement au sens large du terme.

En matière rurale, les procédures de remembrement ont été simplifiées par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. L'idée a été de rationaliser les procédures en substituant aux sept procédures qui existaient auparavant trois procédures. En particulier, la procédure unique d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF)⁴² se substitue aux anciennes procédures du remembrement, du remembrement-aménagement, du remembrement rural et du remembrement collectif. Le tout est inséré dans le Code rural.

Notre propos n'est pas d'examiner dans leur ensemble les nouveaux mécanismes mis en place par l'AFAF. Nous renvoyons, à ce sujet, à l'ouvrage récent et très complet de Michel LIBES⁴³.

Il nous est apparu plus intéressant de nous focaliser sur l'ancienne procédure de remembrement-aménagement – intégré aujourd'hui dans l'AFAF - qui présente des facettes intéressantes par analogie avec la proposition de remembrement-relotissement.

⁴⁰ Art. 49.

⁴¹ Art. 38, al. 1^{er}.

⁴² Les deux autres sont les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux, d'une part, et, d'autre part, la mise en valeur des terres incultes.

⁴³ M. LIBES, *Le droit de l'aménagement foncier agricole et forestier – un remembrement tourné vers l'environnement*, Berger-Levrault, Paris, 2011, 474 p.

Le Code français de l'urbanisme règle aussi le remembrement urbain, notamment par le biais des associations foncières urbaines (AFU).

Par ailleurs, une autre forme de remembrement – sans être nécessairement formellement un remembrement retiendra notre attention. Il s'agit du mécanisme de transfert de coefficient d'occupation des sols (COS).

2.2.1 Le remembrement-aménagement

2.2.1.1 Définition

Xavier Couton décrit le remembrement-aménagement comme suit⁴⁴ :

« Le remembrement-aménagement constitue une procédure spécifique de remembrement rural permettant d'assurer l'équilibre entre d'une part le développement urbain et le développement de l'espace rural et d'autre part la préservation des espaces affectés aux activités agricoles.

« Chaque propriétaire compris dans le périmètre concerné par le remembrement-aménagement se voit attribuer, en fonction de ses apports, une attribution de terrains constructibles prélevés sur l'ensemble des terrains agricoles. Les terres ainsi ouvertes à l'urbanisation peuvent être affectées soit directement à l'urbanisation, soit à la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation d'équipements collectifs ou de zones d'activité.

« Dans ce mode particulier de remembrement, le périmètre d'aménagement foncier est subdivisé en un sous-périmètre affecté à l'urbanisation ou à la constitution de réserves foncières et un sous-périmètre affecté à l'agriculture. (...) la part dans le périmètre de la surface agricole affectée à l'urbanisation ou à la constitution de réserves foncières détermine le pourcentage de superficie que chaque propriétaire se voit attribuer au prorata de ses droits, en terrains urbanisables et en terres agricoles. »

Le remembrement-aménagement fut introduit en droit français par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980⁴⁵, et inséré dans le Code rural, au Livre I : « Régime du sol », Titre I : « De l'aménagement foncier », dans le chapitre III : « Du remembrement des exploitations », dans un article 19-1 ainsi rédigé :

I. - Lorsque l'élaboration d'un document d'urbanisme et un remembrement rural sont prescrits, la procédure de remembrement-aménagement peut être ordonnée par l'autorité administrative après avis de la commission communale d'aménagement foncier et après accord du conseil municipal.

⁴⁴ Xavier COUTON, « Remembrement-aménagement », Juris-Classeur Construction-Urbanisme, fasc. 10, 2003, p. 2.

⁴⁵ Article 76 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 (J.O. 5 juil. 1980 ; J.C.P. 80, II, 50101).

II. - Dans le périmètre de remembrement-aménagement, la part de surface agricole affectée à l'urbanisation et à la constitution de réserves foncières destinées aux équipements collectifs et aux zones d'activité détermine le pourcentage de superficie que chaque propriétaire se voit attribuer au prorata de ses droits, respectivement en terrains urbanisables et en terres agricoles.

III. - Les prélèvements opérés à l'occasion d'une opération de remembrement-aménagement prennent notamment en considération la valeur agronomique des sols ainsi que les structures agricoles et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants.

Un décret n° 81-225 du 10 mars 1981⁴⁶ a été pris pour la mise en œuvre de cette disposition législative. Comme déjà mentionné, le remembrement-aménagement a été supprimé par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Ce qui n'enlève rien à son intérêt.

D'une manière qui présente une certaine analogie avec la situation pour laquelle nous développons la proposition de remembrement-relotissement dans le présent rapport, le remembrement-aménagement du droit rural français suppose que deux conditions soient remplies simultanément : il faut qu'un remembrement des terres agricoles se justifie et qu'il existe un besoin d'urbanisation nouvelle.

La réunion de ces deux conditions est l'occasion de réorganiser le territoire de manière à optimiser à la fois le développement de l'urbanisation et l'aménagement rural. Cependant, la jurisprudence considère que la nécessité du remembrement rural proprement dit est primordiale⁴⁷. En d'autres termes, il est exclu de se lancer dans une telle opération pour produire des terrains à bâtir.

Il n'est pas inutile de souligner que les zones agricoles sont depuis 10 ans considérées en droit français comme inconstructibles⁴⁸. L'article R.123-7 du Code de l'urbanisme n'y permet que des constructions nécessaires à l'exploitation agricole où aux services publics ou d'intérêt collectif. Il n'y a donc pas, contrairement à la zone naturelle et forestière qui peut être dotée par le PLU d'une certaine constructibilité, de coefficient d'occupation des sols (COS) affecté à une zone agricole.

2.2.1.2 Le remembrement-aménagement, un mécanisme issu de la pratique

Le droit français des sols s'est longtemps heurté à une dichotomie révélatrice de la dualité économique de l'utilisation des terres : d'une part, une législation applicable aux sols bâtis ou constructibles et, d'autre part, une législation applicable aux terres à vocation agricole. Ces deux branches du droit, l'une dans le Code de l'urbanisme, l'autre dans le Code rural, se sont développées de manière autonome, n'offrant que peu de passerelles alors pourtant qu'elles ont trait toutes deux au régime du sol.

⁴⁶ Décret n° 81-225 du 10 mars 1981 (J.O. 11 mars 1981 ; J.C.P. 81, III, 51094).

⁴⁷ C.E. fr., 20 mars 1998, n° 121253, Oudet.

⁴⁸ Voyez sur ce point, Jean-Pierre DEMOUVEAUX, « Qui a le droit de construire en zone agricole », Etudes Foncières, 2001, n° 92, p. 6.

Dans les années 1980, il existe en France deux grandes catégories de remembrement, le remembrement rural et le remembrement urbain.

S'agissant du remembrement rural, régi par le Code rural⁴⁹, celui-ci s'applique, à titre obligatoire, aux propriétés rurales non bâties. L'article 20 du Code rural ancien⁵⁰ prévoit d'ailleurs que doivent être réattribués à leur propriétaire, sauf accord contraire, les terrains qui présentent le caractère de terrains à bâtir⁵¹. Présentent cette caractéristique, en vertu de l'article 20 du Code rural ancien⁵², les terrains qui sont desservis à la fois par une voie d'accès, par un réseau électrique, par un réseau d'eau et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, par un réseau d'assainissement⁵³.

S'agissant du remembrement urbain, il en existe trois catégories, le remembrement urbain applicable exclusivement aux immeubles sinistrés par fait de guerre, le remembrement amiable, spécifique aux terrains destinés à la construction d'immeubles à usage d'habitation⁵⁴ et le remembrement de parcelles, notamment en vue de la rénovation d'îlots urbains par le canal d'associations syndicales de propriétaires auquel se substitueront les associations foncières urbaines.

En fait, c'est surtout par le biais des plans d'occupation des sols (POS) que s'opère l'aménagement foncier et que sont réalisées les opérations d'urbanisme. Ce sont les POS qui fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme lorsqu'ils existent, les règles d'utilisation du sol qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Dans le but de rechercher des éléments de solution décisifs aux problèmes posés par la simultanéité d'opérations de remembrement de communes à vocation agricole dans le cadre de la préparation des plans d'occupation des sols, des expériences de remembrement-aménagement furent réalisées, notamment en zone de montagne où l'urbanisation de loisir incitait à l'innovation.

Ces expériences permirent, non seulement de remembrer des terres à vocation agricole mais aussi, en dégagant les surfaces nécessaires, de réaliser des réserves foncières, des lotissements ou des fractionnements de terrains à bâtir pour l'implantation de nouvelles constructions indispensables au développement d'activités touristiques ou de loisir.

⁴⁹ Notamment les articles 19 à 36 du Code rural et divers textes d'application.

⁵⁰ La disposition fut introduite dans l'article 20 du Code rural par l'article 5 de la loi 75-621 du 11 juillet 1975.

⁵¹ Ils peuvent néanmoins subir des modifications de limite indispensables à l'aménagement.

⁵² L'article 20 du Code rural renvoie pour les caractéristiques des terrains à bâtir, à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation.

⁵³ Et à la condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains.

⁵⁴ Décret n° 50-1263 du 7 octobre 1950 incorporé au Code général des impôts sous un article 1037 bis ; L. n° 63-254 du 15 mars 1963 intégrée au Code général des impôts sous l'article 1037, puis 1055.

Afin d'assurer la sécurité juridique de ces opérations, il fut décidé de légaliser la procédure de remembrement-aménagement associant le zonage de l'espace communal et le remembrement de l'espace rural.

Suivant le rapport présenté à l'Assemblée Nationale⁵⁵ par M. Maurice Cornette, chargé du rapport sur la procédure lors de la discussion de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, cette association du zonage et du remembrement repose sur deux principes :

- *« d'une part, il est notamment plus facile de remembrer une commune où le zonage a été réalisé qu'une autre, car le problème des terrains à bâtir est éliminé. C'est lui qui rend d'exécution si difficile les remembrements et non le prétendu attachement charnel des propriétaires à leur terre. Bien des propriétaires cherchent à exclure du remembrement ou à se faire attribuer des terrains dont ils pensent qu'ils pourraient être un jour constructibles. La définition, au quatrième paragraphe de l'article 20 du Code rural⁵⁶, ne suffit pas à régler le problème. Les terrains constructibles sont définis mais rien n'empêche le propriétaire de penser que son bien pourrait un jour devenir terrain à bâtir ;*
- *d'autre part, la meilleure façon de localiser dans une commune les zones constructibles est de donner au plus grand nombre de propriétaires des terrains à bâtir et pour y parvenir, la mauvaise méthode consiste à étendre à l'excès les zones dans lesquelles la vocation agricole des terres pourrait être changée. La bonne méthode consiste au contraire à faire apparaître et à répartir entre tous les propriétaires la plus-value liée au caractère constructible des terres. »*

Afin de comprendre l'essence du remembrement-aménagement, il nous paraît important de reprendre les débats autour de ce mécanisme.

2.2.1.3 Les débats autour du remembrement aménagement

L'amendement initial à la loi d'orientation agricole, introduit par M. Cornette - l'amendement 80-502 - était très détaillé. Son auteur dut toutefois le retirer car le gouvernement manifesta son désir de présenter une version plus épurée du remembrement-aménagement à travers l'amendement n° 575.

a) *La version originelle du remembrement-aménagement (amendement 80-502).*

⁵⁵ Doc. n° 1263, annexé au procès verbal de la séance du 28 juin 1979.

⁵⁶ Il s'agit de la définition des terrains qui présentent le caractère de terrains à bâtir.

Art. 19-1- « I. - Lorsqu'un remembrement est prescrit, la procédure de remembrement-aménagement peut être ordonnée par arrêté préfectoral pris sur la demande du conseil communal après avis de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement. Le remembrement-aménagement associe le zonage des sols et le remembrement des exploitations rurales.

II. - Le remembrement-aménagement a pour but :

1° La préservation de l'espace agricole, notamment en interdisant la possibilité d'y construire, sauf s'il s'agit de bâtiments nécessaires aux exploitations agricoles existantes ou à créer.

2° L'amélioration des conditions de l'activité agricole, par la constitution d'exploitations d'un seul tenant, ou composées de grandes d'un seul tenant, ou composées de grandes parcelles bien groupées.

3° La création de lotissements de terrains constructibles, en vue de l'urbanisation future de la commune.

4° La constitution de réserves foncières communales en vue de l'implantation d'équipements collectifs ou de zones d'activités.

III. – Le Conseil municipal détermine la part de la surface agricole de la commune incluse dans le périmètre de remembrement qu'il sera nécessaire de prélever pour l'urbanisation future et la constitution de réserves foncières communales.

Il notifie à chaque propriétaire le pourcentage de la superficie de ses apports qui lui sera attribué en terres agricoles, celui qui lui sera attribué en droits représentatifs de terrains à bâtir, et la part qui sera prélevée à titre gratuit par la commune pour la constitution de réserves foncières, laquelle ne pourra en aucun cas excéder deux pourcent des apports.

IV. – Les dispositions du 4° de l'article 20 du Code rural ne sont pas applicables en cas de remembrement-aménagement. Toutefois, l'apport d'un terrain répondant aux critères énumérés dans le paragraphe susvisé donne lieu à l'attribution de droits représentatifs de terrains à bâtir si ledit terrain n'est pas attribué à son propriétaire.

V. – Le zonage est mis en œuvre conformément aux dispositions des articles 123-1 et suivants et 143-1 du Code de l'urbanisme. La localisation des terres dont la destination agricole pourra être changée choisie de telle sorte que soit sauvegardée la vocation agricole des terres dont la valeur agronomique est la plus grande.

VI. – Dès que sont localisées les terres dont la destination agricole pourra être changée, le remembrement est mis en œuvre dans les conditions prévues au présent titre sur l'ensemble du territoire de la commune dont la vocation agricole est reconnue. Chaque propriétaire doit recevoir une superficie globale équivalente à ses apports en valeur de productivité réelle, diminuée du pourcentage des emprises prévues par le plan d'occupation des sols ou la zone d'environnement protégé par la constitution du lotissement de terrains constructibles et les réserves foncières communales.

VII. Chaque propriétaire reçoit en outre un lot dans le lotissement communal de terrains à bâtir, au prorata des droits qui lui sont attribués ».

La première version du remembrement-aménagement, plus complète, était articulée autour de six points.

Le premier point posait le principe de la volonté du Conseil communal d'associer le remembrement agricole et le zonage des sols.

Le deuxième point présentait les objectifs du remembrement-aménagement conciliant à la fois les intérêts de la préservation de l'espace et l'amélioration de l'activité agricole et ceux de l'urbanisation future de la commune, « soit par la création de lotissements de terrains constructibles en vue de l'urbanisation future de la commune, soit par la constitution de réserves foncières communales en vue de l'implantation d'équipements collectifs ou de zones d'activité ».

Le troisième point portait sur la part de surface agricole devant être affectée à l'urbanisation future et la péréquation réattributive. S'agissant des prélèvements, M. Cornette souhaitait que ce prélèvement soit limité, ainsi que l'attestent les débats :

« a) Qu'à l'évidence, le prélèvement ne saurait être que marginal ; s'il devait excéder 10 % au total, il risquerait de remettre en cause l'équilibre de certaines des exploitations de la commune, en dépit des gains de productivité rendus possibles par le remembrement ;

b) Que le conseil municipal serait donc appelé à statuer sur des taux de prélèvement à opérer sur le territoire non bâti pour la constitution du lotissement de terrain à bâtir et des réserves foncières communales, étant entendu que pour rémunérer les services rendus par la commune, notamment l'équipement du lotissement, celle-ci pourrait prélever à titre gratuit jusqu'à 2 % des terres soumises à l'opération.

c) Chaque propriétaire aurait droit à la réattribution, en fonction de ses apports, d'une quantité donnée de terres agricoles, exprimée en valeur de productivité et de terrains constructibles, estimés en superficie. Ainsi, dans une commune de 2000 hectares sur lesquels la commune aurait décidé de prélever 4 % pour créer un lotissement de terrain à bâtir et 1 % pour constituer l'assiette d'équipements sportifs, le propriétaire de 20 hectares aurait droit à 95 % de la valeur de productivité de ses apports et 8 000 mètres carrés de droits représentatifs de terrains à bâtir dans le lotissement ».

Ce n'est donc pas un hasard si la commune de Lanslebourg-Montcenis, dont nous relaterons l'expérience ci-après, a précisément retenu le chiffre de 10 % pour l'urbanisation future dans son opération de remembrement-aménagement.

Le quatrième point réglait la question des terrains à bâtir. Contrairement au droit commun du remembrement, les terrains à bâtir, au sens du Code rural, pouvaient être intégrés dans le périmètre du remembrement-aménagement mais, soit ils revenaient à leur propriétaire, soit les propriétaires recevaient en échange des droits représentatifs de terrains à bâtir.

Le cinquième point opérait un lien avec le zonage des plans d'urbanisme et soulignait que la modification de l'affectation des terrains agricoles devrait être effectuée en prenant en compte la valeur agronomique des terres.

Le *sixième point* rappelait l'application de la procédure de droit commun du remembrement agricole, pour la redistribution des terrains agricole – amputés des terrains constructibles –, basée sur un classement opéré en fonction de leur « valeur de productivité réelle ».

Enfin, le *septième point* rappelait l'attribution à chaque propriétaire d'un lot de terrain à bâtir au prorata de ses droits.

b) La version du remembrement-aménagement déposée par le gouvernement

Alors même que de nombreux sous-amendements avaient été déposés à la suite de la proposition de M. Cornette, l'amendement n° 82 dut être retiré par son auteur pour laisser la place à un amendement n° 575 présenté par le Gouvernement, très proche du texte finalement adopté.

A cette occasion, le ministre de l'agriculture devait simplement déclarer que⁵⁷ :

« La procédure de remembrement est extrêmement intéressante puisqu'elle concilie des objectifs d'urbanisme et de remembrement. Je rappelle ces objectifs : préservation de l'espace agricole, amélioration des conditions de l'activité agricole par le remembrement, regroupement de constructions, constitution de réserves foncières.

Là où cette procédure a été engagée – surtout dans les régions de montagne –, elle a correspondu parfaitement aux objectifs de développement des communes et de restructuration foncière.

L'Etat souhaiterait respecter deux conditions : l'élaboration conjointe par l'Etat et les communes des documents d'urbanisme – car c'est une règle générale – et le paiement, par la commune, des terres qu'elle prélève pour constituer une réserve foncière et une zone à urbaniser. En effet, la réussite du remembrement-aménagement passe par le rachat de ces terres à la valeur agricole aux agriculteurs ».

Ainsi, la nouvelle procédure de remembrement-aménagement comporte trois conséquences fondamentales et nouvelles⁵⁸ :

- elle permet la réalisation simultanée des opérations de remembrement et de zonage effectuées, par exemple, lors de la préparation d'un plan d'occupation des sols ;
- elle met fin à certaines disparités que provoquait la réalisation du remembrement puis du zonage : chaque propriétaire se verra attribuer, au prorata de ses droits, des parcelles en zones constructibles et en zone agricole ;

⁵⁷ J.O., 16 décembre 1979, Déb.Ass. Nat. p. 12106.

⁵⁸ Rapport pour avis su sénateur Jules Roujou, présenté au nom de la Commission des Affaires économiques du Plan (Doc. n° 100 annexé au procès-verbal de la séance du Sénat du 19 novembre 1980) sur le projet de loi de finances pour 1981 (n° 80-1094 du 30 décembre 1980 : J.O., 31 décembre 1980, J.C.P. 81, III, 50696)

- elle assure la prise en compte de la valeur économique des sols, de la nature des cultures et, éventuellement de l'importance des équipements agricoles existants afin que le zonage n'aboutisse pas à classer en zone constructible des terres à vocation agricole aménagées ou équipées à cet effet.

2.2.1.4 La procédure du remembrement-aménagement

Le remembrement-aménagement n'est qu'une des formes particulières du remembrement rural, qui trouve sa place dans le titre du Code rural consacré à l'aménagement foncier. La procédure relève essentiellement du décret 81-225 du 10 mars 1981.

En premier lieu, l'opération de remembrement-aménagement ne peut être appliquée que dans les communes où le préfet a décidé la création d'une commission communale d'aménagement foncier⁵⁹. Celle-ci, présidée par un juge du tribunal d'instance ou de grande instance, est composée de représentants des services départementaux de l'agriculture, des services fiscaux, d'une personne qualifiée en matière de protection de la nature, du maire, d'exploitants et de propriétaires⁶⁰.

Il faut en outre qu'un document d'urbanisme soit en cours d'élaboration – ou de révision - dans la commune dans la mesure où l'objectif du dispositif est la synchronisation entre le remembrement et le plan d'aménagement.

Le remembrement-aménagement peut porter sur plusieurs communes, dans ce cas, le remembrement et le document d'urbanisme concernent les mêmes communes. Dans tous les cas, le remembrement-aménagement n'est applicable que si le document d'urbanisme concerne l'intégralité du territoire des communes.

Enfin, par souci de simplification, le remembrement-aménagement n'a pas été soumis aux dispositions spécifiques aux lotissements et aux divisions de propriété⁶¹.

a) Les acteurs du remembrement-aménagement

Le préfet, autorité centrale, intervient à différents niveaux, pour ouvrir la procédure et clore les opérations de remembrement-aménagement. Il sert également de courroie de transmission entre les différents organes à la procédure.

⁵⁹ Art. 1^{er}-1° du décret n° 81-225 du 10 mars 1981.

⁶⁰ Art. 2 de l'ancien Code rural.

⁶¹ A l'époque, l'article 13 du décret du 10 mars avait modifié l'article R. 315-2 du Code de l'urbanisme en ce sens ;

L'organe essentiel de la procédure est la *Commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier* qui doit donner un avis positif au remembrement-aménagement. C'est elle qui établit le dossier le dossier d'enquête préparatoire (étendue des droits de chaque propriétaire et plans des terrains à remembrer) et qui statue sur les réclamations formulées à la suite de l'enquête publique. Lors de l'établissement du projet d'attribution de chaque propriétaire, elle doit concilier à la fois le zonage résultant du document d'urbanisme et le pourcentage de superficie agricole et à bâtir que chacun reçoit.

Les POS sont élaborés dans les conditions fixées par le Code de l'urbanisme.

La Commission départementale d'aménagement foncier a éventuellement un rôle d'appel des décisions de la commission communale sur les réclamations suscitées par l'enquête publique. Dans le remembrement-aménagement, la Commission départementale intervient obligatoirement pour avis lors de la création du périmètre de remembrement-aménagement⁶² et avant la clôture de l'opération de remembrement⁶³. Dans l'un et l'autre cas, l'avis favorable n'est pas exigé.

b) Les spécificités du remembrement-aménagement

- Initiative de l'opération

L'initiative du remembrement-aménagement appartient au préfet. Il doit demander l'avis de la commission communale d'aménagement foncier. Cet avis est lui-même subordonné à enquête publique. La Commission adresse ensuite son avis au préfet qui le transmet au conseil municipal. Le préfet transmet l'avis positif de la commission communale d'aménagement foncier et l'accord du conseil municipal à la commission départementale d'aménagement foncier. Le silence de la commission ou du conseil municipal valent refus.

- Examen des projets

La Commission communale d'aménagement foncier et les groupes du travail du POS reçoivent respectivement communication des projets de documents d'urbanisme et de remembrement.

- Enquêtes publiques

Le remembrement-aménagement était soumis aux règles propres à chacune des deux procédures de remembrement d'une part et d'aménagement de l'autre pour l'enquête publique mais les deux enquêtes étaient menées simultanément avec le même enquêteur.

⁶² Art. 35, décret 81-225 du 10 mars 1981.

⁶³ Art. 9, décret 81-225 du 10 mars 1981.

2.2.1.5 Retour d'expériences

a) L'exemple de Lanslebourg-Montcenis

On peut illustrer ce mécanisme par l'exemple d'une telle opération en zone de montagne à Lanslebourg Montcenis en Savoie⁶⁴.

A Lanslebourg-Montcenis, l'opération de remembrement-aménagement, opérée pour redynamiser petite ville de montagne, a débuté dans les années 1989.

Le périmètre de remembrement-aménagement a couvert 150 hectares très morcelé puisqu'il y avait 2000 parcelles représentant une moyenne de 750 m² par parcelle, ce qui, en zone agricole, représente une superficie particulièrement faible. 234 propriétaires différents étaient concernés. Le projet a affecté 10 hectares à l'urbanisation en trois périmètres spécifiques. Les propriétaires se sont donc retrouvés, après l'opération de remembrement-aménagement, avec, d'un côté, un périmètre agricole remembré et, de l'autre, avec un terrain constructible d'une superficie allant de moins de 100 m² à 3500 m², selon l'apport de chacun, en zone constructible.

L'urbanisation future s'est répartie en trois zones, situées sur la partie « mécanisable » de la commune :

- une zone pavillonnaire d'habitat permanent près du village ;
- deux zones à vocation d'hébergement touristique ; la première zone s'est terminée il y a 6 ou 7 ans, elle comprend un hôtel et une résidence de tourisme ; la deuxième zone qui est en voie d'achèvement comprend trois grosses résidences de tourisme ; le maire nous a indiqué qu'il avait dû procéder à des expropriations pour cette troisième zone.

Comme le note le maire de la commune, les commerçants notamment qui avaient des terres agricoles voyaient favorablement l'opération. Les personnes intéressées ont intégré l'association foncière, les autres ont revendu leurs droits.

- *identification des propriétaires*

La première opération a consisté à identifier les propriétaires. Dans cette commune, le terrain était très morcelé puisqu'il y avait 440 comptes fonciers avec des indivisions notamment.

De manière générale, dans les opérations de remembrement, la commission d'aménagement foncier doit avoir une vision très précise des droits existants. Cela se fait sur chaque parcelle, par le biais du cadastre et du fichier immobilier de la conservation des hypothèques. La commission et le géomètre recueillent également toutes données utiles auprès des personnes directement intéressées par les opérations, qui détiennent les actes constitutifs de leur patrimoine.

- *classement des terrains*

⁶⁴ Jean-Pierre POUYET, « Remembrement-aménagement, les conditions de faisabilité », Etudes foncières, n° 32, sept. 1986, pp. 48 et s.

Dans le cadre du remembrement, il est procédé au classement des terrains en fonction de la règle d'équivalence en valeur de productivité. Cette règle⁶⁵ prévoit que chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés, déduction faite de la surface nécessaire aux ouvrages collectifs (voirie, travaux nécessaires au bon écoulement des eaux, etc). Trois paramètres sont donc pris en compte, la surface, la productivité et la nature des cultures.

Pour l'application de cette règle, le Conseil d'Etat français a maintes fois affirmé que l'équivalence entre les apports et les attributions que les commissions d'aménagement foncier sont tenues d'assurer « doit être appréciée en valeur de productivité réelle des sols, indépendamment de leur valeur vénale, locative ou cadastrale (par exemple CE, 30 juillet 1997, Godart, n° 137912).

Les facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer la valeur de productivité sont notamment la qualité du sol, la qualité du sous-sol, la situation géographique de la propriété (altitude, orientation, pente ...), les améliorations, transformations ou modifications transitoires ou temporaires. Enfin, par la nature des cultures, il s'agit de déterminer les diverses « catégories de cultures », l'idée étant d'assurer aux propriétaires le maintien d'un certain équilibre en valeur de productivité entre les terrains qu'il a apportés et ceux qu'il reçoit en échange. Dans chaque nature de culture (prés, labours, bois, etc...), on détermine des classes (par exemple de T1 à T4 pour les terres labourables, la T1 étant la meilleure) et l'on traduit ensuite la valeur de productivité en points, par exemple, dans les « terres labourables », T1 = 10 000 points, T2, 8000, T3, 6000, etc.

- *attributions des biens*

Grâce à ce barème, toutes les parcelles sont affectées d'une valeur en points. Les zones d'urbanisation comprises dans le périmètre de remembrement font l'objet d'un classement des sols identique à celui des zones agricoles, fondé sur la valeur de productivité des sols. Les propriétaires qui ont des apports dans les zones d'urbanisation ne bénéficient pas d'un traitement spécial.

En ce qui concerne la partie urbanisable, chaque propriétaire reçoit 10 % de la valeur du terrain. Celui qui a 5000 points par exemple reçoit deux fois moins de surface urbanisable que celui qui en a 10000.

La commune de Lanslebourg-Montcenis a racheté aux propriétaires qui le souhaitent les 10 %. Pour la zone d'habitat, elle a revendu des terrains viabilisés, à ces mêmes propriétaires ou à d'autres personnes intéressées.

b) *Une expérience limitée*

Le remembrement-aménagement devait constituer un instrument capital de maîtrise des valeurs foncières pouvant faire échec à l'urbanisation spéculative.

⁶⁵ Qui figure aujourd'hui à l'article L. 123-4 du (nouveau) Code rural et de la pêche maritime.

Force est de constater qu'en pratique, l'instrument juridique fut peu utilisé. Ainsi, des études statistiques menées sur le remembrement en France entre 1945 et 2006 font état de 35 opérations de remembrement-aménagement sur un total de 21.597 opérations de remembrement⁶⁶.

Un rapport de M. Adam, ingénieur du génie rural des eaux et forêts, publié en 1991⁶⁷, parle de 5 opérations sur 2165 ha en 3 ans entre 1986 et 1989. En 1992 une seule opération aurait été réalisée en France, dans le département de l'Eure, sur une surface de 841 ha.

Le nombre limité d'opérations peut s'expliquer de plusieurs manières. La procédure est apparue complexe dans la mesure où elle couvrait à la fois le champ du droit rural et celui du droit de l'urbanisme.

D'autres inconvénients ont été relevés, notamment au regard de la surface constructible reçue à l'occasion de l'opération de remembrement-aménagement : « *le caractère uniformisant et systématique de la loi a pour conséquence de s'appliquer à tous les propriétaires du périmètre. Parmi eux, nombreux sont ceux qui ont des propriétés de petite taille, ou même sont mono-parcellaires. Cela aboutit à la protection de parcelles souvent inférieures à 100 m², dites 'non significatives'. Elles ne peuvent être constructibles, en raison notamment de leur superficie insuffisante, au regard du plan d'occupation des sols. Ces attributions sont donc peu attractives pour les propriétaires, et peuvent poser un problème d'utilisation à terme, au moment de leur urbanisation* »⁶⁸.

Nous avons vu, dans l'exemple de la commune de Lanslebourg-Montcenis que la commune avait racheté, à ceux qui le souhaitaient, ces 10 %.

Depuis la loi Montagne du 9 janvier 1985, il est prévu que « *les propriétaires qui en feront la demande pourront avoir la totalité de leurs attributions en zone agricole. Mais cette mesure touchera davantage les propriétaires exploitants qui peuvent construire en zone agricole et ont en général des surfaces plus importantes que les petits propriétaires* »⁶⁹.

A l'inverse, on remarquera que le fait d'inclure dans le périmètre de remembrement-aménagement des propriétés de grande taille aboutira à devoir concéder à ces mêmes propriétaires de grands zones d'urbanisation.

Il a également été relevé que « *la taille des zones constructibles doit être conçue dans une perspective réaliste d'urbanisation. Or, les communes rurales ont généralement un faible rythme de construction, donc des besoins limités en surface à urbaniser, alors que le nombre de propriétaires est élevé. Dans ces conditions, la surface constructible à partager sera d'autant réduite pour chacun* ».

⁶⁶ 60 années de remembrement en France, essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France, Etudes foncières, 140 (2009) 43-49.

⁶⁷ Nous n'avons malheureusement pas pu nous procurer ce rapport.

⁶⁸ J.-P. POUYET, Remembrement-aménagement, les conditions de faisabilité, Etudes foncières, 140, 2009, pp 43-49.

⁶⁹ Idem.

2.2.2 Les associations foncières urbaines

Le Code français de l'urbanisme consacre un chapitre important aux associations foncières urbaines (AFU). En effet, les articles L.322-1 et suivants organisent leur création, définissent leurs missions ainsi que leurs règles de fonctionnement. On est dans un schéma assez proche, dans sa *ratio legis*, des opérations de remembrement-relotissement des articles 72 et suivants du CWATUPE. Avec toutefois, et la différence est notable, un encadrement législatif et réglementaire précis.

Le régime des associations foncières urbaines est complexe et notre propos n'est certainement pas de l'analyser de manière exhaustive⁷⁰. Nous retiendrons à ce stade de notre analyse les points qui nous paraissent susceptibles d'apports par analogie pour notre proposition de remembrement-relotissement.

2.2.2.1 Définition

L'article L.322-1 du Code de l'urbanisme définit les associations foncières urbaines comme « *des associations syndicales régies par les dispositions de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ainsi que par celles de la présente section, constituées entre propriétaires intéressés pour l'exécution des travaux et opérations énumérés à l'article L. 322-2* ».

2.2.2.2 Missions

C'est l'article L.322-2 du Code de l'urbanisme qui énumère les différents objets des associations foncières urbaines.

« Peuvent faire l'objet d'une association foncière urbaine :

1° Le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes y attachées, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;

2° Le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

Chacun des membres de l'association peut choisir d'être payé, en tout ou en partie, en espèces ou par remise d'un ou plusieurs immeubles ou fractions d'immeubles, lorsque les règles applicables à l'organisme constructeur ou aménageur ne s'y opposent pas ;

3° La construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif tels que voirie, aires de stationnement, et garages enterrés ou non, chauffage collectif, espaces verts plantés ou non, installations de jeux, de repos ou d'agrément ;

⁷⁰ Nous renvoyons aux nombreuses études publiées à ce sujet et mentionnées dans le Code de l'urbanisme publié chez Dalloz, 2011, pp. 672-673. Voyez également Pierre SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 4^{ème} éd., 2008, pp. 775 et s. ; Jean HUGOT, « Les associations foncières urbaines », *Juris-Classeur*, Fasc. 20-10, 20/20, 20/30 et 20/40, 2006.

4° (...)

5° *La conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs sauvegardés ainsi que la restauration immobilière régies par les articles L. 313-1 à L. 313-15, les articles 3 et 12 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiée et les articles L. 145-6, L. 145-18 et L. 145-28 du code de commerce ;*

6° *Le remembrement foncier ou le groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé mentionnés au premier alinéa du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Dans ce cas, l'objet de l'association peut comporter la conduite d'actions de toute nature, menées ou prescrites à l'occasion des travaux nécessaires et pouvant inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles et quartiers concernés. »*

L'AFU vise donc notamment à remembrer un périmètre comprenant des parcelles dont la dimension ou la configuration ne permet pas d'urbaniser de manière optimale ledit périmètre.

« Fortement utilisées après la seconde guerre mondiale dans les villes sinistrées, elles sont aujourd'hui plus utilisées pour éviter la dispersion des constructions et aider ainsi à la constitution d'un environnement cohérent. Les opérations de remembrement peuvent tout aussi bien porter sur des terrains bâtis que sur des terrains non bâtis. Ces AFU n'ont toutefois pas pour fonction de construire les immeubles. Chaque propriétaire en fera alors son affaire. »⁷¹

On le voit, l'AFU peut permettre aux propriétaires qui s'associent de réaménager le parcellaire et de lotir différemment le périmètre concerné sans passer par un aménageur⁷² ni, le cas échéant⁷³, par le permis d'aménager (c'est la nouvelle appellation du permis de lotir en droit français). Mais l'AFU peut être aussi un moyen de regrouper l'ensemble des parcelles d'un périmètre en vue de pouvoir négocier l'ensemble du périmètre à un opérateur public ou privé qui prendra en charge son aménagement.

2.2.2.3 Les formes juridiques des AFU

Il existe trois types d'AFU : les AFU libres, les AFU autorisées et les AFU d'office.

Les **AFU libres**, comme leur appellation le laisse deviner, se constituent librement entre les propriétaires concernés, sans intervention des pouvoirs publics, dans le but de réaliser une opération d'urbanisme.

Comme il s'agit d'une association librement constituée, cela implique que tous les propriétaires concernés par l'opération font partie de l'association et marquent leur accord sur l'opération.

⁷¹ Pierre SOLER-COUTEAUX, o.c., p. 778.

⁷² A. BONNARD, « Le charme discret des AFU de remembrement », Etudes Foncières, 1994, n° 64, pp. 2 et s.

⁷³ Cela vaut pour les AFU autorisées (voir ci-après).

Les **AFU autorisées** – qui constituent la majorité des AFU existantes – peuvent être autorisées si elles répondent aux conditions fixées par l'article L.322-3. Sans être exhaustif, mentionnons le fait qu'une des conditions est liée au nombre de propriétaires adhérents à l'association – en fait on vise les propriétaires tantôt de la moitié de la superficie concernée, tantôt des deux tiers, tantôt de la totalité.

L'intérêt des AFU autorisées réside dans le fait qu'elle est dotée du pouvoir d'expropriation dans l'hypothèse où un accord ne peut être trouvé avec tous les propriétaires⁷⁴. Elles sont considérées comme des établissements publics administratifs. En outre, il est prévu une procédure de délaissement de bien, moyennant évidemment une indemnisation, par les propriétaires qui ne souhaitent pas adhérer à l'AFU autorisée⁷⁵.

Enfin, le Code de l'urbanisme prévoit la possibilité d'imposer aux propriétaires concernés la constitution d'une **AFU d'office**. Effectivement, dans les hypothèses de l'article L.322-4, l'autorité administrative peut imposer d'office une association foncière urbaine entre les propriétaires concernés qui n'ont pu constituer une AFU libre ou une AFU autorisée. Les hypothèses sont assez similaires à celles qui permettent la constitution d'une AFU autorisée. Simplement, l'autorité administrative veut que cette AFU se constitue et ne laisse donc plus l'initiative aux propriétaires concernés.

2.2.2.4 Les règles de fonctionnement

Le Code de l'urbanisme énonce un certain nombre de règles sur les modalités de constitution des AFU, leur fonctionnement, leurs organes décisionnels et sur le financement de l'AFU et des opérations qu'elles mènent.

2.2.2.5 Le projet d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme organise le contrôle de la compatibilité du projet de remembrement avec les règles d'urbanisme.

2.2.3 Le transfert de COS

2.2.3.1 Définition

Le transfert d'un coefficient d'occupation des sols (COS) est l'opération par laquelle un propriétaire cède à un autre tout ou partie de son droit de construire sous le contrôle et avec l'accord des autorités publiques compétentes. Nous examinerons le

⁷⁴ C.Urb., art. L.322-6.

⁷⁵ C.Urb., art. L.322-5.

mécanisme en vigueur en France⁷⁶. Cela étant, ce mécanisme existe dans d'autres pays⁷⁷.

L'article R.123-10 du Code français de l'urbanisme énonce que « *le coefficient d'occupation du sol (COS) qui détermine la densité de construction admise est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* ».

2.2.3.2 Le mécanisme de transfert

Sans nous étendre sur les modalités de calcul du COS⁷⁸, attardons-nous sur le mécanisme tout à fait particulier que constitue le transfert de COS⁷⁹. Ce mécanisme n'est plus aujourd'hui applicable que dans les zones naturelles (N).

L'article L.123-4 du Code de l'urbanisme énonce que :

« Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférés en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

« Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ; la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan.

« En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

L'idée – pas éloignée de celle sous-tendant le remembrement-aménagement – est de regrouper dans un ou plusieurs secteurs dits « d'accueil » les possibilités de constructions en zones N au plan local d'urbanisme, liées au COS de la zone. En

⁷⁶ Voyez notamment, V. RENARD, « Où en est le système des transferts de COS ? », Etudes Foncières, n° 82, printemps 1999, pp. 8-16.

⁷⁷ Sur cette question, voyez, par exemple, Ann L. STRONG, « Transfert de COS aux Etats-Unis », Etudes Foncières, n° 30 ; Aurélien DELPIROU et Hélène NESSI, « Transferts de droits à bâtir – effets pervers du mécanisme de « compensation » à Rome », Etudes Foncières, n° 151, mai-juin 2011, pp. 34-37. E. MICELLI, « La négociation des droits à bâtir en Italie », Etudes Foncières, n° 82, printemps 1999, pp. 17-22 ; Voyez également CEDH, 12 juillet 2011, Maioli c. Italie pour une illustration de mécanisme italien.

⁷⁸ Voir article R.123-10.

⁷⁹ Jean COURRECH, « Reports et transferts de COS », Juris-Classeur Construction-Urbanisme, fasc. 8, 2005, 15 p.

d'autres termes, l'on veut éviter le mitage dans des espaces ouverts et regrouper les constructions potentiellement autorisables dans des lieux spécifiques.

Le transfert de COS peut se faire sur un terrain appartenant au même propriétaire que celui duquel le COS est transféré. Dans la plupart des cas, cependant, ce transfert se fera sur le terrain d'un autre propriétaire. Nous y reviendrons ci-après.

« Cette possibilité de transfert de COS, initialement prévue par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 pour les seules zones urbaines des plans d'occupation des sols, avait été étendue à leurs seules zones naturelles ND par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (ancien art. L. 123-2). La loi SRU⁸⁰ du 13 décembre 2000 n'a retenu que cette seconde possibilité pour les PLU. Les transferts de COS en zone urbaine ont été abandonnés. »⁸¹

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) comprennent quatre types de zone : les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières⁸². Les zones naturelles et forestières sont dites « zones N ». Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels⁸³.

Concrètement, le droit français, à la différence du droit wallon⁸⁴, n'exclut pas une certaine constructibilité dans les zones naturelles et forestières puisque, comme l'indique l'article L.123-4 du Code de l'urbanisme, le PLU peut fixer un coefficient d'occupation du sol déterminant ce potentiel constructible.

Dans ce cas, le PLU peut – il s'agit d'une faculté – délimiter, dans la zone N, des périmètres, appelés aussi « secteurs », à l'intérieur desquels s'effectueront les transferts des possibilités de construire. Ce qui n'exclut pas une constructibilité résiduelle ailleurs, ce que confirme l'article R.123-8, al. 3, qui précise que *« En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturel et paysages »*.

Comme l'indique l'article R.123-10, al. 6, *« lorsque dans la zone N a été délimité un périmètre pour effectuer les transferts des possibilités de construction prévus à l'article L.123-4, le règlement⁸⁵ fixe deux coefficients d'occupation des sols, l'un d'application à l'ensemble des terrains inclus dans le périmètre délimité pour le calcul*

⁸⁰ Il s'agit de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains.

⁸¹ Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2008, n° 233, p. 268.

⁸² C.Urb., art. R.123-4.

⁸³ C.Urb., art. R.123-8.

⁸⁴ Même si l'on sait que l'article 36 du CWATUPE, qui définit la zone forestière, permet la construction de certains bâtiments et installations. La spécificité de ces bâtiments et installations, précisée aux articles 452/36 et suivants, n'est pas comparable au droit de construire visé par le droit français.

⁸⁵ Il s'agit du règlement du PLU à savoir les prescriptions écrites de celui-ci.

des transferts et l'autre définissant la densité maximale des constructions du secteur dans lequel celles-ci peuvent être implantées ».

La détermination des secteurs d'accueil des transferts de COS est fonction d'un certain nombre de critères.

L'article R.123-8, al. 2, indique sans équivoque que « *les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols* ».

Comme le souligne Jean COURRECH, les principes suivants devraient être suivis pour le choix des secteurs d'accueil :

- « *ce secteur doit être localisé de façon à ce que les constructions qui y seront admises ne mettent pas en cause la qualité du site et du paysage mais puissent s'intégrer convenablement ;*
- « *la densité qui y est admise ne doit pas induire un volume excédant par trop la totalité des possibilités de construire fixée pour l'ensemble de la zone en fonction du COS de base ;*
- « *il doit pouvoir être équipé convenablement en voirie et réseaux divers et être donc déjà accessible ;*
- « *il ne devra pas compter un trop grand nombre de constructions ; il est préférable de prévoir plusieurs petits secteurs plutôt qu'un seul grand secteur groupant toutes les possibilités de construire ;*
- « *son organisation foncière doit être telle que le mécanisme de transfert de COS puisse fonctionner correctement.*⁸⁶ »

2.2.3.3 Procédure

Même si cette disposition a été abrogée le 1^{er} octobre 2007, il est intéressant de se référer au mécanisme procédural prévu jusqu'à cette date par l'article R.332-13 du Code de l'urbanisme. Et ce d'autant plus, qu'une procédure *sui generis* doit, malgré cette abrogation, être mise en place.

La procédure comporte trois étapes⁸⁷.

La première porte sur le type de droit réel transféré. En fait, il n'est pas prévu un transfert des droits de propriété mais la constitution d'une servitude. En effet, il est prévu la passation d'un accord entre les propriétaires concernés par lequel l'un cède à l'autre son droit de construire par le biais de la constitution d'une servitude *non aedificandi* sur son terrain, rendant celui-ci inconstructible.

Si le Code parle de constitution de servitude, cela n'exclut pas la combinaison de cette constitution avec un transfert de propriété. Il suffira que les deux propriétaires s'entendent pour que non seulement le droit de construire soit transféré d'un terrain à

⁸⁶ O.c., p. 9.

⁸⁷ Henri JACQUOT et François PRIET, o.c., p. 269.

l'autre, mais qu'il y ait également un échange des deux propriétés, l'une des deux étant dorénavant frappée d'une servitude de non constructibilité.

On notera que ce type d'accord est souvent soumis à la condition suspensive de l'obtention du permis de construire dans le secteur concerné⁸⁸.

La deuxième étape fait intervenir les pouvoirs publics compétents qui marquent leur accord sur ce transfert, et plus précisément sur le dépassement du COS dans le secteur où la constructibilité est transférée. Cela suppose l'intervention du conseil municipal et de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation.

Enfin, comme l'impose l'article L.123-4, al. 3, du Code de l'urbanisme, l'accord constitutif de la servitude est constaté par acte notarié. Seul un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourrait lever une telle servitude.

L'accord qui intervient entre les propriétaires concernés règle bien évidemment la question financière du transfert des droits de construire.

2.3 CONCLUSIONS SUR LES MECANISMES EXISTANTS DE REMEMBREMENT

Au terme de l'analyse des différents mécanismes abordés, on peut faire les observations suivantes.

Certaines opérations de remembrement se bornent – et ce n'est déjà par rien – à réorganiser la répartition du parcellaire dans un périmètre dont l'affectation est unique. Ce sera, par exemple, le remembrement rural wallon en zone agricole au plan de secteur ou un remembrement-relotissement opéré sur la base des articles 72 du CWATUPE ou dans le cadre d'une association foncière urbaine (AFU) en droit français dans une zone urbanisable.

Dans ce type de remembrement, le zonage des plans d'affectation des sols n'est pas modifié : on ne change pas la localisation des zones et on ne modifie pas non plus la répartition quantitative entre les zones urbanisables et les zones non urbanisables du territoire considéré.

Certaines opérations sont fondées sur un glissement des droits de construire.

C'est le cas du mécanisme de transfert du coefficient d'occupation des sols (COS). La particularité de ce glissement est d'être prévu spécifiquement par le plan local d'urbanisme qui propose en fait deux types d'aménagement possible pour un même périmètre. En effet, soit le COS reste réparti selon le parcellaire existant, ce qui favorise un mitage des constructions mais maintient une faible densité à l'hectare, soit le COS est transféré dans un ou plusieurs secteurs d'accueil qui concentreront les constructions et libéreront le solde de la zone N concernée de toute construction nouvelle. Toutefois, dans l'hypothèse où le transfert de COS ne serait que partiel, les deux types d'aménagement resteraient possibles avec des poches non constructibles en dehors des secteurs d'accueil.

⁸⁸ Jean COURRECH, o.c., p. 11.

Cette incertitude quant à l'aménagement futur est probablement complexe à gérer et pose à tout le moins question au regard de l'évaluation des incidences de ce type de prescriptions du PLU.

On retrouve le mécanisme de glissement des droits de construire dans le mécanisme du remembrement-aménagement en droit français. Toutefois, dans ce type d'opération, on réalise un glissement anticipatif des droits de construire qui ne sont pas encore attribués par le PLU. L'idée est de considérer que, dans le cadre de la révision du PLU, la commune va créer de nouvelle zone à urbaniser. Il ne s'agit nullement de transférer le COS de la zone agricole concernée par le remembrement. Nous avons vu que ce COS n'existait pas pour les zones agricoles. Cela étant, il n'est pas exclu que les propriétaires de terrains en zone agricole possèdent par ailleurs des terrains à bâtir qu'ils proposent en échange dans l'opération de remembrement-réaménagement.

Cette dernière devient alors une opération doublement mixte : non seulement il y a un remembrement parcellaire dans la zone agricole et dans la ou les zones à urbaniser, d'un côté, mais, de l'autre côté, il y a également dans la ou les zones à urbaniser un transfert de droits de construire existants en dehors de la zone agricole et création de nouvelles superficies urbanisables.

En ce qui concerne les modalités de ces opérations de remembrement ou assimilées, on notera la grande diversité des situations et des modalités de fonctionnement.

On a vu que, en ce qui concerne le transfert des droits, cela va, pour un propriétaire, de l'apport dans le « pot commun » de son droit de propriété en vue d'un échange, à la cession du droit de construire sous la forme d'un transfert de COS combiné à la constitution d'une servitude *non aedificandi* du terrain qui a « perdu » son COS, en passant par des mécanismes de délaissement du droit de propriété moyennant indemnité ou, solution ultime, par l'expropriation.

On a vu également qu'il existe une grande diversité dans l'imbrication des pouvoirs publics dans le processus de remembrement. Parfois, les autorités administratives sont totalement absentes comme dans le cas des associations foncières urbaines libres en France. Parfois elles interviennent sous forme d'autorisation, comme en matière de transfert de COS ou d'AFU autorisée. Parfois les autorités publiques prêteront leur concours pour faciliter l'opération. Le plus souvent, elles seront-elles-mêmes actrices voire investiront dans l'opération tantôt sous forme d'aides financières directes ou indirectes par la prise en charge des équipements de viabilisation des zones constructibles, soit sous la forme de la prise en charge du coût de l'opération qu'il s'agisse de frais financiers liés au processus, ou pour couvrir les éventuelles soultes à payer à certains propriétaires. Mais les pouvoirs publics pourraient aussi être de véritables partenaires comme l'illustrent certaines AFU en France.

Un dernier point doit être relevé. Il s'agit de la possibilité de recourir le cas échéant au mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour permettre la réalisation complète de l'opération de remembrement. Nous avons vu que l'on peut recourir à l'expropriation dans le cadre des opérations de remembrement-relotissement prévue aux articles 72 et suivants du CWATUPE même si la sécurité juridique recommanderait de le spécifier sans équivoque. Certaines opérations de remembrement l'excluent. C'est le cas de celles menées par les AFU libres en

France. On a vu aussi que, toujours en France, les AFU autorisée sont assimilées à des établissements administratifs publics et que le législateur leur reconnaît le pouvoir d'exproprier eux-mêmes.

Préalablement à l'expropriation, on notera aussi, toujours à propos des AFU autorisées, le mécanisme de délaissement qui permet à un propriétaire de ne pas adhérer à une opération de remembrement et de laisser son bien à l'AFU moyennant indemnité.

3. LE REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT EN TANT QU'OUTIL DE POLITIQUE FONCIERE A METTRE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE CERTAINES REVISIONS DE PLANS DE SECTEUR

Sur la base de l'analyse qui précède, la proposition porte sur un mécanisme de remembrement-relotissement adapté à mettre en place dans le cadre de certaines révisions de plans de secteur voire pour éviter le paiement des indemnités liées aux moins-values que de telles révisions peuvent engendrer.

3.1 LES OBJECTIFS DES OPERATIONS DE REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT

On voit bien quels sont les objectifs du remembrement-relotissement en tant qu'outil de politique foncière à mettre en œuvre dans le cadre de certaines révisions de plans de secteur.

Il s'agit non pas de réaliser telle ou telle opération d'aménagement du territoire – encore que cet objectif ne soit pas incompatible avec cette politique – comme la réalisation, par exemple, d'une zone d'activité économique ou d'un complexe immobilier.

Il s'agit de permettre à la Région wallonne de se libérer partiellement de la contrainte financière que représente l'indemnisation des propriétaires, victimes d'une moins-value au sens de l'article 70 du CWATUPE suite à une désurbanisation de leur bien décidée par le biais d'une révision du plan de secteur.

Si le mécanisme est, comme pour le remembrement-relotissement des articles 72 et suivants du CWATUPE ou pour le remembrement des biens ruraux, fondé sur la redistribution des parcelles appartenant aux propriétaires concernés, cette redistribution s'opérera dans le cadre d'un échange entre deux périmètres et non plus un seul comme cela se fait dans les deux autres cadres de remembrement.

En effet, et ceci constitue incontestablement la limite du mécanisme, l'opération implique un périmètre à désurbaniser et un périmètre à urbaniser, les propriétaires du premier périmètre étant appelés à se substituer – et inversement – aux propriétaires du deuxième périmètre. De ce fait, aucun propriétaire ne serait lésé, même si, à l'évidence, l'opération ne plaira pas nécessairement à tous, comme l'illustrent, par exemple, les expériences en matière de remembrement-aménagement en France.

La limite du mécanisme est que celui-ci ne peut évidemment trouver à s'appliquer si la révision ne porte que sur une désurbanisation sans urbanisation nouvelle équivalente. Nous avons vu que, en droit français, plusieurs opérations de remembrement sont fondées, d'une certaine façon, sur la désignation de deux périmètres : l'un destiné à l'urbanisation, l'autre aux activités agricoles ou aux activités « naturelles et forestières ».

Certains y verront une opération conforme à ce qu'exige l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o, du CWATUPE à savoir la compensation par désurbanisation équivalente en cas d'urbanisation nouvelle.

Le mécanisme est similaire mais le point de départ est différent. Dans le cas de l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o, la désurbanisation n'est que la conséquence d'une urbanisation nouvelle. Dans le mécanisme proposé, c'est la désurbanisation qui est l'objectif et l'urbanisation nouvelle n'est « que » sa conséquence.

Ceci correspond à la réalité de terrain : quand une commune, pour telle ou telle raison, décide de désurbaniser un périmètre de son territoire, elle examine systématiquement les localisations possibles d'une urbanisation nouvelle à laquelle elle estime qu'elle a droit.

3.2 LA DETERMINATION DES PERIMETRES

Le mécanisme proposé étant fondé sur la détermination en principe de deux périmètres – un périmètre à désurbaniser et un périmètre à urbaniser -, il y a lieu d'arrêter les critères à prendre en compte pour la fixation desdits périmètres, à l'instar, par exemple, de ce qui se fait en France, pour les opérations de remembrement-aménagement ou pour celles de transfert de COS.

3.2.1 Le nombre de périmètres

En réalité, même si la proposition est présentée sur la base de deux périmètres étroitement liés, rien n'exclut – et on peut même imaginer que ce sera le plus souvent le cas – que l'opération, sous l'angle de la détermination des périmètres, sera plus complexe.

En effet, les communes pourraient être tentées de modifier la répartition des zones urbanisables et des zones non urbanisables par petites touches – comme cela est recommandé pour les transferts de COS en France -, qui seraient autant de rectifications du zonage en vigueur.

Cela pourrait donc impliquer, surtout pour les périmètres à désurbaniser, que l'objectif soit de désurbaniser une mosaïque de périmètres limités tout en n'excluant pas une désurbanisation de périmètres plus importants.

Le même raisonnement pourrait être tenu en ce qui concerne la fixation des périmètres à urbaniser : soit on opère par rectifications ponctuelles, soit on choisit un périmètre d'un seul tenant.

Le choix à opérer sera évidemment fonction des objectifs d'aménagement du territoire poursuivis.

3.2.2 Les critères de détermination

Il doit s'agir de critères purement urbanistiques, sans nul doute.

Comme le souligne le Conseil d'Etat, la révision d'un plan d'aménagement – nous sommes par hypothèse dans ce cas de figure – doit se faire pour un meilleur aménagement du territoire dans l'intérêt général.

L'idée serait donc d'identifier les terrains, d'une part, à désurbaniser et, d'autre part, ceux qui seraient à urbaniser.

3.2.2.1 Les critères de désurbanisation

Le critère premier assez évident est celui de l'inadéquation du ou des périmètres actuellement urbanisables. Plusieurs cas de figure se présentent. Nous pensons aux zones urbanisables en ruban, aux zones urbanisables éloignées de noyaux existants ou aux zones urbanisables présentant des contraintes naturelles, technologiques ou techniques importantes.

a) Les développements linéaires

Le CWATUPE s'est clairement prononcé contre le développement linéaire comme forme d'urbanisation nouvelle.

Le décret du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, a en effet inscrit à l'article 46 du CWATUP, le principe selon lequel « *l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie* ». La volonté du législateur wallon est clairement de prôner une urbanisation compacte en voulant éviter un aménagement urbain de constructions en ruban le long d'une voirie.

Cette disposition a donné lieu à une interprétation particulière de la part du Conseil d'Etat. En effet, sur la base de ce libellé en vigueur à l'époque, le Conseil d'Etat a estimé que l'inscription d'une zone d'activité économique le long d'une voirie, même si cette zone avait plus de 500 mètres de profondeur et permettait à l'intérieur de cette zone la construction de bâtiments en arrière parcelle par rapport à la voirie existante avait néanmoins la forme d'un développement linéaire¹. Le Conseil d'Etat a donc annulé la révision du plan de secteur.

Cet arrêt est à l'origine de la modification de l'article 46, §1^{er}, al. 2, 2°, par le décret RESAter du 30 avril 2009. Dorénavant, il est prévu, dans le CWATUPE, que « *l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'une urbanisation en ruban le long de la voirie. Par urbanisation en ruban, on entend l'inscription d'une zone dont la forme, par sa profondeur, sa longueur et le rapport entre ces deux éléments, ne permet que le développement d'un front bâti unique, à l'exclusion d'une composition urbanistique s'organisant autour d'un nouveau réseau viaire* ».

Le nouveau libellé devrait éviter les interprétations divergentes à ce sujet. Et ce d'autant plus que, entre-temps, le Conseil d'Etat a lui-même opté pour un revirement de jurisprudence en considérant, sur la base de l'ancien libellé et face à une situation équivalente à celle à laquelle il était confronté dans son arrêt précédent, que tel n'était pas le cas d'une nouvelle zone d'activité économique mixte, ayant « *deux accès à la nouvelle voirie de contournement de Jodoigne, chacun de ces accès desservant un réseau de voiries internes propre à chaque moitié de cette nouvelle zone; qu'il apparaît ainsi que l'inscription de la nouvelle zone en cause ne prend pas la forme d'un développement linéaire le long de la voirie, l'acte attaqué prévoyant déjà qu'il y aura des voiries internes à la zone* »².

¹ C.E., n° 166.256, 21 décembre 2006, Leporck et Delfosse.

² C.E., n° 208.693, 4 novembre 2010, asbl SOS Ruralité Brabant wallon Est et crts.

On pourrait donc sélectionner, en vue de leur désurbanisation, les tronçons de zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural présentant la forme d'un développement linéaire au sens de l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 2^o, du CWATUPE et dont la mise en œuvre concrète de l'urbanisation n'a pas encore eu lieu.

b) Les zones urbanisables éloignées

Le deuxième cas de figure de zones urbanisables inadéquates est celui de zones qui, bien que ne se présentant pas sous la forme d'un ruban, se trouvent éloignées des noyaux d'habitat plus importants.

Cela concerne plus spécifiquement des zones d'habitat et des zones d'habitat à caractère rural. Mais on trouve aussi, dans cette catégorie, pas mal de zones d'aménagement communal concerté. On peut évidemment discuter du caractère urbanisable certain des ZACC compte tenu du libellé même de l'article 25, al. 4, du CWATUPE qui fait de la ZACC une zone potentiellement urbanisable ou non urbanisable. C'est évidemment un élément qu'il conviendra de prendre en compte dans l'estimation de la valeur des terrains concernés, valeur qui entrera en ligne de compte dans le processus d'échange lié au remembrement-relotissement.

Cependant, l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o, du CWATUPE considère que l'affectation d'une ZACC en zone non urbanisable est une compensation planologique. En d'autres termes, une urbanisation nouvelle peut être le corollaire de la suppression d'une ZACC.

Le même raisonnement pourrait valoir pour certaines zones de loisirs.

Pour les zones d'activité économique, le relatif isolement d'une zone pourrait en revanche être un atout à conserver si cette zone est destinée à recevoir des activités entraînant des inconvénients de voisinage non négligeables.

c) Les zones urbanisables soumises à des contraintes naturelles, technologiques ou techniques

On sait qu'il existe de nombreux périmètres qui sont soumis à des contraintes naturelles, technologiques ou techniques.

L'article 40, § 1^{er}, 5^o, du CWATUPE mentionne, parmi les périmètres qui peuvent être inscrits en surimpression au plan de secteur, les périmètres « *de risque naturel ou de contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers ou le risque sismique* ».

Par ailleurs, les articles 136 et 136*bis* du même Code mentionnent la problématique des établissements présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, parmi lesquels les établissements Seveso. Ces établissements sont entourés de zones dites vulnérables au sein desquels l'urbanisation est soit interdite, soit réglementée.

L'article 136 mentionne également spécifiquement les sites Natura 2000.

Une désurbanisation peut d'autant plus s'envisager dans ces différents cas que l'article 70, dernier alinéa, 10^o, du CWATUPE prévoit explicitement qu'aucune indemnité n'est due, nonobstant le changement d'affectation opéré par la révision du

plan de secteur, pour toute « *interdiction de bâtir ou de lotir sur un terrain exposé à un risque ou une contrainte visée à l'article 136* ».

Ceci n'empêche nullement que ce type de désurbanisation puisse être prise en compte au titre des compensations visées à l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3°.

Aux contraintes naturelles et technologiques, on peut ajouter les contraintes techniques qui font qu'un terrain ne répond pas aux critères classiques du terrain constructible. Ce sera le cas des terrains dont la pente est accentuée, dont le sol et le sous-sol sont impropres à recevoir des constructions voire dont l'égouttage est quasi-impossible et que l'épuration individuelle n'est pas opportune.

3.2.2.2 Les critères d'urbanisation

Pour déterminer les nouveaux secteurs urbanisables, deux éléments doivent être pris en compte : la localisation des secteurs urbanisables et la superficie à urbaniser.

a) La localisation des zones à urbaniser

Nous ne nous étendrons pas sur le choix des zones à urbaniser. De multiples critères peuvent entrer en ligne de compte. Il s'agit en outre d'une analyse à réaliser au cas par cas.

b) La superficie à urbaniser

En revanche, en ce qui concerne la superficie à urbaniser, plusieurs observations peuvent être formulées.

La première est évidemment liée à la superficie des zones urbanisables qui seraient à désurbaniser.

En d'autres termes, dès lors que l'objectif est de ne pas indemniser les propriétaires dont les terrains sont désurbanisés, il faut prévoir de nouvelles zones urbanisables susceptibles de constituer une manne d'échange suffisante.

Il faudra, dans ce contexte, tenir compte de la valeur effective du terrain urbanisable qui est désurbanisé. Nous venons en effet de voir que certains terrains urbanisables au plan de secteur étaient en réalité non urbanisables en raison de contraintes. Par ailleurs, certains terrains objectivement constructibles en zone urbanisable à désurbaniser pourraient avoir une valeur moindre en raison d'une série de critères comme l'éloignement, l'absence ou la faiblesse des équipements de viabilisation ou encore leur statut en zone d'aménagement communal concerté qui, les chiffres le montrent, ont une valeur moindre que ceux qui se trouvent en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural.

Tout ceci pourrait, dans des cas assez fréquent, amener au constat que l'on pourrait, sans spolier les propriétaires concernés, urbaniser moins que ce que l'on désurbanise compte tenu du différentiel de valeur entre la valeur globale du ou des périmètres à désurbaniser par rapport à la valeur d'un périmètre équivalent à urbaniser.

Faut-il dès lors prôner une urbanisation moins étendue que la superficie désurbanisée ?

Pas nécessairement.

En effet, compte tenu de la règle de l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o, du CWATUPE, nous pensons qu'une urbanisation équivalente au mètre carré près se justifie. Deux raisons à cela.

La première tient au financement des opérations de remembrement-relotissement.

Ce sont des opérations - l'analogie avec les opérations de remembrement des biens ruraux le démontre - qui engendrent des frais. Outre les frais administratifs et procéduraux non négligeables, il y a les frais liés à l'équipement éventuel de la nouvelle zone à urbaniser. En effet, il n'est pas exclu que, dans certains cas, des terrains à désurbaniser sont en fait suffisamment équipés que pour être considérés comme terrains à bâtir notamment au sens de l'article 128, § 1^{er}, du CWATUPE alors que la zone à urbaniser, quoique mieux localisée, n'est pas équipée à suffisance. Cet équipement pourrait s'avérer nécessaire pour pouvoir opérer un échange équivalent dans l'opération de remembrement-relotissement. Cet équipement pourrait être à charge du pouvoir public opérant le remembrement-relotissement.

Or si, globalement, la superficie nouvellement urbanisée dépasse ce qui doit être échangé pour assurer aux propriétaires concernés un patrimoine équivalent, le surplus urbanisable pourrait entrer dans le patrimoine de l'opérateur public qui y trouverait la source de financement nécessaire.

Par ailleurs, à supposer que même ce surplus ne soit pas nécessaire, du moins dans sa globalité, il pourrait permettre aux pouvoirs publics de se doter de terrains affectables à des équipements de service public ou communautaires ou constituer une réserve foncière.

Si le bon aménagement des lieux recommande que l'on n'urbanise pas de manière équivalente à l'urbanisation, ce serait l'occasion d'alimenter une banque de compensation à l'instar de *mitigation banking* environnemental¹. En effet, on pourrait « stocker » le solde de désurbanisation qui ne doit pas être indemnisé pour constituer une réserve d'hectares qui pourraient être pris en compte pour compenser une urbanisation nouvelle ailleurs et future.

3.3 LES MODALITES DU MECANISME ET DE LA PROCEDURE

¹ Francis HAUMONT, « Coût et emprise foncière des compensations environnementales », Etudes Foncières, n° 125, janvier-février 2007, pp. 17 et s ; Ghislain GENIAUX, « Le *Mitigation Banking* : un mécanisme décentralisé au service des politiques de *no net loss* » in Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats, INRA, Paris, 2002, p. 57 et s.

L'idée est de ne pas innover dans le domaine et de s'inspirer des mécanismes similaires bien rodés qui existent déjà. En particulier, il existe en Belgique une grande expérience des remboursements de biens ruraux dont on pourrait largement s'inspirer pour la mise sur pied des opérations de remembrement-relotissement telles que nous les proposons.

3.3.1 Les formalités préalables

On peut évidemment s'inspirer du mécanisme des formalités préalables en vigueur pour les opérations de remembrement rural. Mais, compte tenu de ce que l'opération se fera simultanément à une révision du plan de secteur, le cas échéant, par un plan communal d'aménagement révisionnel (PCAR), il conviendra de coupler les formalités du remembrement-relotissement avec celle de la révision du plan de secteur. On pourrait également coupler l'opération avec un plan d'expropriation.

3.3.1.1 Une décision gouvernementale préalable

Il faudrait donc prévoir une décision préalable du Gouvernement sur l'utilité de l'opération de remembrement-relotissement prise sur la base d'un dossier administratif. C'est un mécanisme proche aussi de ce que prévoit l'article 49*bis* du CWATUPE pour le PCAR. Ce mécanisme pourrait d'ailleurs formellement être intégré dans l'article 49*bis* dans l'hypothèse où l'opération se ferait par le biais d'un PCAR.

L'initiative de l'opération pourrait revenir à la commune ou au Gouvernement.

Il paraît indispensable, compte tenu de la nécessité de réviser le plan de secteur, de prévoir l'intervention soit de la Région wallonne, pour l'élaboration de l'avant-projet de révision du plan de secteur, soit celle d'un auteur agréé pour un PCAR.

Le dossier administratif devrait comporter au minimum un plan parcellaire déterminant les périmètres concernés – au moins deux : celui concerné par la désurbanisation et celui concerné par l'urbanisation nouvelle. Ce plan comportera la liste des biens concernés et leur propriétaire ou occupants selon les indications cadastrales.

Mais le dossier administratif devrait aussi comporter un exposé des motifs de l'opération projetée. Cet exposé soulignera d'office et systématiquement le fait que l'opération ne créera aucune moins-value chez les propriétaires ou occupants concernés. L'exposé des motifs devra également se prononcer sur les options d'aménagement du territoire au sens large du terme qui sous-tendent le projet de remembrement-relotissement. En d'autres termes, il conviendra de motiver aussi bien la désurbanisation que les urbanisations nouvelles.

Cela se traduira par un avant-projet de plan.

Le cas échéant, le dossier pourrait comporter un plan d'expropriation permettant, si nécessaire, de régler des situations spécifiques.

3.3.1.2 Une enquête préalable auprès des intéressés

Le mécanisme de l'enquête publique, avec notification aux intéressés, tel qu'il est en vigueur en matière de remembrement rural est important puisqu'il permet à toutes personnes intéressées de soulever d'éventuelles erreurs dans le plan parcellaire ou dans la liste des propriétaires et occupants.

3.3.1.3 La décision gouvernementale

Le processus devrait aboutir à une décision du Gouvernement sur l'utilité du remembrement-relotissement, son périmètre et sur l'avant-projet de désaffectation-réaffectation.

3.3.2 Le projet de remembrement-relotissement

3.3.2.1 La désignation d'un opérateur

Comme les exemples belges et étrangers le montrent, les opérations de remembrement nécessitent l'intervention d'un opérateur.

Tout est imaginable dans ce domaine.

Cela pourrait être le comité de remembrement au sens de la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux. Ce type de comité a effectivement une expérience certaine sur la manière dont un remembrement rural doit s'opérer. Or, dans le cadre de l'opération de remembrement-relotissement telle que nous la proposons, il y a un volet de remembrement rural par hypothèse aussi important que la réaffectation des terres urbanisables.

Le fait que, le cas échéant, le comité de remembrement n'ait pas véritablement d'expertise pour les options d'aménagement du territoire et de réaffectation n'est pas un obstacle compte tenu du fait que le projet de remembrement-relotissement, sous l'angle de l'urbanisme, se fait à l'intervention d'un auteur agréé.

On peut imaginer de faire intervenir un autre opérateur qui pourrait être la régie foncière régionale pour les révisions de plans de secteur ou la régie foncière communale pour les PCAR.

3.3.2.2 L'évaluation des incidences environnementales

Les opérations de remembrement-relotissement sont d'office soumises à étude d'incidences sur l'environnement¹. Par ailleurs, la révision des plans de secteur nécessite, selon la procédure suivie, soit une étude d'incidences, soit un rapport sur les incidences environnementales du projet.

¹ AGW 4 juillet 2002, rubrique 01.81.

Cette formalité doit donc être suivie dans le cadre d'une opération de remembrement-relotissement.

3.3.2.3 La classification des terres

A l'instar de ce qui se fait pour le remembrement rural, il faut prévoir une procédure de classification des terres en fonction, pour celles qui sont en zone agricole ou en zone d'espace vert, de leur valeur agricole et, pour celles qui sont en zones urbanisables, de leur valeur vénale.

Il est évident que la méthodologie suivie par les comités de remembrement pour les opérations visées par la loi de 1970 peut être retenue pour le volet « remembrement rural » du remembrement-relotissement.

Pour ce qui est du remembrement des terrains urbanisables, une méthode similaire à celle qui est utilisée en matière d'expropriation peut s'avérer parfaitement adéquate.

3.3.2.4 Le projet de relotissement

Le volet relotissement des terrains agricoles et des terrains urbanisables est évidemment fondamental.

L'idée est évidemment que la redistribution se fera au prorata de la valeur des biens apportés par chacun des propriétaires.

A l'instar de ce qui est prévu en matière de remembrement rural, il ne faut pas nécessairement exclure le paiement par certains propriétaires d'une soulte.

Comme nous l'avons relevé, il est possible voire probable que la valeur des terrains urbanisables avant la révision du plan de secteur soit de valeur moindre que ceux à urbaniser nouvellement suite à la révision du plan de secteur.

Comme l'objectif est de donner à chacun un bien de même valeur, il devrait être possible de donner aux propriétaires des terrains urbanisables un terrain d'une superficie éventuellement moindre mais d'une même valeur.

Il paraît important que, comme en matière de remembrement rural, l'opérateur public puisse le cas échéant devenir propriétaire de certains terrains, ce qui pourrait financer le coût administratif, voire une partie du coût d'équipement, de l'opération. Cela pourrait aussi permettre certains aménagements ou constructions de service public ou d'intérêt communautaire.

A l'instar de ce que l'on trouve régulièrement dans les opérations de remembrement notamment à l'étranger, il peut être utile de prévoir une procédure de délaissement permettant à un propriétaire de céder à l'opérateur public son bien à la valeur déterminée dans la procédure de classement des apports.

3.3.2.5 L'enquête publique

L'ensemble du dossier comprenant le projet de révision du plan de secteur ou le projet de PCAR accompagné de l'étude des incidences sur l'environnement ou du rapport sur les incidences environnementales, mais aussi du dossier de relotissement fait l'objet d'une enquête publique conformément au droit commun.

3.3.3 La décision de révision et de remembrement-relotissement

Au terme de la procédure, il appartiendra au Gouvernement, selon les modalités du CWATUPE d'arrêter la révision définitive du plan de secteur ou d'approuver le PCAR. Ce dernier devra évidemment être précédé d'une adoption par le conseil communal conformément aux dispositions actuellement en vigueur.

L'arrêté du Gouvernement devrait aussi porter sur l'adoption définitive du remembrement-relotissement.

L'arrêté pourrait aussi porter sur le plan d'expropriation si celui-ci fait partie du dossier initial.

3.4 LE CONTENTIEUX

Il conviendra de s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à prévoir pour les opérations de remembrement-relotissement un contentieux spécifique similaire à celui en vigueur en application de la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux.

4. CONCLUSIONS

Au terme de ce rapport, il apparaît que le remembrement-relotissement constitue incontestablement une piste à explorer pour résoudre l'épineux problème de la création de moins-values foncières à l'occasion de la révision des plans de secteur et de leur indemnisation obligatoire, même si celle-ci est conditionnelle.

Nous sommes conscients de la lourdeur de l'opération. L'expérience des remembrements ruraux est là pour le confirmer.

Cela étant, on connaît aussi la lourdeur du processus de révision des plans de secteur.

Dès lors, si l'on couple, *ab initio*, une procédure de révision du plan de secteur avec celle d'un remembrement-relotissement, il n'est pas certain qu'en termes de délai, la procédure globale serait très nettement plus longue que celle nécessaire pour la révision proprement dite du plan de secteur.

Si la question du délai est gérable, il ne faut pas non plus sous-estimer l'ampleur du travail administratif que requiert le remembrement-relotissement proprement dit.

Il nous paraît toutefois que ce « prix » à payer est à mettre en balance avec les avantages incontestables de la formule, avantages liés à la liberté sans commune mesure plus large que la Région wallonne aura pour orienter l'aménagement futur de son territoire par la révision des plans de secteur.

5. BIBLIOGRAPHIE

- A. BONNARD, « Le charme discret des AFU de remembrement », *Etudes Foncières*, 1994, n° 64
- J. COURRECH, « Reports et transferts de COS », *Juris-Classeur Construction-Urbanisme*, fasc. 8, 2005
- X. COUTON, « Remembrement-aménagement », *Juris-Classeur Construction-Urbanisme*, fasc. 10, 2003
- Crédit communal de Belgique, « Remembrement et environnement », 1979, 98 p.
- A. DELIEGE, « Quelques aspects civils du remembrement et du relotissement dans la loi du 29 mars 1962 », *Ann. Dr. Liège*, 1973, pp. 165-201
- A. DELPIROU et H. NESSI, « Transferts de droits à bâtir – effets pervers du mécanisme de « compensation » à Rome », *Etudes Foncières*, n° 151, mai-juin 2011
- J-P. DEMOUVEAUX, « Qui a le droit de construire en zone agricole », *Etudes Foncières*, 2001, n° 92
- G. GENIAUX, « Le *Mitigation Banking* : un mécanisme décentralisé au service des politiques de *no net loss* » in *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats*, INRA, Paris, 2002, pp. 57 et s.
- F. HAUMONT, *Les espaces collectifs privés, au-delà de la copropriété*, Oyez, Leuven, 1978
- F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Story-Scientia, Bruxelles, 1990, 577p.
- F. HAUMONT, « Les limitations du droit de propriété immobilière » in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale, mutations et limites d'un droit fondamental*, Académia-Bruylant, Louvain-la-Neuve et Bruxelles, 1995, p. 87-123
- F. HAUMONT, « Belgique : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme » in *L'indemnisation des servitudes d'urbanisme en Europe*, *Droit et ville*, n°48, 1999, p. 39-91
- F. HAUMONT, « Coût et emprise foncière des compensations environnementales », *Etudes Foncières*, n° 125, janvier-février 2007, pp. 17 et s.
- M. HEYERICK, *Le remembrement rural en Belgique – aspects juridiques*, Ed. Story-Scientia, Bruxelles, 1986, 176 p.
- J. HUGOT, « Les associations foncières urbaines », *Juris-Classeur*, Fasc. 20-10, 20/20, 20/30 et 20/40, 2006
- H. JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2008
- M. LIBES, *Le droit de l'aménagement foncier agricole et forestier – un remembrement tourné vers l'environnement*, Berger-Levrault, Paris, 2011, 474 p.
- A.-F. MARIQUE, Z. LEJEUNE, J.-M. HALLEUX, J. TELLER et Q. MICHEL, « Le remembrement urbain », *Note de recherche, CPDT*, n° 12, mai 2010, p. 26

- E. MICELLI, *La négociation des droits à bâtir en Italie*, Etudes Foncières, n° 82, printemps 1999, pp. 17-22
- B. PAQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Larcier, Bruxelles, 2001
- M. PÂQUES, "Servitudes légales d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.*, 1983, p. 193
- M. PÂQUES, « Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation » *in Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 239-294
- M. PÂQUES, « Propriété, privations et servitudes de droit public. Quels biens, quel équilibre, quelle compensation ? Morceaux choisis » *in Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, CUP, Larcier, Bruxelles, 2005, p. 115-172
- M-A. PHILIPPE et N. POLOMBO, « Soixante année de remembrement – essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France », Etudes Foncières, n°140, juillet-août 2009
- J-P. POUYET, « Remembrement-aménagement, les conditions de faisabilité », Etudes foncières, n° 32, sept. 1986
- V. RENARD, « Où en est le système des transferts de COS ? », Etudes Foncières, n° 82, printemps 1999, pp. 8-16.
- P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 4^{ème} éd., 2008
- A.L. STRONG, « Transfert de COS aux Etats-Unis », Etudes Foncières, n° 30
- Union des Villes et des Communes belges, « Le remembrement urbain volontaire en tant que moyen de réalisation de l'aménagement ou de la rénovation du territoire », doc. ronéo, 1975
- M. VERDUSSEN et D. RENDERS, « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire », *in Droits fondamentaux, urbanisme et Environnement, Amén.-Env.*, n° spéc. 1996, p. 195-214
- F. WASTIELS, *Manuel administratif de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, feuillets mobiles

Chapitre IX : FISCALITE FONCIERE

1. INTRODUCTION	243
2. FISCALITÉ FONCIÈRE – ÉTAT DE LA QUESTION.....	243
2.1 ARCHITECTURE DE LA FISCALITÉ FONCIÈRE ET ASPECTS BUDGÉTAIRES	243
2.1.1 <i>L'immobilier bâti ou non est imposé chaque année tout au long de sa détention :</i>	244
2.1.2 <i>L'impôt peut être ponctuel et viser certains comportements particuliers :</i>	245
2.2 ROLES ET OBJECTIFS DE FOND.....	246
2.3 EQUILIBRES ET IMPACTS GENERAUX A PRENDRE EN COMPTE	247
3. AGIR EN REFORMANT LE PRECOMPTE IMMOBILIER	248
3.1 DESCRIPTION DU REGIME ACTUEL : PRECOMPTE IMMOBILIER ET REVENU CADASTRAL	248
3.2 DEFAUTS DU SYSTEME ACTUEL ET INTERET A TRAITER CETTE MESURE EN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	251
3.2.1 <i>Défauts liés à la définition et à la mauvaise mise à jour de la matrice.....</i>	251
3.2.2 <i>Défauts liés à l'absence de péréquation.....</i>	253
3.3 ANALYSE DES PROPOSITIONS DE L'UCVW	254
3.3.1 <i>Les mesures rectificatives :</i>	255
3.3.2 <i>Les systèmes alternatifs au RC.....</i>	258
3.3.3 <i>Péréquation cadastrale : et pourquoi pas ?</i>	262
3.4 AUTRES PISTES	263
3.4.1 <i>Ajustements minimales du précompte actuel.....</i>	263
3.4.2 <i>Utilisation des loyers réels</i>	263
3.4.3 <i>Les loyers réels comme nouvelle assiette / Quid de l'immobilier en tant qu'investissement ?</i>	264
3.4.4 <i>La taxe d'habitation</i>	266
3.5 LE CAS PARTICULIER DU NON-BATI.....	269
3.5.1 <i>L'actuel précompte immobilier sur le non bâti</i>	269
3.5.2 <i>Une définition facteur de rétention.....</i>	270
3.5.3 <i>Trois solutions envisageables:</i>	271
3.6 ELEMENTS CONCLUSIFS	280
3.6.1 <i>Péréquation vs alternatives</i>	280
3.6.2 <i>Efficacité de la réforme et répartition des rôles.....</i>	282
3.6.3 <i>En attendant la révolution.....</i>	283
3.6.4 <i>La place du PRI réformé dans la politique foncière en RW.....</i>	283
3.6.5 <i>Pression fiscale constante ou nouvelles recettes.....</i>	284
3.6.6 <i>De la nécessité de disposer de données précises et de développer une expertise en matière d'évaluation immobilière.....</i>	284
4. AGIR VIA LES DROITS D'ENREGISTREMENT	285
4.1 LA MOBILITE, LE POURQUOI DE LA DISCUSSION SUR LES DROITS DE MUTATIONS.....	285
4.2 PRINCIPE DE BASE ET COMPETENCE REGIONALE	287
4.3 REFORMES DANS LES AUTRES REGIONES.....	288
4.3.1 <i>En Région flamande</i>	288
4.3.2 <i>En Région bruxelloise : abattement.....</i>	293
4.4 EN REGION WALLONNE.....	296
4.4.1 <i>Régime actuel</i>	296
4.4.2 <i>Tentative d'application de la portabilité en Région wallonne et coût de la mesure</i>	298
4.5 MISE EN PERSPECTIVE.....	298
4.5.1 <i>Critique et perspectives des solutions étudiées eu égard à un objectif d'urbanisation durable ...</i>	299
4.5.2 <i>Impact sur les prix.....</i>	302
4.5.3 <i>Capacité à influencer sur les comportements</i>	303
4.6 CONCLUSION	303
5. AGIR VIA LA TAXATION DES PLUS-VALUES DE VENTES FONCIÈRES	303
5.1 RÉGIME ACTUEL	303
5.2 SYNTHÈSES DES ENSEIGNEMENTS ISSUS DU PRÉSENT RAPPORT	305

5.2.1	<i>La taxation des plus-values de ventes immobilières pour lutter contre la rétention</i>	306
5.2.2	<i>La taxation des plus-values en cas de changement d'affectation</i>	306
5.2.3	<i>La taxation de la plus value en cas de réforme du précompte</i>	308
5.3	LES CHARGES D'URBANISME, UNE FORME DE TAXATION SUR LES PLUS-VALUES.....	309
5.4	UNE TAXATION DE LA PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE À LA PLACE DES DROITS D'ENREGISTREMENT OU DE... 309	
5.5	MISE EN PERSPECTIVE.....	311
6.	AGIR VIA LA TVA	313
7.	SYNTHÈSE ET CONCLUSION GÉNÉRALE	314
8.	BIBLIOGRAPHIE	319

1. INTRODUCTION

La fiscalité foncière occupe une place de choix dans le dispositif foncier. « Sans mesures fiscales, pas de politique foncière est-on tenté de dire.»¹ Outre un rôle de financement public, les mesures fiscales peuvent : porter directement sur le foncier, influencer son usage, encourager ou décourager certaines opérations mais aussi générer des moyens financiers allouables à l'action foncière. En somme, les mesures fiscales ont le potentiel d'avoir une incidence sur le développement territorial. Une première fin de se travail sera d'évaluer la capacité du système fiscale foncier actuel à atteindre cet objectif. Proposer des pistes de réflexion et des solutions concrètes pour améliorer l'existant en est un autre enjeu.

Nous le disions en septembre, « l'intention n'est pas de tout traiter, ce qui nécessiterait l'adoption d'un thème de recherche spécifique ». Assez logiquement vu l'orientation « politique foncière au service du logement » prise par la recherche, nous faisons le choix de restreindre le champ de l'étude à la fiscalité foncière à portée résidentielle. Nous n'évînçons pas pour autant la question de la fiscalité immobilière (qui garde d'ailleurs une place de choix dans ce travail), celle-ci étant indissociable de la fiscalité foncière, mais nous faisons systématiquement le focus sur la problématique du non bâti constructible en nous attachant à décrire ses spécificités et enjeux. L'ensemble est abordée, avec un œil d'aménageur, à la poursuite d'objectifs du développement durable : promotion de la densité, recentrage de l'urbanisation, lutte contre la rétention, réflexion autour de l'équilibre construction neuve/rénovation, utilisation parcimonieuse de la ressource foncière.

Il s'agit d'étudier l'opportunité et l'efficacité en termes d'aménagement du territoire, l'impact sur les prix du foncier et de l'immobilier, le coût, et le caractère cohérent entre elles de quelques mesures. Ainsi, seront principalement abordés le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et la taxation des plus-values de ventes foncières.

2. FISCALITÉ FONCIÈRE – ÉTAT DE LA QUESTION

2.1 ARCHITECTURE DE LA FISCALITÉ FONCIÈRE ET ASPECTS BUDGÉTAIRES

Dès lors que l'on s'intéresse à la fiscalité foncière, entendue comme la fiscalité portant sur le sol (ses revenus, sa détention, sa cession...), on s'aperçoit qu'elle n'existe pas à proprement parler, hormis via la taxe communale sur le non bâti constructible. La fiscalité foncière relève donc avant tout d' une fiscalité immobilière qui porte autant et de façon relativement similaire sur les biens immobiliers qu'ils soient bâtis ou non bâtis.

Le schéma ci-dessous reprend les différents impôts et taxes qui frappent l'immobilier en Région wallonne, selon le niveau de pouvoir percepteur et le moment du prélèvement.

¹ Extrait du programme CPDT thème 4 de septembre 2011

Niveau de pouvoir	Fédéral	Région wallonne	Commune
Acquisition/ construction	TVA (21%) -Impôt proportionnel -Construction neuve -Achat terrain et construction simultanée	Droit d'enregistrement (taux général:12.5%, taux particuliers 10, 6 et 5%) -Impôt proportionnel -base: valeur vénale -sur terrain -sur immobilier marché secondaire	
Déten-tion	IPP -Impôt progressif par tranche -Prend en compte le revenu immobilier tiré des biens bâtis et non bâtis -Importants avantages fiscaux liés à la maison d'habitation (et aux efforts en matière d'environnement) -Base d'imposition: RC indexé (majoré de 40%) ou valeur loyer net	Fonction redistributive de l'IPP (51% des recettes RW hors emprunt – budget 2010)	Taux d'additionnels à l'IPP (18% des recettes communales ordinaires budget 2009)
	TVA à 6% en cas de rénovation sous condition	PRI -Impôt proportionnel -Taux de base régional 1,25% -Sur base du revenu cadastral indexé -Sur toutes propriétés immobilière, matériel et outillage	Centimes additionnels au PRI (18% des recettes communales ordinaires budget 2009) Autres taxes communales -Sur les terrains à bâtir non bâti (en ZH ou dans lotissement) -Sur les immeubles inoccupés
Cession (/décès)	Taxation des plus-values immobilières -Au titre de revenus divers à l'IPP -Sur le bâti: 16,5% de la plus-value si revente dans les 5ans -Sur le non bâti: 33% de la plus-values si revente dans les 5 ans et 16,5% si revente dans les 5 à 8ans	Droit de succession -Impôt progressif par tranche et lien de parenté -Calculé sur la valeur vénale -De 3% sur la première tranche de 12.500€ quand conjoint à 80% sur tranche après 75.000€ quand pas de lien de parenté	

2.1.1 L'immobilier bâti ou non est imposé chaque année tout au long de sa détention :

- L'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques (IPP) a une fonction redistributive forte. 51% du budget régional wallon 2010 sont directement issus de la répartition de l'IPP.¹ Le pendant de cette péréquation verticale est la recherche d'un équilibre entre efficacité de l'imposition et garantie maximale de son équité. Le caractère progressif de l'impôt joue ici pour beaucoup. Y sont imposés tant les revenus professionnels que les revenus tirés du patrimoine mobilier et immobilier. Le revenu immobilier pris en considération pour fixer l'impôt dépend de l'usage qui est fait du bien. Il s'agit souvent du revenu cadastral (revenu locatif fictif pouvant être attendu du bien) indexé et majoré de 40%. Dans certains cas, par exemple, lorsque le bien est donné en location à une personne physique qui l'affecte à l'exercice de son activité professionnelle, ou à une société la base de taxation est le loyer réel net (de 40% de charges pour les biens bâtis ou 10% de charge pour les biens non bâtis).

¹ Rapport portant sur la délibération budgétaire n° 2010/02 ainsi que sur le projet de second ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2010 et sur les projets de budgets pour l'année 2011 de la Région wallonne, décembre 2010, p.11.

- Le précompte immobilier est un impôt régional qui vise la détention de patrimoine immobilier bâti et non bâti. L'assiette est également calculée sur base du revenu cadastral. Les entités fédérées ont également une fonction de financement des collectivités locales qui s'organise prioritairement autour du précompte immobilier. Parmi les 1,3Md perçus au titre de précompte immobilier en 2010, seuls 2% sont destinés à la Région, 61% allant vers les communes et 37% aux provinces.¹ Les recettes du PRI ne représentent que 0.5% des recettes régionales totales 2010 (hors emprunt).²

On le voit, les recettes tirées de l'imposition de l'immobilier sont capitales pour les collectivités locales. Celles-ci prélèvent des additionnels, correspondant à des montants similaires, sur les deux impôts liés à la détention de patrimoine à raison de 36% du budget dans le cas des communes.³

D'aucuns considèrent qu'il y a double imposition des revenus immobiliers.⁴ En effet, le précompte n'est pas imputable à l'IPP hormis en ce qui concerne la maison d'habitation propre et unique. En effet, seul le précompte payé pour la maison d'habitation est imputable, à hauteur de 12,5% du RC, et ce uniquement lorsqu'il y a imposition de ce bien à l'IPP. Ceci n'est plus le cas pour les emprunts contractés après le 1^{er} janvier 2005, puisque dans ce cas, le revenu cadastral de la maison d'habitation n'est plus imposable à l'IPP.

2.1.2 L'impôt peut être ponctuel et viser certains comportements particuliers :

- L'acquisition d'un bien immobilier non bâti ou sur le marché secondaire est grevée des droits d'enregistrement perçus par le pouvoir régional. Ils représentent 10.5% des recettes régionales wallonnes hors emprunt en 2010.⁵ Cette taxe est perçue par le Fédéral au profit des Régions. En cas de construction neuve ou d'achat groupé terrain et bâtiment, c'est le pouvoir fédéral qui taxe via la taxe sur la valeur ajoutée.
- Lorsqu'un bien immobilier est revendu endéans un certain délai de huit ans suivant son acquisition, l'éventuelle plus-value réalisée sur la vente est imposée à l'IPP au titre de revenu divers.
- En cas de décès du propriétaire, son capital est taxé en une fois. Ce sont les héritiers qui s'acquittent des droits de succession. Ces frais sont en ce sens assimilables à une taxe à l'acquisition. Il s'agit d'un impôt progressif par tranche et lien de parenté qui varie en ligne directe de 3 à 30% de la valeur vénale du bien. Cette taxe est perçue par le fédéral au profit des Régions. Elle représente 7,8% des recettes régionales wallonnes 2010.⁶

Enfin, les taxes communales visent des comportements bien précis et soutiennent certains objectifs de lutte contre la rétention (taxe sur le non bâti constructible) et de remise sur le marché de bâtiment (taxe sur les immeubles abandonnés).

¹ Bertholomé Amaury, Dossier fiscalité communale, Fiscalité additionnelle communale - Le Précompte Immobilier, UVCW 2011. Disponible à l'adresse : <http://uvcw.be/articles/3,725,2,0,3799.htm>

² Rapport portant sur la délibération budgétaire n° 2010/02, op. cit, p.11 et 12. Calculs propres

³ Van Overmheir Kathlyn, La place des recettes fiscales dans les recettes communales, dossier fiscalité communale, Juillet 2011. <http://www.uvcw.be/articles/3,725,2,0,3791.htm>

⁴ Dubois O., *Evaluation de 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*, UVCW, 2009. p.34. Disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf

⁵ Rapport portant sur la délibération budgétaire n° 2010/02, op cit, p.11 et 12. Calculs propres.

⁶ Ibid, p.11 et 12. Calculs propres.

2.2 ROLES ET OBJECTIFS DE FOND

La partie précédente l'a bien illustré, la fiscalité, et plus précisément la fiscalité immobilière, a un rôle premier de financement des politiques publiques. Outre cet aspect, d'autres logiques sont promues au niveau politique et transparaissent dans le système fiscal actuel.

De façon générale et de longue date, l'accession à la propriété est un objectif politique qui s'est traduit fiscalement par un régime favorable concernant la maison d'habitation. A l'impôt sur les personnes physiques, plusieurs systèmes se sont succédé.¹ L'actuel² (qui concerne les emprunts hypothécaires contractés à partir du premier janvier 2005) exonère d'une part le revenu cadastral de la maison d'habitation et d'autre part donne droit à une déduction de la base imposable des intérêts d'emprunt, des remboursements en capital ou de la prime d'assurance vie reconstituant l'emprunt ainsi que de la prime d'assurance du solde restant. Dans le même sens, les plus-values sur immeubles bâtis ne sont pas taxées dès lors qu'elles sont réalisées sur la cession de la maison d'habitation. En 2005, les différents avantages fiscaux octroyés par le Fédéral aux propriétaires ayant charge d'emprunt hypothécaire ont représenté 1.685 Md en 2003, dont 485 Mo vers la Région wallonne.³

Plus récemment, des mesures sont prises pour protéger l'environnement et favoriser la rénovation du parc immobilier.⁴ Parmi ces mesures, certaines ne sont pas en lien avec la capacité contributive des ménages.

Certaines mesures combinent plusieurs objectifs. Par exemple, la réduction de la TVA en cas de travaux de rénovation encourage à la fois la rénovation du parc mais favorise également la relance du secteur de la construction.

Enfin, et bien que nous ne rentrerons pas ici dans le menu détail ce concernant, plusieurs avantages sont octroyés pour enfants à charge et personnes handicapées. De même, certaines aides ne sont accessibles qu'aux personnes à bas revenus. Et en parallèle, une série d'incitants viennent encourager la mise en location aux sociétés immobilières sociales. D'autres avantages sont adjoints au caractère modeste des habitations, soit celles dont le revenu cadastral est inférieur à 745€.

¹ Nous n'examinons pas ici le détail de ces régimes. En ce qu'ils sont déconnecté du territoire et relève de la politique du logement. Pour plus de détails sur ce sujet, voir :

-Monnier Bernard et Zimmer Pol, Fiscalité immobilière : Le cout de la brique dans le ventre, Les échos du logement, juin 2008, p. 17-22.

-Valenduc Christian, Les incitations fiscales en faveur du logement, Les échos du logement, 2008-n°2,p.1-16.

² Mémento fiscal 2011, Service d'étude et de documentation, p.19-20 et 39-40.

³ Monnier Bernard, Zimmer Pol, Fisclaité immobilière : le coût de la brique dans le ventre, Les échos du logement, juin 2008,p.19,

Notons que le chiffre de 2Md en 2005 est cité dans : Monnier Bernard , *Quelques défi pour l'avenir ?*, Les échos des logements, décembre 2008, p.28

⁴ A titre d'exemple, nous avons relevé dans le mémento fiscal 2011 les avantages fiscaux suivant :

- Les dépenses de rénovation dans les zones d'action positive dans les grandes villes donnent droit à une déduction de 15% des travaux (de minimum 3460€) avec plafond de 690€ dès lors qu'il s'agit de l'habitation propre et unique du contribuable et qu'elle est occupée depuis quinze ans.
- Les dépense de rénovation d'habitation (pour minimum 10380€) données en location à loyer modéré bénéficie d'une déduction (de 5% des travaux réalisé avec plafond à 1040€. L'immeuble doit encore être donné neuf ans en location à une agence immobilière sociale.
- Les dépenses exposées pour les travaux visant à économiser l'énergie peuvent être déduites (taux de 40% du cout des travaux avec un plafond de 2270€/habitation.
- Les propriétaires d'habitations reconnues passives bénéficient d'une déduction de 600€ indexée pendant dix ans.

L'immobilier est donc imposé par les différents niveaux de pouvoirs, en fonction de leurs compétences et objectifs propres outre les questions de redistribution. Le pouvoir fédéral promeut l'accession à la propriété et lutte également contre d'éventuels processus spéculatifs de court terme via la taxe sur les plus-values immobilières. Quant à elles, les Régions sont en charge de l'aménagement du territoire et du logement. On peut ainsi considérer que les mesures de promotion de la rénovation actuellement octroyées par le Fédéral devraient en fait être décidées au niveau régional¹ au nom de leur compétence en logement. De même, et c'est un fondement sur lequel s'appuie la réflexion menée ici, l'imposition foncière et immobilière menée et décidée par la Région devrait dépasser la question des recettes fiscales pour inciter à des comportements plus durables.

2.3 EQUILIBRES ET IMPACTS GENERAUX A PRENDRE EN COMPTE

Aborder la fiscalité foncière, proposer des pistes d'amélioration ne peut se faire en dehors d'une prise en compte des équilibres potentiellement affectés outre les équilibres budgétaires de chaque niveau de pouvoir concerné.

La fiscalité immobilière et foncière, en offrant des avantages ou en taxant certains comportements, ne manque pas d'avoir un impact sur les prix. Ainsi, Philippe Janssens, directeur de la société de consultance Stadim, constate que la fiscalité participe de façon presque inconditionnelle à la formation à la hausse des valeurs immobilières,² et ce même lorsqu'elle offre un abattement ou une exonération d'impôt dont on pourrait a priori attendre, si pas une diminution des prix, à tout le moins un maintien à niveau constant. Toutefois, il est délicat d'isoler l'impact d'une mesure fiscale sur les prix, ceux-ci dépendant de tout un environnement exogène.³

Cet impact présumé des mesures fiscales sur la formation des prix est à mettre en parallèle avec l'effet d'aubaine, selon lequel la grande partie des efforts fait par les autorités s'adresse finalement aux ménages dont les revenus ne rendent pas indispensables les avantages fiscaux concédés. Il y a également effet d'aubaine lorsque les avantages fiscaux destinés à certains sont entièrement ou pour partie captés par d'autres. On cite souvent le cas des aides au loyer potentiellement récupérées par les bailleurs, l'abattement sur les droits d'enregistrement flamand récupéré par les vendeurs qui en profitent pour augmenter les prix.

Dans la même veine, la fiscalité immobilière a un impact sur le rendement de l'investissement immobilier, lui-même devant être mis en parallèle à celui de l'investissement mobilier. Désavantager le premier vis-à-vis du second est susceptible d'avoir des conséquences importantes au niveau du parc locatif.

¹ Valenduc Christian, *La fiscalité immobilière - réformer et clarifier les rôles*, Les échos du logement, avril 2004, p. 47.

² *Augmentation des prix, le pourquoi du comment*, Le vif, p. 44-45, février 2010, interview de Philippe Janssens, directeur de la société stadim.

³ D'autres paramètres tels que l'inflation le pouvoir d'achat, le financement sont fréquemment cités pour expliquer les basses et hausses des marchés immobiliers. Notons que les marchés fonciers réagissent un peu différemment que les marchés bâtis et très rarement à la baisse. Un effet cliquet explique ceci.

3. AGIR EN REFORMANT LE PRECOMPTE IMMOBILIER

Ce point sur la réforme du précompte immobilier prend place dans une réflexion globale sur la fiscalité foncière, au sens de fiscalité sur le non bâti. Il aborde toutefois assez largement la question du bâti, ce qui peut paraître contradictoire. Cependant et compte-tenu de la logique retenue dans les travaux existants abordant le précompte et plus largement les taxes foncières, il a semblé cohérent d'analyser cet impôt dans son ensemble, en tant qu'impôt portant sur l'immobilier bâti et non bâti. Cedi dit, une attention particulière est portée au non bâti, son imposition actuelle et souhaitable, eu égard aux objectifs d'aménagement du territoire.

Les questions de fiscalité sont complexes et très systémiques. Un impôt sert plusieurs desseins, dont le financement des pouvoirs publics. Toute modification modifie les équilibres, a des impacts multiples pas toujours faciles à isoler ou éviter. C'est pourquoi ce travail n'est pas exclusivement orienté sur les questions d'aménagement du territoire mais tend à cerner les enjeux connexes en matière d'équité, d'impact sur le financement des collectivités, la rentabilité des investissements etc.

Enfin, l'orientation « logement » prise par cette recherche sur le politique foncière nous a poussés à ne pas examiner la question de l'immobilier et du foncier « d'entreprises ».

3.1 DESCRIPTION DU REGIME ACTUEL : PRECOMPTE IMMOBILIER ET REVENU CADASTRAL

Le précompte immobilier (PRI) est un impôt foncier annuel payable par les possesseurs d'un droit réel sur un bien immeuble. Son assiette de calcul est le revenu cadastral (RC), défini comme étant « le revenu moyen normal net qu'un immeuble procure à son propriétaire au cours d'une année. C'est-à-dire la valeur locative moyenne du bien immeuble à l'époque de référence. Nette, parce que la valeur locative brute est diminuée des charges fixées forfaitairement à 40% pour un immeuble bâti et à 10% pour un immeuble non bâti. Pour quelqu'un qui va habiter sa propre maison, on ne peut pas parler de prix de location. Le RC de l'habitation sera alors fixé en comparant celle-ci à un ensemble d'immeubles de référence. »¹ Ajoutons que le calcul du revenu cadastral s'applique au bien immeuble bâti et non bâti ainsi qu'aux équipements par destination.

Le revenu cadastral équivaut donc au revenu fictif pouvant normalement être obtenu d'un bien immobilier au 1er janvier 1975, date des données de références utilisées lors de la dernière péréquation de juillet 79. « Lorsqu'un fonctionnaire évalue le revenu cadastral d'une bâtisse, il doit réaliser l'exercice périlleux de tenir compte des améliorations de confort et de faire abstraction des changements dans l'environnement, afin de se projeter dans la situation de marché de 1975. »²

L'impôt foncier tel que pratiqué relève bien de la logique d'imposition prévalant à l'ensemble de la fiscalité belge, à savoir : la taxation des revenus (les flux) et non de la fortune (les stocks). Nous revenons au point suivant sur cette question.

Depuis 1991, pour pallier l'absence de péréquation et aux effets de l'inflation sur les recettes de l'impôt, le RC est indexé sur base de l'indice des prix à la consommation (à titre d'exemple, le coefficient d'indexation pour l'exercice d'imposition de 2012 est de 1,6035). L'estimation des RC est effectuée par l'administration générale de la documentation

¹ Site du service public fédéral des finances, section revenu cadastral - <http://minfin.fgov.be/portail2/fr/themes/dwelling/cadastral-income/index.htm#b>

² Dubois Olivier, *op. cit.*, p.21

patrimoniale. Le recouvrement du précompte est effectué par cette même administration ; seule la Flandre organise elle-même la perception depuis 1999.¹

La loi du 13 juillet 2001 a transféré une série de compétences en matière de fiscalité aux régions, leur octroyant une grande autonomie concernant le précompte immobilier. Dorénavant, les régions peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de plusieurs impôts dont le précompte. « Elles ne peuvent toutefois pas modifier le revenu cadastral fédéral puisque ce dernier est utilisé pour fixer certains montants imposables à l'IPP ».² La Région wallonne à fait usage de cette compétence à plusieurs reprises pour modifier les réductions et exonérations. Jusqu'à présent aucune des trois Régions ne s'est saisie de cette compétence pour établir une nouvelle base au précompte.

Le taux de base de l'impôt est donc déterminé par les Régions (1.25%³ en Région wallonne et à Bruxelles, 2.5% en Flandre), les communes et provinces fixent des centimes additionnels qui agissent comme facteur multiplicatif au taux régional.

L'intégralité des recettes du PRI (1.3 milliard en 2010) reviennent aux Régions et à leurs collectivités (En RW : 2% à la Région, le reste aux collectivités : 37% aux provinces et 61% aux communes). Le précompte immobilier à lui seul représente 18% des recettes ordinaires des communes en Région wallonne en 2010.⁴ Il s'agit là d'une source de revenu principale et stable pour les communes. Le graphique ci-dessous rend compte de cette situation en illustrant la répartition des recettes de l'impôt par province, pourcentage du revenu cadastral.⁵ On y voit que la part provinciale est plus importante en Région wallonne que dans le reste du pays.⁶

¹ Site du service public fédéral des finances, section précompte immobilier - http://fiscus.fgov.be/interfainvfr/vragen/onr_voorheffing.htm

² Jurion Bernard, Logement et fiscalité immobilière. Quelles politiques pour les Régions ? 2005, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/35399/1/%28Microsoft%20Word%20-%20logement%20et%20fiscaliti.pdf>

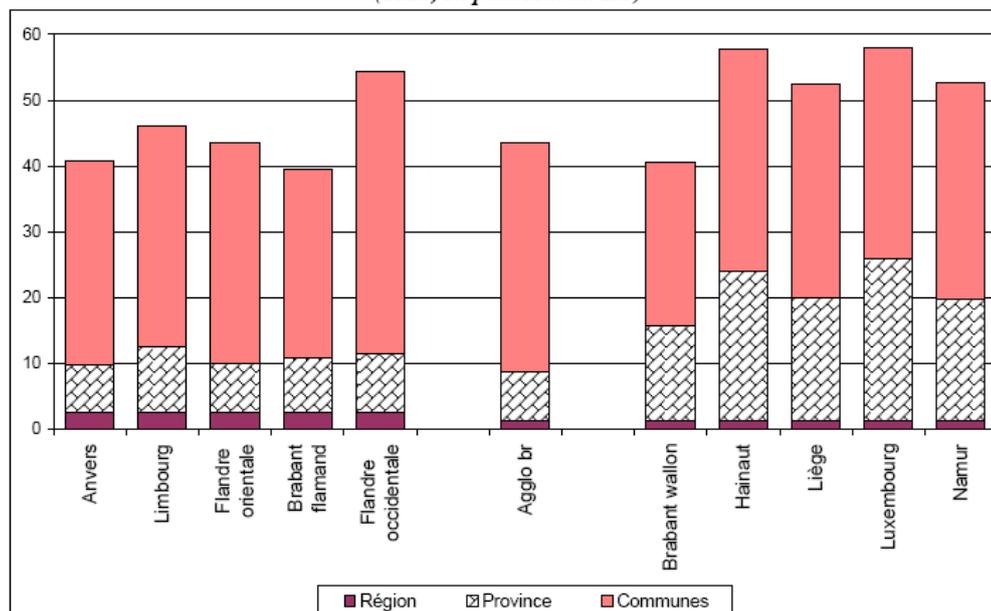
³ Notons que dans le cas des biens loués comme habitation sociale, le taux passe de 1.25 à 0.8% - Portail de la fiscalité wallonne : http://fiscalite.wallonie.be/article.php3?id_article=29

⁴ Bertholomé Amaury, op.cit.

⁵ Conseil supérieur des finances, section « fiscalité et parafiscalité », avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral, janvier 2011, p.24.

⁶ Ceci s'explique par la nécessité de financer l'enseignement provincial, plus important en Région wallonne que dans les autres régions. Cfr. Conseil supérieur des finances, ibid.

Graphique 11
Le précompte immobilier régional et les additionnels provinciaux et communaux (2010, en pourcent du RC)



Source : SPF Finances, portail fiscal de la Flandre

Nous ne rentrerons pas ici dans le menu détail du régime d'immunisation et d'exonération (pour enfant à charge, invalide de guerre...).¹ Quelques éléments tout de même peuvent être intéressants du point de vue de l'aménagement du territoire et de l'orientation logement prise par la présente recherche.

Une série de biens sont immunisés du précompte en raison de leur affectation (au culte, à l'enseignement, à l'installation d'hôpitaux, de maisons de repos...). Il en va de même pour certaines réserves naturelles et forestières « Natura 2000 ».²

Une réduction pour maison modeste de 25% (du précompte, additionnels compris) est octroyée au redevable dont le logement en question est l'habitation unique, qu'il occupe lui-même et dont le RC cumulé de l'ensemble des biens est inférieur à 745€. Cette réduction passe à 50% dans le cas d'une habitation modeste achetée neuve ou construite sans qu'une prime à la construction n'ait été reçue.

Les immeubles inoccupés pour une période de plus de 180 jours peuvent bénéficier d'une remise proportionnelle pour cause d'improductivité. Le caractère involontaire de l'improductivité doit être démontré et la réduction n'est plus valable au-delà de douze mois.

¹ Cfr. pour plus de détails : Code d'impôt sur le revenu (CIR) 1992 art. 251 à 260 et 518. Disponible à l'adresse : <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse¶ms.selectedCategoryId=40>

² Art. 253 Code de l'impôt sur le revenu. *ibid*

La rénovation d'une habitation unique en maison passive¹ donne droit à une réduction du taux de précompte régional pendant quatre années. Soulignons toutefois qu'il s'agit d'une mesure ponctuelle puisque l'occupation du logement devenu passif doit se faire au plus tard fin 2012.

Concernant le logement social, l'article 255 du CIR 1992 indique que le taux régional des habitations appartenant à la SWL, aux sociétés qu'elle agréé, au fonds des familles nombreuses est ramené à 0,8% (plutôt que 1,25).

Le taux est ramené à 0 % pour les habitations dont le redevable est une personne physique et qui sont prises en location ou en gestion par un opérateur immobilier public (SLSP, AIS, APL, CPAS...).

3.2 DEFATS DU SYSTEME ACTUEL ET INTERET A TRAITER CETTE MESURE EN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le PRI et les additionnels qui lui correspondent sont souvent appréhendés prioritairement en tant que source de revenu des collectivités. De fait, les additionnels au PRI sont une recette importante au sein des budgets communaux. Dans cette logique, un impôt doit être efficace, amener des recettes stables permettant de financer et d'organiser l'ensemble des services offerts à la collectivité.

Il ne s'agit évidemment pas ici de nier cet aspect mais de réfléchir au moyen de donner à cet impôt, outre son rôle dans les finances publiques, un potentiel en tant qu'outil au service de la politique de l'aménagement du territoire.

Les critiques généralement émises à l'égard du PRI se fondent sur les iniquités qu'il produit envers les citoyens et entre citoyens. On verra que dans bien des cas, ces iniquités se répercutent directement sur le territoire, créent des distorsions spatiales, les renforcent. L'impôt même, dans sa définition, encourage certains comportements, dans le chef des collectivités et des particuliers, peu respectueux des principes de développement durable promus par la Région.

Concernant l'équité en matière d'impôt, soulignons qu'elle s'approche de deux façons :

- l'équité verticale qui renvoie au la progressivité de l'impôt : plus les revenus du contribuable sont élevés, plus son impôt sera grand.
- l'équité horizontale qui garantit que les citoyens se trouvant dans une même situation (de revenu, d'accumulation patrimoniale...) se voient grevés du même impôt.

En 2010, l'UCVW² a produit une analyse poussée du précompte immobilier, en a fait une critique complète avant de proposer différentes améliorations et alternatives. Nous synthétisons ici les critiques en nous intéressant particulièrement à l'aspect spatial.

3.2.1 Défauts liés à la définition et à la mauvaise mise à jour de la matrice

Le précompte immobilier est par définition un impôt proportionnel. Dans les faits, il peut être considéré comme dégressif. En effet, la part des revenus consacrés au logement décroît avec le revenu. Les plus pauvres dépensent plus d'argent pour se loger que les plus riches. En cas de location, il est parfois possible qu'il y ait report de la charge de l'impôt du propriétaire vers le locataire.

¹ Au sens des conditions nécessaires pour obtenir des réductions à l'impôt sur les personnes physique – art. 145/24, §2, al.1^{er}, 3°, CIR 92.

² Dubois O., op cit.

Le précompte immobilier est par définition un incitant à la rétenion foncière. En effet, comme on l'a dit, l'impôt est basé sur la valeur locative du bien. Or, la valeur locative d'un bien non bâti, indépendamment de son caractère constructible, équivaut à sa valeur agricole qui en est la valeur d'usage. Il en découle un impôt sur le foncier non bâti constructible très faible. Ce coût peut être vu ici comme au coût de stockage du bien. En ce sens, l'impôt foncier n'agit pas comme un incitant à libérer le foncier et favorise dès lors la rétention.¹

Le précompte immobilier est par définition un impôt délocalisé ce qui n'est pas sans répercussion. On l'a dit, le PRI est une recette capitale des collectivités. Le gros de l'impôt est perçu à leur profit, et au-delà de ce constat, ce sont ces mêmes collectivités qui déterminent une bonne partie de ce montant via les additionnels, fixés de façon autonome par les provinces et communes.² Le fait que cet impôt soit une source importante de revenu incite d'une part à la concurrence fiscale entre entités, et d'autre part, à la dispersion de l'habitat (équivalent de la « chasse à l'habitant » dont on parle concernant les additionnels à l'impôt des personnes physiques). En effet, une nouvelle construction apporte un nouvel impôt. Plus encore, le saut de revenu cadastral, donc d'impôt, et donc d'additionnel, est nettement plus élevé dans le cas d'une construction neuve que dans le cas d'une rénovation.³ Ajoutons qu'indépendamment du bon vouloir ou de la bonne gestion des communes, le rendement fiscal d'une entité à l'autre est différent puisqu'il est directement liée à l'état du parc immobilier.

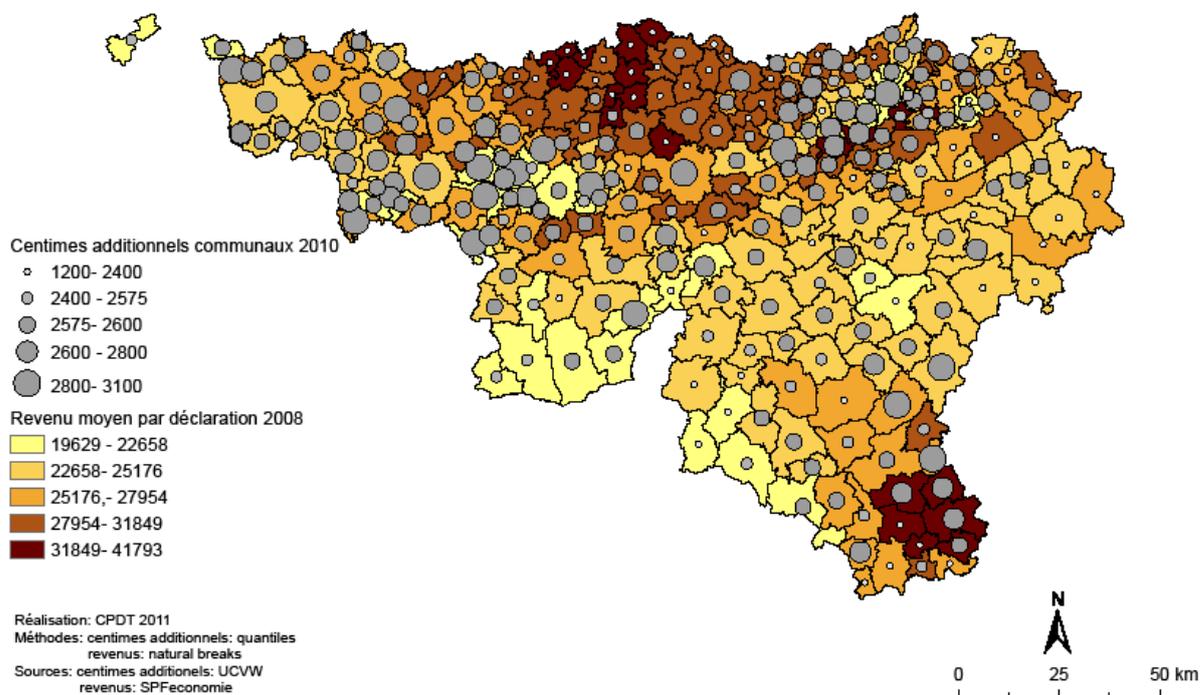
La carte ci-dessous illustre les différences communales en termes d'application des centimes additionnels. Selon les communes en 2010, les centimes varient entre 1200 et 3100. La relation entre revenu moyen par déclaration et hauteur des centimes n'est pas directe ni systématique mais un lien inversement proportionnel entre l'un et l'autre se dessine notamment dans le Brabant qui compte à la fois les revenus les plus élevés et les taux de centimes parmi les plus bas. C'est moins le cas dans les communes à hauts revenus polarisées par Luxembourg. Bien-sûr, cette carte gomme en partie la réalité visée par le précompte puisqu'elle ne tient pas compte des revenus cadastraux moyens communaux.

¹ La question du non bâti est abordée en détail au point 6.

² Notons tout de même que dans sa circulaire budgétaire annuelle, le ministre des pouvoirs locaux recommande un taux plafond d'additionnels, restant aux communes de décider de l'appliquer ou non.

³ Dubois O., Financement des communes et développement territorial durable en Région wallonne : quelles contraintes pour les communes ? , UCVW, 2006. p.5-6. Disponible à l'adresse : <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1634.htm>

Centimes additionnels communaux au précompte immobilier 2010



Le CIR92 offre la garantie que les valeurs cadastrales évoluent en fonction des améliorations faites au bien. Les travaux susceptibles d'entraîner une modification du RC de plus de 50 € ou de plus de 15% devraient entraîner la réactualisation du RC et ce sur base d'une déclaration spontanée. Or ces déclarations sont rares et la communication entre les communes et l'administration fiscale est décrite comme peu efficace. Il en découle un manque à gagner important pour les communes et une iniquité de traitement entre ceux qui déclarent et ceux qui ne le font pas. On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de relever les RC en cas de travaux de rénovation notamment, s'agissant là d'un comportement qu'il est sans doute souhaitable d'encourager.

3.2.2 Défauts liés à l'absence de péréquation

On l'a dit, la dernière péréquation a été menée entre 1975 et 1979. Les valeurs locatives sur lesquelles se basent l'impôt ne sont donc plus à jour. Cette situation entraîne plusieurs problèmes.

Il n'est pas tenu compte de l'évolution de l'attractivité locale depuis la dernière péréquation. Typiquement, les communes de deuxième couronne, à forte évolution de la pression foncière, ont vu leurs revenus locatifs réels croître de façon importante entre 75 et aujourd'hui mais pas les bases d'imposition qui tiennent compte de la situation immobilière de 75. Les propriétaires dans ces zones sont donc avantagés fiscalement. La situation inverse - de zones ayant décliné - existe également et concerne souvent les villes. En ce sens, le PRI n'encourage pas particulièrement la recentralisation. Aujourd'hui, les habitants de deux communes de valeur foncière équivalente peuvent être taxés différemment. Les valeurs derrière l'impôt sont de plus en plus détachées de la réalité foncière et socio-économique des habitants. Le lien entre capacité contributive et impôt, a priori correcte lorsqu'on prend en compte la valeur locative du logement, se détend.

A une échelle plus micro, certaines améliorations (bretelle d'autoroute, arrêt tgv...) sont venues booster les valeurs locatives de certains quartiers sans que les RC ne progressent en conséquence.

L'année de la péréquation, dès lors qu'elle n'est pas actualisée suffisamment souvent, génère une inégalité de traitement des contribuables selon qu'ils ont acquis/construit avant la dernière péréquation, aux alentours de celle-ci ou après. Prenons trois maisons similaires en toutes choses hormis leur date de construction : 1940, 1970 et 2010. Le RC de la maison la plus récente est fixé comme si elle datait du moment de la dernière péréquation car la différence de valeur locative entre la péréquation et 2010 n'a pas été objectivée. Par contre, la maison de 1940 aura un RC plus bas que celle de 1970, l'âge du bâtiment ayant été retenu par l'administration, lors de la dernière péréquation, comme facteur de formation de la valeur locative. Dans ce sens, l'absence de péréquation favorise très clairement la construction neuve puisqu'elle ne considère pas son caractère neuf comme critère de valeur locative.

Outre les modifications récentes de l'environnement, de nouveaux éléments de confort sont apparus depuis 75 (domotique, fibre optique etc). Or, ces éléments participent à créer de la valeur locative qui n'est pas prise en compte dans l'impôt et avantage fiscalement leurs propriétaires.

En conclusion, l'absence de péréquation accroît progressivement les distorsions à grande échelle. D'une région à l'autre, on n'intègre pas l'évolution du statut socio-économique des territoires. A priori, à petite échelle, les citoyens restent traités de la même façon mais après trente ans, les distorsions à cette échelle se renforcent également puisqu'on n'intègre pas les éléments de confort nouveaux et que les travaux d'améliorations passent souvent à la trappe d'une révision du RC.

3.3 ANALYSE DES PROPOSITIONS DE L'UCVW

Les objectifs revendiqués par l'étude de l'UCVW sont clairs : « lancer des pistes crédibles en vue d'une réforme future du précompte immobilier qui soit réaliste sur le plan économique et social ». ¹ Sont ainsi développées des mesures rectificatives du système actuel et des pistes alternatives à l'utilisation du revenu cadastral. Nous synthétisons ci-dessous ces propositions.

¹ Dubois O., 2009, op.cit, p.14.

3.3.1 Les mesures rectificatives :

3.3.1.1 Améliorer la qualité des mises à jour

Cette mesure vise à limiter les manques à gagner consécutifs à la mauvaise mise à jour des revenus cadastraux en cas de travaux et autres transformations améliorant substantiellement les biens. Cette situation s'explique en partie par le manque de moyens au niveau de l'administration mais aussi par le manque d'attention dans le chef des communes envers le rôle de l'indicateur-expert normalement désigné par la commune pour relayer et appuyer l'administration fiscale dans l'évaluation des biens. Souvent, seuls les travaux nécessitant un permis sont suivis d'une révision du RC, la déclaration spontanée pourtant prévue dans le code étant assez peu pratiquée.

L'auteur évoque entre autres les pistes suivantes pour améliorer la qualité des mises à jour des revenus cadastraux :

- Systématisation des sanctions administratives qui pourraient d'ailleurs être transmises aux communes ;
- Augmentation des moyens de l'administration ;
- Amélioration de la communication entre les communes et l'administration fédérale (meilleure collaboration avec les indicateurs-experts et prise en compte du potentiel du formulaire 220, outil de communication informatisé entre commune et administration du cadastre);
- De façon plus prospective, une collaboration pourrait être envisagée avec les notaires afin qu'ils transmettent les informations nécessaires à l'actualisation de la matrice cadastrale en cas de mutation. Cette démarche qui serait la plus efficiente requiert une réforme légale du rôle des notaires ;

En corrigeant les erreurs de la matrice cadastrale, cette mesure devient bénéfique au niveau des finances communales et en matière d'équité. Toutefois, elle ne permet pas de corriger les défauts structurels du système actuel. En matière d'aménagement du territoire, cette mesure peut sembler opposée à la volonté de soutenir la rénovation du parc immobilier classiquement défendue en aménagement. L'auteur émet l'hypothèse que les plus gros écarts entre les revenus cadastraux et la réalité se trouvent dans les communes périurbaines. Améliorer la qualité des mises à jour de la matrice viendrait en ce sens améliorer l'attractivité fiscale des villes.

Notons que l'administration fédérale de la documentation patrimoniale, en charge de l'évaluation des RC, développe un système informatique, « URBAIN » qui organise le transfert des données relatives aux demandes de permis depuis les communes et les architectes vers l'administration. Les plans seront notamment transmis, facilitant l'opération de réactualisation des RC.¹ A nouveau, ce système ne touche que les travaux faisant l'objet de permis mais pourrait, à terme, concerner toutes les interventions nécessitant la participation d'un architecte.

3.3.1.2 Moduler le taux maximum de centimes additionnels de la circulaire budgétaire

Actuellement, le ministre des pouvoirs locaux recommande, via circulaire budgétaire, de maintenir les centimes additionnels communaux sous 2600 (en 2011), et ce afin de limiter la

¹ Formation « Fiscalité immobilière », UWE, 24-05-2011, intervention de M. Moens – administration générale de la documentation patrimoniale.

Or, l'application du même nombre de centimes additionnels d'une commune à l'autre conduit à une pression fiscale moyenne variable notamment car le lien n'est pas direct entre la capacité contributive d'un ménage et le montant de location fictive du bien qu'il occupe. L'absence de péréquation tend à distendre d'avantage ce décalage. La solution proposée par Olivier Dubois consisterait donc à moduler les centimes additionnels pour atteindre une pression fiscale moyenne de 1%, au niveau communal. Dans ce scénario, les centimes additionnels communaux varieraient entre 926 et 4835 induisant des variations importantes de l'impôt actuel et partant, des recettes communales.

Selon ce système une série de communes devraient réduire leurs taux sous 2600 centimes afin de ne pas dépasser une pression de 1%. L'auteur recommande de leur permettre de maintenir les taux actuels pour ne pas diminuer leurs recettes. De même, une série de communes n'atteignent pas 1% de pression fiscale en exerçant 2600 centimes additionnels. L'auteur suggère de les autoriser à rester sous cette pression fiscale visée tout en ne dépassant pas 3300 centimes.

Outre la simplicité de sa mise en œuvre, l'avantage principal de cette alternative se marque en matière d'équité : l'impôt se base davantage sur la capacité contributive, même s'il n'en est pas pour autant plus progressif. Cette solution améliore la situation d'une entité à l'autre mais ne change rien au niveau des iniquités infra-communales.

Soulignons que l'autonomie des communes les autorisant à fixer le montant des additionnels est un frein à la mise en œuvre d'une modulation des taux.

En matière d'aménagement, cette solution a un potentiel faible ; une telle modification n'est que peu susceptible d'influencer les comportements d'acteurs.

À notre sens, cette solution améliore en effet l'équité moyenne du système mais ne règle pas les iniquités individuelles liées à la sur/sous-évaluation des RC. De même, cette proposition se base sur des moyennes communales or il est très probable que le lien entre capacité contributive et revenu cadastral soit très variable d'un habitant à l'autre d'une même commune.

De plus, on voit bien ici comment l'autonomie des communes est problématique. D'une part parce que les communes auraient le choix d'appliquer ou non les taux recommandés, et d'autre part, parce que, faute d'un système globalisé au niveau de la région, la solution doit être bridée afin de préserver l'équilibre des budgets communaux. Si la Région se voulait volontariste, elle devrait imposer les additionnels donnant 1% de pression fiscale moyenne et organiser la redistribution entre les communes, via le fond des communes par exemple, pour garantir l'équilibre des budgets communaux.

Remarquons enfin que dans son avis concernant la circulaire budgétaire 2011¹, l'UVCW revient sur les trois propositions d'amélioration du système et insiste sur l'opportunité de relever le taux de la circulaire à 2900 centimes, moyenne régionale correspondant à une pression fiscale de 1%.

¹ UVCW, *Circulaire budgétaire 2011, Avis de l'UVCW pour le conseil supérieur des villes, communes et provinces de la région wallonne, demande d'avis n°12/2010*, p. 3-6. Disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/no_index/actualite/3437-65704182338909092010113437669024144622.pdf

3.3.1.3 Substituer à l'indexation uniforme, un indice localisé, reflet de la croissance de la pression foncière

Comme nous le mentionnions plus haut, pour pallier à l'effritement de la base taxable, une indexation du revenu cadastral basée sur l'indice des prix à la consommation est en place depuis 1990. En proposant un autre index, l'UVCW vise elle aussi à éviter que la base d'imposition ne s'érode tout en cherchant à limiter les iniquités et les distorsions territoriales entraînées par l'absence de péréquation. Il s'agit ici de tenir compte de la progression locale des valeurs immobilières pour fixer l'index.

En moyenne les valeurs immobilières ont crû de 290%¹ entre 1987 et 2007 contre seulement 46% pour l'IPC. Pour maintenir la paix fiscale, la solution proposée par l'UCVW consiste à diminuer en conséquence le taux régional. Afin de maintenir une neutralité globale, celui-ci passerait de 1.25% à 0.46%.²

Faute d'un indice à une échelle plus fine, Dubois utilise l'indice Stadim³ développé au niveau des arrondissements sur base des valeurs immobilières (et non des valeurs locatives).

Le rééquilibrage se fait donc entre arrondissements à l'échelle de la Région (ce qui induit de grosses différences de pression) ou au sein de chaque province (dès lors que les taux provinciaux sont adaptés pour maintenir une pression fiscale stable à l'échelle de la province).

Il serait possible de développer un indice à l'échelle communale et lorsque le nombre de données ne le permet pas, un indice par agrégats de communes.

Au niveau juridique, le principe de l'indexation du précompte relève de la loi fédérale mais la Région est bien compétente pour déterminer l'indice appliqué ; cette piste ne pose donc pas de problème.

Quant aux effets de cette proposition, ils demeurent assez faibles surtout dès lors que l'on ne joue que sur les parts régionale et provinciale de l'impôt, avec une neutralité globale de la pression fiscale. En termes d'équité, les propriétaires d'un bien situé dans une commune en croissance immobilière verraient leur impôt augmenter, au contraire de ceux dont le bien est situé dans un espace plus stagnant. Si l'on tient compte des iniquités liées au moment d'acquisition, les « nouveaux propriétaires » verraient leur impôt mieux corrélé à leur capacité contributive, sous réserve de l'existence d'un lien fort entre capacité contributive et dépenses liées au logement. Quant aux propriétaires de longue date, leur impôt serait modifié de la même façon que lors d'une péréquation. Opération qui n'améliore pas, pour les biens anciennement acquis, le lien entre capacité contributive et propriété.

En matière d'aménagement du territoire, la mesure revient à favoriser fiscalement, au niveau des parts régionale et provinciale, les zones qui se déprécient, ce qui est positif. Les effets sont limités à un effet macro, entre arrondissements. L'Union des Villes et Communes souligne que cette mesure est probablement peu à même d'influer sur les stratégies individuelles.

¹ Un graphique p.14 illustre cette situation (Evolution du prix des maisons ordinaires en base 1988=100, de 1985 à aujourd'hui).

² Pour une meilleure compréhension de la solution proposée, nous reprenons le mode de calcul du précompte : $RC \cdot \text{taux régional} + RC \cdot \text{taux régional} \cdot \text{centimes provinciaux} / 100 + RC \cdot \text{taux régional} \cdot \text{centimes communaux} / 100$. Le premier terme est la part régionale, le second la part provinciale, le dernier la part communale. Une diminution de la part régionale se répercute automatiquement sur les parts provinciale et communale.

³ Disponible annuellement, arrondissement par arrondissement, fautes de transactions immobilières suffisantes à l'échelle communale que pour garantir la solidité de l'indice. Développé par la société privée Stadim en collaboration avec les notaires.

En conclusion, ce système a des effets faibles mais sa mise en œuvre se fait facilement et à faible coût. Les remarques émises au point précédant concernant l'autonomie des communes restent de mise.

3.3.2 Les systèmes alternatifs au RC

Outre des propositions d'amélioration du système actuel via des modifications modérées, l'Union des Villes et Communes propose également des pistes de réformes plus substantielles.

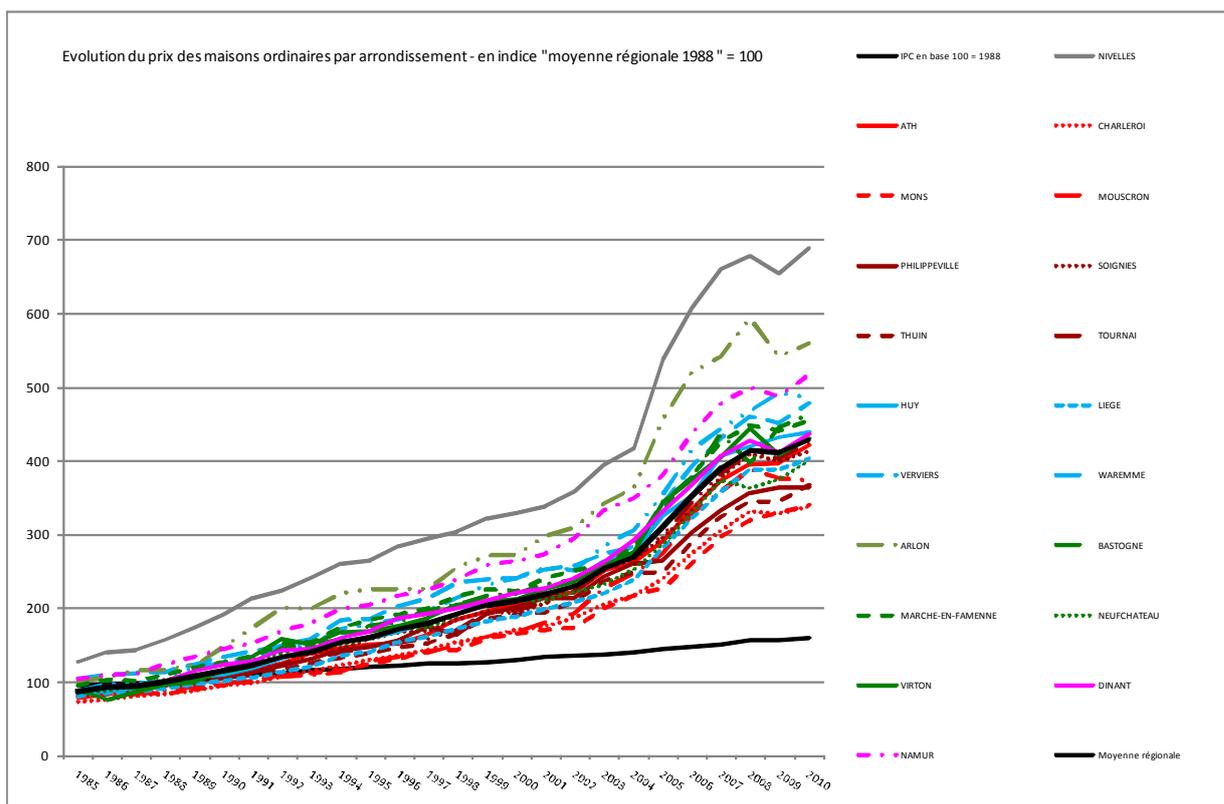
3.3.2.1 Une taxe sur la valeur d'achat du bien

L'impôt annuel consisterait dans cette optique en un pourcentage de la valeur d'acquisition du bien (ou de sa valeur estimée, lorsque la valeur de transaction n'existe pas - par ex : en cas de construction neuve, en cas d'héritage avec occupation du bien par l'héritier). Entre deux transactions, la valeur d'acquisition serait indexée annuellement.

Ce système présente plusieurs avantages notables. La mise à jour du système se fait chemin faisant au gré des transactions : plus besoin de péréquation, les augmentations/diminutions de valeurs sont intégrées à chaque transaction. Les valeurs sont facilement déterminables¹, seuls certains cas particuliers nécessitent une estimation. La base taxable est aussi stable que l'actuelle hormis en cas de retournement de marché.

Notons que les risques de retournements brutaux tels que ceux observés en Espagne, au Portugal et en Irlande ces derniers temps sont moindres en Belgique. La formation potentielle d'une bulle immobilière est en partie cadencée par des plafonds d'octroi de prêt fixés de façon plus restrictive et un marché faiblement spéculatif. Le graphique ci-dessous montre que, concernant le marché des maisons ordinaires, depuis 1985, une seule phase de contraction s'est produite en 2009. A l'échelle régionale, il s'agit en fait plus d'une stabilisation, marquée d'une contraction plus prononcée dans certains arrondissements (celui d'Arlon par exemple). Quoi qu'il en soit, le phénomène demeure léger et de courte durée, les marchés sont repartis à la hausse dès l'année suivante.

¹ L'auteur souligne que les mouvements de fraudes représentent une limite à la juste détermination des valeurs. Il remarque que les gains tirés de la simplification du nouveau système pourrait être réalloué à la lutte contre les fraudes pratiquées lors des transactions. Dubois O, 2009, op cit



Données sources : INS

En matière d'équité, on l'a déjà mentionné, en moyenne, la part de revenu allouée par un ménage à son logement (en acquisition ou en location) est inversement proportionnelle au revenu. Un impôt foncier basé sur ce montant (tant sur la valeur d'acquisition que sur la valeur vénale) sera donc par définition dégressif. Ceci dit, l'utilisation de la valeur d'acquisition indexée en fonction de l'évolution des valeurs immobilières semble être une amélioration par rapport au système actuel - revenu cadastral et IPC. En effet, Dubois a développé une méthode statistique basée sur plusieurs indices¹ pour étudier et comparer le lien valeur d'acquisition/revenu et celui entre RC/revenu. Il souligne que les résultats sont à considérer avec précaution compte tenu de différentes limites liées aux bases de données disponibles pour mener à bien l'analyse. L'exercice mériterait en ce sens d'être poursuivi et reproduit avec de meilleures données ce qui sortait du cadre de la présente recherche. Les analyses réalisées tendent toutefois à montrer que l'utilisation de la valeur d'acquisition améliore tant l'équité verticale (moins dégressif) que l'équité horizontale (lien plus solide entre niveau d'imposition et capacité contributive).

a) La question de l'indexation utilisée

¹ Nous ne détaillons pas ici l'ensemble de la méthode. Mentionnons tout de même la comparaison des courbes de Lorentz relatives à la distribution du revenu et de la charge d'impôt qui permettent d'illustrer le caractère progressif ou non d'un impôt. L'indice de Gini est également utilisé afin de définir le caractère égalitaire d'un élément au sein d'une distribution. Un indice de corrélation entre revenu et RC/valeur d'acquisition vise quant à lui à vérifier, si au départ du revenu on peut reconstituer la charge d'impôt. Cet indice relève de l'équité horizontale.

Pour plus de détails : cfr Dubois O., op. cit pp. 62-67.

La question du choix d'index est importante. Telle qu'envisagée actuellement, l'indexation a pour objectif de pallier la dépréciation de l'argent et donc des recettes générées par l'impôt. Mais cette indexation pourrait viser un objectif plus ambitieux : assurer le maintien de l'équité horizontale, et ce faisant, éviter ou réduire certains effets dommageables constatés en matière d'attractivité fiscale des territoires et d'inégalités liées au moment de l'acquisition. En effet, dès lors que l'index est bien choisi, il devrait permettre une actualisation des montants entre deux transactions ce qui maintient le lien entre valeur du patrimoine et impôt foncier.

L'auteur a testé différentes méthodes d'indexation sur base d'un échantillon de 210 ménages répartis dans sept communes de structure socio-économique variée, selon une catégorisation des communes établie par Dexia en 2007. Chaque ménage se voit fictivement attribuer un bien d'une valeur vénale située entre 100.000 et 400.000€. Les valeurs d'acquisition sont recalculées grâce à l'indice Stadim et à nouveau fixées au hasard en 1960 et 2008. Afin de travailler dans le respect de la neutralité fiscale, la charge d'impôt considérée correspond à 1% de la valeur vénale actuelle. Sont ensuite étudiées les taxes sur la valeur vénale actuelle, sur la valeur d'achat indexée avec l'IPC et sur la valeur d'achat indexée avec l'indice régional.

La première offre une liaison directe entre la valeur du bien et l'impôt, indépendamment de l'année d'acquisition, mais pose la question de la mise à jour annuelle des valeurs. Un jeu sur les taux d'imposition devrait être appliqué pour maintenir une pression constante compte-tenu de l'évolution parfois marquée des valeurs immobilières.

La relation entre valeur vénale et impôt lorsqu'il est basé sur la valeur d'acquisition indexée à l'IPC est nettement moins bonne et défavorise les acquisitions récentes. Deux biens de valeur vénale actuelle identique seront taxés très différemment selon le moment de leur acquisition. Le grand avantage de ce système est de garantir une pression fiscale constante dès lors que la capacité contributive des ménages évolue au même rythme que l'IPC.

Enfin, lorsqu'on utilise l'index de progression des valeurs foncières, la relation s'améliore. Les différences proviennent de certains marchés particuliers qui évoluent de façon contrastée par rapport à la moyenne régionale. Ainsi, les valeurs indexées pour la commune d'Ottignies sont sous-évaluées par rapport à la valeur vénale puisque la pression immobilière y est plus importante qu'en moyenne dans la Région. Par ailleurs, à l'échelle de la Région, la hauteur d'imposition se répartit équitablement en fonction de l'année d'acquisition. Une iniquité demeure pour des moments et des lieux bien particuliers (ex : l'autre cite le cas des biens acquis dans le Brabant wallon dans les années 60, qui ont vu leur valeur croître deux fois plus vite qu'à Liège, la différence tombe à 50% pour les biens acquis dans les années 70). Une façon d'améliorer encore serait d'utiliser un indice plus fin au niveau de la localisation (type indice Stadim) ou du type de bien. Il nous semble par exemple pertinent de distinguer à tout le moins foncier et bâti. Un indice combiné pourrait être développé. Se pose néanmoins la question de la disponibilité des données.

Cette troisième proposition qui a les faveurs de l'auteur, garantit une mise à jour simple du système basée sur l'évolution des montants des transactions observées chaque année. Elle offre également un outil de contrôle anti-fraude au moment de la transaction : pourraient sembler suspects les cas où le produit de la vente est inférieur à la valeur d'acquisition indexée.

b) L'aspect juridique

Cet aspect est traité au point 6 ci-dessous spécifiquement dédié aux biens non bâtis.

c) Mise à jour des valeurs en cas de travaux et taxation des plus-values réalisées au moment de la vente

On l'a dit, le système réformé réactualise les valeurs vénales à chaque transaction et est indexé sur base de l'évolution des marchés. Quid de l'actualisation de la valeur en cas de travaux ?

Le système actuel du précompte prévoit qu'en cas de modification notable du bien, le RC soit réévalué. Aujourd'hui, une bonne partie des modifications échappe à l'administration et représente un manque à gagner important.

Dans le cadre de l'alternative présentée, l'UCVW propose plusieurs solutions.

La première va dans le sens du système actuel, les travaux qui donnent une plus-value notable au bien sont intégrés directement à la valeur vénale. C'est positif du point de vue des recettes mais le suivi de ces améliorations demeure problématique. En outre, une réévaluation de la base taxable est également soulevée comme un facteur décourageant la rénovation du parc de logement.

Une seconde optique, pro-rénovation, consiste à ne pas modifier la taxe en cas de travaux en deçà d'un certain seuil (l'auteur propose 30.000€). En effet, ne considérer aucuns travaux quelle que soit leur importance reviendrait à discriminer la construction neuve. Pour assurer le suivi, soit on ne considère que les travaux qui nécessitent un PU (système simple mais qui ne rend pas exactement compte de l'ampleur des travaux et qui pourrait par ailleurs stimuler l'exécution de travaux sans demande de permis) soit un système de déclaration spontanée et obligatoire est mis en place. Un formulaire rempli sous l'égide des notaires permettrait, lors des transactions, de contrôler la validité et l'existence des déclarations par comparaison avec le formulaire précédent. L'auteur souligne l'intérêt de soutenir les travaux d'ordre énergétique en les excluant temporairement (15 ans) de la réévaluation.

Une troisième solution consisterait à ne pas actualiser la base en cas de travaux tout en mettant en place une taxe sur la plus-value réalisée au moment de la vente. Ainsi, on encourage la rénovation sans trop la favoriser par rapport à la construction neuve et sans créer d'iniquité entre l'achat d'une maison rénovée et la rénovation après achat.

Le principe d'une taxation des plus-values se défend indépendamment de cette question de traitement des modifications apportées aux biens. En effet, les collectivités peuvent s'estimer en droit de récupérer en partie la plus-value tirée de la vente d'un bien dans la mesure où celle-ci s'explique en partie par l'action publique que se soit en matière d'équipement du foncier que d'amélioration de l'environnement du bien.

Au niveau juridique, les plus-values immobilières sont d'ores et déjà taxées à l'IPP dans le cas d'achat-revente endéans les huit ans. Ce n'est donc qu'après cette période qu'une taxation régionale de la plus-value pourrait être organisée.

Les recettes nouvelles issues de cette taxe devraient selon Olivier Dubois être versées dans un fonds régional puisque particulièrement instables dans le temps et l'espace.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, Dubois voit dans cette taxation des plus-values un instrument de lutte contre les phénomènes spéculatifs de moyen et long terme, le court terme étant déjà taxé au niveau fédéral.

d) Coût de gestion

L'auteur prescrit de mettre en place ce nouveau système en parallèle au rapatriement des droits d'enregistrement dans le giron de l'administration fiscale wallonne, les données collectées dans ce cadre étant celles nécessaires à l'établissement de l'impôt foncier.

Concernant le coût de cette proposition, il convient de distinguer deux temps. La mise en place du système sera coûteuse mais moins, selon l'Union, qu'une péréquation puisque de nombreuses valeurs seront disponibles dans des actes notariaux alors qu'une péréquation nécessite de remettre des pools de référence en place, une évaluation de chaque bien, etc. Une fois au rythme de croisière, le coût d'actualisation du système devient marginal. Concernant la mise en place du système, notons que le rythme de rotation sur les marchés immobiliers et fonciers est lent, faisant courir le risque de deux régimes inéquitables pour les contribuables. L'actualisation des valeurs anciennes à l'aide par exemple de l'indice Stadim devrait corriger en partie ce biais sans pour autant le supprimer.

3.3.2 Une taxe sur la superficie plancher ou le volume du bien

C'est une solution utilisée dans plusieurs pays pour fixer l'impôt foncier. D'après Dubois, seules les informations de la matrice cadastrale (surfaces utiles et surfaces plancher) pourraient être utilisées. Or les remarques sur l'actualisation de la matrice représentent probablement une limite importante à son utilisation dans ce cadre. Par ailleurs, il n'existerait pas de données sur le volume des biens. Resterait donc à la Région à développer sa propre banque de données – exercice long, fastidieux, coûteux et posant des difficultés de mises à jour.

Du point de vue juridique, certains soucis d'interprétation juridique se posent, identiques à ceux rencontrés en cas de passage à la valeur de transaction.¹ Un tel impôt pourrait sembler-il être perçu au niveau communal.

Cette taxe, pour être équitable - ou du moins pas trop inéquitable - devrait être affectée d'un coefficient tenant compte de la pression foncière sauf à favoriser nettement certaines zones périurbaines. Au niveau de l'équité verticale, il semble complexe d'objectiver le lien entre capacité contributive et surface du bien. Autre point relatif à l'aménagement du territoire, l'impôt ne tenant pas compte du non bâti, du foncier, et étant basé sur la surface plancher, il est évident qu'il ne favorise pas du tout la densification et favorise la rétention. Un système alternatif sur le non bâti devrait à tout le moins venir compléter celui-ci (taxe communale ou régionale sur le non bâti).

Olivier Dubois conclut que cette solution, compte tenu des limites au niveau des banques de données et des défauts exposés, n'est pas pertinente. Ce à quoi nous adhérons.

3.3.3 Péréquation cadastrale : et pourquoi pas ?

Il est peu probable que le fédéral se lance dans l'aventure étant donné le peu d'intérêt financier qu'il y aurait vu le coût important d'une telle entreprise. La Région pourrait organiser elle-même une péréquation, le nouveau RC cohabiterait avec le fédéral utilisé à l'IPP.

Une bonne partie des défauts du système actuel serait gommée en cas de péréquation. La mise à jour des RC intègre les différences de pression foncière, les travaux non déclarés sont identifiés – l'équité horizontale se trouve nettement améliorée. L'impôt demeure dégressif, le décalage entre la période de modification du RC et l'année d'acquisition reste source d'iniquité verticale mais globalement la situation s'améliore.

En matière d'aménagement du territoire, on rééquilibre l'impôt en fonction de l'évolution foncière de chaque zone (par rapport à la situation en 75) mais ce rééquilibrage peut être largement compensé par les collectivités et produire peu d'effet. Le traitement pro-rétention du non bâti n'est quant à lui pas amélioré.

Finalement, une péréquation est une opération coûteuse dont le défaut majeur est de ne pas offrir de solution structurelle et qui traiterait du non bâti.

¹ Cfr. le point 6 pour les aspects juridiques.

3.4 AUTRES PISTES

3.4.1 Ajustements minimes du précompte actuel

En juin 2010, le député Edmund Stoffels déposait une proposition de décret¹ visant à faciliter l'acquisition d'un logement dans des zones à forte pression foncière et dans des zones caractérisées par un habitat dégradé et une population socio-économiquement défavorisée. Il proposait notamment une mesure portant sur le précompte immobilier.

Celle-ci consisterait à appliquer un coefficient multiplicateur de 1,35 au plafond délimitant le caractère modeste d'une habitation (RC 745€) dans les communes HT+ (pression foncière supérieure de 35% par rapport à la moyenne régionale) et HT vert (communes à habitat dégradé). Cette mesure relèverait donc le niveau sous lequel une réduction de 25% du précompte est accordée.

Il s'agit là d'un ajustement minime destiné à favoriser l'accession à la propriété mais qui ne solutionne en rien les iniquités découlant de la définition même de l'impôt ou de l'absence de péréquation. Elle peut probablement être appréhendée comme un encouragement à l'investissement dans les communes au parc plus vétuste mais il est peu probable qu'elle apporte une solution dans les communes chères, où les valeurs immobilières chères posent problème et sont un frein à l'acquisition. En cas de péréquation, il est probable que la grande majorité des maisons dites modestes de ces communes chères verraient leur revenu cadastral révisé à la hausse.

En conclusion, cette mesure relève de la politique du logement et fait sans doute sens à ce niveau mais n'est pas une solution utile au vu de ce qui nous occupe ici, d'un point de vue d'aménageur.

3.4.2 Utilisation des loyers réels

3.4.2.1 Pour réactualiser les RC

La loi-programme du 27 décembre 2006 rend obligatoire l'enregistrement des baux locatifs à destination de résidence principale. La même administration fédérale que celle qui fixe le RC est en charge dudit enregistrement.

Une façon, certes imparfaite, de réviser le système serait d'utiliser les montants locatifs repris dans les baux pour actualiser les valeurs des pools de références et partant, l'ensemble des RC.

L'avantage de ce système : on réactualise les RC à l'aide d'une information que l'administration possède. En utilisant la valeur locative actualisée, on raccroche le RC à la réalité immobilière (évolution des marchés, amélioration faite à l'environnement) et contributive.

Une telle démarche ne peut se justifier que lorsque l'évolution de la valeur locative des biens repris dans chaque pool de référence est sensiblement la même. Ce qui est probablement le cas quand le pool reprend des biens situés dans un même quartier. Mais il est moins probable que cette évolution soit homogène lorsque le pool reprend des biens situés sur plusieurs communes. Ceci représente une première limite de cette proposition.

¹ MM. Stoffels et consort, CRIC 197 – 1 (2009-2010) : PROPOSITION DE DÉCRET modifiant les articles 53, alinéa 1er, 2°, et 257, alinéa 1er, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 et visant à faciliter l'accès au logement acquisitif en zone à forte pression immobilière et en noyau d'habitat par une fiscalité équitable.

Disponible à l'adresse: http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/DECRET/197_1.pdf

Une seconde limite est que les baux commerciaux et les contrats portant sur la location de bureaux, parkings ou encore des maisons de vacances ne sont pas visés par l'enregistrement obligatoire du bail. L'actualisation pourrait donc ne concerner que les immeubles d'habitation.

Ensuite, il est probable que nombre de biens en location lors de la dernière péréquation sont aujourd'hui occupés par leur propriétaire ce qui affaiblirait la qualité des valeurs de référence. De plus, les travaux de rénovation qui influencent les valeurs locatives non seulement échapperaient toujours à l'administration mais participeraient à fausser les valeurs de référence.

Enfin, cette solution ne règle en rien le problème du non bâti constructible dont les valeurs locatives demeurent très basses.

En conclusion, cette piste, faute d'une étude poussée pour valider ou invalider l'homogénéité et la stabilité des pools, ne peut être recommandée.

3.4.3 Les loyers réels comme nouvelle assiette / Quid de l'immobilier en tant qu'investissement ?

D'aucuns défendent l'idée de remplacer le revenu cadastral par les loyers réels¹ (cas des propriétaires-bailleurs) pour diminuer les inégalités entre bailleurs. A nouveau, l'enregistrement obligatoire rend ceci possible. D'emblée, soulignons que cette solution n'apporte pas de réponse globale à la redéfinition d'un impôt foncier car elle ne concerne qu'une faible partie des biens (ceux effectivement mis en location) et ne solutionne pas la question du non bâti constructible dont la valeur d'usage serait à nouveau prise en compte.

Quelques réflexions tout de même :

- Cette question de la taxation des loyers réels ne peut être menée indépendamment d'une réflexion générale sur la taxation de l'investissement immobilier en Belgique. Et donc de l'impôt sur les personnes physiques ; impôt sur le revenu qui taxe également le revenu immobilier. Dans le régime en vigueur, le revenu immobilier imposable à l'IPP dépend de l'usage qui est fait du bien. Dans une logique générale qui tend à favoriser la propriété du logement principal, le RC de l'habitation principale n'est pas imposable à l'IPP. Par contre, dès lors qu'il y a location d'un bien ou occupation à des fins professionnelles, les revenus tirés du bien entrent dans la base imposable. Il convient de distinguer cinq cas² auxquels correspond un revenu imposable différent :
 - o Le cas de la résidence secondaire (non mise en location): son revenu est fixé à 140% du RC indexé.
 - o Le cas de l'utilisation du bien à des fins professionnelles : le revenu n'est pas imposé en tant que revenu immobilier mais est intégré au revenu professionnel.
 - o Le cas d'un bien mis en location à une personne physique qui n'en fait pas un usage professionnel : comme pour la seconde résidence, c'est 140% du revenu indexé qui sont à déclarer à l'IPP.

¹ <http://www.lesoir.be/regions/bruxelles/2011-06-07/va-t-on-taxer-les-loyers-reels-844302.php>
<http://trends.rnews.be/fr/economie/actualite/immo/immobilier-il-y-a-de-la-rage-taxatoire-dans-l-air/article-1194830152662.htm> et Valenduc C., 2004, op cit, p.47-48

² Mémento fiscal 2011 – p.17-21.

- Le cas d'un immeuble donné en location à une société, à une personne morale (sauf cas suivant), à une personne physique qui l'affecte à son activité professionnelle : le revenu considéré est le revenu réel net de 40% de charges forfaitaires. Notons que ce forfait de charge ne peut excéder un montant supérieur à $3.87 \cdot RC$ et que le revenu net en question ne peut être inférieur au RC indexé majoré de 40%.
- Enfin, le cas d'un immeuble donné en location à une personne morale ou toute société qui le sous-loue à des fins d'habitations à des personnes physiques. Dans ce cas, le revenu imposable à l'IPP est à nouveau 140% du RC indexé.

Rappelons que le précompte est calculé dans tous les cas sur base du RC indexé.

Le revenu pris en considération à l'IPP pour les biens locatifs à usage professionnel est donc déjà le revenu locatif réel.

Le passage à ce revenu pour les autres biens loués provoquerait, sous réserve d'une adaptation des taux, une nette augmentation de la pression fiscale sur ces biens tant au niveau du PRI que de l'IPP.

Juridiquement parlant, le passage à la valeur locative réelle ne devrait pas poser de souci si la logique actuellement existante pour les biens loués à usage professionnel est reprise et étendue. Toutefois, cette modification dépendrait du fédéral et nécessiterait un changement du CIR au niveau de l'IPP et du précompte.

- Quels pourraient être les effets de cette solution au niveau du précompte immobilier ? : Sous réserve d'un travail à pression fiscale équivalente, l'utilisation du revenu locatif réel améliorerait fortement l'équité entre bailleurs, rendant sa part belle à l'investissement immobilier dans les zones où les loyers se sont dépréciés depuis la péréquation. Malgré un travail à pression fiscale égale, il nous semble que l'équité vis-à-vis des autres propriétaires serait mise à mal. On a dit que le système était aujourd'hui producteur d'iniquité. Le passage à la valeur locative réelle améliore l'équité en ce qui concerne la catégorie des biens loués mais pas ceux qui leur sont voisins. Un propriétaire-habitant d'une maison dans un quartier ayant décliné ne serait ainsi pas traité sur la même base qu'un propriétaire-bailleur du même quartier.
- Cette question de la taxation du revenu de l'investissement immobilier fait également écho à celle du revenu de l'investissement mobilier. Ces derniers sont taxés en général à 15% et tout au plus à 25% alors que via l'IPP, le revenu de l'investissement immobilier est taxé, comme les revenus professionnels, sur une base progressive. Le rendement locatif annuel moyen d'un logement en Belgique est estimé entre 3 à 3.5%.¹ Il serait en ce sens un peu supérieur à l'investissement dans le mobilier de long terme sans risque.² Dégrader ce rapport n'est pas sans risque.
- Quid pour les locataires ? A priori, ce changement est intéressant pour les locataires. Dès lors que le niveau réel de loyer est la base d'impôt, il peut inciter à maintenir des loyers à un niveau raisonnable. Notons toutefois que le précompte est probablement reporté sur le locataire contrairement à la part IPP qui est elle soutenue par le propriétaire en diminution du rendement locatif.

¹ <http://www.lalibre.be/economie/actualite/article/519147/sur-taxer-les-loyers-des-logements.html>

² Valenduc C., 2004, op cit, p.46

- Quid de cette mesure concernant l'entretien des biens ? Sans une réflexion poussée sur un système de déduction des charges d'entretien et de rénovation, cet impôt risque bien d'avoir un impact négatif en la matière avec effet sur le niveau indirect des loyers (un bien mal entretenu revient plus cher à la location...). Notons que la question de la vacance locative et des loyers impayés devra aussi être intégrée.

En conclusion, cette piste rejoint finalement la proposition de Dubois puisqu'elle vise à raccrocher la base imposable à la réalité. Valeur vénale ou valeur locative réelle importe peu finalement, en ce qui concerne le bâti. Il nous semble toutefois que la solution de l'union est plus cohérente parce que tout simplement globale. De même, elle garantit de ne pas mettre à mal le rendement immobilier puisqu'elle maintient la pression équivalente. Finalement, elle est du ressort de la Région.

3.4.4 La taxe d'habitation

C'est une solution avancée par Christian Valenduc et qui se fonde sur la logique suivante : le foncier (bâti et non bâti) est imposé au profit principal des communes et provinces avec en lame de fond l'idée que cet impôt est une rétribution des services et équipements fournis par la collectivité aux usagers. En ce sens, il est défendable que ce soient les usagers effectifs, donc les habitants, qui payent l'équivalent de l'impôt foncier devenu « taxe d'habitation » en lieu et place des propriétaires.¹ La proposition de Valenduc consiste à remplacer intégralement le précompte par une taxe d'habitation. Des mesures de contrôles des loyers devraient être menées en parallèle, l'auteur ne développe cependant pas davantage cet aspect.

Un argument principal de cette thèse relève de l'analyse économique qui montre que la taxation du foncier n'est à charge du propriétaire que lorsqu'un investissement immobilier et mobilier offre le même retour ; ce qui n'est actuellement pas le cas avec un report de l'impôt sur le locataire. « Si le « foncier » est répercuté sur le prix, à quoi bon le faire encore payer par le propriétaire-bailleur, qui en profite pour se plaindre du poids d'un impôt dont il ne supporte pas, dans la plupart des cas, économiquement la charge ? »². Notons qu'en cas de non occupation de l'immeuble par un locataire ou le propriétaire lui-même, la charge de l'impôt reviendrait au propriétaire se voulant incitative en matière de politique du logement. Quant à elle, la détention de patrimoine immobilier serait imposée au niveau fédéral à l'IPP.

Concernant l'assiette de cet impôt, elle resterait la même qu'actuellement bien que Valenduc souligne la nécessité de réformer la base d'imposition et, comme Dubois, suggère de passer à la valeur de marché.

3.4.4.1 La taxe d'habitation dans le système français

La solution de Valenduc entre bien dans la logique de rétribution des services offerts par la collectivité et tend à jouer un rôle en politique du logement. Ceci dit, elle peine à atteindre d'autres objectifs de politique d'aménagement du territoire (en matière de lutte contre la rétention et la spéculation et en tant que soutien au recentrage de l'urbanisation) que pourrait pourtant poursuivre un impôt foncier réformé. Notamment, elle ne prend pas du tout en compte le non bâti.

¹ Valenduc C., *ibid*, p.48.

² *ibid*, p.48

En ce sens, un regard sur la fiscalité locale française peut donner un éclairage complémentaire à l'approche de M. Valenduc. En effet, dans le système français, la taxe d'habitation est une des quatre principales taxes locales directes avec les taxes foncières (sur le bâti et le non bâti) et la taxe professionnelle aujourd'hui remplacée par la contribution économique territoriale. La fiscalité locale y représente 47,6 % du financement des collectivités territoriales (communes, départements et régions) dont les trois quarts résultent desdites quatre taxes.

Dans sa philosophie, ce système articule de taxes spécifiques et complémentaires permettant de viser des « comportements ou faits générateurs » différents. La taxe d'habitation vise les usagers (les occupants des logements), les taxes foncières les détenteurs de patrimoines. La nouvelle contribution économique territoriale impose les acteurs économiques.¹

Publié en 2010, un rapport² du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) – organe de la Cour des Comptes – reprend un diagnostic de la fiscalité locale avant de formuler deux scénarios de réformes. Soulignons d'emblée que ce travail est orienté efficacité et équité et pas du tout aménagement du territoire ; il n'empêche que nous pouvons y trouver des enseignements. De nombreuses critiques formulées à l'égard du système rendent nécessaire son amélioration:³

- le manque de lisibilité de la fiscalité locale qui compte jusqu'à 50 taxes possiblement levées par les collectivités. Une solution préconisée est la spécialisation (une taxe est perçue au bénéfice d'un unique niveau de pouvoir). Cependant, il est reconnu que la spécialisation a ses limites dans le sens où l'incontournable stabilité des recettes ne peut s'appuyer que sur un panier d'impôts.

- la nécessité de garantir l'équité de la fiscalité locale dans le sens où elle prend de plus en plus de place dans une France décentralisée. Même si la taxation locale ne peut être tout à fait équitable, elle devrait à tout le moins éviter d'être dégressive.

- l'absence de révision des assiettes de plusieurs impôts dont la taxe d'habitation et les deux taxes foncières. Ceci génère des reports importants de charge d'impôt entre contribuables au détriment des plus pauvres. La révision des bases est reconnue comme primordiale.

Les premières modifications ont été apportées avec l'application depuis 2011 d'une réforme de la taxe professionnelle et la suppression de la part départementale de la taxe d'habitation, aujourd'hui perçue au seul profit des communes.

Concernant le principe de la taxe d'habitation :⁴

- Toute personne disposant d'un logement est tenue de s'acquitter du paiement de la taxe d'habitation, indépendamment, donc, du fait d'en être propriétaire.

¹ Site du gouvernement français – section impôts des particuliers:
<http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/particuliers.impot>

² Conseil des prélèvements obligatoires – La fiscalité locale – mai 2010 – 641p. Disponible à l'adresse :
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000215/0000.pdf>

³ Op cit, p. 11 à 46.

⁴ Site du gouvernement français – section impôts des particuliers – taxe d'habitation:
http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/particuliers.impot?espId=1&impot=TH&pageId=part_taxe_habitation&sfid=50

- L'assiette de la taxe d'habitation est la valeur locative cadastrale. La méthode précise de calcul des valeurs locatives cadastrales françaises diffère quelque peu du système belge. Le constat d'obsolescence et d'iniquité découlant de l'absence de péréquation (dernière péréquation en 1970 également) et de l'utilisation même de la valeur locative comme base de l'impôt y est le même que celui posé en Région wallonne.¹

- Afin d'obtenir le montant de la taxe, un taux, variant d'une commune à l'autre en fonction du vote des élus, est appliqué.

- Les contribuables peuvent bénéficier d'abattements exonérations, dégrèvements sur la taxe d'habitation, avantages qui varient selon la situation familiale du contribuable et en fonction des revenus perçus par le ménage. Ces abattements et autres exonérations concernent à titre complet ou partiel, plus de la moitié des contribuables.²

Les éléments du diagnostic établi par le CPO et relatif à la taxe d'habitation soulignent le caractère très dégressif de la taxe. L'obsolescence de sa base et l'application disparate de la réévaluation créent une iniquité de traitement entre contribuables. Une disparité entre collectivités territoriales résultant de la fiscalité locale est constatée mais ne trouve pas principalement sa source au niveau de la taxe d'habitation qui bénéficie de mécanismes de redistribution plus efficace que d'autres impôts.

Le CPO propose deux scénarios de révision globale du système.³ Un scénario d'amélioration de l'existant qui privilégie, pour la taxe d'habitation, la mise en place d'une assiette mixte basée sur le revenu des ménages et la valeur⁴ du bien occupé. Un scénario plus volontariste tend à remplacer une part significative de la fiscalité locale par des ressources nationales. Il s'agirait donc de décentraliser les taxes existantes ou d'en supprimer une partie qui serait compensée par l'augmentation de l'imposition nationale. Dans ce second scénario, la taxe d'habitation serait purement et simplement abandonnée. Les auteurs remarquent d'ailleurs qu'elle pourrait l'être quelle que soit la solution choisie.⁵

Il semble y avoir consensus sur le fait de relier la taxe d'habitation au revenu des gens et non plus à la valeur locative ou même vénale du bien ; via la mise en place d'une assiette mixte ou, comme le propose Alain Trannoy, via la fusion au niveau national de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.⁶

¹ Pour plus d'information sur d'une part la méthode d'établissement des valeurs cadastrales en France et les défauts de cette assiette voir « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrale et leur gestion par les services de l'Etat » - Rapport 2009 de la cours des compte – p.27 à 54 disponible à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/2-assiette-impots-locaux.pdf>

² Conseil des prélèvements obligatoires, op. cit., p.172. Pour le régime complet d'abattements cfr. les pages 172 et suivantes.

³ Ibid p. 47 à 67.

⁴ La base d'impôt actuelle « valeur locative cadastrale » devrait être modifiée et intégrer les valeurs de marché tant pour les taxes foncières que d'habitation.

⁵ Ibid, p.58.

⁶ Trannoy A., Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière, La découverte – regards croisés sur l'économie, 2011/1, n°9, p. 140.

En conclusion, plusieurs remarques peuvent être formulées. Finalement, il s'agit sans doute d'une question d'objectif politique¹ : l'impôt doit-il rétribuer les services offerts à la collectivité auquel cas l'occupant doit être visé ? Par contre, si l'objectif est de récupérer pour partie la rente foncière ou encore d'être au service d'objectifs d'aménagement du territoire, c'est le propriétaire qui sera concerné. Dans le premier cas, l'expérience française montre qu'une assiette optimale devrait refléter directement la capacité contributive alors que dans le second et le troisième, c'est bien la valeur de la propriété qui sert d'assiette à la taxation. Compte-tenu de l'orientation du présent travail qui vise à instaurer une fiscalité pourvoyeuse de recettes mais également utile au développement durable, une taxe d'habitation ne pourrait être envisagée à notre sens qu'en parallèle au maintien d'une fiscalité foncière à tout le moins sur le non bâti. En outre, rappelons que la taxe d'habitation n'est pas particulièrement plébiscitée là où elle est pratiquée. Notons qu'en parallèle, est fermement défendu le principe du maintien d'une fiscalité foncière dans le giron des collectivités - même dans le cas d'une recentralisation d'une bonne partie de la fiscalité locale à l'échelle étatique; cet impôt étant l'attache entre les contribuables et les territoires. Toutefois, la proposition de Valenduc amène à prendre en compte des réalités de portage de l'impôt ainsi que le rendement des investissements mobiliers et immobiliers.

3.5 LE CAS PARTICULIER DU NON-BATI

Les propositions de l'UVCW concernent le précompte immobilier dans sa globalité au titre d'impôt sur le bâti et le non bâti. Cette partie propose un focus sur le patrimoine non bâti qui est marqué par des enjeux propres d'aménagement du territoire et des potentialités particulières en cas de réforme du précompte.

3.5.1 L'actuel précompte immobilier sur le non bâti

3.5.1.1 Le non bâti en général

Actuellement, le précompte dû pour un bien est un pourcentage du revenu cadastral de ce bien. C'est au niveau de l'estimation du revenu cadastral que le bât blesse en particulier concernant les biens non bâtis. L'évaluation du revenu cadastral des parcelles non bâties, dont les terrains à bâtir sont une des « natures »², se fait à la valeur locative, hormis pour les parcs de stationnement en plein air ainsi que les terrains à usage commercial et industriel (art. 482 du CIR 1992).

Historiquement, c'est la péréquation générale des revenus cadastraux de 1934 qui a établi, pour chaque division cadastrale et chaque nature de parcelle non bâtie, des échelles de revenus cadastraux par hectare. Un indice du sol (lié au potentiel de production du sol) complété d'un indice locatif (éléments influençant la valeur locative d'une parcelle non bâtie)³ a servi à l'évaluation d'une bonne partie des natures cadastrales, les autres étant dérivées de l'évaluation des premières. Pour chaque nature cadastrale, jusqu'à cinq classes ont été déterminées en fonction de la « qualité ». A chaque classe est associé un montant à l'hectare. Lors des péréquations de 1955 et 1975, les échelles établies respectivement en 1934 et en 1955 ont été reprises et simplement « indexées » à l'aide des coefficients de

¹ Jurion B., op cit, p.13.

² Il existe 64 natures de parcelle non bâtie (terre, pâture, pré, jardin, terrain marécageux, bois, verger, vigne...). Information obtenue auprès de l'administration de la documentation patrimoniale

³ Étaient pris en compte : la déclivité, la configuration, certaines circonstances particulières comme la proximité d'une forêt giboyeuse et la situation, l'éloignement au centre normal et rationnel d'exploitation, soit à l'époque, le village. Information obtenue auprès de l'administration de la documentation patrimoniale

fermage. Lesquels sont établis pour chaque région agricole en fonction des montants des contrats de bail entre bailleurs et exploitants agricoles.¹

En définitive, ce sont uniquement des critères de productivité agricole qui sont pris en compte pour établir le revenu cadastral des parcelles non bâties, ce qui explique les faibles niveaux d'impôts associés à l'ensemble du non bâti aux quelques exceptions près évoquées plus haut. C'est la valeur d'usage agricole, réelle ou fictive - peu importe que le bien ait ou non un usage agricole - qui est considérée.

3.5.1.2 Le non bâti constructible

Le revenu cadastral des terrains à bâtir est fixé de façon dérivée.

Le CIR 92 art. 480 précise qu'il doit être égal au plus élevé des jardins dans la commune ou la division cadastrale communale.² Par exemple, à Nivelles, le RC des terrains à bâtir fixé en 1975 est de 90€/hectare, le même que celui des jardins les mieux classés. Donc, un terrain à bâtir de dix ares, quelle que soit sa situation, a un RC indexé de 14€. ³ A titre indicatif, un pré non-aedificandi de la même superficie dans la même division cadastrale aura un RC indexé de 7€. Sachant qu'aucun précompte immobilier n'est dû lorsque le montant total des différents RC repris à un même article de la matrice cadastrale est inférieur à 15 euros, aucun des cas visés ci-dessus ne fera l'objet d'un impôt.⁴

On évalue donc le non bâti constructible à la valeur des meilleures terres agricoles indépendamment des caractéristiques desdits terrains. Ceci semble cacher l'acceptation par le législateur de la valeur supérieure (ou a minima égale) des terrains à bâtir par rapport à tout autre terrain non bâti, et indépendamment de la définition classique du RC qui se base sur les valeurs productives. **En soi, l'évaluation du non bâti constructible est fondée sur ce rapport à la productivité agricole mais en est de fait totalement détachée.**

3.5.2 Une définition facteur de rétention

Le précompte immobilier sur les terrains à bâtir peut être qualifié d'anti-incitatif en ce qu'il encourage passivement la rétention. Et ce, dans la mesure où le stockage des terrains que l'on souhaiterait mobiliser est gratuit ou quasiment gratuit comme nous le montrons ci-dessus.

En 1934, l'établissement de l'impôt sur le non bâti en lien avec la valeur d'usage agricole avait du sens, le monde rural étant à cette époque prédominant, le foncier une ressource avant tout productive, et la fonction résidentielle très secondaire. Force est de constater que la situation a évolué. L'entrée en vigueur des plans de secteur est également source de changement profond puisqu'elle fige l'affectation des terres en les destinant à l'urbanisation, l'usage agricole ou sylvicole, impactant de façon non négligeable les valeurs économiques associées au non bâti. Comme l'indique Vincent Renard en analysant le système français d'impôt foncier sur le non bâti, proche équivalent de notre précompte : « **le cadre de cet impôt n'a jamais pris le tournant de l'urbanisation** ». ⁵

¹ Sur les coefficients de fermage : http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/article.php3?id_article=140.

² Soit le RC de la nature « terre, 1ère classe » multiplié par 6/4. Information obtenue auprès de l'administration de la documentation patrimoniale

³ 9€ de revenu cadastral selon l'échelle par hectare de la péréquation de 1979 multiplié par 1,5461 (indexe pour l'exercice d'imposition 2010).

⁴ Art. 304 CIR., exercice d'imposition 2011.

⁵ Renard V., Finances locales et formes de développement urbain, 2006. Disponible à l'adresse : http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=10

En conséquence, la philosophie qui sous-tend l'évaluation du revenu cadastral et l'impôt foncier qui en découle devrait être modifiée, ne serait-ce que pour limiter l'iniquité du système.

Notons que le lien entre valeur locative et valeur vénale, bien qu'imparfait, est nettement meilleur concernant l'immobilier bâti que le non bâti ; **les facteurs qui forment la valeur locative d'un bien bâti, bien qu'ils ne soient pas strictement identiques à ceux qui en forment la valeur vénale, s'en rapprochent, alors qu'ils sont très différents concernant les biens non bâtis.** Concernant les biens bâtis, l'absence de péréquation explique en grande partie le décrochage entre les deux valeurs, la valeur locative telle qu'estimée en 75 et la valeur vénale formée sur des marchés ayant évolué de façon contrastée depuis lors. Ce décrochage est source d'iniquité.

Concernant le non bâti, à définition inchangée du revenu cadastral, une péréquation n'aurait aucune influence sur le lien locatif/vénal et n'aurait en somme que très peu d'effet en terme d'équité ou d'aménagement du territoire.

3.5.3 Trois solutions envisageables:

Nous venons d'avancer des arguments allant dans ce sens : si on souhaite agir au niveau du non bâti via le précompte, une modification de la base d'imposition ou de sa définition semble inévitable, ce qui est moins le cas pour le bâti.

Afin de rendre l'impôt incitatif et efficace en termes de développement territorial, c'est-à-dire capable d'inciter les acteurs à agir dans le sens des objectifs territoriaux définis (développement durable, recentrage, densification autour des pôles de communication, libération du foncier dont l'urbanisation est souhaitable etc), il convient d'abord de déterminer la valeur la plus appropriée qui servira d'assiette et remplacera ou améliorera le RC. Nous examinons ci-dessous trois solutions qui permettraient d'améliorer la situation propre au non bâti.

3.5.3.1 *Evaluation à la valeur de transaction – proposition de l'UVCW :*

On l'a vu, cette solution semble la plus prometteuse parmi celles étudiées par l'UVCW dans le cadre d'une réforme générale du PRI. Lorsqu'on s'intéresse en particulier à la question du non bâti, elle est même la seule qui puisse avoir un impact en revalorisant sérieusement ses bases d'imposition. Le passage à la valeur d'achat devrait inciter à l'activation des terrains en rétention, limiter la spéculation et sous certaines réserves œuvrer dans le sens d'une urbanisation plus durable. Les effets en matière d'AdT sont abordés plus longuement au point 6.3.1.3.

a) Aspects pratiques du passage à la valeur de transaction

- *Question de l'évaluation de la valeur, index et équité*

Il ne semble pas déraisonnable de suspecter¹ que nombre de biens non bâtis sont détenus par leur propriétaire (et héritiers) pendant de longues périodes. Le passage à la valeur de transaction sur unique base des montants repris dans les actes notariaux risque fort de provoquer des différences de traitement entre citoyens en fonction de l'année et du lieu précis d'acquisition du bien. Dans ce sens, cette solution risquerait de reproduire un décalage aux valeurs de marché similaire à celui constaté aujourd'hui suite à l'absence de péréquation, annihilant l'effet de la réforme et produisant de l'iniquité.

¹ Nous avons demandé cette information à l'administration de la documentation patrimoniale sans pouvoir l'obtenir.

Dès lors, comment fixer une valeur, la valeur de transaction ou une valeur proche, qui garantisse l'équité entre contribuables indépendamment de la date d'acquisition du bien tout en maximisant l'efficience du système ?

Une première solution, préconisée par Dubois¹ reviendrait à fixer la taxe sur base de la superficie et d'un taux d'imposition local (reflétant le coût au mètre carré). Un facteur de pondération pourrait également être introduit pour tenir compte de la distorsion entre taille de la parcelle et prix (le prix/m² augmente avec la petitesse des parcelles). Ce système a l'avantage d'éviter tout processus de recherche documentaire ou d'évaluation. Son désavantage est son manque de précision et son incapacité à viser les zones dont l'urbanisation est vraiment souhaitable. Ainsi, Dubois recommande de moduler la taxe en fonction de périmètres priorisant l'urbanisation. Le manque de précision joue également en défaveur de l'équité.

Une seconde solution consisterait, comme pour les biens bâtis, à repartir des valeurs de transaction reprises dans les actes notariaux et à les actualiser à l'aide d'un index d'évolution des valeurs immobilières. La société Stadim développe un tel indice à l'échelle de l'arrondissement uniquement pour les terrains à construire (prix/m²). La reproduction de cet exercice pour les autres types de biens non bâtis serait donc nécessaire. Les données cadastrales qui reprennent les valeurs de ventes et la nature de chaque parcelle pourraient être utiles. Hormis la recherche documentaire liée aux actes, ce système est assez simple. Son désavantage est de lisser l'évolution des marchés fonciers à l'échelle des arrondissements et donc de manquer de nuance. Nuance particulièrement importante en ce qui concerne le non bâti constructible qui ne mérite pas d'être activé de la même façon partout au sein d'un arrondissement ce qui serait pourtant le cas ici. Ceci dit, la réactualisation telle que proposée serait utilisée pour mettre en place la nouvelle assiette et petit à petit remplacée par les valeurs de transaction.

Une troisième solution, bien que coûteuse au départ, pourrait être de ne considérer les valeurs de transactions réelles que pour, par exemple les cinq années, précédant la mise en place du système et d'exercer une sorte de péréquation estimant les valeurs vénales pour les biens transmis avant cette date. La mise en place d'une méthode hédonique, telle que pratiquée à l'étranger, permettrait d'attribuer une valeur aux critères de formation des prix fonciers et ainsi d'approcher assez précisément la valeur vénale des biens.² Ce système a le grand avantage d'être plus précis quant aux variations géographiques des prix que les deux premiers. Il permet, comme la méthode 2, un basculement chemin faisant vers les valeurs de transaction. Par contre, il nécessite une importante collecte de données et l'appréhension fine de ce qui forme la valeur vénale d'un terrain en Région wallonne. A nouveau, les données disponibles à l'administration de la documentation patrimoniale sur les prix de vente et l'identification des parcelles concernées représentent une manne riche en information.

Quelle que soit la méthode choisie, l'utilisation annuelle d'un index de progression des valeurs foncières plutôt que l'IPC reste de mise. Les mêmes remarques que celles formulées au point précédent sur la réforme générale du PRI restent valables.

Concernant la taxation des plus-values, « la taxation des plus-values, mécanisme toujours complexe, n'a souvent que l'apparence de la justice foncière. Dans un marché tendu, le montant de la taxe sera généralement répercuté sur le vendeur. Elle contribuera donc in fine à la hausse des prix des terrains et des logements. A l'inverse, sur des marchés détendus, de tels dispositifs accroissent le réflexe d'attentisme, dans l'espérance d'un changement des règles, qui ne manquera pas d'intervenir dans ce champ particulièrement instable où la

¹ Dubois O., 2009, op. cit., p. 82-85.

² Trannoy A., op. cit., p. 139.

stabilité de la règle du jeu est pourtant la condition principale de son bon fonctionnement. [...] le meilleur récupérateur de plus-value consiste probablement dans la taxation annuelle des biens à la valeur vénale. »¹

La taxation de la plus-value prévue par l'UVCW nous semble plus se justifier à l'égard des biens bâtis puisqu'elle permet d'éviter une réactualisation ponctuelle des bases en cas de travaux.

- *L'impact sur les prix du foncier*

Il est difficile voire impossible de conclure sur ce point. Quelques remarques tout de même.

Actuellement, la périurbanisation s'explique parfois parce que les prix y sont plus accessibles. Une taxe plus forte sur les terrains mieux localisés va inciter à libérer ces terrains mais risque, sur les marchés à forte pression foncière, de faire grimper les prix et rendre ces biens moins accessibles encore. Et ainsi, d'avoir un effet tout à fait contreproductif puisqu'encourageant davantage la désurbanisation. Relativisons : « la lutte contre l'étalement urbain qui passe nécessairement par la diminution de la taille des terrains pour maison individuelle, se traduit par une augmentation des prix au m² mais non par une augmentation des prix du terrain ».²

- *L'impact sur les terrains à bâtir à usage agricole*

La mise en place d'une taxe en lien avec la valeur de marché des biens risque d'accroître la pression sur les terrains constructibles ayant réellement un usage agricole puisque leurs propriétaires se verront taxés en fonction de la valeur potentielle maximale de leur bien. Ceci dit, en principe, le fait que ces terrains soient grevés d'un bail à ferme est pris en compte par le marché, leur prix est moindre que celui d'un terrain à bâtir vierge d'usage agricole,³ et donc, le montant de l'impôt foncier en sera réduit en conséquence. Par contre, il est probable que l'impôt soit répercuté dans les montants des baux.

Il y a lieu, selon nous, de traiter cette question avec précision afin d'éviter de mettre une nouvelle pression sur la fonction agricole en milieu semi bâti.

- *Vers une compétence d'évaluation fiscale dans le chef de la Région*

Malgré d'importantes corrections et mises à jour nécessaires, il nous semble que les équipes de la documentation patrimoniale ont à leur disposition une base de données très riche qui comprend notamment les valeurs des transactions pour l'ensemble des biens. Un système de transfert de données organise aujourd'hui la communication des informations depuis les communes vers l'administration. La Région devrait pouvoir mobiliser ou a minima s'inspirer de cette expertise en matière d'évaluation des valeurs immobilières si un impôt régional était appliqué.

Ceci pose aussi la question de l'utilité et de l'urgence d'intégrer ces compétences dans l'Administration fiscale wallonne en constitution.

Ajoutons que la Région devrait profiter de l'implémentation du système pour se doter d'un observatoire des marchés fonciers et immobiliers, outils qui manquent crucialement aujourd'hui.

¹ Renard V., workshop N°6 – Fiscalité immobilière et financement des équipements – mars 2011 <http://itemnews.unblog.fr/2011/03/24/fiscalite-immobiliere-et-financement-des-equipements>.

² Comby J., *Terrains à bâtir une maison individuelle*, article publié en 2008 dans *Etudes foncières*, disponible à l'adresse : <http://www.comby-foncier.com/statterrainsind.pdf> - p. 2

³ En France, un terrain à bâtir grevé d'un bail à ferme perd en moyenne 40% de sa valeur : Comby Joseph, *De la volatilité foncière*, dans *Etudes foncières*, n°137, 2009, p.6-8.

b) *Aspect juridique du passage à la valeur vénale (bâti et non bâti)*

Selon l'article 4 §2 de la loi spéciale de financement modifiée en 2001, les Régions sont compétentes pour déterminer le taux, la base et les exonérations du précompte immobilier. Elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral.

Le système décrit ci-dessus pourrait-il se substituer au revenu cadastral, base actuelle ? Les solutions possibles divergent selon 1/ l'interprétation qui est faite de la matière imposable visée par le PRI et 2/ compte tenu de certaines particularités des biens non bâtis.

Nous exposons ici les différentes interprétations possibles et leurs répercussions en termes d'organisation de l'impôt.

- *La détention de bien est la matière imposable et nécessite le maintien d'une référence à la valeur locative – une réforme de la taxe locale sur le non bâti permet d'aboutir.*

Dans le cas où la matière imposable recouverte par le PRI est interprétée comme étant la détention de droits réels, il semble que le maintien d'une référence à la valeur locative soit incontournable.¹ Or, s'il est possible de dériver la valeur locative depuis la valeur vénale pour les biens bâtis, ce n'est pas le cas pour les biens non bâtis constructibles car, le lien entre valeur locative (valeur d'usage) et valeur vénale (valeur potentielle) est inexistant.

Suivant cette interprétation, la réforme générale proposée ne pourrait donc pas s'appliquer au non bâti.

Si tel est réellement le cas, l'UVCW propose de maintenir une référence au revenu cadastral pour le non bâti et de réformer la taxe communale sur le non bâti de façon à ce qu'elle s'applique à l'ensemble du territoire et soit basée sur la valeur vénale des biens. « *Cette taxe s'appliquerait désormais à tous les terrains non bâtis, constructibles ou pas. Son assiette serait constituée de la valeur vénale du bien (réelle ou estimée au départ de la superficie, de la nature, de la localisation et d'une valeur unitaire de terrain) et son taux serait uniforme et fixé par les autorités régionales* ». ²

Et O. Dubois de relever que si cette solution rencontre bien les attentes en termes de lutte contre la rétention, elle est moins cohérente qu'un modèle général tel que prescrit à la base.

Il nous semble néanmoins que certains arguments permettraient de « détourner » cette difficulté propre au non bâti et de justifier de l'utilisation de la valeur vénale pour évaluer le non bâti constructible. Premièrement, les RC de certaines natures de biens non bâtis (industrielle et commerciale ainsi que parking) sont actuellement évalués à un pourcentage de leur valeur vénale. Deuxièmement, on évalue actuellement le RC du non bâti constructible à la valeur des meilleures terres agricoles indépendamment des caractéristiques desdits terrains. Ceci semble, à notre sens, cacher l'acceptation par le législateur de la valeur supérieure (ou a minima égale) des terrains à bâtir par rapport à tout autre terrain non bâti, et indépendamment de la définition classique du RC qui se base sur les valeurs productives. En soi, l'évaluation du non bâti constructible est fondée sur ce rapport à la productivité agricole mais en est de fait totalement détachée.

- *Le revenu tiré de la détention d'un bien est la matière imposable – la Région peut donc lever un impôt sur le patrimoine foncier, la taxe locale sur le non bâti devient inutile*

¹ Dubois, O., 2009, op.cit., p.61.

² Dubois O., Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ?, dans Mouvement communal n°845, 2010, p.30.

Une deuxième piste est de considérer que si, au contraire, la matière imposable relevant du PRI est interprétée comme étant le revenu tiré de la détention de droit réel, alors, rien n'empêcherait la Région de lever un impôt sur la détention de patrimoine, aucun impôt fédéral ne visant actuellement cette matière. Le taux du précompte serait en conséquence ramené à 0%.

Nous avons tenté d'éclaircir cette question juridique épineuse en soumettant les différentes interprétations et nos arguments à différentes personnes sans pouvoir trancher, bien au contraire. Citons par exemple le Ministre Antoine répondant à une question parlementaire : « *La RW pourrait, dans l'absolu, abandonner la base imposable du RC fédéral pour en adopter une autre. C'est une première possibilité. Il faut que je vous rappelle que la base imposable du précompte immobilier ne pourrait de toute façon pas refléter une valeur locative, ni la valeur vénale de l'immeuble en la matière.* »¹ Selon d'autres, il ne doit pas y avoir de lien entre la base d'imposition et la matière visée. On pourrait par exemple imaginer d'utiliser le revenu des personnes pour fixer un impôt sur la détention d'une voiture.

Que dire sinon qu'une solution doit pouvoir être trouvée, l'enjeu étant trop important.

c) Effets sur l'aménagement du territoire d'un passage à la valeur vénale

A notre sens, la valeur de transaction présente un double avantage en matière de gestion du non bâti urbanisable : elle est à la fois un outil de lutte contre la rétention et un outil de bonne localisation de l'habitat.

- *Lutte contre la rétention et la spéculation*

Utiliser la valeur de transaction revient à augmenter drastiquement l'impôt pour ce type de bien et, consécutivement, à le rendre incitatif. Celui qui possède un terrain sans aucune intention de le mettre en œuvre, et qui se voit taxé pour cette détention, serait ainsi fiscalement incité à libérer ledit terrain. Il s'agit là de l'exacte philosophie qui sous-tend la taxe communale sur le non bâti.

Notons que l'utilisation de la valeur de transaction induira des niveaux de taxation corrélés aux marchés fonciers, et donc des niveaux moyens de taxe variables selon la pression foncière des communes. On peut donc considérer que l'effet incitatif sera d'autant plus important dans les zones à forte pression foncière qui se verront grevées d'un impôt plus élevé. En ce sens, il ne semble pas abusif de considérer que l'utilisation de la valeur de transaction sera particulièrement incitative là où la rétention est la plus problématique voire là où des phénomènes spéculatifs se mettent en place. La taxation fédérale sur la plus-value sur les ventes foncières (abordée ci-dessus) vient appuyer cette logique de limitation de la spéculation.

- *Promotion d'une localisation plus durable de l'urbanisation*

¹ Cric n°94 – 2009/2010 – p. 13. Disponible à l'adresse : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/CRIC/cric94.pdf

« Durant ces cinquante dernières années, le pétrole abondant et bon marché, la démocratisation de l'automobile et le développement du réseau (auto)routier ont rendu la totalité du territoire wallon facilement accessible en peu de temps et à peu de frais. Combinés à une planification territoriale (plans de secteur, schéma de développement de l'espace régional...) insuffisamment directive, il s'en est suivi un étalement de l'habitat qui, par effet retour, a rendu bon nombre de ménages aujourd'hui dépendants de la voiture, et donc du pétrole. L'organisation du territoire n'a pu que s'orienter vers la mobilité et s'organiser autour de celle-ci. »¹ En Région wallonne, le phénomène de périurbanisation et de mitage a été constaté et étudié dans de nombreux travaux, de la CPDT notamment, tant concernant ses coûts que la vulnérabilité des territoires vis-à-vis des énergies fossiles. Compte tenu des défis climatiques et énergétiques qui sont nôtres, il convient d'opérer un changement drastique pour éviter, dans le futur, la poursuite de l'étalement urbain. Une politique foncière et fiscale bien menée peut être un outil moteur soutenant cette volonté. Il nous semble que la proposition de réforme du PRI pourrait être un maillon essentiel d'une telle politique.

L'hypothèse sous-jacente à l'efficacité de cet outil fiscal révisé dès lors qu'il utilise comme base les valeurs d'achat² est que celles-ci (et donc les prix du ou plutôt des marchés fonciers), intègrent une série de facteurs, de critères dont tout ou partie rencontre les objectifs d'aménagement raisonné du territoire (une bonne localisation à de la valeur, un terrain sur lequel on peut bâtir un immeuble de dix étages a plus de valeur que celui sur lequel une simple maison unifamiliale est permise).

La théorie sur la formation des prix du foncier enseigne que ce marché particulier n'est pas régi par la loi classique de l'offre et de la demande, ce n'est par exemple pas la rareté qui détermine le prix. « La valeur d'un espace ne dépend que de la compétition que se livrent les acquéreurs potentiels. »³ Le vendeur n'a d'autre choix, sinon d'accepter le prix du plus offrant, que de ne pas vendre. Il s'agit donc de saisir les critères et les logiques de formation des valeurs vénales sur les marchés fonciers pour valider notre hypothèse.

La valeur du terrain est équivalente à la valeur des droits utiles y afférents. L'usage potentiel déterminé par les plans et règlements d'urbanisme est prépondérant. Mais les valeurs foncières reposent également sur des croyances partagées. L'idée que l'on se fait de la pérennité des usages potentiels permis par l'autorité ou le sentiment d'une poursuite à la hausse de l'immobilier sont imprimées de facto dans les valeurs de marché. Un autre aspect notable est celui des droits concurrents notamment celui des occupants qui s'approprient, dans certains cas, une partie de la valeur vénale du bien. Par exemple, un terrain à bâtir grevé d'un bail à ferme perd en moyenne 40% de sa valeur, ce qui signifie que le report de l'usage économique le plus élevé a un prix qui est capté par l'exploitant agricole.⁴

¹ Face à l'épuisement du pétrole, quel rôle pour l'aménagement du territoire en Wallonie ? Regard économiques, IRES - UCL, avril 2011, n°87, p.5.

² Ceci dépend de la méthode d'évaluation de la valeur vénale choisie.

³ Comby J., « *Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur* », L'observateur immobilier, n°75, décembre 2009 - janvier 2010, disponible à l'adresse : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8444.html>

⁴ Comby J., *De la volatilité foncière*, étude foncières n°137, 2009, p.6-8.

Joseph Comby note que la surface du terrain ne constitue que l'une de ses qualités, au même titre que la proximité des équipements collectifs ou que la beauté des arbres qui le bordent. « En achetant un terrain, le candidat constructeur achète essentiellement un emplacement et des branchements. »¹ Ainsi, plus que les qualités physiques ou topologiques du terrain, c'est sa localisation qui est déterminante ; «le terrain, dans une approche foncière est une abstraction, un support, un espace localisé par rapport à d'autres. »² Un petit terrain sera plus cher qu'un grand dans la mesure où il est mieux situé.

Comby va jusqu'à qualifier le marché des terrains remis à neuf dans le bâti existant de « marché d'emplacement » où trois grands paramètres interviennent : l'accessibilité, le marquage social et les aménités urbaines. Sur un marché d'extension urbaine, les valeurs d'usages actuelles, agricoles, sont presque nulles. Ce sont les valeurs d'usages potentielles qui forment le principal de la valeur en fonction des règlements, de la localisation mais aussi, et la politique foncière et d'aménagement intervient ici fortement, des frais d'équipements des terrains en question. Là où la collectivité choisit de ne pas équiper, elle reporte le coût des aménagements sur le privé ou le particulier, la charge foncière de mise en œuvre explose conséquemment et diminue la rentabilité ou la faisabilité du projet.

Outre des facteurs objectivables, d'autres, plus subjectifs, interviennent, dépendant du goût des acquéreurs ; on connaît par exemple le goût wallon pour la maison quatre façades et les grands jardins. Concernant le marquage social, l'influence de la composition socio-économique infra-communale de la population résidente a été démontrée à plusieurs reprises.³ De même, l'annonce dans le chef des pouvoirs locaux d'une volonté de rénover et de valoriser l'espace public participe à la formation de prix.⁴

La valeur de transaction intègre, on vient de l'évoquer, des critères directs probants du point de vue des objectifs de développement durable dont la localisation. Par ailleurs, les politiques publiques influent indirectement sur la formation de valeur à différents niveaux et de façon variable selon les marchés fonciers: choix de prendre en charge l'équipement de certaines zones, investissements dans l'espace public et la rénovation, définition de droits à bâtir plus ou moins généreux. Les facteurs de choix propres aux souhaits de chaque citoyen sont quant à eux, moins maîtrisables et plus difficilement quantifiables si ce n'est appréhendables.

En conclusion, il nous semble que, sous réserve d'une politique d'aménagement réfléchie, les valeurs de marché reflètent à tout le moins en partie les objectifs de développement territorial durable. Les valeurs vénales les plus élevées seraient constatées pour les terrains potentiellement les plus intéressants pour une urbanisation future. En ce sens, un impôt foncier sur le non bâti basé sur ces valeurs devrait permettre de taxer davantage, et donc d'inciter plus fort, les propriétaires desdits terrains. On perçoit bien le caractère systémique des outils fonciers devant être mobilisés. Le marché n'est probablement pas en mesure de garantir à lui seul la qualité du lien entre prix fonciers et durabilité. Par contre, les pouvoirs publics, par leurs décisions, participent à donner de la valeur et peuvent fiscalement lutter contre la rétention de façon proportionnelle au caractère durablement urbanisable du foncier. L'impôt foncier différencierait donc ce qui doit être mobilisé ou non.

¹ Comby J. « *Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur* », op. cit.

² Comby J., *De la volatilité foncière*, op.cit., p.6.

³ Bary A., Blandinières J-P, Fournier J-M, *La formation des prix des terrains à bâtir*, Etudes foncière n°75, 1997, p.23.

⁴ Ibid, p.24.

Le passage à la valeur vénale tend à considérer la valeur liée à l'usage futur, potentiellement le plus intéressant, pour fixer l'impôt. Ceci rapprocherait cet impôt de l'impôt foncier danois sur la valeur du site (Grundskyld). Celui-ci ne dépend pas des constructions présentes sur un terrain mais est déterminé sur base unique de la localisation et des règles d'urbanisme en vigueur. Cet impôt est reconnu comme un puissant frein au comportement spéculatif.¹

En effet, en l'absence d'une réflexion systématique de la part des collectivités sur « l'urbanisation souhaitable », il importe de reconnaître ce qui forme la valeur vénale du terrain et d'évaluer dans quelle mesure les facteurs explicatifs sont jugés positifs en termes d'aménagement. Par exemple, si le facteur principal de formation des prix du foncier se révèle être la taille du terrain et son caractère isolé, alors, la réforme du PRI produit un effet contraire à celui souhaité.

Dans le cadre de la présente recherche, nous n'avons pas été en mesure de vérifier la qualité du lien entre prix des terrains à bâtir et localisation durable à petite échelle, n'ayant pu obtenir de la part de la documentation patrimoniale des données à la parcelle. Il nous semble impératif de mener une étude allant dans ce sens. A défaut, l'impôt foncier basé sur la valeur de transaction seule mériterait d'être complété par des mesures planologiques déterminant des périmètres d'urbanisation prioritaires auxquels des taux d'imposition variables seraient appliqués. Citons à ce propos le cas français.² Lorsqu'un terrain constructible est situé dans une zone urbaine (devant être déterminée par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou de sauvegarde) sa valeur locative cadastrale (servant d'assiette à la taxe foncière) peut être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3€/m². Cette majoration ne peut atteindre plus de 3% de la valeur moyenne au m² représentative de la situation géographique. Un arrêté de 2006³ classe les communes selon quatre zones auxquelles correspondent des valeurs forfaitaires moyennes. Ce zonage a été modifié en 2009. Ces valeurs sont indexées annuellement sur base de l'indice des prix à la consommation.⁴ Ce sont les élus communaux qui décident d'activer cette majoration.

Cette mesure nous paraît intéressante en ce qu'elle pourrait être portée par la Région et qu'elle permet vraiment de faciliter la mise à disposition du foncier lorsque la collectivité est en projet.

3.5.3.2 Une fiscalité foncière duale

Il s'agit d'une proposition de Bernard Clerfayt, secrétaire d'Etat adjoint au ministre des finances, en 2009.⁵ Cette solution est envisagée pour Bruxelles face à l'absence de péréquation et au décrochage des valeurs.

¹ Halleux J-M., Bruck L et al, *La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives*, ULG, Belgeo 2002, p. 338

² Code général des impôts (France), article 1396 modifié en 2008 par la loi n°2008-1425

³ Arrêté du 10 aout 2006 mise en place des classements de communes par zones (France). Disponible à l'adresse : <http://www.defiscalisation-france.fr/arrete-du-10-aout-2006-mise-en-place-des-classements-de-communes-par-zones-txt517.html>

⁴ Site du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat (France) : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_som_tfnb15_2011.pdf

⁵ Site de Bernard Clerfayt : http://www.clerfayt.be/index.php?option=com_content&view=article&id=319%3Areform-du-revenu-cadastral-a-bruxelles&catid=64%3Aperso&Itemid=9&lang=fr

Cet impôt foncier distinguerait la taxation des terrains de celle des immeubles. La pression fiscale resterait globalement équivalente mais le sol serait davantage taxé qu'actuellement. Il serait dans le principe similaire à ce qui était en vigueur au Danemark que nous évoquons plus haut, et souvent plébiscité : un impôt sur le foncier (basé sur la localisation et les règles d'urbanisme afférentes) et un impôt sur l'immobilier résidentiel ou sur l'immobilier économique, tous deux évalués à la valeur vénale.

L'assiette de l'impôt foncier serait fonction de la localisation, principe dit du *site valuation tax*, ainsi que de l'affectation qu'il peut accueillir. Un terrain destiné à recevoir un immeuble de bureaux serait davantage taxé qu'un terrain à vocation résidentielle de façon à encourager la fonction résidentielle mise à mal à Bruxelles par le développement important de l'immobilier de bureaux. Par rapport à l'actuel, ce système est également prompt à lutter contre la non-affectation des biens constructibles.

Dans les faits, c'est la valeur de marché qui serait utilisée pour déterminer l'assiette : « La valeur 'terrain' a une valeur de marché. Du reste, les promoteurs immobiliers sont habitués à calculer l'imputation foncière. Ils savent qu'un terrain sur la Grand-Place vaut plus qu'un terrain situé dans une commune moins bien localisée. Le marché se trompe parfois mais il a souvent raison! »¹ Rien n'est dit de l'évaluation du bâti.

Ce système se voudrait aussi inciter à tirer au mieux parti du terrain, en encourageant la densification. Dans ce sens, on peut se demander dans quelle mesure la prise en compte des droits à bâtir valables sur le terrain dans le calcul de la base d'impôt n'est pas opportune.

Un autre avantage mis en avant par M. Clerfayt est qu'une fiscalité réduite sur les mètres carrés construits serait un moteur pour le secteur de la construction.

En somme, cette alternative se rapproche de celle privilégiée par l'UVCW en ce qu'elle met en place une taxation foncière sérieuse sur le non bâti constructible tout en maintenant la pression fiscale équivalente.

La tenue en parallèle d'une double imposition nous semble toutefois complexifier le prélèvement sans présenter d'avantage par rapport à la solution de l'Union.

Notons que dans certains pays un impôt sur le sol existe comme unique impôt foncier. Citons Dubois à ce propos : « Les économistes, suivis dans certains pays, ont imaginé une taxe de lutte contre la spéculation foncière qui s'appuie sur la valeur de chaque terrain qu'il soit bâti ou non. En frappant du même impôt chaque propriétaire, la taxe incite non seulement à mettre en œuvre le bien dont il dispose, mais également, pousse le propriétaire à le densifier au maximum...La mise en place d'un tel outil comme point central de la taxation foncière ne tiendrait pas compte du fait que le propriétaire d'un bien bâti est plus grand consommateur de biens et services locaux que celui d'un terrain nu »²

Ajoutons qu'un impôt foncier basé uniquement sur la valeur du terrain est très décroché de la capacité contributive des ménages, et donc très inéquitable.

3.5.3.3 Améliorer sur base de l'existant

Une troisième piste, probablement difficile à faire adopter compte tenu du manque d'incitant que le niveau fédéral y a, consisterait à réviser le CIR en application d'une des solutions suivantes :

¹http://monargent.lecho.be/famille_et_argent/habitat/Revenus_cadastraux-_une_solution_pour_mettre_fin_aux_inegalites-.8176924-1786.art

² Dubois O., 2009, op cit, p. 82

- garder une évaluation du RC sur les terrains à bâtir dérivée de la valeur agricole mais en affectant des coefficients multiplicateurs beaucoup plus élevés qu'actuellement. Aujourd'hui on multiplie la valeur « terre 1ère classe » par 6/4 pour obtenir le RC des terrains à bâtir, on pourrait passer à 500/4. Se pose néanmoins la question de l'intérêt de poursuivre dans une logique d'évaluation à la valeur locative agricole à partir du moment où l'estimation s'en décroche totalement et n'est pas représentative de la valeur du terrain ni du revenu qu'il est susceptible de générer dans le futur.
- évaluer le RC des terrains à bâtir à la valeur vénale comme c'est le cas pour les terrains industriels et commerciaux, et éventuellement faire la distinction dans la matrice cadastrale entre le non bâti urbanisable (évalué à la valeur vénale) et le non urbanisable (évalué à la valeur agricole et d'usage).

Notons, concernant cette troisième piste, qu'elle implique une révision importante de la matrice cadastrale sur le non bâti, actuellement non à jour compte tenu du peu de recettes fiscales liées à ces biens. Nombre de terrains à bâtir ne sont actuellement pas répertoriés comme tel. Ceci renvoie également à l'importance de travailler à des critères communs de définition cadastrale et urbanistique de ce qu'est un terrain à bâtir. Celles-ci divergent actuellement du point de vue de la définition du caractère suffisamment équipé de la voirie.¹

3.6 ELEMENTS CONCLUSIFS

3.6.1 Péréquation vs alternatives

Le tableau ci-dessous reprend une synthèse des principales alternatives abordées.

Le principe d'un impôt foncier unique et global, traitant le patrimoine bâti et non bâti, est à privilégier car il rend la fiscalité plus lisible pour le contribuable. Il garantit une certaine cohérence entre un objectif principal de financement des services publics et les objectifs relevant de politiques plus sectorielles (politique du logement, d'AdT...).

La situation actuelle, et ce en grande partie du fait de l'absence de péréquation mais aussi de l'organisation même de l'impôt, génère une grande iniquité entre contribuables, des distorsions territoriales et pousse les communes à se concurrencer. Le PRI actuel est un facteur de rétention des terrains à bâtir et dans le même temps peine à inciter les communes à limiter l'urbanisation en ruban.

Parmi les alternatives ou améliorations étudiées, seules trois amènent à la fois une solution concernant le coût de stockage trop faible des biens non bâtis et une amélioration du traitement du patrimoine immobilier :

- C'est le cas du système privilégié par l'UCVW: un passage aux valeurs de transaction pour le calcul de l'assiette d'impôt et l'indexation des valeurs suivant un indice d'évolution des marchés immobiliers et fonciers.
- La mise en place d'une fiscalité foncière duale, basée sur les valeurs de marchés, atteindrait également ce double objectif. Toutefois, cette solution complique le système sans apporter de réel avantage par rapport à la première.
- Une péréquation générale assortie d'une redéfinition du revenu cadastral pour les terrains à bâtir œuvrerait elle aussi dans ce sens. Toutefois, il est très peu probable que le pouvoir fédéral se lance dans une telle opération.

¹ Le CIR 1992 définit le terrain à bâtir comme tel : art 480 §1 1° b) les terrains sans affectation agricole spéciale situés dans une agglomération à front d'une voie de communication appartenant au réseau routier de l'Etat, de la province ou de la commune, ou qui, dans les conditions imposées par les dispositions légales organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ont fait l'objet d'un permis de bâtir.

Il nous semble que malgré les difficultés voire les impossibilités résultant des interprétations juridiques variables ou du peu d'intérêt du pouvoir fédéral à agir, il importe et il est possible de mettre en place une fiscalité efficace sur le foncier. Il s'agit à notre sens d'une condition sine qua non à l'élaboration d'une politique foncière en Région wallonne. La valeur de transaction apparaît être une voie royale allant dans ce sens.

Retenons un dernier point non négligeable : faute de connaissance fine concernant la formation des prix fonciers en Région wallonne, il est impossible d'établir ou de vérifier l'existence d'un lien solide entre valeur vénale du foncier et localisation durable. Nous référons ici à un lien à petite échelle ; à l'échelle communale où, les terrains les mieux localisés (dans les noyaux, à proximité des équipements...) pourraient se révéler les plus chers et dans le système réformé, les plus taxés. A l'échelle de la Région, un terrain au fond de Rixensart sera sans doute toujours plus cher qu'un terrain en plein centre de Libramont.

Dans ce sens, il convient de repenser l'ensemble de l'articulation zonage-fiscalité pour éviter de lever un impôt qui manque totalement son objectif et encourage la mise en œuvre de zone dont l'urbanisation n'est pas souhaitée. Comme Dubois le suggère, il conviendrait de rendre l'impôt d'un terrain progressif en fonction de la priorité d'urbanisation de la zone où il se trouve. A l'image du système français mais peut-être de façon plus fine, chaque commune pourrait par exemple définir trois ou quatre zones d'urbanisation plus ou moins prioritaires. L'assiette d'impôt serait relevée en conséquence afin de stimuler davantage la libération des terrains dont l'urbanisation est la plus souhaitable.

	Equité (du point de vue des contribuables)	Mise à jour du système	Mise en place du système	Rendement fiscal	Impact sur le non bâti et la rétention foncière	Impact sur la désurbanisation	Impact sur les déséquilibres territoriaux
Système actuel: RC et indexation à l'IPC	imparfait	imparfait	/	difficulté de mise à jour	pro-rétention	pro-construction neuve	distortions importantes
Améliorations de l'uvcw							
Amélioration des mises à jour	+	0	+	+	0	-	+
Moduler le taux maximum de centimes additionnels	0/+	/	++	0	0	0	0
Index reflet de la pression foncière	0/+	/	++	0	0	0	+
Alternatives du l'UVCW							
Taxe sur la valeur d'achat du bien	++	++	+	0	++	++	++
Taxe sur la superficie planché ou le volume du bien	0/-	+	--	0	-	0/+	--
Péréquation	++	0	/	0	0	0	++
Autres pistes							
Ajustement minime du PRI actuel	0	/	/	0/-	0	0	0
Réactualisation du RC sur base des loyers réels	0/-	+	+	0	0	0	0
Fiscalité foncière duale	0	+	+	0	++	++	+
Redéfinition du RC sur le non bâti	0	0	0	+	++	0	0

3.6.2 Efficacité de la réforme et répartition des rôles

Plusieurs constats doivent être rappelés s'il s'agit d'appréhender le rôle des communes et de la Région en matière d'atteinte des objectifs poursuivis par la réforme du précompte :

- On connaît l'importance de la part communale dans la répartition actuelle de l'impôt ; les additionnels au précompte sont une source majeure de financement des localités.
- L'équité verticale et horizontale est mise à mal par le système actuel. Un enjeu de la réforme du précompte est de rectifier cette situation. Ceci ne peut se faire sans entraîner un report de charge important entre contribuables, il y aura des gagnants et des perdants.
- Cette redistribution de l'impôt ne manquera pas de se répercuter sur l'attractivité des communes et leurs recettes.
- On comprend l'intérêt qu'auraient les communes à minimiser au plus les effets précités pour maintenir leur attractivité et leur budget inchangé. Ce faisant, elles limiteraient grandement la potentialité de la réforme.
- Le recours aux centimes additionnels a l'avantage de maintenir un lien entre la contribuable et la collectivité. Ceci se défend d'autant plus dans le cas du PRI, dont la fonction redistributive est limitée et compte tenu du lien très fort entre le territoire et la

matière visée par l'impôt foncier. Du point de vue régional, outre le manque de lisibilité d'une fiscalité usant d'additionnels, son inconvénient principal est de limiter potentiellement les effets d'un système de précompte renouvelé.

Compte tenu de ces éléments, il nous semble que la réussite d'une telle réforme passe par la « recentralisation » à la Région d'une part importante de l'impôt et la redistribution consécutive via le fonds des communes au titre du critère de péréquation fiscale que la réforme de 2008 a introduit.¹ A tout le moins, il faut un pacte fiscal qui garantisse que les communes ne réduisent pas à néant les efforts fournis par la Région.²

D'aucuns considèrent qu'un tel pacte représente un entrave sérieuse à l'autonomie des communes, c'est notamment le cas de Bernard Jurion.³ Dans son rapport, le conseil des prélèvements obligatoires note quant à lui que l'autonomie des localités réside plus dans leur capacité à utiliser à « leur guise » des montants dont elles disposent en les affectant librement qu'à leur capacité à lever des taxes !⁴ Bref : un équilibre doit être trouvé entre la juste rétribution d'une bonne gestion communale et la limitation de disparités résultant de facteurs indépendants de cette bonne gestion.

Notons finalement que tout récemment encore, l'UVCW défendait la nécessité de finaliser la régionalisation de l'impôt afin d'offrir à la région la capacité de se doter d'une base taxable moderne et efficiente en termes de mise à jour.⁵ Ce à quoi nous ne pouvons qu'adhérer.

3.6.3 En attendant la révolution

La mise en œuvre de la réforme privilégiée ici sous-entend un horizon de moyen à long terme. En attendant, nous recommandons :

- Le remplacement de l'indexation du revenu cadastral suivant l'IPC par un index reflétant l'évolution des valeurs immobilières, régional ou plus localisé; l'indice Stadim par exemple.
- Une régionalisation de la taxe sur le non bâti et la mise en œuvre d'une base tenant compte de la superficie et d'un prix local du mètre carré de terrain. Concernant la taxe communale sur le non bâti, nous renvoyons le lecteur au point 6. du rapport qui traite de rétention et comprend une partie détaillant cette taxe et les possibilités de l'améliorer.

3.6.4 La place du PRI réformé dans la politique foncière en RW

Le précompte immobilier est d'ores et déjà la pierre angulaire de la fiscalité immobilière. Il pourrait, dans sa version réformée, devenir celle de la fiscalité foncière, aujourd'hui réduite à peau de chagrin si pas absente, et de ce fait peu incitative voire contreproductive.

Cette note a montré comment un précompte réformé pouvait prendre en compte une série d'objectifs relevant de l'aménagement du territoire. Citons entres autres :

¹ Van Overmheir K., op. cit.

² Jurion B., *Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes: de la théorie à la pratique*, Publié dans Reflets et Perspectives de la Vie Economique, XLVII(4), p.9-10. Disponible à l'adresse : <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/9911/1/AUTONOMIE%20FISCALE%20PEREQUATION%20ET%20CONTRAI%20NTE%20BUDGETAIRE%20DES%20COMMUNES.pdf>

³ ibid.

⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, op cit, p. 53.

⁵ Politique fédérale, réforme institutionnelle et fiscalité, Les revendications de l'UVCW pour les finances locales, Juillet 2011, p. 9-10. Disponible à l'adresse : <http://www.uvcw.be/articles/3,13,2,0,3796.htm>

- Favoriser les centres urbains déclinants et ce faisant, le retour en ville.
- Encourager la rénovation (d'autant plus si un système de taxation de la plus-value est appliqué) ;
- Rééquilibrer l'avantage fiscal construction neuve/acquisition d'ancien immeuble ;
- Limiter l'urbanisation en ruban (sous réserve d'une recentralisation d'une part conséquente des centimes additionnels communaux) ;
- Récupérer une partie de la rente foncière issue de l'action publique (grâce à l'indexation suivant les valeurs de marché) ;
- Intégrer les améliorations faites à l'environnement par la collectivité ;
- Limiter les processus spéculatifs ;
- Lutter contre la rétention.

S'il est probable que la fiscalité grevant l'immobilier soit peu encline à modifier drastiquement les comportements d'acteurs sauf à appliquer des taux très élevés, il n'en va pas forcément de même concernant l'impact de la fiscalité sur le non bâti. D'aucuns vont jusqu'à considérer que seule une taxe foncière est à même de venir à bout du problème de rétention !¹ La fiscalité foncière joue un rôle incitatif clé au sein des outils de la politique foncière. Elle peut être vue comme une lame de fond de toute politique foncière de par son échelle macroéconomique.

3.6.5 Pression fiscale constante ou nouvelles recettes

Dans son étude, l'UVCW a raisonné à pression fiscale constante, étant donné qu'il y a consensus dans ce sens. Ceci est entendu. Ainsi, la fiscalité sur le bâti diminuerait en proportion égale de l'augmentation de la fiscalité sur le non bâti.

Toutefois, une autre vision serait de considérer la taxation du non bâti comme venant s'ajouter aux montants déjà perçus sur le bâti, ces derniers se re-répartissant uniquement différemment entre contribuables suite au passage à la valeur vénale. Les nouvelles recettes pourraient financer la mise en place du système et d'un observatoire de l'habitat et du foncier, alimenter un fond pour les acquisitions publiques ou encore un fonds de compensation pour les communes choisissant de préserver les ressources naturelles, et pourquoi pas participer à la réduction des droits de mutations. A titre informatif, Vincent Renard, en France n'hésite pas à citer un taux captant entre 0.5 et 1% de la valeur vénale, considérant que cela serait loin de la spoliation.²

3.6.6 De la nécessité de disposer de données précises et de développer une expertise en matière d'évaluation immobilière

A différents titres (définitions d'un index localisé, lien entre les prix fonciers et la localisation durable,...), le manque de connaissances précises concernant les marchés immobiliers et fonciers risque d'entraver l'efficacité de la réforme proposée.

Par ailleurs, la mise en place du système requiert le développement dans le chef de la Région, d'une compétence d'évaluation immobilière. C'est ici une opportunité de se doter d'une banque de données au service non seulement du travail de perception fiscale mais aussi de la politique du logement et de l'AT.

¹ CPDT (2005), *Rapport « Reconstruire la ville sur la ville »*, p. 102.

² Renard V, 2011, op. cit.

Dans ce sens, le rapatriement des droits d'enregistrement semble être une belle opportunité. De plus, la Région pourrait s'inspirer de l'expertise de l'administration de la documentation patrimoniale et négocier des données si elle rapatriait le précompte. En effet, bien que la matrice cadastrale n'est pas à jour (en particulier concernant les natures du non bâti), elle recèle néanmoins énormément d'informations riches (propriétaires, prix de cessions, description des biens).

Nous citons deux extraits interpellant d'une récente évaluation portant sur l'autonomie fiscale des Régions :

« Les Régions voient donc leur autonomie fiscale contrainte dans les faits par un manque d'informations utiles pour la bonne gestion de leurs finances publiques. Une prochaine réforme institutionnelle pourrait utilement transférer ces bases de données aux Régions et devrait certainement prévoir que tout accroissement futur d'autonomie fiscale régionale s'accompagne de la décentralisation des bases de données relatives aux impôts régionalisés. »¹

« Depuis que la Région flamande a repris la perception du précompte immobilier à son compte et qu'elle a pour ce faire constitué la base de données relative à la base imposable de cet impôt...Le comportement plus proactif et plus créatif de la Région flamande, qui tranche avec un comportement plus défensif des deux autres Régions, est sans doute lié à sa position financière plus confortable mais aussi à l'utilisation d'une base de données régionale pour le précompte immobilier. »²

La constitution des bases de données foncières et immobilières en tant qu'enjeux semble démontrée.

4. AGIR VIA LES DROITS D'ENREGISTREMENT

4.1 LA MOBILITE, LE POURQUOI DE LA DISCUSSION SUR LES DROITS DE MUTATIONS

Les droits d'enregistrement renvoient, bien sûr, à la politique du logement et au soutien à l'accession. C'est d'ailleurs cette logique pro-accession qui est à la source de la grande majorité des mesures d'allègement des droits que nous allons exposer, avec en lame de fond une forme de concurrence fiscale entre Régions pour attirer les résidents. En politique économique, la mobilité résidentielle est jugée importante pour le bon fonctionnement du marché du travail.

¹ Decoster A., Valenduc C., Verdonck M., *L'autonomie fiscale des Régions en Belgique – Evaluation et perspective*, Federale Overheidsdienst Financiën – België, Documentatieblad, 69e jaargang, nr. 4, 4e kwartaal 2009, p. 182

² Ibid p. 182 et 188

Or, la mobilité résidentielle ne va pas forcément de pair avec le fait d'être propriétaire. Une raison à cela : l'importance des frais liés au changement de propriété, parmi lesquels les droits d'enregistrement.¹ C'est notamment le constat posé par l'OCDE² qui incrimine la Belgique dont les coûts de transactions immobilières sont les plus élevés des pays de l'OCDE (14.5% de la valeur de l'acquisition tous frais compris) au risque de décourager sensiblement la mobilité résidentielle. Notons que dans certaines conditions de marchés, en cas d'inflation forte par exemple, ces frais peuvent être « récupérés » en quelques années. Lorsque ce n'est pas le cas, la décision de revente est difficile.

En tant qu'aménageurs du territoire, notre réflexion sur la fiscalité foncière porte davantage sur la mobilité des ménages et la capacité de la fiscalité à inciter à une meilleure localisation de l'urbanisation qui minimiserait les coûts de la désurbanisation. C'est dans cette logique que s'inscrit la présente réflexion.

Le SDER 99 posait déjà le constat d'une insuffisante mobilité résidentielle qui a pour conséquence d'une part une mauvaise adéquation « taille du ménage/taille du logement », et d'autre part, des coûts liés à la forte demande en mobilité des personnes.

« Les droits d'enregistrement des transferts de propriété sont, en Belgique, parmi les plus élevés d'Europe, ce qui contrarie les désirs de changement de ceux qui sont propriétaires de leur logement. Or, une mobilité résidentielle insuffisante a pour conséquence une inadéquation du logement aux besoins de ses occupants, que ce soit en termes de taille ou de localisation. Ce type d'inadéquation a bien entendu des coûts sociaux qui, s'ils sont mal connus, ne doivent pas être sous-estimés :

- l'inadéquation de la taille implique que des ménages de petite taille continuent à occuper des logements devenus trop grands pour eux (cas des retraités par exemple) alors que ces logements pourraient être habités par des familles plus grandes ou subdivisés pour plusieurs ménages;

- l'inadéquation de la localisation entraîne des surcoûts importants et augmente les navettes domicile-travail, avec toutes les conséquences négatives évoquées plus haut (voir le chapitre sur la mobilité). »³

¹ Notons à ce sujet une distinction entre les pays « latins où les droits de mutations sont historiquement élevés et les pays anglo-saxons qui prélèvent moins d'impôt. ». Comby J, Renard V, *L'impossible réforme de la fiscalité foncière*, Interview de Michel Taly, paru dans Etude foncière mars 2008. Disponible à l'adresse : <http://www.orange.fr/bin/frame.cgi?u=http%3A//pp.auto.search.ke.voila.fr/>

En outre, « la critique sur la viscosité de la population active concerne avant tout les coûts de transaction sur le marché immobilier » du fait que certaines études ont pu défaire le lien locataire-grand mobile vs propriétaire-grand statique en montrant que les corrélations allant dans ce sens s'expliquent par des caractéristiques propres aux deux populations. Dans le même sens, elles indiquent que les propriétaires sans emploi sont davantage mobiles que les locataires sans emploi. Le coût fiscal des transactions immobilières amplifie la relation entre taux de propriété et recherche d'emploi. Cfr. Valenduc Christian, 2008, op cit, p. 6 et 7

² *Le logement et l'économie : des politiques à rénover*, OCDE, 2009, p.12.

http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/OCDE/OCDE_logement-46917420.pdf

³ SDER, p. 38.

Comme nous allons l'exposer, les mesures prises dans les trois Régions ne remettent pas en question le principe des droits d'enregistrement. En France, certains proposent même l'inclusion des droits de mutation dans l'impôt foncier. Il s'agirait donc d'augmenter l'impôt chemin faisant pour supprimer l'impôt ponctuel.¹ Ainsi ; les recettes ne seraient pas modifiées mais l'imposition serait plus facile à digérer et ne viendrait plus freiner les volontés particulières de mobilité. On peut aussi émettre l'hypothèse qu'une telle solution est favorable à l'accession puisqu'elle contribue à diminuer les montants nécessaires à l'achat.

Nous partons du principe que l'on cherche à améliorer le système des droits d'enregistrement pour favoriser la mobilité résidentielle en Région wallonne vers une localisation plus durable. Dans ce sens, nous n'analysons pas ici le fait de favoriser la propriété. Le champ d'analyse propriété-location/propriétaire-locataire² ouvre des pistes de réflexions supplémentaires mais sort de l'objet de la recherche.

Et la place du foncier dans tout ça ? Les droits d'enregistrement et la plupart des mesures étudiées portent entre autre sur l'acquisition de terrains à bâtir. A nouveau, le foncier apparaît eu égard à son traitement en matière de droits d'enregistrement comme un élément au sein d'une fiscalité immobilière. Un peu trivialement, des mesures qui facilitent ou encouragent l'acquisition de terrains encouragent également la construction neuve au risque de voir se poursuivre la désurbanisation. Cependant, bien cadré, ce type d'incitant fiscal pourrait participer à combler les dents creuses, recentrer l'urbanisation nouvelle... C'est l'enjeu de la réflexion portée ici.

Ainsi, nous analysons la pratique des droits d'enregistrement dans trois Régions du pays avant de faire une mise en perspective conclusive, tout en faisant un focus sur le foncier.

4.2 PRINCIPE DE BASE ET COMPETENCE REGIONALE

Le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe règle la matière de l'enregistrement (CdE). « L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la copie, l'analyse ou la mention d'un acte ou d'un écrit, par le receveur de l'enregistrement, dans un registre ou sur tout autre support déterminé par Arrêté royal. » (CdE. art 1). Cette formalité donne lieu à la perception d'un impôt dénommé droit d'enregistrement.

Une série d'actes ou d'écrits doivent ainsi être enregistrés (les actes notariaux, de huissiers, les actes portant bail d'immeubles situées en Belgique) et en particulier les actes translatifs ou déclaratifs de propriété ou d'usufruit d'immeubles situés en Belgique (CdE. art 19).

¹ Trannoy A, op cit, p.140

² A ce propos, une réflexion est menée en France sur la mobilité des propriétaires via la mise en location des résidences principales et la location d'un autre logement. Cf. à ce sujet : *Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement*, Centre d'analyse stratégique note n°196, octobre 2010. Disponible à l'adresse : http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1251

Nous nous intéressons ici aux droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles. Cet enregistrement relève d'une compétence régionale,¹ au même titre que les droits d'enregistrements liés à la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique, aux partages à titre onéreux d'un immeuble, aux donations entre vifs de biens meubles et immeubles.² Comme pour le précompte immobilier, c'est la loi du 13 juillet 2001 modifiant la loi spéciale de financement de 1989 qui a organisé le transfert de ces compétences aux Régions. Selon l'article 4 de la loi de financement modifiée en 2001, **les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des droits d'enregistrements susmentionnés**. La Région flamande a usé de cette compétence pour modifier le régime (décret de 2002), la Région Bruxelloise a pris une ordonnance en 2003. Nous exposerons ces aspects plus tard. En conséquence, de cette régionalisation, il existe en Belgique trois codes des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.³

Les droits d'enregistrement visent tous les transferts à titre onéreux (en pleine ou nue-propriété) de biens immeubles situés en Belgique. Exception faite des biens soumis à la taxe sur la valeur ajoutée : **dans le cas des constructions neuves pour lesquelles il n'y a pas de droit d'enregistrement mais bien la taxe sur la valeur ajoutée à 21%**. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les ventes couplées (terrains, immeubles) sont également soumises à la TVA.⁴ Avant cette date, le terrain était soumis au droit d'enregistrement (12,5% en Région wallonne). Cette mesure donne un avantage à l'autoproduction comparativement aux logements « clé sur porte ».

C'est l'acquéreur qui paye les droits.

De façon générale, les droits d'enregistrement sont calculés sur base de la valeur conventionnelle de l'immeuble (prix de vente et charges) (art 45 CdE). Dans le cas où cette valeur est réputée inférieure à la valeur vénale, c'est cette dernière qui doit être prise en considération (CdE, art. 46). Un taux (12,5% en Wallonie et à Bruxelles, 10% en Flandre) est appliqué à cette base. Toutefois, un régime d'abattement et d'exonération, variable selon les Régions, vient dans certains cas réduire l'impôt.

Notons que dans les trois Régions, « les contrats constitutifs de droits d'emphytéose ou de superficie et leurs cessions sont assimilés aux baux et aux cessions de baux » soit 0,2%. (art 83 CdE).

4.3 REFORMES DANS LES AUTRES REGIONS

4.3.1 En Région flamande

Suite aux accords du Lambermont modifiant la loi spéciale de financement pour accorder plus d'autonomie fiscale aux Régions, le parlement flamand a adopté un décret modifiant plusieurs aspects notables du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.⁵

¹ Notons que la transmission résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport d'une habitation, fait par une personne physique, dans une société belge et les droits perçus sur les ventes d'immeubles situés à l'étranger restent dans le giron fédéral.

² Site de la Région wallonne – fiscalité : http://fiscalite.wallonie.be/article.php3?id_article=39

³ Les trois codes sont disponibles à l'adresse :

<http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse¶ms.selectedCategoryId=4100>

⁴ http://www.afschrift.be/fr/l-application-de-la-tva-sur-les-terrains.html?cmp_id=8&news_id=579

⁵ 1^{er} février 2002 - Décret portant modification du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Publié au Moniteur le 28 février 2002.

Le décret flamand comprend trois grands axes :

- une réduction des taux de base des droits d'enregistrement de 12,5 à 10%,
- l'abattement au taux de 0% d'une tranche de 15.000€ de la base imposable lors de l'acquisition d'une résidence principale,
- la reportabilité des droits d'enregistrement : les droits payés pour une résidence principale ne sont plus dûs en cas d'achat d'une nouvelle résidence principale pour peu que la première soit revendue.

L'objectif derrière ces mesures fiscales est multiple. Il cadre avec l'intention politique du Gouvernement flamand de réduire la pression fiscale liée à l'accession à la propriété et de stimuler l'acquisition. Avec la portabilité, un second aspect mis en avant est la promotion de la mobilité sur le marché de l'emploi dont on considère qu'elle est freinée par la lourde charge fiscale de droits de mutations. Accroître la mobilité résidentielle revient aussi à diminuer la mobilité tout court et donc les embouteillages et autres coûts sociaux et environnementaux de la « migration-alternance ». Partant, soutenir l'acquisition, c'est aussi soutenir le secteur de la construction et l'emploi. Enfin, le Gouvernement flamand espère faire baisser le nombre de transactions immobilières en partie frauduleuses.

4.3.1.1 Réduction du taux

Ce décret introduit plusieurs modifications dont une réduction du taux des droits d'enregistrement qui passe de 12,5 à 10% (art. 44 CdE). Concernant la réduction pour habitation modeste, son taux est fixé à 5%. Les conditions sont les mêmes que celles exposées dans le cas wallon excepté qu'il n'y a pas de plafond. Les biens acquis suite à succession ne sont pas pris en compte si leur RC n'excède pas 25% du montant « modeste » (soit 745€ majoré pour enfant à charge).

4.3.1.2 Abattement

Le décret introduit également un système d'abattement sur une tranche de 15.000€¹ pour laquelle aucun droit ne doit être payé. Il s'agit ici d'une mesure facilitant l'accession à la propriété en octroyant une « ristourne » de 1500€ sur les droits dus (10 % sur une tranche de 15.000), pour peu que l'acquisition porte sur un bien destiné à devenir ou à accueillir la résidence principale de l'acquéreur et que l'acquéreur ne possède pas d'autre bien affecté ou destiné à l'habitation (art 46 bis, CdE). Cette mesure s'inscrit dans la veine des encouragements à l'accession.

La Circulaire n° 3-du 17.01.2002² nous éclaire sur les conditions de fonds requises pour obtenir l'abattement que nous synthétisons ainsi :

- seules les personnes physiques peuvent bénéficier de l'abattement.
- il doit s'agir de l'achat d'un bien immeuble situé dans la Région flamande.

¹ En 2002, le montant sur lequel portait l'abattement était de 12.500€, il a été majoré par la suite. De plus, le montant est majoré de 10.000 euros en cas d'acquisition d'une maison modeste ou de bien ruraux (art. 46 bis, al 2 CdE.).

² Circulaire administrative n° 3-4 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002 – disponible à l'adresse : <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=5ea72b35-8bee-4fe5-8113-c289bba2ae50&disableHighlighting=5ea72b35-8bee-4fe5-8113-c289bba2ae50/#findHighlighted>

- il doit s'agir d'un bien immeuble affecté ou destiné à l'habitation dans lequel l'acheteur s'engage à établir sa résidence principale (dans les deux ans de l'acte d'enregistrement sauf terrain à bâtir).
 - o L'abattement **vaut aussi pour l'achat d'un terrain à bâtir** pour peu que, dans les cinq ans, y soit érigée la résidence principale du ou des acquéreurs.
 - o L'abattement peut être obtenu lors de l'achat d'un bien immeuble bâti qui n'est pas encore destiné à l'habitation mais que l'acheteur veut transformer en habitation. Dans certains cas, cet immeuble pourra être assimilé à un terrain à bâtir, ce qui a un impact sur le délai endéans lequel l'immeuble doit être la résidence principale.
- L'abattement ne peut s'appliquer qu'une seule fois sur un achat, même s'il est fait par plusieurs personnes physiques.
- L'achat doit porter sur la totalité de la pleine propriété de l'immeuble. L'abattement ne peut donc pas être accordé lorsque l'achat ne concerne que l'usufruit ou la nue-propriété du bien immeuble.
- Condition d'exclusion : la réduction n'est pas valable si l'acquéreur possède en tout ou en partie un autre immeuble affecté à l'habitation. Ceci implique qu'aucun des acquéreurs ne peut être propriétaire de la totalité d'un autre bien immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation. Dans le cadre de l'abattement, la possession d'un terrain à bâtir tombe sous la règle d'exclusion.
- Enfin, il n'est pas de possibilité de combiner le bénéfice de l'abattement avec celui de la reportabilité que nous abordons ci-dessous.

Le décret du 19 décembre 2008 introduit le principe d'un abattement complémentaire en cas de constitution d'une hypothèque sur l'habitation unique. « Outre l'achat de l'habitation ou du terrain à bâtir, le financement peut aussi concerner la construction de l'habitation dans le cas où le bien acheté est un terrain à bâtir, l'aménagement (immobilier) ». ¹ Les majorations varient en fonction du taux de droits d'enregistrement pratiqué :

- 10% (taux par défaut) → abattement complémentaire de 10.000€
- 5% (taux en cas d'habitation modeste) → abattement complémentaire de 20.000€
- 1,50% (taux en cas de primes à l'acquisition) → abattement complémentaire de 66.666,67€

¹ Circulaire relative aux conditions d'application dudit décret de 2008 : Circulaire n° 7/2009 (AAF n° 4/2009) du 07.04.2009. Disponible à l'adresse :

<http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=22fea192-f684-4537-9b99-b33f5d8bae28&disableHighlightning=22fea192-f684-4537-9b99-b33f5d8bae28/#findHighlighted>.

Nous renvoyons à cette circulaire pour le détail de cette mesure.

Ainsi, la Région lie l'abattement au mode de financement de l'acquisition et facilite (ou rend plus intéressante) la constitution d'hypothèque.

4.3.1.3 Portabilité

Cette mesure vise en particulier à améliorer la mobilité résidentielle des travailleurs.

a) Principe

En cas d'acquisition par une personne physique d'un bien immobilier affecté ou destiné à l'habitation, afin d'y établir son domicile principal, les droits d'enregistrement dûs sur l'acquisition de l'habitation qui lui a servi auparavant comme résidence principale ou du terrain à bâtir sur lequel cette habitation est construite sont décomptés des droits dus à la nouvelle acquisition. En somme, suite à des acquisitions-reventes successives, les droits d'enregistrement ne seront payés qu'à hauteur du montant dû pour l'acquisition la plus onéreuse.

Le montant à imputer est plafonné à 12.500 € (article 61/3).¹ De plus, l'imputation ne peut être plus importante que le montant normalement dû pour la seconde acquisition, et ce même s'il est inférieur au montant payé lors de la première acquisition.

Le régime de portabilité ne peut être cumulé avec celui de l'abattement évoqué ci-dessus (0% de droit d'enregistrement sur une tranche des 15.000 €).

Selon que la vente de la première résidence ait lieu ou non avant la nouvelle acquisition, la reportabilité du droit de mutation est organisée sous la forme d'une imputation (61³ à 61⁵ du CdE) ou sous la forme d'une restitution (article 212bis).²

b) Conditions

Nous synthétisons ici les éléments de la circulaire administrative³ explicitant la mise en application des articles nouveaux relatifs à la portabilité.

- Concernant le demandeur
- Seules les **personnes physiques** peuvent bénéficier de l'avantage de la reportabilité. Notons que si la personne physique acquiert avec une personne morale, elle bénéficie de la portabilité pour sa part légale pour peu qu'elle remplisse les autres conditions. S'il y a plusieurs acheteurs personnes physiques, la reportabilité doit être répartie entre eux en proportion de leur part légale dans le nouvel achat.
- les achats et ventes concernées doivent concerner la **résidence principale du (des) demandeur(s)**.¹

¹ Ce montant maximal à imputer est déterminé en proportion de la fraction que la personne physique obtient du bien nouvellement acquis (art. 61/3, dernier alinéa). De plus, le régime de la reportabilité permet - sous certaines limites - d'utiliser des excédents lors d'opérations ultérieures, c'est-à-dire les parts qui n'auraient pas bénéficié de la mesure à cause du plafond. Il ne peut y avoir d'excédents que lors d'opérations à l'occasion desquelles le bénéfice de la reportabilité a effectivement été obtenu. Cfr Circulaire n° 3-5 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002

² Notons que l'article 212quater introduit la possibilité de demander les avantages liés à la portabilité sous forme d'une restitution jusqu'à six mois après l'acte de revente ou d'achat (donc en dehors des délais normaux) lorsque les conditions d'ordre administratif ne peuvent être remplies sur-le-champ.

³ CIRC 17.01.02/5 Circulaire n° 3-5 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002. Disponible à l'adresse : <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=163eab7d-8f84-49e9-a40c-9c80c91aa111&disableHighlighting=163eab7d-8f84-49e9-a40c-9c80c91aa111/#findHighlighted>
Certaines modifications ont été apportées au texte de base. Il en sera fait mention le cas échéant.

- En cas d'imputation (achat – revente – achat) : le demandeur doit **réaliser le nouvel achat** du bien immeuble qui deviendra sa résidence principale **dans un délai strict² de deux ans** après la vente de sa résidence principale précédente.

- En cas de restitution (achat 1 – achat 2 – vente de l'achat 1) : le demandeur doit **vendre** l'habitation qui lui servait antérieurement de résidence principale dans un **délai strict de deux ans** après l'achat du bien immeuble qui deviendra sa nouvelle résidence principale. Si le nouveau bien immeuble est un terrain à bâtir ou assimilé, le délai est de trois ans.

- Il doit aussi **établir sa nouvelle résidence principale** à l'endroit du bien immeuble nouvellement acheté **dans un délai strict de deux ans si l'acquisition** concerne une habitation déjà existante, de cinq ans³ si l'acquisition concerne un terrain à bâtir ou, dans certains cas, un immeuble bâti qui nécessite des travaux important peut dès lors être assimilable à un terrain à bâtir.

- entre la vente et la domiciliation dans la nouvelle habitation (max. quatre ans pour une habitation et sept ans pour un terrain à bâtir et le demandeur peut avoir élu résidence ailleurs), le demandeur peut élire résidence ailleurs.

- **La raison pour laquelle le contribuable change de résidence principale ne joue en principe aucun rôle et ne doit donc pas non plus être justifiée par la personne physique.** Ce n'est que dans le cas où il existe des soupçons sérieux d'une utilisation impropre de l'avantage (ex. rapidité d'achat et de vente sans raison valable, de sorte qu'on peut soupçonner la personne physique d'utiliser le système de la reportabilité pour un commerce d'habitations) que l'administration a le droit de demander la raison des changements successifs.

- *concernent les biens*

- tous les biens immeubles concernés par les éléments de l'opération doivent **être situés dans la Région flamande.**

- l'achat-revente d'un terrain à bâtir suivi de l'achat d'une habitation ne donne pas lieu à l'imputation : il faut aller de résidence principale en résidence principale. Par contre si le terrain a été bâti et habité à titre principal, alors la reportabilité s'applique.

- il faut que des droits d'enregistrement aient été payés pour la première acquisition pour qu'il puisse y avoir portabilité.

- l'acquisition ou l'aliénation de l'habitation doit revêtir un caractère définitif

- *concernant les sanctions*

¹ Le décret du 24-12-2004 introduit une certaine souplesse quant à l'obligation de résidence principale qui jusque là devait valoir au moment de la vente (en cas d'imputation) ou au moment de l'acquisition nouvelle en cas de restitution). Il faut maintenant que cela ait été le cas, à un moment donné, dans un délai de 18 mois avant la vente ou l'acquisition nouvelle, selon le cas. La durée de résidence principale n'est pas précisée mais elle « doit être suffisamment longue pour qu'on puisse parler de réelle habitation »

² Le délai ne peut pas être prolongé, même dans le cas où la seconde habitation n'a pas pu être achetée, pour cause de force majeure, dans le délai imparti.

³ A l'origine, le délai était de trois ans. C'est le décret du 24-12-2004 qui l'a modifié.

- Dans le cas où il s'avère qu'après l'enregistrement de l'acte, une condition de fond n'est pas remplie, alors que la portabilité a été appliquée, selon le cas, le droit complémentaire sera exigé ou le montant restitué sera réclamé. L'article 61⁵, alinéa 1er, sanctionne par une amende l'inexactitude des informations fournies (par ex : le domicile prétendument résidence principale ne l'est pas...) uniquement lorsque l'inexactitude conduit à l'octroi d'une reportabilité plus élevée qu'en cas de déclaration exacte. Le droit complémentaire doit également être payé.

4.3.1.4 Evaluation

En 2004, une évaluation¹ portant sur toute la réforme des droits d'enregistrement (réduction, portabilité et abattement que nous traitons plus loin) a été menée, soit deux ans après la mise en œuvre du décret.

Concernant les recettes : elles ont diminués en 2001 avant d'augmenter à nouveau en 2002. Par après, les recettes sont restées similaires. La diminution de 2001 s'explique logiquement par un effet d'attentisme à l'annonce de la réforme. Entre 2002 et 2004, le nombre de transactions a augmenté, les prix de l'immobilier également, venant compenser le coût des avantages fiscaux octroyés.

Dans le futur, quatre types de compensation sont cités qui devraient permettre d'éviter l'érosion des recettes fiscales :

- augmentation du nombre de transactions,
- effet prix : étant donné la diminution des charges fiscales, l'achat de biens immobiliers devient plus attractif, la demande augmente et donc les prix aussi,
- diminution de la partie « au noir » dans les transactions,
- moindre attrait des placements mobiliers.

Concernant l'effective amélioration de la mobilité des personnes, elle est difficile à mesurer. En effet, il n'existe pas de statistiques sur les raisons du changement de domicile bénéficiant de la portabilité. La raison du déménagement ne peut d'ailleurs pas être demandée par l'administration.

Par ailleurs, soulignons que la mesure flamande de portabilité est depuis 2005 dans le collimateur de la Commission européenne qui y voit une mesure discriminatoire envers les ressortissants des autres régions de l'UE, dans le sens où, pour bénéficier de la mesure, il faut déjà posséder un bien situé en Flandre. L'affaire a été portée devant la Cour de justice européenne qui a tranché en rejetant l'argument de la discrimination tout en émettant des doutes quant aux effets positifs supposés de la portabilité car limitée à une seule Région.²

4.3.2 En Région bruxelloise : abattement

L'ordonnance du 20.12.2002 (M.B.31.12.2002), entrée en vigueur le 01.01.2003 introduit également un système d'abattement sur les droits d'enregistrement en Région bruxelloise.

¹ Smolders C et Brys B, « de conjonctuurgevoeligheid van de vlaamse registratierechten en het belang van de hervorming voor de evolutie van de ontvangsten. Analyse op basis van data m.b.t. de periode 1991-2005 ». Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen Spoor Fiscaliteit, 2004.

² Blavier Jean, La "portabilité" flamande irrite la Commission européenne, article [combourse.com](http://www.combourse.com), juillet 2011, disponible à l'adresse : http://www.combourse.com/News/La_portabilite_flamande_irrite_la_Commission_europeenne__929647.html

Le système diffère du flamand dans les montants octroyés (60.000 € de réduction de la base). Par contre, le taux pratiqué reste de 12,5% comme en Région wallonne. Les motivations de la Région bruxelloise à octroyer cette aide importante sont claires : elle vise à attirer des ménages à revenu moyen sur son territoire et, pour ce faire, elle facilite l'acquisition d'une résidence principale et unique en réduisant les frais fiscaux. Le montant est majoré dans certaines zones jugées prioritaires en matière de rénovation du parc de logement.

Ci-dessous un extrait de l'exposé des motifs derrière cette mesure :

« [...] la mesure a pour but d'encourager les ménages à revenus moyens à acquérir un logement familial sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale... Une telle mesure a un **caractère social prononcé, étant donné que la réduction est relativement plus importante pour l'achat d'une habitation moyenne que pour l'achat d'une maison de standing**... La proposition bruxelloise, en ne visant **qu'une catégorie bien déterminée d'acheteurs**, offre à ces personnes un avantage qui **n'entraînera pas ou peu l'augmentation des prix du marché immobilier** mais qui leur **permettra de mieux se positionner sur le marché** et, par exemple, d'accéder à un logement plus confortable ou de disposer d'un budget plus important pour des travaux de rénovation... il convient de **développer la rénovation individuelle des immeubles** en accordant un avantage substantiel aux transactions immobilières qui se déroulent au sein des espaces de développement renforcés du logement et de la rénovation définis dans le Plan régional de développement »¹

Principe et conditions d'octroi de l'abattement (art. 46 bis CdE) :²

- la base imposable est réduite de 60.000 € en cas d'acquisition par une personne physique de la totalité en pleine propriété d'un immeuble affecté ou destiné en tout ou en partie à l'habitation, en vue d'y établir la résidence principale de l'acquéreur. Dans le cas où l'acquisition se fait à plusieurs, l'habitation doit devenir la résidence principale des différents acquéreurs.
- l'abattement est porté à 75.000 € lorsque l'acquisition concerne un immeuble situé dans un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation, tel que délimité dans le Plan régional de développement³.

¹ Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Budget, de la Fonction publique, des Relations extérieures et des Affaires générales. (Projet d'ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.) A-361/2, 2002, p.2 et suivantes

² Nous nous référons au Code et à la Circulaire administrative n° 4/2003 (AAF 4/2003 - Dos. EE/L. 127) du 24.02.2003. Disponible à l'adresse :

<http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=903fc639-fd20-48d5-b062-1da9c0f763b4&disableHighlighting=903fc639-fd20-48d5-b062-1da9c0f763b4/#findHighlighted>

³ Tiré du Plan Régional de Développement (PRD) de la Région Bruxelloise (<http://www.prd.irisnet.be/fr/trans/trans01.htm#1>)

« Ces espaces concentrent les quartiers où une action renforcée du secteur public doit être menée.

Sa délimitation provient d'une approche basée sur les critères suivants :

- l'EDRL défini dans le premier PRD;
- la zone à protéger et à rénover telle que définie par l'AR du 7/9/84;
- la concentration d'immeubles sans petit confort (sur base du recensement de 1991);
- la concentration d'immeubles fortement dégradés (sur base de la SITEX de 1997);
- l'analyse des services du logement et de la rénovation urbaine.

Comme dans le passé, des instruments sont mis en place dans cette zone, de manière renforcée, afin d'y créer une discrimination positive, ce qui permettra d'y intensifier la rénovation. Il s'agit principalement des instruments suivants :

- La réduction de la base imposable ne s'applique pas en cas d'acquisition d'un terrain à bâtir.¹ Cette exclusion ne s'applique pas pour l'acquisition d'un appartement en construction ou sur plan.
- L'acquéreur ne peut posséder la totalité en pleine propriété d'un autre immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation. Cependant, l'art. 212bis introduit une possibilité de restitution de l'abattement dans le cas où les immeubles qui auraient empêché de bénéficier de la mesure sont aliénés dans les deux ans de l'acte d'enregistrement de l'acquisition nouvelle.
- l'acquéreur s'engage à établir sa résidence principale à l'endroit de l'immeuble acquis dans les deux ans de la date de l'enregistrement. S'il s'agit d'un appartement en construction ou sur plan, dans les trois ans de la même date. Par la suite, l'acquéreur doit s'engager à maintenir sa résidence principale dans la Région de Bruxelles-Capitale pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans à compter de la date de l'établissement de sa résidence principale dans l'immeuble dont question. Si l'acquisition se fait à plusieurs, l'habitation doit être la résidence principale des différents acquéreurs.

« L'obligation proposée ici est plus souple, dans le sens où la résidence principale, sauf cas de force majeure, doit rester établie dans la Région de Bruxelles-Capitale, mais pas nécessairement dans le bien acquis. Le Gouvernement de la **Région de Bruxelles-Capitale** souhaite soutenir l'acquisition et la rénovation d'habitations existantes via des incitants fiscaux, mais il **ne souhaite certainement pas empêcher la mobilité géographique des personnes au sein de la Région.** »

Exception: l'abattement «par voie de restitution». Si les acquéreurs possédaient d'autres immeubles qui empêchaient de pouvoir profiter de l'abattement et s'ils les revendent endéans les deux ans à compter de la date de l'enregistrement de leur nouvelle acquisition, ils pourront récupérer le montant de la diminution des droits d'enregistrement dont ils auraient profité par l'application des règles de l'abattement (restitution de 7.500 € ou de 9.375 € selon que le bien se situe ou non dans un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation (cfr. Supra).

Remarquons enfin que la RBC a profité de cette même ordonnance pour supprimer du CdE l'article 53 portant réduction à 6% du taux de droit pour acquisition d'habitation modeste ou de biens ruraux. Cette décision est justifiée au titre du faible nombre d'habitations modestes en RBC et de la simplification administrative :

-
- réalisation de contrats de quartier ;
 - majoration des primes à la rénovation et des primes à l'embellissement des façades ;
 - **majoration de l'abattement des droits d'enregistrement** ;
 - subsides aux communes (travaux subsidiés et dotation générale aux communes). »
- Cfr. <http://www.prd.irisnet.be/maps/map3.pdf> pour la carte de ces zones.

¹ « Celui qui peut acquérir un terrain à bâtir, rare à Bruxelles et donc onéreux, ne doit pas bénéficier d'une intervention favorable aux familles », Rapport fait au nom de la Commission des Finances, op cit., p.5

« Une deuxième modification prévoit la suppression du taux réduit de six pour cent qui s'applique notamment sur les immeubles dont le revenu cadastral est inférieur à 745 €. **Les habitations qui tombent dans le champ d'application de cette réduction étant relativement rares dans les grandes villes**, cette mesure est peu applicable dans la Région bruxelloise. En supprimant ce taux réduit, les **droits d'enregistrement deviennent totalement indépendants du revenu cadastral** et tous les biens immobiliers sont soumis à un tarif uniforme. Cela implique une **simplification administrative** importante d'autant plus que, pour des raisons d'égalité des contribuables devant les lois d'impôt, l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines procède au contrôle systématique du revenu cadastral avant d'octroyer le taux de six pour cent. »¹

4.4 EN REGION WALLONNE

Le taux de base est de 12,5% valable sur toutes les acquisitions d'immeubles bâtis ou non. Rappelons que les droits d'enregistrement sur les cessions d'immeubles, c'est 12% du budget wallon 2010. Toucher substantiellement à ces droits revient à mettre à mal l'équilibre budgétaire de la Région.

4.4.1 Régime actuel

4.4.1.1 Réduction pour habitation modeste

Le taux est réduit à 6% (articles 53 à 55 du CdE) notamment², dans le cas d'une habitation modeste (RC non indexé inférieur à 745€³ immeubles et terrains, le cas échéant).

Le montant d'acquisition faisant l'objet de la réduction est plafonné. Le plafond varie en fonction de la pression foncière⁴ présente dans la commune où se situe le bien. Les plafonds sont indexés annuellement sur base de l'IPC. Au 1^{er} janvier 2011, ils sont de :⁵

- 215.163,00 EUR dans les zones à très forte pression foncière,
- 204.917,15 EUR dans les zones à très forte pression foncière,
- 195.695,88 EUR dans les autres communes.

Outre la condition liée au revenu cadastral, d'autres conditions doivent être remplies pour l'obtention du taux réduit pour habitation modeste :

¹ Rapport fait au nom de la Commission des Finances, op. cit. p.3.

² La réduction est également valable en cas de transfert de bien ruraux dont le RC est inférieur à 323€ s'il ne s'agit que de terrains et inférieur à 745€ s'il s'agit d'immeubles et de terrains. Est considéré comme immeuble rural, celui qui se compose soit de bâtiments et de terrains affectés ou destinés à une exploitation agricole, soit seulement de terrains se trouvant dans ce cas.

³ Ce montant est majoré si l'acquéreur à minimum trois enfants à charge - Cfr. art 53bis pour le détail.

⁴ Liste valable du 01.01.2011 au 31.12.2011 (M.B., 21.12.2010 - éd. 3, p. 78962):

- zones de forte pression immobilière : Assesse, Attert, Aubel, Dalhem, Fernelmont, Ittre, Jalhay, Jodoigne, La Bruyère, Nandrin, Nivelles, Orp-Jauche, Perwez, Profondeville, Raeren, Silly et Tubize;

- zones de très forte pression immobilière : Arlon, Beauvechain, Braine-l'Alleud, Braine-le-Château, Chastre, Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Etienne, Grez-Doiceau, Incourt, La Hulpe, Lasne, Messancy, Mont-Saint-Guibert, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Ramillies, Rixensart, Villers-la-Ville, Walhain, Waterloo et Wavre.

⁵ Art 53ter, CdE.

- l'habitation doit être occupée à titre principal pendant trois années ; pas question donc d'être propriétaire-bailleur durant cette période. La domiciliation doit se faire dans les trois ans suite à l'acte (art. 60).
 - le revenu cadastral de l'ensemble des biens propriétés de l'acquéreur, son conjoint ou son cohabitant légal ne peuvent dépasser 745 €, RC de l'acquisition compris (art.55). Les biens issus d'une succession ne sont pas pris en compte. Notons que si l'acquéreur cède un ou des biens dans l'année qui suit l'acte d'acquisition de sorte que le RC de l'ensemble de son patrimoine en devient inférieur à 745 €, il pourra bénéficier d'une restitution des droits (art. 54).
- Le cas des terrains à bâtir

L'acquisition d'un terrain à bâtir est normalement soumise à des droits d'enregistrement au taux de 12.5%. Cependant, si le RC de l'habitation qui y est construite et du terrain lui-même est inférieur à 745 €, alors, il y aura restitution des droits payés sur l'acquisition du terrain dans les limites des plafonds mentionnés ci-dessus selon la pression foncière des communes wallonnes. Les autres conditions (habitation principale ; si l'acquéreur possède d'autres biens, le RC de l'ensemble ne peut dépasser 745€...) doivent également être remplies (art 57. et svt).

Il nous semble peu pertinent de continuer à utiliser le concept de « maison modeste et donc le RC inférieur à 745 € » en tant que critères pour l'obtention d'un taux réduit. De fait, outre un effet de seuil critiquable induit par l'utilisation d'un montant fixe, les valeurs cadastrales auxquelles il se réfère sont obsolètes. Le lien entre capacité contributive et RC du logement propriété du contribuable est distendu. Dans ce sens, viser les habitations modestes ne permet pas d'assurer qu'on touche un public modeste. Au niveau macro, l'absence de péréquation entraîne une situation où un appartement en mauvais état dans un espace ayant décliné depuis la dernière péréquation, dans certains centres villes par exemple, aura un RC supérieur à 745 € au contraire d'une villa quatre façades à d'autres endroits. Dans ce sens, l'utilisation du RC ne permet pas de non plus de vraiment viser les habitations modestes.

4.4.1.2 Réduction en cas de prêt social

Si l'acquéreur obtient soit un crédit hypothécaire de la Société wallonne du crédit social et des Guichets du Crédit social; ou un prêt hypothécaire au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, alors le taux passe de 12,5 à 10% (art. 44) ou de 6 à 5% (dans le cas de l'habitation modeste visé ci-dessus) (art 53, al 2). Ce taux a été introduit par le décret du 27 avril 2006. Il était préalablement de 1,5%.

Ces prêts sont conditionnés par le revenu de l'acquéreur ou un nombre minimum d'enfants à charge. D'autres conditions doivent être remplies que nous ne détaillons pas ici.

4.4.1.3 Autres

Notons que les sociétés immobilières publiques bénéficient d'un taux réduit de 6% (art 51).

L'acquisition d'une habitation sociale par un particulier auprès d'un organisme de droit public (société de logement social, intercommunale, commune, CPAS ...) est exempté de droits d'enregistrement (art. 52).

L'article 161 reprend l'ensemble des actes enregistrés gratuitement. Il en va notamment des biens acquis à l'amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique.

4.4.2 Tentative d'application de la portabilité en Région wallonne et coût de la mesure

En 2005, la députée Véronique Cornet a déposé un projet de décret instaurant en Région wallonne un équivalent de la portabilité flamande.

Les constats qui motivent cette suggestion sont proches de ceux avancés par ses homologues flamands :

- les coûts de transactions lors du changement de propriété (enregistrement, frais de notaires...) sont un obstacle majeur à la mobilité des travailleurs ;
- ces contraintes sont telles que malgré une moindre qualité de vie liée au temps consacré aux déplacements et compte tenu du coût de ceux-ci, le non-déménagement reste plus avantageux ;
- le système flamand de portabilité apporte en partie réponse à ce problème.

Le principe et les conditions sont en tous points similaires à ceux du système flamand excepté concernant le plafond de 12.500 € qui serait abandonné. Dans ce sens, la mesure joue pleinement le jeu de la concurrence fiscale avec les autres Régions.

L'exposé mentionne l'impact positif sur les recettes d'une telle mesure, ne serait-ce que via l'augmentation des transactions qu'elle génère et le fait qu'elle incite les ménages à rester en Wallonie.

La proposition est rejetée en 2008 pour raison budgétaire et non intellectuelle.¹ Une estimation du **coût de la mesure à 24M/an** était mentionnée dans les discussions. Voici comment elle a été établie, à l'époque, par le Ministre Daerden en charge du budget :

« L'impact budgétaire a été réalisé par comparaison avec l'expérience flamande sur les années 2004-2005-2006, soit un coût budgétaire moyen annuel de 53,33 millions pour un nombre moyen annuel de demandes de 10.933,33, soit 14% par rapport au nombre de transactions de 78.000.

Ramené proportionnellement au nombre de transactions en RW (48%), au différentiel de prix (75%) et au différentiel de taux des droits d'enregistrement (six au lieu de cinq dans le cas de l'habitat modeste et 12,5 au lieu de 10 en général), le coût d'une mesure identique en RW a été évalué à 24 millions par an. »²

Notons que l'estimation de 25 Mo ne tient pas compte de l'abandon du plafond suggéré par Mme Cornet.

Au budget 2010, les droits d'enregistrement sur cession de bien immobilier à titre onéreux représentent 706 Mo (12% du budget régional total hors emprunt). La mesure de reportabilité telle qu'estimée viendrait donc amputer ce montant de moins de 4%.

4.5 MISE EN PERSPECTIVE

La Région wallonne est celle qui a le moins modifié le CdE depuis qu'elle a reçu compétence pour ce faire, en 2001. La modification majeure apportée concerne l'adaptation, aux différences de la pression foncière, du montant exigible au taux de 6% dans le régime des habitations modestes. Cet élément de spatialisation et de prise en compte des spécificités de marché est inédit dans un régime commandé assez logiquement par la politique du logement et le soutien à l'accession.

¹ CRAC 105 (2007-2008) commission du budget – lundi 14 avril 2008.

² Information obtenue auprès d'Eric Henry, cellule fiscale attachée au ministre Antoine – ministre du budget.

Par ailleurs, les sacrifices ou choix budgétaires liés à une modification du régime, on le voit avec la tentative avortée de portabilité portant sur 0.5% du budget régional¹, semblent difficiles. D'où l'importance, sans doute, de cibler précisément une éventuelle proposition de réforme.

Hormis l'aspect « pression foncière », le régime des droits d'enregistrement en Région wallonne est complètement en dehors d'une réflexion d'aménagement du territoire : les avantages ne sont pas susceptibles d'inciter à un quelconque comportement durable. Ce qu'ils pourraient jouer comme rôle, nous allons le voir.

Parmi les solutions mises en œuvres dans les autres Régions, quelles pourraient être les pistes, quitte à nécessiter calibrage, qui pourraient être intéressantes pour la Wallonie ?

4.5.1 Critique et perspectives des solutions étudiées eu égard à un objectif d'urbanisation durable

Telle que calibrées actuellement, aucune des propositions étudiées ne paraît vraiment favorable au recentrage de l'urbanisation en Région wallonne, si elle était appliquée en l'état.

Une remarque au préalable : de façon générale, ces solutions propositions sont toutes inévitables dans le sens où elles ne tiennent jamais compte du revenu de la personne-bénéficiaire et où elles sont forfaitaires.

4.5.1.1 Portabilité

Le système de portabilité a pour objectif d'accroître la mobilité résidentielle des travailleurs. De fait, il s'adresse donc uniquement aux « déjà propriétaires ».

La mesure dynamise le nombre de transactions immobilières. Mais rien ne permet d'évaluer que les relocalisations se font bien vers une localisation plus adéquate qui se concrétise de fait par une diminution des déplacements. Les choix de localisation de la résidence principale et a fortiori d'une nouvelle résidence principale, s'expliquent par de nombreux autres facteurs que le lieu de travail et les distances à parcourir au quotidien.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, la portabilité pourrait offrir un potentiel de recentrage dans les pôles, à proximité des infrastructures de communications et des équipements... A l'inverse, il est aussi possible que cette mesure soit en partie contreproductive et soutienne la migration des ménages vers un plus grand logement dans le périurbain. Ce risque semble d'autant plus fort concernant l'acquisition de terrains. A propos du non bâti, dans la mesure où un bien bâti est souvent plus cher qu'un terrain à bâtir, la construction neuve n'est pas particulièrement la plus avantageuse pour bénéficier au mieux de la portabilité. En effet, un chemin classique - acquisition d'un appartement puis d'un terrain pour construction neuve - ne permet pas de récupérer l'entièreté des droits payés pour la première acquisition et d'un point de vue fiscal, requiert de payer les 21% de TVA sur la construction. L'investissement sur le second marché semble encouragé.

Nous en sommes ici réduits à conjectures car les raisons des déménagements ne sont pas connues de l'administration flamande, et à notre connaissance, aucune étude n'a jusqu'à présent étudié avec précision les logiques des relocalisations soutenues par la portabilité.

Bref, si la mesure facilite la mobilité des propriétaires, elle n'offre aucune garantie d'un bénéfice pour la collectivité. Les conditions évoquées plus-haut permettent uniquement d'éviter que le système ne soit détourné à but spéculatif ou à titre d'investissement.

Deux possibilités pour mieux cadrer la mesure et assurer son efficacité en matière d'AT :

¹ 4% des 12% que représentent les droits d'enregistrement sur cession d'immeuble à titre onéreux selon le budget 2010.

- viser des catégories de personnes avec pour objectif de favoriser leur mobilité sachant vers quoi elle se porte. Par exemple, les occupants des lotissements des années 60, dont la maison est vide, mal isolée et qui souhaitent acquérir un logement mieux adapté, plus central. Cette solution semble difficile à mettre en œuvre voire périlleuse. Qui viser, quels critères utiliser ? Comment assurer l'efficacité sans produire trop d'inégalité ? Quels comportements précis soutenir, comment minimiser l'opportunisme ? Le débat derrière ces questions paraît sans fin et nous semble très délicat.
- restreindre l'application de la mesure à certaines zones dont on souhaite soutenir l'urbanisation. Par exemple, l'application de la mesure pour les personnes qui font l'acquisition d'un bien bâti ou non dans un noyau d'habitat et revendent leur premier bien situé en dehors. En l'absence de zonage, l'application de la mesure au terrain à bâtir semble particulièrement délicate car elle risque plus encore de soutenir la périurbanisation. Par contre, en cas de zonage, l'application aux terrains est très intéressante. Elle pourrait avoir de l'effet sur le comblement de dents creuses et favoriser la densification.

En cas de zonage, la Région semble être en bonne position pour définir les périmètres d'application en dehors de l'intérêt communal à attirer de nouveaux habitants et donc à maximiser les zones bénéficiant de la portabilité.

Notons enfin un problème majeur derrière la portabilité et son éventuel zonage. Ce système aide certaines personnes qui reçoivent un avantage fiscal important pour déménager dans une localisation de choix ; sous-entendu : d'autres vont acquérir l'habitation mal située « abandonnée » par les premiers.

4.5.1.2 Réduction du taux

Cette mesure s'adresse à tous, pas uniquement en cas d'acquisition de résidence principale ni a condition de ne posséder aucun bien immobilier par ailleurs. C'est un cadeau pour toutes les personnes physiques ou morales qui investissent dans l'immobilier en Flandre. Dans ce sens, la réduction participe sans doute à rendre cet investissement plus attractif par rapport aux autres Régions mais aussi par rapport au mobilier. Notons que le prix de l'immobilier en Flandre est plus élevé qu'en Région wallonne. Cette réduction peut être un coup de pouce non négligeable. Elle suffit sans doute à elle seule à améliorer la mobilité des personnes.

Concernant la diminution des recettes, toute autre chose étant égale par ailleurs, cette diminution générale du taux (de 12 à 10%) coûterait à la Région 2% de son budget annuel. C'est conséquent. Cependant, l'expérience flamande montre ou défend l'idée qu'une diminution des taux accroît les possibilités d'accession, la mobilité... bref : le nombre de transactions. Cette augmentation se répercute sur les prix et au final, les recettes varient peu.

Ceci dit, si cette mesure se défend sous bien des aspects (politique du logement, politique économique), elle est incontrôlable quand à ses effets en matière de développement durable du territoire, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus concernant la portabilité. Le zonage de la mesure est à nouveau nécessaire via les noyaux d'habitat, par exemple.

Si à l'avenir, une révision durable des plans de secteurs était décidée, l'application telle quelle de la mesure pourrait être mise en œuvre sans risquer de produire trop d'effet pervers en termes d'AT.

4.5.1.3 Abattement

Comparaison de l'abattement flamand et bruxellois

	RBC	Flandre
Principe	réduction de la base de calcul (60.000€) et taux à 12,5%	Taux de 0% sur les 15.000 1er € et taux de 10% sur le reste
	- l'immeuble doit devenir la résidence principale de l'acquéreur - l'acquéreur peut posséder d'autres propriétés à l'exception d'autres biens affectés ou destinés à l'habitation.	- l'immeuble doit devenir la résidence principale de l'acquéreur - l'acquéreur peut posséder d'autres propriétés à l'exception d'autres biens affectés ou destinés à l'habitation. La possession d'un terrain à bâtir fait partie de l'exclusion.
Montant octroyé	7.500 €	1.500 € (seulement avec l'abattement, sans tenir compte de la réduction de taux)
Spatialisation	oui, majoration de 10.000€ dans l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation défini par la RBC	non, mais contrairement à Bruxelles, le régime pour habitation modeste est toujours en vigueur. Il donne droit à une majoration de 10.000 € de l'abattement et à un taux de 5%.
Valable sur les terrains à bâtir	non	oui
Durée minimale de domiciliation dans la région	oui, cinq ans (pas forcément dans l'immeuble) et domiciliation dans les deux ans (en cas d'habitation) ou trois ans (en cas d'appartement en construction ou sur plan)	non, mais domiciliation dans les deux ans (si l'immeuble est une habitation) ou cinq ans (en cas d'acquisition de terrains à bâtir) de l'acte
Restitution si aliénation des immeubles ayant empêchés l'abattement	Oui, si aliénation dans les deux	Non (cfr. portabilité)

Simulation financière pour l'acquéreur, dans la version la plus simple : Charles achète un appartement à 200.000 € à Ixelles. Kris achète une maison de 200.000 € à la campagne limbourgeoise. Tous deux remplissent les conditions pour bénéficier de l'abattement dans leur région d'acquisition respective.

Charles payera : $12,5\% \times (200.000 - 60.000) = 17.500$ € de droits d'enregistrement

Kris payera : $10\% \times (200.000 - 15.000) = 18.500$ € de droits d'enregistrement.

En Région wallonne, Charles, Kris et Rudy paieraient 25.000€.

Le point d'équilibre est à 240.000 €. Au dessus de celui-ci, les droits payés en Flandre seront inférieurs aux droits payés à Bruxelles.

Le principe de l'abattement tel qu'envisagé en Flandre et à Bruxelles vise à favoriser l'acquisition d'une première résidence principale. En parallèle, il s'agit aussi de « fixer » la population dans chaque région, comme une façon de rentabiliser l'investissement consenti. Les formules sont présentées différemment (0% sur une tranche ou diminution de la base taxable) mais dans les faits, le calcul est le même.

Le principe bruxellois prévoit une forme de reportabilité de l'abattement dans le cas où l'acquéreur revend les immeubles qu'il avait en portefeuille et qui, au moment de la nouvelle acquisition, l'ont empêché de bénéficier de l'abattement. Ce principe n'est pas prévu en Flandre. La portabilité n'est pourtant pas forcément la plus-avantageuse, le choix est d'ailleurs laissé à l'acquéreur dans le cas de la portabilité par imputation (achat-revente-achat) ou les conditions pour bénéficier de l'abattement peuvent être remplies.

Concernant le non bâti : la RBC n'applique pas la mesure au terrain car ceux-ci sont rares et chers, les personnes susceptibles d'en faire acquisition n'ont dans ce sens pas besoin d'une aide publique pour ce faire. Ce sont donc des spécificités propres à cette Région qui explique ce choix. Une application à la Région wallonne pourrait comprendre les terrains à bâtir.

Le cas bruxellois est particulièrement intéressant puisqu'il majore le montant dans les quartiers où le parc de logement est dégradé. Ce qui permet d'introduire à nouveau le constat que ce type de mesure peut être un incitant à l'urbanisation durable si et seulement si elle est zonée.

4.5.2 Impact sur les prix

De façon générale, un contexte fiscal favorable pousse les prix à la hausse. En particulier, citons Janssens sur la baisse des taux en Flandre et l'abattement à Bruxelles :

« Le 1^{er} janvier 2002, la Région flamande décide de diminuer plus que substantiellement ses droits d'enregistrements, les faisant passer de 12.5 à 10%. Avec pour résultat une brusque augmentation des prix. L'aubaine pour les acheteurs s'étant transformée au jackpot pour les vendeurs. Un an plus tard, la Région de Bruxelles capitale agit plus ou moins de même. La diminution est toutefois moins médiatique puisqu'elle se situe au niveau d'un abattement. Les prix ont également augmentés mais surtout ceux des biens bas de gamme et dans certains quartiers »¹

Oliver Dubois émet également des doutes sur l'acquéreur comme destinataire final de ce type de mesure.²

Citons aussi la Région bruxelloise dans l'exposé des motifs portant sur l'abattement :

« A l'inverse de la Région flamande qui accorde une diminution générale des droits d'enregistrement, ce volet se limite aux ménages qui acquièrent une seule habitation familiale. La pratique et la théorie économique nous enseignent qu'une réduction générale de l'impôt a automatiquement pour effet une augmentation générale des prix du marché immobilier. En effet, l'incidence de l'impôt affecte aussi bien l'acheteur que le vendeur, aussi bien dans un sens positif que négatif. »

¹ Interview de Philippe Janssens, directeur de Stadim, Le Vif – 25 février 2011, p. 44 et 45.

² Les communes face à la crise dans Vue sur ville - Revue de la Politique Fédérale des Grandes Villes, N° 8 - Juin 2009, p. 7.

Il est probable que des mesures comme la reportabilité ou l'abattement aient un impact moins fort sur les prix qu'une réduction généralisée des taux. Notamment parce qu'elles relèvent plutôt de la niche et sont par ailleurs moins « lisibles », dans le chef de l'acquéreur sans doute, mais aussi dans celui du vendeur qui n'a pas une information transparente sur celui qui vient à lui pour acheter son bien.

Ceci dit, la hausse des prix semble inévitable, dès lors que la mesure fonctionne, elle implique un accroissement des transactions et a fortiori plus de pression sur les marchés. En Flandre, cette augmentation est d'ailleurs anticipée et même attendue pour financer en partie les avantages octroyés.

4.5.3 Capacité à influencer sur les comportements

Se pose enfin la question de la capacité de ce type d'incitant fiscal à agir sur les comportements des gens. Et en particulier, sur le comportement des gens dans le sens de plus de durabilité.

Comment en effet s'assurer que ceux qui bénéficient de la mesure n'auraient pas agi exactement de la même façon en l'absence d'allègement de la fiscalité ?

Une façon est de viser ceux qui financièrement ne pourraient faire sans et grâce à l'aide pourraient franchir le pas. Ceci demanderait une analyse très fine des capacités financières de chaque demandeur et renvoie au lien entre revenu et mesure fiscale qui est absent ici.

4.6 CONCLUSION

On a dit l'intérêt de jouer sur les frais d'acquisition pour améliorer la mobilité, et l'importance de cette mobilité par rapport à la flexibilité du travail. On a dit aussi le frein que les frais d'acquisition représentent lorsqu'il s'agit d'accéder à la propriété. D'un point de vue socio-économique, une mesure visant à diminuer les droits se justifie.

La répercussion sur l'activité immobilière et, partant, sur les prix de l'immobilier semble inévitable. En fait, elle fait partie du jeu et présente la savoureuse contrepartie de minimiser le coût budgétaire de la mesure. Effet d'aubaine il y a peut-être, le principal n'est pas là, ou du moins, cette crainte n'est pas suffisante pour justifier l'inaction.

Du point de vue de l'aménagement durable du territoire, quelle que soit la solution choisie parmi celles proposées, un zonage est nécessaire pour éviter la poursuite de la désurbanisation, sauf à compter sur la logique « rationnelle-environnementale » des acquéreurs qui d'eux-mêmes choisiraient une localisation durable. Zonage donc !

5. AGIR VIA LA TAXATION DES PLUS-VALUES DE VENTES FONCIÈRES

La taxation de plus-values tirées des ventes immobilières est souvent évoquée tant dans la littérature qu'au niveau de considérations plus politiques comme un moyen de limiter la spéculation immobilière, de récupérer la rente foncière voire de lutter contre la rétention.

Peu étonnant donc qu'elle aie été évoquée et prise en considération à plusieurs endroits dans ce rapport. Constatant qu'une pratique existe aujourd'hui en Belgique, l'objet de cette note est de revenir sur cette pratique et ses conséquences, d'intégrer les considérations émises ailleurs dans le rapport pour fournir une mise en perspective sur l'utilité ou pas d'une telle taxe en Région wallonne.

5.1 RÉGIME ACTUEL

Dans le régime actuel, c'est le fédéral qui impose les plus-values de toutes sortes au niveau de l'IPP et de l'impôt des sociétés, et ce de façon sporadique.

La plus-value issue de la cession onéreuse de biens immobiliers bâtis et non bâtis est taxée à l'IPP au titre de revenu divers. Cette taxation s'opère sous certaines conditions notamment de délais entre l'acquisition et la cession.¹

a/ Lorsqu'il s'agit d'un bien bâti situé en Belgique et qu'il est revendu dans les cinq ans de son acquisition : art. 90, 10° du CIR 1992.

- Le taux de la taxe est de 16,5%.
- En cas de revente dans un délai de trois ans d'un bien acquis par voie de donation (pas de succession²) et dans les cinq ans de la date d'acquisition à titre onéreux par le donateur, la même taxe est d'application.
- Si la construction d'un bien non bâti débute dans les cinq ans de son acquisition et si l'ensemble bâti est revendu dans les cinq ans endéans la date de la première occupation ou mise en location, alors il y a taxation de la plus-value.
- Des exonérations sont prévues : les plus-values réalisées en cas d'expropriation du bien, en cas de cession de la maison d'habitation du contribuable³ et en cas de cession d'un bien appartenant à des mineurs d'âges.

b/ Lorsqu'il s'agit d'un bien non bâti⁴ situé en Belgique et qu'il est revendu dans les huit ans de son acquisition : art. 90, 8° du CIR 1992.

- La taxe est portée au titre de revenu divers à l'IPP, son taux est de 33% si il y a revente dans les cinq ans et 16,5% s'il y a revente dans les cinq à huit ans ;
- En cas de cession de biens acquis par voie de donation, s'ils sont aliénés dans les trois ans de cet acte de donation et dans les huit ans de l'acte d'acquisition à titre onéreux du bien par le donateur ;
- Des exonérations sont prévues : en cas d'échange organisé par le remembrement rural légal ou volontaire, en cas d'échange de biens ruraux qui ne seraient pas soumis aux droits d'enregistrement, en cas de biens propriétés de mineur d'âge et de biens expropriés ou cédés à l'amiable pour cause d'utilité publique.

c/ dispositions communes

- le montant de la taxe est majoré des additionnels communaux à l'IPP.
- la taxe est fixée indépendamment du revenu des ménages.
- la plus-value se calcule sur la différence entre le montant d'acquisition revalorisé à raison de 5% du prix d'achat par année complète de détention (majoré des divers frais d'acquisition⁵ : droits d'enregistrement, frais de notaires et des coûts de travaux réalisés sur le bien par un entrepreneur agréé) et le montant de revente (diminué des éventuels frais liés à la mise en vente).

¹ Il y a également une taxation de la plus-value au titre de revenu professionnel, cas que nous ne traitons pas ici.

² Les droits de succession sont en ce sens parfois comparés à une taxation sur la plus-value.

³ Ainsi, la taxation sur la plus-value n'est pas contradictoire avec la volonté de faciliter la mobilité résidentielle.

⁴ L'article 91 CIR 1992 précise qu'est assimilé à un bien non bâti un terrain sur lequel se trouvent des bâtiments dont la valeur vénale est inférieure à 30% de la valeur de l'ensemble.

⁵ Un montant forfaitaire de 25% du prix d'achat peut être utilisé - article 101, §1^{er} CIR 1992.

Notons qu' «une aliénation faite en dehors de ces délais ne pourra être taxée que sur base de l'article 90, 1° précité¹, c'est-à-dire s'il y a spéculation et donc acte dépassant la gestion normale du patrimoine privé ». ² Le code de l'impôt sur le revenu prévoit donc une troisième forme de taxation des plus-values réalisées par les particuliers, dans le cas où l'intention de spéculer peut-être démontrée. Alors, un taux de 33% est appliqué (article 171, 1°, a). Les critères du risque, opposé à la gestion du patrimoine normal, en bon père de famille, et l'intention à l'acquisition de réaliser un bénéfice sur le court terme sont les critères principaux retenus par l'administration pour déterminer le caractère spéculatif ou non des bénéfices. ³ Dans les faits, l'administration doit démontrer l'acte spéculatif ; elle tient compte de plusieurs indices pour ce faire (le recours massif au crédit pour l'achat, le recours à des emprunts importants pour des achats successifs...).

L'articulation de ces deux systèmes indique qu'une activité spéculative dans le chef d'un particulier est compréhensible voire logique. Faire fructifier son bien est un comportement de gestion normale du patrimoine. Cependant, la spéculation, même normale, est découragée durant quelques années. Ceci s'explique notamment par l'impact important d'une multiplication rapide de transfert sur la formation à la hausse des marchés. Par contre, l'activité spéculative, qui sous-entend une intention dès l'acquisition et la prise de risque du contribuable vis-à-vis de sa situation financière, est elle combattue en tout temps. Notons toutefois que les investigations et les preuves nécessaires pour démontrer le caractère spéculatif derrière une vente ou un ensemble de vente rendent difficile l'application de cette taxe.

Quid des possibilités juridiques pour la Région d'avoir une action éventuelle sur la taxation des plus-values ? Au niveau juridique, rappelons que les dispositions de la loi spéciale de financement ne permettent pas aux entités fédérées de lever un impôt sur une matière déjà imposée par le Fédéral. Ainsi, a priori, les Régions sont démunies. Toutefois, il est possible de considérer que la matière taxée par le Fédéral est la plus-value immobilière de court terme ; les Régions pouvant alors taxer la plus-value de moyen et long terme. Les Régions pourraient également taxer la rente foncière et choisir comme assiette les plus-values réalisées après un certains délais. Quoi qu'il en soit, les Régions ne peuvent taxer un revenu déjà imposé par le fédéral. Citons O. Dubois à ce propos :

« On rappellera préalablement que l'interdiction qui existe, pour un pouvoir local, de prélever un impôt sur le revenu doit s'entendre en fait comme l'interdiction d'effectuer un prélèvement qui prend comme assiette de calcul un revenu imposé par le législateur ». ⁴

Ce qui ne laisse aux Régions que l'opportunité d'agir après les délais visés par le Fédéral. Sauf à envisager une modification du CIR en accord avec le fédéral et les autres entités fédérées.

5.2 SYNTHÈSES DES ENSEIGNEMENTS ISSUS DU PRÉSENT RAPPORT

La question de la taxation de la plus-value de la vente foncière a été abordée à plusieurs endroits dans ce rapport. Nous revenons rapidement sur les éléments mis en lumière.

¹ Sont ici visés les revenus tirés d'une activité spéculative occasionnelle. Le caractère répété d'une telle activité pourrait amener le contribuable à voir le résultat de son activité taxé au titre de revenu professionnel.

² Afschrift T., L'optimisation fiscale de la vente d'un immeuble par une personne physique, du point de vue du vendeur et de l'acheteur, Actualités des idées fiscales, non daté – disponible à l'adresse suivante : http://www.idefisc.be/themes/optimalisation-fiscale.html#_ednref35

³ Igalson M., La taxation des revenus de la spéculation immobilière à l'impôt des personnes physiques, Actualités des idées fiscales, non daté

⁴ Dubois O., 2009, op cit, p.78.

5.2.1 La taxation des plus-values de ventes immobilières pour lutter contre la rétention

Le principe de taxer les plus-values résultant des ventes immobilières a été abordé dans le point 6 du rapport traitant des mécanismes qui permettent de mieux mobiliser le foncier à vocation résidentielle existant. Plusieurs remarques utiles y sont formulées que nous synthétisons.

Compte tenu de son organisation actuelle : taxation en cas de revente endéans trois, cinq ou huit ans, la taxation des plus-values issues de la vente rapide de bien immobilier vise bien à décourager la spéculation de court terme.¹ D'autre part, étant donné la façon dont elle est agencée (après huit ans tout au plus, la taxation disparaît) la taxe peut inciter à la rétention. Si l'on met en parallèle à ce système le constat d'une très faible imposition immobilière annuelle sur les biens non bâtis, l'encouragement à la rétention par le système fiscal existant s'amorce plus encore.

En conséquence, deux pistes sont suggérées :

- prolonger la durée de taxation (min quinze ans) et taxer à taux constant voir progressif. Ainsi, la taxe poursuivrait toujours un objectif anti-spéculatif tout en devenant un outil de lutte contre la rétention. Le Fédéral modifierait le CIR ou la Région prendrait le relais du fédéral à partir de la neuvième année.
- ne rien faire considérant que d'autres mécanismes sont plus efficaces pour lutter contre la rétention.

Une taxation différenciée suivant les territoires est jugée peu pertinente car le principe de la plus-value tient compte par essence de la pression foncière locale.

5.2.2 La taxation des plus-values en cas de changement d'affectation

Ce principe a été analysé dans le point 3 du programme.

Une captation des plus-values foncières réalisées suite à une décision de l'autorité publique est souvent présentée comme légitime en terme de justice sociale et ce d'autant plus dans le cas des changements d'affectation où elle est potentiellement importante. Dans le cas wallon, elle est également, voire à titre principal, étudiée en ce qu'elle rendrait possible le financement des indemnités dues par la Région en contrepartie des moins values issues de changement d'affectation.

Il peut sembler inopportun d'aborder la captation des plus-values en cas de changement d'affectation dans une réflexion traitant de plus-values sur les ventes immobilières. En effet, le changement d'affectation est un acte urbanistique ayant des répercussions sur la valeur intrinsèque des biens, c'est la recherche d'un équilibre autour de cette action d'aménagement du territoire qui est poursuivie. Toutefois, il ne paraît pas inconsistant de considérer la plus-value réalisée en cas de changement d'affectation comme un cas particulier de plus-value immobilière : la vente d'un terrain à bâtir pourrait être taxée pour la plus-value qu'elle amène à son ex-proprétaire. Au même titre, la vente d'un terrain rendu constructible après son acquisition et suite à une décision de l'autorité publique, pourrait être taxée sur la plus-value qu'il amène à son ex-proprétaire ou à son futur-ex-proprétaire. Ainsi, si le moment choisi pour récupérer la plus-value en cas de changement d'affectation est la cession du bien (et pas le moment du changement d'affectation) et donc la réalisation effective de la plus-value, on tombe dans une situation qui pourrait éventuellement être réglée par une taxation « classique » de la plus-value pour cession de biens immobiliers.

C'est dans ce sens, afin d'examiner l'opportunité de cette possibilité ou à tout le moins d'en signaler l'existence, que nous revenons ici sur l'analyse de la captation des plus-values.

Plusieurs solutions mise en œuvre ailleurs ont été exposées¹ et des recommandations formulées suite à l'analyse des différents systèmes et de l'application en RW du système flamand :

- Une taxation au moment du changement d'affectation est à privilégier. Si le changement d'affectation résulte d'un besoin en ressource foncière constructible ou pour la réalisation d'un projet particulier, les terrains rendus constructibles doivent être disponibles au marché rapidement. Une bonne façon d'activer est de taxer directement, ceci encourage à vendre pour récupérer le montant de la taxe. Ceci dit, obliger un contribuable à payer un impôt sur un revenu potentiel futur est délicat et pourrait en ce sens être justement compensé par une obligation de rachat par l'autorité publique si le terrain ne trouve pas preneur. Taxer au moment du changement évacue la question de la limite dans le temps à la taxation de la plus-value (les Français taxent jusqu'à 18 ans et puis plus) qui serait facteur de rétention. Notons toutefois qu'en cas de révision complète des plans de secteur, on s'inscrit davantage dans une logique de durabilité qui ne nécessite pas d'inciter à activer l'ensemble des terrains simultanément mais bien par phases.
- Un élément consécutif de la recommandation de taxer au moment du changement d'affectation est la nécessaire application d'un taux forfaitaire et pas d'un taux fixé sur base de la valeur vénale. Qui plus est, spatialiser ce taux en fonction de la variabilité de la pression foncière est recommandable parce que plus équitable et efficace. Dans les zones à pression foncière importante ou dont l'évolution de la pression est attendue comme importante, un comportement classique sera de stocker en attendant le prix le plus intéressant. Ceci revient à dire qu'une taxation qui serait relativement faible dans les zones à forte pression foncière, parce que basée sur une moyenne régionale des prix immobiliers, encouragerait les vellétés spéculatrices. Une taxe ne tenant pas compte de cet aspect en pratiquant un taux décroché de la réalité du marché favorisera donc la rétention.
- Une limite-seuil de surface de terrain à prendre en compte dans l'organisation de la taxation est retenue. Ceci se justifie, ne serait-ce que pour tenir compte des parcelles qui ne pourraient pas être mise en œuvre mais aussi pour limiter un travail conséquent à l'administration qui ne rapporterait que peu de recettes.

¹ Nous retiendrons ici les cas français et flamand.

- le cas français qui s'organise autour d'une taxe locale (que les communes appliquent si elles le souhaitent) et d'une taxe nationale qui est obligatoire. Dans les deux cas, c'est la plus-value réelle qui est taxée (valeur de revente – valeur d'acquisition). La taxe locale ne s'applique que si la valeur de revente est trois fois supérieure à la valeur d'acquisition. Un taux de 10% est appliqué. Au niveau national, le taux varie en fonction de l'importance de la plus-value réalisée (5% pour un rapport acquisition/vente entre 10 ; 5% au-delà de 30). Il y a imposition si la revente se fait dans les 18 premières années du changement d'affectation. Par ailleurs, la base taxable est réduite de 10% par ans après huit ans.
- en Flandre, la taxe est forfaitaire, basée d'une part sur la superficie des parcelles et d'autre part, sur une échelle de prix en fonction du type de changement d'affectation (de zone agricole à zone résidentielle...). Certains critères de taille de parcelle ou de proportion des parcelles concernées par le changement d'affectation sont retenus pour sélectionner les parcelles imposées. Les taux appliqués sont progressifs par tranche. Comme en France, la perception se passe au moment de la cession et non du changement d'affectation. L'application de ce système à la Région wallonne a été testée. Le test effectué, tout indicatif qu'il soit, montre que les recettes tirées de la taxation, même à des taux très élevés, ne permettraient pas de compenser les indemnités.

- Le taux devrait non seulement inciter à libérer mais aussi apporter des recettes conséquentes. Une taxation à un taux minimum de 30% est conseillée, un taux de 80% est envisageable puisqu'il ne serait que le pendant du taux d'indemnisation aujourd'hui pratiqué en cas de changement d'affectation et de perte des droits à bâtir. Rien de choquant à récupérer une valeur dépendant entièrement du pouvoir public et non du « flair » ou de la bonne gestion du contribuable. Un taux progressif n'est pas jugé pertinent. Travaillant à la parcelle, les plus-values resteraient limitées dans bien des cas. De plus, un taux fixe est plus lisible pour le contribuable.
- Il apparaît que c'est à la Région de porter le système.

En conclusion, l'étude de la captation des plus-values en cas de changement d'affectation apporte plusieurs arguments allant en faveur d'une taxation au moment du changement de l'affectation, comme nous venons de le synthétiser. Le système privilégié n'est pas celui « classique » d'une taxation des plus-values immobilières réalisées (effectuée au moment de la vente). En ce sens, la mise en œuvre d'un système global de taxation des plus-values immobilières qu'elles soient issues d'une vente dans des conditions « normales » ou d'une vente faisant suite à un changement d'affectation ne semble pas adéquate, du point de vue des changements d'affectation en lui-même. Ajoutons par ailleurs que cet éventuel système global ne pourrait être que complexe et donc peu lisible pour le contribuable. Il devrait en effet être capable de capter fort, voire totalement, les plus-values résultant du changement d'affectation ou d'une activité spéculative anormale, et ne capter que raisonnablement les autres plus-values, pour les raisons que nous avons évoqués plus haut (équilibre entre investissement immobilier et mobilier...). Partant, une progression des taux sur base des montants des plus-values devrait être introduite. La méconnaissance de l'état des plus-values réalisées actuellement et de l'état précis des marchés immobiliers rend cet exercice de détermination des taux difficile. Mais nous jugeons utile de garder cette possibilité en débat.

5.2.3 La taxation de la plus value en cas de réforme du précompte

En troisième lieu, la taxation de la plus-value est proposée dans la réforme du précompte immobilier telle que proposée par l'UVCW. Pour rappel, il s'agit d'utiliser une nouvelle assiette d'imposition basée sur la valeur de transaction des biens. Cette base serait indexée annuellement sur base d'un index de progression des valeurs immobilières. La taxation des plus-values¹ est proposée en ce qu'elle permettrait d'éviter la mise à jour des assiettes d'imposition en cas de transformation/amélioration du bien, ce que le système actuel peine à assurer. Elle ne pourrait avoir lieu qu'après les délais couverts par la taxation fédérale de la plus-value. Cette solution permettrait d'encourager la rénovation du parc immobilier durant le temps de rétention des biens et de taxer en une fois, à la revente, le manque à gagner pour la collectivité par l'absence de révision des recettes entre deux transactions.

La taxation de la plus-value est donc un moyen de taxer équitablement les détenteurs de biens immobilier selon le niveau de confort de ceux-ci sans trop favoriser la rénovation vis-à-vis de la construction neuve et sans créer d'iniquité entre achat d'un bien rénové et rénovation après achat. Cette taxation se défend a priori davantage concernant les biens bâtis que non bâtis.

¹ Valeur d'acquisition indexée – valeur de revente. La prise en compte des frais d'achat et de revente, comme ce qui se pratique à l'IPP semble justifiée. Il conviendrait également d'envisager la question des frais liés à l'emprunt hypothécaire.

La taxation des plus-values est également un moyen de récupérer une partie de la rente foncière, générée localement. Cet aspect concerne l'ensemble du patrimoine. Dans son principe, la proposition de l'UVCW prévoit une récupération chemin faisant de la rente foncière puisque la base d'impôt est actualisée chaque année en tenant compte de la progression des valeurs immobilières, elle-même pour partie reflet de la rente. Cependant, selon l'échelle de l'index utilisé (régional, par arrondissement, par bassin immobilier, par communes...), sa capacité à coller à l'évolution locale des valeurs immobilières et donc à adapter au fur et à mesure la base d'impôt à la valeur actualisée du bien est variable. Une taxation de la plus-value à la cession pourrait venir corriger ceci.

Enfin, cette mesure demeure un instrument de lutte contre la spéculation de moyen et long terme.

On peut toutefois se demander s'il ne s'agit pas là d'une grande complexification du système et s'il ne serait pas préférable, pour les biens non bâtis du moins, de se limiter à une indexation de la base d'impôt. A la Région de se donner les moyens de déterminer un index fin et tenant au mieux compte des bassins fonciers et immobiliers.

5.3 LES CHARGES D'URBANISME, UNE FORME DE TAXATION SUR LES PLUS-VALUES

Les charges d'urbanisme, dont nous avons étudié l'application aux logements sociaux durant cette recherche, peuvent être appréhendées comme une taxation des plus-values qui, certes, ne dit pas son nom. Dans l'optique actuelle, le principe derrière les charges d'urbanisme est qu'elles doivent servir à palier les besoins en équipements publics supplémentaires générés par le projet qu'elles visent. Il n'est dès lors pas invraisemblable de les considérer comme la juste rétribution des services et équipements offerts par la collectivité dont le projet va bénéficier (on pense en particulier aux voiries et impétrants...). On se rapproche ici du concept de récupération de la rente foncière, c'est-à-

dire de la valeur qu'un bien immobilier gagne, non pas grâce à l'action de son propriétaire, mais du seul fait de l'action des autorités publiques, en ce qu'elles participent à améliorer l'environnement dudit bien (par tous les moyens possibles). Cette matière est classiquement visée par la taxation des plus-values et pourrait l'être également par les charges d'urbanisme pour peu que la logique qui les sous-tend aujourd'hui évolue.

5.4 UNE TAXATION DE LA PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE À LA PLACE DES DROITS D'ENREGISTREMENT OU DE...¹

Cette proposition a été soumise à l'équipe de recherche pour analyse et commentaires. Ce système revient donc à transférer la charge fiscale liée à l'acquisition d'un bien - les droits d'enregistrement - sur le vendeur, au titre de taxation des plus-values.

Nous saisissons notamment cette opportunité pour illustrer comment le jeu d'un élément de fiscalité foncière sur un autre est susceptible d'apporter des solutions inédites ; comment la levée d'une taxe nouvelle peut être utilisée pour financer certains avantages fiscaux. Dans la partie sur le précompte, nous citons la même possibilité : utiliser l'augmentation de la fiscalité sur le foncier pour diminuer les droits d'enregistrement.

¹ Le « ou de... » du titre vise à attirer l'attention sur les potentialités derrière l'utilisation d'une éventuelle taxation des plus-values immobilière. Nous abordons ici la possibilité d'un report des droits d'enregistrement vers cette taxation. D'autres possibilités sont envisageables comme la constitution d'un fonds à destination de la politique foncière des communes ou visant à alimenter la création d'un nouvel opérateur foncier.

Il ne s'agit pas tant de valider ou invalider sérieusement cette alternative (elle nous a été soumise tardivement)¹ mais plutôt de considérer l'impact théorique d'une mesure forte comme celle là sur l'aménagement du territoire. Cette réflexion aurait pu prendre place dans la section réservée aux droits d'enregistrement, elle se trouve ici parce qu'elle nous semble davantage orientée par la réflexion sur la plus-value.

Soulignons au détour, qu'actuellement, les droits d'enregistrement participent déjà de la taxation des plus-values immobilière: « A coté des impositions spécifiques sur les plus-values d'urbanisation, il existe d'autres modes indirects de taxation de ces plus-values que nous citons pour mémoire. En effet, les droits d'enregistrement et les droits de succession porteront, lors d'un transfert, sur la valeur vénale du bien, en ce comprise la plus-value dont ce bien a bénéficié. De même, la taxation du revenu cadastral porte, le cas échéant, sur la plus-value latente de la parcelle imposée. »²

Pour les acheteurs et l'accession à la propriété, cette mesure est a priori fantastique. Elle n'est **pas susceptible a priori d'avoir le moindre impact sur les stratégies de localisation des personnes dans le sens où la situation est améliorée partout de la même façon. Cependant, elle défavorise fort la construction neuve** qui reste taxée à 21% (même si les droits sur les terrains disparaissent) comparativement à l'acquisition sur le marché secondaire qui n'a plus de barrière à l'entrée (hormis les frais de notaire...). Même si cela peut être une bonne nouvelle (**on gaspille moins le sol, on défavorise l'étalement urbain...**) attention tout de même aux répercussions potentielles d'autant plus que vu les perspectives démographiques, on doit construire du neuf.

On l'a dit au niveau des avantages fiscaux liés à l'enregistrement, ils participent en général à la formation des prix à la hausse, si ce n'est par effet d'aubaine dans le chef des propriétaires, au minimum de part l'augmentation du nombre de transactions. Il est toutefois peu probable que cette augmentation récupère 12% de la valeur vénale des biens, taux actuels des droits d'enregistrement. La suppression des droits d'enregistrement va drastiquement participer à la diminution des prix de l'immobilier.³

Dans le chef des vendeurs, la situation est inverse même si elle est très justifiable en termes d'équité comme le met en exergue l'auteur de la proposition. Concernant les prix, si les conditions de marché le permettent, il est probable que le vendeur calcule un prix de vente intégrant la taxe sur la plus-value (prix de vente souhaité, intégration de la plus-value, somme des deux pour obtenir le prix de vente effectif). Dans certaines régions, celles déjà tendues aujourd'hui, il risque donc d'y avoir une augmentation substantielle des prix. Dans tous les cas, les propriétaires vont être tentés de récupérer une partie de la diminution des frais à l'acquisition. Le choix du taux de taxation doit intégrer ces éléments. Notons d'emblée qu'il existe un taux qui permettrait de faire l'équilibre entre les recettes actuelles tirées de l'enregistrement et la nouvelle taxe ; difficile toutefois de le déterminer tant la plus-value moyenne réalisée est une inconnue actuellement (il faudrait au minimum connaître la distribution de la durée de rétention en fonction des marchés fonciers).

¹ Il s'agit ici d'une réflexion tout venant qui devrait être sérieusement validée et poursuivie...et qui ne prétend nullement servir à quelque conclusion que ce soit.

² Haumont F., L'urbanisme-Région wallonne, Larcier, p.484

³ Cela semble a priori bénéfique. Toutefois, et de façon peut-être paradoxale, la chute des prix vient mettre à mal la rentabilité de certains projets immobiliers. Ceci pour dire qu'une baisse forte des prix n'est pas forcément souhaitable à 100%. Pour une réflexion aboutie sur le sujet cfr, Comby J., De la volatilité foncière, op cit.

Outre cette conjecture autour de l'effet de prix, il nous semble important de considérer l'effet de cette solution sur la rentabilité de l'investissement immobilier. A priori il est neutre : ce qu'on ne paye pas au départ, on le paye à la fin. Quid pourtant des systèmes de déductions de prêt ? Il est sans doute intéressant de bien réfléchir le montant d'acquisition à prendre en considération (montant effectif + indexation + frais liés au financement + éventuels travaux...) pour éviter de rendre le placement dans l'immobilier inintéressant ou éviter d'avoir des effets néfastes sur l'entretien des biens, entres autres.

Il est difficile de conclure sur le caractère pro-rétention ou non d'une telle taxation. Y aura-t-il des effets d'attentisme en espoir d'un changement de règle ? Nous serions tout de même tentés de répondre « non » ou du moins « pas plus qu'aujourd'hui » dans le sens où actuellement, rien ne décourage l'attente à vertu spéculative ce que ce système tend à corriger ou minimiser.

Une réflexion encore : s'il s'agit d'aller dans un changement drastique conduisant à l'abandon des droits d'enregistrement, la possibilité d'augmenter le précompte immobilier réformé (valeur vénale, indexation en fonction de l'évolution locale de l'immobilier) est aussi une solution. Elle semble plus douce, et donc moins susceptible de créer des effets de prix importante. De fait, à la place de répartir les 700 millions annuels de recette des droits d'enregistrement sur les seules transactions immobilières (comme c'est le cas aujourd'hui et toujours en cas de taxation des plus-values), on les répartit sur l'ensemble des propriétaires tout au long de la rétention. Ainsi, le réflexe d'attentisme (changement de la règle, marché qui évolue plus vite) est atténué dans le chef des vendeurs. Enfin, le système fiscal en est simplifié.

5.5 MISE EN PERSPECTIVE

Il y a contradiction évidente entre le système actuel de taxation des plus-values de court terme existant et la nécessité de lutter contre la rétention. Une telle taxation, même en cas de prolongation du délai (jusqu'à quinze ans par exemple), aura du mal à taxer efficacement la spéculation de court terme sans favoriser en même temps la rétention. A notre sens, la taxation de la plus-value ne peut être utilisée spécifiquement pour viser la rétention. D'autres outils sont plus aptes, une taxation foncière annuelle sérieuse par exemple. Elle doit néanmoins éviter de favoriser la rétention. Une solution serait de taxer la plus-value en tout temps et sans variation de taux pour éviter de desservir un objectif au profit de l'autre. Se pose dans ce cas la question de l'adéquation de cette mesure avec les droits de succession et de donation. La taxation de la plus-value devrait-elle y être intégrée ou uniquement concerner les cessions à titre onéreux réalisées du vivant du propriétaire ? La question reste ouverte. De même, nous pourrions faire une proposition de taux, 30% par exemple. Mais ceci serait déraisonnable. Taxer la plus-value en tout temps ou même sur une période de quinze ans va inévitablement modifier l'équilibre entre l'investissement mobilier et immobilier, déjà peu avantageux pour le mobilier. Nous l'avons déjà écrit, défavoriser l'investissement immobilier, c'est d'une part peser sur le rendement de l'épargne en bon père de famille que les Wallons placent dans leur maison, mais c'est aussi limiter l'intérêt de l'investissement à estimation du parc locatif. On est ici sur une pente savonneuse : la détermination d'un taux sérieux requiert une étude rigoureuse qui dépasse largement le cadre de cette étude.

Il convient aussi de prendre en compte l'effet sur les prix d'une telle taxation. Le système actuel vise à contrarier la spéculation, c'est-à-dire l'achat en vue de revendre rapidement le bien en générant une forte plus-value. A cette fin, il rend difficile la rentabilité d'opérations de court terme. Il faut en effet que les bénéfices de la revente permettent non seulement de financer les frais d'acquisition, dont les conséquents frais d'enregistrement, mais aussi la taxe, pour être rentable. Outre un immanquable effet de seuil lié au délai, le résultat sur les prix est variable. Il est fonction de l'état du marché. Un marché tendu rendra l'opération rentable avec probable report de la taxe sur l'acquéreur et donc participation à l'augmentation des prix. Un marché détendu favorisera quant à lui les réflexes d'attentismes. Rappelons en parallèle l'importance de ne pas dévaloriser l'investissement immobilier vis-à-vis du mobilier. Selon la solution choisie (taux, délais, système de déduction de frais), la taxation pèsera plus ou moins fort sur ce rapport.

Toutes choses étant égales par ailleurs (au niveau du précompte notamment), une taxation systématisée et permanente de la plus-value sur les ventes foncières paraît justifiée en particulier concernant le non bâti pour récupérer la rente foncière et limiter les effets spéculatifs trop importants. Le taux et le système de calcul des valeurs devraient toutefois être déterminés avec finesse afin de conserver au placement immobilier une certaine rentabilité et d'éviter la pression des prix à la hausse. Cette solution n'est toutefois pas idéale et la réforme du précompte envisagée semble une bien meilleure alternative. En cas de réforme du PRI, nous recommandons l'abandon de la taxation de la plus-value sur vente sur le non bâti. Un bon index paraît le plus efficace. Concernant le bâti et la révision des valeurs en cas de travaux, la taxation des plus-values a de nombreux avantages dont celui de la simplicité.

Concernant l'articulation entre une taxation de la plus-value sur vente immobilière et une taxation de la plus-value en cas de changement d'affectation, elle n'est envisageable si la seconde est perçue au moment de la réalisation du bénéfice et donc à la vente. Dans cette optique, les plus-values générées lors de la cession du bien ayant obtenu précédemment un changement d'affectation seraient taxées au titre de plus-values immobilières classiques, indépendamment de l'existence du changement d'affectation. Un taux progressif lié au montant de la plus-value devrait être appliqué pour capter efficacement les plus-values liées au changement d'affectation. Cette possibilité, en ce qu'elle est en complète contradiction avec les conclusions tirées de l'analyse « propre » de la captation des plus-values, ne mérite pas d'être retenue. Un système indépendant de taxation des plus-values des changements d'affectation se superposerait donc à une éventuelle taxation des plus-values sur cession de bien immobilier. Cette dernière devra ne prendre en compte que la situation après changement d'affectation.

Quant à l'organisation d'une éventuelle taxation de la plus-value immobilière, elle devrait être perçue par l'administration fiscale régionale au même titre que les droits d'enregistrement. Seule la région a la capacité d'organiser la collecte d'information depuis les notaires et les propriétaires. De même, elle devrait alimenter un fonds foncier car les ressources visées sont trop instables dans le temps et l'espace que pour faire l'objet d'une redistribution classique.

Enfin, la réflexion sur la possibilité de transférer les droits d'enregistrement vers le vendeur via une taxation des plus-values a l'intérêt d'illustrer les possibilités de changement radical du paysage fiscal immobilier et foncier. L'analyse est sur ce point à l'état de balbutiement, il s'agirait de poursuivre pour appréhender toute la complexité et éventuellement valider. C'est aussi une occasion d'évoquer les possibilités, derrière la levée d'une nouvelle taxe, que ces recettes soient destinées à financer des avantages fiscaux ou les actions foncières des acteurs en place ou à créer.

6. AGIR VIA LA TVA

Nous ne faisons que mentionner la possibilité d'agir via la TVA en tant que matière fédérale notamment en tant qu'opportunité d'évoquer un constat majeur : malgré une autonomie complète concernant la politique du logement et de l'AT, la Région n'en a de fait pas tous les moyens puisqu'elle est notamment influencée par la TVA et l'IPP qui touchent de plus ou moins près à ces matières mais demeurent gérés et décidés par l'instance supérieure.

Le pouvoir fédéral a déjà joué sur les taux de TVA, à nouveau uniquement en cas de maison d'habitation unique, pour inciter à la rénovation et relancer le secteur de la construction. Ainsi, la TVA est passée à 6% pour les travaux de rénovation mais aussi pour la démolition-reconstruction. Depuis le 31 décembre 2010, pour bénéficier de la réduction de taux en cas de démolition reconstruction, il faut se trouver dans certaines villes¹ dont le pouvoir fédéral estime qu'elles comptent des chancres urbains problématiques. La mesure vise donc à permettre le renouveau de ces quartiers.²

Etant donné l'objectif visé et les difficultés notamment économiques de monter des projets dans ces chancres, on peut se demander dans quelle mesure il ne serait pas opportun d'octroyer « à tous », et donc également aux investisseurs immobiliers (particuliers ou constitués en société) une réduction de la TVA. Aborder, même rapidement, cette taxe est en ce sens une façon de rappeler l'intérêt qu'il y a à soutenir l'investissement immobilier (en particulier sur des « terrains compliqués comme le sont les friches et pour maintenir le parc locatif).

¹ Les centres urbains d'Anvers, Charleroi, Gand, Ostende, Malines, Mons, La Louvière, Saint-Nicolas, Seraing et Liège ; Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale : Bruxelles, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek et Forest ; Louvain, Bruges, Courtrai, Roeselare, Alost, Termonde, Genk, Hasselt, Mouscron, Tournai, Verviers, Namur, Ixelles, Uccle et Etterbeek.

Circulaire AAF n° 3/2007

² <http://gillescarnoy.be/2010/12/24/la-tva-a-6-et-le-passage-de-2010-a-2011/>

7. SYNTHÈSE ET CONCLUSION GÉNÉRALE

La fiscalité foncière apparaît comme un **levier important** parmi les outils potentiellement au service de la politique foncière. Elle agit en tant qu'incitant, ou dans une certaine mesure comme agent répressif lorsqu'elle décourage certains comportements. Faire le point sur les mécanismes actuels et sur leur utilité en termes d'aménagement du territoire, proposer des pistes de réflexion et des solutions concrètes sont les enjeux de ce travail.

L'examen de **l'architecture fiscale foncière** actuelle amène au constat suivant : s'y intéresser revient de fait à **appréhender l'ensemble de la fiscalité immobilière** en ce qu'elle ne distingue pas le bâti du non bâti par une imposition séparée, hormis rare exception (la taxe communale sur le non bâti). L'imposition immobilière est fragmentée, frappant le patrimoine à différents stade de détention. Elle est portée par **différents niveaux de pouvoir**, ce qui fait écho à la question des compétences (donc aussi de l'autonomie effective des Régions quant à leurs compétences propres) et objectifs de chacun. Une tendance largement partagée : le soutien inconditionnel et prépondérant à **l'accession à la propriété**. La fiscalité foncière remplit aussi une fonction commune à la fiscalité en général, celle de financer le pouvoir public et son action. Le **poids budgétaire pour les pouvoirs locaux de la fiscalité foncière** (principalement via le précompte immobilier) est prépondérant.

Derrière les mesures fiscales, **l'impact sur les prix, l'effet d'aubaine** – une personne capte un avantage fiscal qui ne lui est pas destiné –, la capacité à réellement agir sur les comportements sont des questions récurrentes. Minimiser les effets négatifs sans forcer au statu quo semble requis.

Dans l'arsenal existant nous avons privilégié l'analyse des impôts et taxes les plus susceptibles d'influer sur les stratégies d'acteurs, notamment en terme de localisation et tout en tenant compte de la capacité de la Région à agir. Ainsi nous avons analysé le précompte immobilier (cette section intègre la taxe communale sur le non bâti), les droits d'enregistrement et la taxe sur les plus-values de cessions immobilières.

Le précompte immobilier (PRI) est l'impôt immobilier et foncier par excellence ne serait-ce que parce qu'il porte sur l'ensemble des biens tout au long de leur détention. Depuis 2001, les Régions sont compétentes pour en définir le taux, l'assiette et les exonérations le concernant. De par sa définition même et l'absence de révision des bases de taxation sur lesquelles il s'appuie, il produit des iniquités importantes entre contribuables qui se répercutent sur le territoire :

- L'assiette de calcul du PRI est le revenu cadastral – revenu locatif fictif. Cette définition **pousse à la rétention** des biens non bâti constructibles dont le stockage est presque gratuit puisque basé sur sa valeur locative, en l'occurrence, la valeur agricole.
- De par son organisation (part régionale faible sur laquelle les communes et provinces appliquent une proportion d'additionnel), le PRI incite à la **concurrence fiscale** entre entités pour attirer plus d'habitants et donc plus de revenus cadastraux conséquents. Il génère un rendement fiscal indépendant de la bonne gestion des collectivités, et n'incite pas les collectivités à lutter contre la **désurbanisation** (le saut en RC est bien plus important lorsqu'on passe d'un terrain vierge à construit qu'en cas de rénovation d'un bien déjà existant).

- Le revenu cadastral des biens n'a pas été réactualisé depuis 1975. Or depuis lors, les marchés locatifs ont évolués, certaines zones ont progressé plus vite, d'autres moins. Les habitants actuels de quartiers ayant décliné se retrouvent à payer un précompte disproportionné par rapport à la valeur locative actuelle de leur bien et à leur capacité contributive. De plus, des éléments de confort jouant sur la valeur locative du bien sont apparus depuis 1975 sans être pris en considération, de même qu'une série d'améliorations apportées à l'environnement et générant de la valeur.

Bref, il en résulte que les valeurs derrière l'impôt sont de plus en plus détachées des réalités foncière et socio-économique des habitants. Cette situation **accroît progressivement les distorsions à grande échelle.**

Le lien entre le PRI et le territoire est démontré. Il joue aujourd'hui de façon négative, mais recèle de grandes potentialités. Nous avons analysé l'opportunité de mener une péréquation mais aussi une série de mesures rectificatives et alternatives, pour bonne partie suggérées par l'Union des Villes et Communes wallonnes. Parmi ces mesures, une solution apparaît comme étant celle à recommander : **taxer la valeur vénale des biens, indexer la base annuellement sur base de l'évolution des valeurs immobilières** et capter la plus-value à la revente des biens bâtis. Ce dernier point doit permettre d'éviter en cours de détention la difficile réactualisation en cas de travaux.

- Cette solution a le grand avantage d'amener une **solution à la rétention du foncier constructible** puisqu'elle tient compte de sa valeur de marché et non d'usage. Toutefois, en l'absence d'une connaissance fine du lien entre localisation durable et valeur du foncier, cette solution à elle seule risque d'amener à libérer du foncier dont l'urbanisation n'est pas souhaitable. **Prévoir une articulation entre zonage territorial et fiscalité est une condition sine qua non** à la durabilité de la réforme.
- Elle garantit la mise à jour chemin faisant du système, d'une transaction à l'autre.
- La réforme envisagée va générer un report de charge important entre contribuables, effet collatéral du rééquilibrage du système pour plus d'équité. Ceci aura un impact sur le budget des communes. Dans l'organisation actuelle (additionnelle), elles vont, c'est très compréhensible, être tentées de jouer sur les centimes pour conserver la situation préalable inchangée. En conséquence, la réussite de la réforme passe par la **recentralisation à la Région** et une organisation de la redistribution.

Si d'avenir, il n'était pas décidé d'aller vers une réforme du précompte ou en attendant cette décision, nous suggérons de :

- Indexer la base actuelle sur base des évolutions des marchés immobiliers.
- Régionaliser et systématiser urgemment la taxe communale sur le non bâti.

Toutefois, notre analyse nous porte à croire qu'il est **possible et important de mettre en place une fiscalité efficace sur le foncier** et de rendre un minimum d'équité au précompte. Dans sa mouture actuelle, le précompte dessert les intérêts de l'aménagement du territoire alors même qu'il entretient un **lien fort au territoire**. Il pourrait au contraire, et devrait, en tant qu'impôt immobilier et foncier principal, être à son service. La solution proposée semble cohérente et intègre les politiques d'AT et du logement, sans négliger les finances publiques.

Nous avons dans un second temps étudié **les droits d'enregistrement**, taxe onéreuse pour l'acquéreur de biens immobiliers et basée sur le prix d'achat. Cet impôt, régionalisé en 2001 est souvent critiqué en ce qu'il représente non seulement un **frein à l'acquisition mais aussi à la mobilité résidentielle** des ménages impactant ainsi négativement le marché du travail. L'enjeu ici était d'examiner comment certaines réformes menées par les autres régions du pays pouvaient s'avérer intéressantes dans le cadre d'une réflexion de politique foncière et d'aménagement du territoire en Région wallonne, ou le cas échéant si des possibilités d'adaptation étaient recommandables.

Nous avons ainsi analysé la **réduction de taux, la portabilité et l'abattement** pratiqué en Flandre, et pour le dernier, également à Bruxelles. Hormis la réduction flamande du taux, les autres mesures sont exclusivement destinées à la résidence principale. Chacune à leur échelle est susceptible de faciliter l'acquisition et la mobilité sans toutefois offrir la moindre garantie concernant la durabilité des localisations choisies (hormis l'abattement bruxellois qui prévoit une majoration dans certains périmètres, aucune mesure n'est en effet spatialisée). **Pour ne pas produire d'effet pervers au niveau de l'urbanisation à venir, ces mesures, si elles convainquaient pour leur potentiel « accession à la propriété/mobilité », devraient absolument être spatialisées, zonées.** Les noyaux d'habitat représentent un levier intéressant pour ce faire. La répercussion sur les prix de ce type d'avantage semble inévitable, elle offre la possibilité de financer en partie la réforme.

Bien que relevant du fédéral (taxe sur les plus-values de cessions immobilières réalisées endéans maximum huit ans de l'acquisition), l'analyse de **la taxation des plus-values en cas de cession immobilière** paraissait tout à fait opportune, compte-tenu notamment du débat qu'elle suscite dans la littérature quant à son efficience.¹ De fait, elle a été abordée à trois reprises dans le rapport à des fins différentes (lutte contre la rétention, articulation avec la réforme du PRI, captation des plus-values en cas de changement d'affectation). Il semblait pertinent et nécessaire de faire la synthèse et la mise en perspective de ce que cet outil peut apporter dans la présente réflexion sur la fiscalité foncière. Nous avons conclu comme suit :

- la taxation de la plus-value ne devrait pas être utilisée spécifiquement pour viser la rétention. D'autres outils y sont plus aptes, une taxation foncière annuelle sérieuse par exemple. **Si réforme du PRI il y a, nous ne recommandons pas la taxation de la plus-value sur le non bâti.** Un bon index semble plus efficace. Concernant le bâti et la révision des valeurs en cas de travaux, la taxation des plus-values a de nombreux avantages dont celui de la simplicité.
- **en l'absence de réforme du précompte, une taxation systématisée et permanente** de la plus-value sur les ventes foncières, prenant le relais après la taxe fédérale, paraît justifiée en particulier concernant le non bâti, pour récupérer la rente foncière et limiter les effets spéculatifs. Elle permettrait de **défavoriser la rétention tout en limitant les processus spéculatifs.**
- le taux et le système de calcul des plus-values devraient être déterminés avec finesse afin de conserver au placement immobilier une rentabilité équivalente à celle du placement mobilier, en tenant compte de la variabilité des marchés immobiliers et des impacts sur les prix d'une telle taxe.
- l'étude de la captation des plus-values en cas de changement d'affectation apporte plusieurs arguments allant en faveur d'une taxation au moment du changement de l'affectation. En ce sens, la mise en œuvre d'un système global de taxation des plus-values immobilières, qu'elles soient issues d'une vente dans des conditions « normales » ou d'une vente faisant suite à un changement d'affectation, ne semble pas adéquate et n'est pas retenu.

¹ et eu égard aux possibilités juridiques pour la Région d'agir en parallèle ou complément du fédéral.

Enfin, nous avons mentionné la possibilité d'agir via la **TVA, matière fédérale**, qui pourrait néanmoins être un coup de pouce substantiel à l'**investissement immobilier** dans le cas de réhabilitation de friches nécessitant de coûteuses opérations de **démolition-reconstruction**. C'est une façon d'introduire une mesure destinée non pas à l'habitation principale mais bien à l'investissement. Ne serait-ce que pour rappeler que c'est possible et bien justifié dans certains cas. C'est aussi une opportunité d'évoquer que, **malgré une autonomie complète** concernant la **politique du logement et de l'AT, la Région n'en a de fait pas tous les moyens**¹ puisqu'elle est notamment bloquée par une TVA qui touche de très près à ces matières mais demeure gérée et décidée par l'instance supérieure.

Le constat précédent amorce la **conclusion** proprement dite.

Nous avons étudié plusieurs taxes et impôts portant sur l'immobilier bâti et non bâti. Force est de constater qu'à l'heure actuelle aucun d'eux ne sert l'aménagement du territoire durable ni ne permet d'atteindre certains enjeux comme la libération du foncier. La fiscalité remplit un rôle prépondérant de financement du projet public. Si une politique sectorielle semble en tirer parti, il s'agit de celle du logement. **Nous avons montré que des mesures allant dans le sens d'un urbanisme durable sont possibles, intéressantes et qu'elles ne mettent pas pour autant en porte à faux les orientations actuelles de la politique du logement, que du contraire. De même, elles sont capables de respecter les équilibres budgétaires.**

Nous avons tenté l'**exercice périlleux** de fournir une recommandation² progressive invitant in fine à réformer le précompte immobilier pour lui donner le statut de pierre angulaire de la fiscalité foncière et immobilière. Cette réforme la plus volontariste offre la solution à la fois la plus intégrée et cohérente, équitable, prompte à remplir différents objectifs (rendre une attractivité aux espaces en déclin, encourager la rénovation, limiter l'urbanisation en ruban, récupérer la rente foncière et lutter contre la rétention, limiter les processus spéculatifs et garantir le caractère équitable de l'impôt foncier au caractère redistributif le plus évident) tout en garantissant une bonne lisibilité et une mise à jour simple.

Très souvent, pour garantir leur efficacité ou du moins éviter trop d'effet pervers, les solutions proposées nécessitent un **zonage**, la mise en place d'un système progressif, qui permette selon les cas d'inciter à libérer le foncier au bon endroit, d'inciter à la mobilité résidentielle vers le bon endroit... Reste maintenant à définir ce bon endroit, à adopter les périmètres adéquats.

Malgré une propension presque historique à réfléchir dans le sens de l'accession à la propriété, nous avons tenté de laisser une place au respect de l'équilibre entre investissement mobilier et immobilier. En outre, soutenir l'**investissement immobilier**, c'est prendre en compte la précarité d'une partie des Wallons qui comptent sur le parc locatif. C'est aussi aller dans le sens d'un projet de densification de notre urbanisation auquel le modèle d'autoproduction peine à répondre.

¹ Soulignons qu'avec la 6^{ième} réforme de l'Etat, la donne risque de changer dans le sens d'une compétence effective plus complète dans le chef des Régions. Il semble notamment que l'octroi de déductions à l'IPP pour rénovation, maisons passive etc relèveront dorénavant des Régions. Dans la même direction, les baux locatifs privés vont passer dans le giron régional. Cfr. pour le texte complet : http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf

² Déboucher sur des recommandations est particulièrement périlleux car la matière fiscale est éminemment systémique : les outils interfèrent entre eux, s'avèrent parfois redondants (le PRI réformé et la taxe communale sur le non bâti par exemple). Ils produisent des effets sur les prix, sur les comportements d'acteurs... Ces effets sont difficilement appréhendables, ne peuvent pas être totalement objectivés. De plus, ils sont potentiellement pervers ou contreproductifs en soi ou l'un envers l'autre. Il est nécessaire de tenir compte d'équilibres qui dépassent souvent le cadre strict de l'analyse.

A plusieurs reprises (définitions d'un index localisé, lien entre les prix fonciers et la localisation durable, description de la distribution des plus-values immobilière...), le **manque de connaissances précises concernant les marchés immobiliers et fonciers** est venu entraver l'analyse (obligeant à conjectures). Il empêcherait, au stade actuel, la bonne mise en place de certains outils. Nous ne pouvons qu'enjoindre la Région à se doter d'une expertise en matière d'évaluation immobilière et d'une base de données qui lui permettra de mener une politique foncière fiscale, de l'évaluer, l'adapter et l'améliorer. Dans ce sens, le rapatriement des droits d'enregistrement semble être une belle opportunité.

Enfin, ce travail a eu pour objectif de faire évoluer la situation actuelle du point de vue de l'efficacité des outils, considérant la fiscalité comme un dispositif parmi d'autres (les charges, la préemption...). Toutefois, elle est potentiellement plus que cela, au sens de sa capacité à **générer des recettes nouvelles** (ce qui relève du choix politique). La mise en place d'une taxe sérieuse sur le non bâti, l'éventuelle taxation des plus-values de cession de bien répondent de cette opportunité.

De tels fonds peuvent servir plusieurs ambitions :

- financer des avantages fiscaux nouveaux
- **doter les communes** (via le fonds des communes par exemple) d'une ligne de crédit dédiée à l'action foncière – devant être orientée vers la production foncière. Avec l'idée qu'on ne changera pas le comportement des acteurs publics (locaux) si on maintient la même répartition de la recette qu'aujourd'hui entre RW. Le pendant de ceci est que la Région doit parfois reprendre les rênes. C'est notamment le cas avec la réforme du précompte, si on souhaite voir les inégalités territoriale se réduire, il faut s'assurer que les communes ne réduiront pas la volonté régionale à néant. Ce qui passe par une régionalisation d'une bonne part des centimes additionnels.
- **doter un nouvel acteur**, une régie foncière moderne qui pourrait s'inspirer des établissements publics fonciers français.¹

Quoi qu'il arrive, il est probablement nécessaire d'organiser le débat au niveau du Parlement sur la réforme de la fiscalité foncière et du PRI.

¹ A ce propos, nous n'avons pas étudié la possibilité de lever une nouvelle taxe qui permettrait de doter un tel acteur. Citons tout de même le cas français qui permet aux EPF de lever une taxe par habitant pour accomplir ces missions. Jusqu'à 20€ par habitant.

8. BIBLIOGRAPHIE

AFSCHRIFT Thierry, *L'optimisation fiscale de la vente d'un immeuble par une personne physique, du point de vue du vendeur et de l'acheteur*, Actualités des idées fiscales, non daté – disponible à l'adresse suivante : http://www.idealdefisc.be/themes/optimisation-fiscale.html#_ednref35

AFSCHRIFT Thierry, *L'application de la TVA sur les terrains*, article interent du 24-01-2011 Disponible sur : http://www.afschrift.be/fr/l-application-de-la-tva-sur-les-terrains.html?cmp_id=8&news_id=579

BERTHOLOME Amaury, Dossier fiscalité communale, *Fiscalité additionnelle communale - Le Précompte Immobilier*, UVCW 2011, disponible à l'adresse : <http://uvcw.be/articles/3,725,2,0,3799.htm>

BARY Alain, Jean-Paul BLANDINIERES, Jean-Marie FOURNIER, *La formation des prix des terrains à bâtir*, Etudes foncière n°75, 1997

Centre d'analyse stratégique, *Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement*, note n°196, octobre 2010, 12p. Disponible à l'adresse : http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1251

Conseil des prélèvements obligatoires (France) , *La fiscalité locale*, mai 2010, 641 p. Disponible à l'adresse : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000215/0000.pdf>

Conseil supérieur des finances, section « fiscalité et parafiscalité », *Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral*, janvier 2011, 24p.

COMBY Joseph, *Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur*, L'observateur immobilier, n°75, décembre 2009 - janvier 2010, disponible à l'adresse : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8444.html>

COMBY Joseph, *Terrain à bâtir une maison individuelle*, article publié en 2008 dans Etudes foncières, disponible à l'adresse : <http://www.comby-foncier.com/statterrainsind.pdf>

COMBY Joseph, *De la volatilité foncière*, Etudes foncières, n°137, 2009

COMBY J. et RENARD V. : Interview : Michel Taly, *L'impossible réforme de la fiscalité foncière*, publié dans Etude foncière en mars 1998. Disponible à l'adresse : <http://www.orange.fr/bin/frame.cgi?u=http%3A//pp.auto.search.ke.voila.fr/>

Cours des comptes (France), *L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrale et leur gestion par les services de l'Etat*, Rapport 2009, 28p. Disponible à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/2-assiette-impots-locaux.pdf>

DECOSTER VALENDUC VERDONCK, *L'autonomie fiscale des Régions en Belgique – Evaluation et perspective*, Federale Overheidsdienst Financiën – België, Documentatieblad, 69e jaargang, nr. 4, 4e kwartaal 2009, 167p

DUBOIS Olivier, *Evaluation de 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*, UVCW, 2009, .118p. Disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf

DUBOIS Olivier, *Financement des communes et développement territorial durable en Région wallonne : quelles contraintes pour les communes ?* , UCVW, 2006. 19p. Disponible à l'adresse : <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1634.htm>

DUBOIS Olivier, *Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ?*, dans Mouvement communal n°844 (p. 26 à 30.) et 845 (p.28-32), janvier 2010. Disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/3312.pdf

Formation « *Fiscalité immobilière* », UWE, 24-05-2011, intervention de M. Moens – administration générale de la documentation patrimoniale.

HALLEUX J-M, Bruck L. et al, *La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives*, ULG, Belgeo 2002, p.333-354

HAUMONT Francis, *L'urbanisme-Région wallonne*, Larcier, 1052 p

IGALSON Muriel, *La taxation des revenus de la spéculation immobilière à l'impôt des personnes physiques*, Actualités des idées fiscales, non daté – disponible à l'adresse : <http://www.idefisc.be/themes/taxation-revenus.html>

IRES – UCL, *Face à l'épuisement du pétrole, quel rôle pour l'aménagement du territoire en Wallonie ?*, Regard économiques, avril 2011, n°87

JANSENS Philippe – interview, *Augmentation des prix, le pourquoi du comment*, article du vif, février 2011.

JURION B., *Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes: de la théorie à la pratique*, Publié dans Reflets et Perspectives de la Vie Economique, XLVII(4), 5-14. Disponible à l'adresse : <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/99111/1/AUTONOMIE%20FISCALE%20PEREQUATION%20ET%20CONTRAINT%20BUDGETAIRE%20DES%20COMMUNES.pdf>

JURION Bernard, *Logement et fiscalité immobilière. Quelles politiques pour les Régions ?* 2005, 16p. Disponible à l'adresse : <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/35399/1/%28Microsoft%20Word%20-%20logement%20et%20fiscaliti.pdf>

Mémento fiscal 2011, Service d'étude et de documentation, 282p.

MONNIER Bernard, *Quelques défis pour l'avenir*, Les échos des logements, décembre 2008, p.36-30

MONNIER Bernard et ZIMMER Pol, *Fiscalité immobilière : Le cout de la brique dans le ventre*, Les échos du logement, juin 2008, p. 17-22.

OCDE, *Le logement et l'économie : des politiques à rénover*, 2009, 28p. Disponible à l'adresse : http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/OCDE/OCDE_logement-46917420.pdf

Plan région de développement (RBC) (<http://www.prd.irisnet.be/fr/trans/trans01.htm#1>)

Rapport portant sur la délibération budgétaire n° 2010/02 ainsi que sur le projet de second ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2010 et sur les projets de budgets pour l'année 2011 de la Région wallonne, décembre 2010, 65p.

RENARD Vincent, *Finances locales et formes de développement urbain*, http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=10, 2006.

RENARD Vincent, workshop N°6, *Fiscalité immobilière et financement des équipements*, mars 2011 Disponible à l'adresse : <http://itemnews.unblog.fr/2011/03/24/fiscalite-immobiliere-et-financement-des-equipements>.

SDER- <http://developpement-territorial.wallonie.be/pages/Quoi.html>

SMOLDERS C et BRYSS B, « de conjonctuurvoeligheid van de vlaamse registratierechten en het belang van de hervorming voor de evolutie van de ontvangsten. Analyse op basis van data m.b.t. de periode 1991-2005 ». Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen Spoor Fiscaliteit, 2004, 17p.

Taxe foncière sur les propriétés non bâties, majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles, document issu du site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'état (France) http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_som/tfnb15_2011.pdf

TRANNOY A., *Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière*, La découverte – regards croisés sur l'économie, 2011/1, p.133 à 144

UVCW, *Circulaire budgétaire 2011, Avis de l'UVCW pour le conseil supérieur des villes, communes et provinces de la région wallonne*, demande d'avis n°12/2010. 9p.

UCVW, *Politique fédérale, réforme institutionnelle et fiscalité, Les revendications de l'UVCW pour les finances locales*, Juillet 2001, disponible à l'adresse : <http://www.uvcw.be/articles/3,13,2,0,3796.htm>

VALENDUC Christian, *Les incitations fiscales en faveur du logement*, Les échos du logement, 2008-n°2, p.1-16.

VALENDUC Christian, *La fiscalité immobilière, Réformer et clarifier les rôles*, Les échos du logement, avril 2004, p. 45 à 49

VAN OVERMHEIR Kathlyn, *La place des recettes fiscales dans les recettes communales, dossier fiscalité communale*, Juillet 2011. <http://www.uvcw.be/articles/3,725,2,0,3791.htm>

Sites internet :

Site du service public fédéral des finances / revenu cadastral précompte immobilier
<http://minfin.fgov.be/portail2/fr/themes/dwelling/cadastral-income/index.htm#b>
http://fiscus.fgov.be/interfainvfr/vragen/onr_voorheffing.htm

Site de Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (France) :
<http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/particuliers.impot>

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/particuliers.impot?espld=1&impot=TH&pageId=part_taxe_habitation&sfid=50

Site de la fiscalité wallonne : <http://fiscalite.wallonie.be/>

Site des notaires de Belgique : <http://www.notaire.be/>

Site de Bernard Clerfayt :
http://www.clerfayt.be/index.php?option=com_content&view=article&id=319%3Areform-du-revenu-cadastral-a-bruxelles&catid=64%3Aperso&Itemid=9&lang=fr

Articles de presse:

<http://www.lalibre.be/economie/actualite/article/519147/sur-taxer-les-loyers-des-logements.html>

<http://www.lesoir.be/regions/bruxelles/2011-06-07/va-t-on-taxer-les-loyers-reels-844302.php>
<http://trends.rnews.be/fr/economie/actualite/immo/immobilier-il-y-a-de-la-rage-taxatoire-dans-l-air/article-1194830152662.htm>

http://monargent.lecho.be/famille_et_argent/habitat/Revenus_cadastraux-_une_solution_pour_mettre_fin_aux_inegalites-.8176924-1786.art

Blavier Jean, La "portabilité" flamande irrite la Commission européenne, article combourse.com, juillet 2011, disponible à l'adresse : http://www.combourse.com/News/La_portabilite_flamande_irrite_la_Commission_europeenn_e__929647.html

Les communes face à la crise dans Vue sur ville - Revue de la Politique Fédérale des Grandes Villes, N° 8 - Juin 2009, p.8

Principaux textes légaux, documents parlementaires, circulaires administratives :

Code d'impôt sur le revenu (CIR) Disponible à l'adresse : <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse¶ms.selectedCategoryId=40>

Codes des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffes –Sur fisconet plus : <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/browseCategory.do?method=browse¶ms.selectedCategoryId=4100>

Code général des impôts (France) et arrêté de 2006 sur le classement de communes par zones <http://www.defiscalisation-france.fr/arrete-du-10-aout-2006-mise-en-place-des-classements-de-communes-par-zones-txt517.html>

Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989, modifiée en 93 et 2001

CRIC 197 – 1 (2009-2010) – Parlement wallon

CRIC n°94 – 2009/2011 - Parlement wallon

CRAC 105 (2007-2008) - Parlement wallon

Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Budget, de la Fonction publique, des Relations extérieures et des Affaires générales. (Projet d'ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.) A-361/2, 2002

Circulaire n° 3-3 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002

Circulaire n° 3-4 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002

Circulaire n° 3-5 (AAF/2001/1131 - Dos. 279) dd. 17.01.2002

Circulaire n° 4/2003 (AAF 4/2003 - Dos. EE/L. 127) du 24.02.2003.

Circulaire n° 7/2009 (AAF n° 4/2009) du 07.04.2009.

**Chapitre X : FLUIDITE DU FONCIER ET RETENTION.
PISTES POUR MIEUX MOBILISER LE FONCIER EXISTANT
A VOCATION RESIDENTIELLE**

1. INTRODUCTION	327
2. DISPONIBILITE, RETENTION, SPECULATION... DE QUOI PARLE-T-ON ?	329
3. LA RETENTION FONCIERE, UN COMPORTEMENT COUPABLE ?	331
4. EXERCICE EXPLORATOIRE DE CARACTERISATION/QUANTIFICATION.....	333
4.1 INTRODUCTION	333
4.2 CAS D'ETUDE.....	333
4.3 CARACTERISATION ET QUANTIFICATION	334
4.3.1 Méthode générale	334
4.3.2 Disponibilité brute.....	335
4.3.3 Disponibilité nette	335
4.3.4 Disponibilité immédiate : analyse au niveau des parcelles.....	337
4.3.5 Autres indicateurs envisageables	347
4.4 CONCLUSIONS.....	349
5. LE FACTEUR EXPLICATIF : L'IMPOT SUR LE NON BATI CONSTRUCTIBLE.....	351
5.1 LA DÉFINITION ACTUELLE DU REVENU CADASTRAL DU NON BÂTI.....	351
5.1.1 Le non bâti en général.....	351
5.1.2 Le non bâti constructible.....	352
5.2 UNE DÉFINITION FACTEUR DE RÉTENTION.....	352
5.3 TROIS VOIES POSSIBLES DE RÉFORME.....	353
6. LA CONDITION POUR AGIR : POUVOIR ZONER L'INTERVENTION.....	353
7. LA PRECAUTION A PRENDRE : LE CAS DU FONCIER A USAGE AGRICOLE.....	355
8. MESURES PREVENTIVES CONTRE LA RETENTION	357
8.1 EMPHYTEOSE ET SUPERFICIE.....	357
8.2 SYSTEMATISER LA REVERSIBILITE DES AFFECTATIONS	357
8.2.1 Problématique	357
8.2.2 Propositions.....	358
8.3 AMELIORER ET SYSTEMATISER LA PRATIQUE DE LA FACULTE DE RACHAT	358
8.3.1 Problématique	358
8.3.2 Propositions.....	361
8.4 PRATIQUER LE DELAI MAXIMAL POUR LE DEPOT DU PERMIS DE CONSTUIRE	361
8.4.1 Problématique	361
8.4.2 Propositions.....	362
8.5 PRATIQUER LA VENTE ASSORTIE D'UNE OBLIGATION DE CONSTRUIRE AVANT REVENTE	363
8.5.1 Problématique	363
8.5.2 Suggestions.....	364
9. MESURES INCITATIVES CONTRE LA RETENTION	365
9.1 AGIR VIA LA REFORME DU PRECOMPTE IMMOBILIER	365
9.2 AGIR VIA LE COUT DU « STOCKAGE FONCIER » : TAXER LE NON BATI	365
9.2.1 Introduction.....	365
9.2.2 Synthèse des recommandations de la CPDT en 2001	367
9.2.3 Base légale actuelle.....	368
9.2.4 L'usage qu'en font les communes wallonnes en 2010.....	370
9.2.5 Ne rien faire par crainte des « effets de prix » ?	374
9.2.6 Sans réforme du PRI : les principaux critères de taxation susceptibles d'évoluer	376
9.2.7 Recommandations	384
9.2.8 Conclusion.....	386
9.3 CAPTER LES PLUS-VALUES DE CHANGEMENTS D'AFFECTATIONS	386

9.3.1	<i>Problématique</i>	386
9.3.2	<i>Propositions</i>	387
9.4	TAXER DIFFEREMENT LES PLUS-VALUES SUR VENTE DE NON BATI	388
9.4.1	<i>Problématique</i>	388
9.4.2	<i>Propositions</i>	390
9.5	AVANTAGER FINANCIEREMENT LA CESSION A L'AUTORITE PUBLIQUE	390
10.	MESURES CURATIVES CONTRE LA RETENTION.....	392
10.1	EXPROPRIER, PREEMPTER... ..	392
10.2	REMEMBREMENT, REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT	392
10.3	ACTIVER LE FONCIER PRIORITAIRE PAR L'OBLIGATION DE CONSTRUIRE	392
10.3.1	<i>Problématique</i>	392
10.3.2	<i>Pistes d'améliorations</i>	396
10.4	ACTIVER LES BIENS PUBLICS ET SEMI-PUBLICS.....	396
10.4.1	<i>Problématique</i>	396
10.4.2	<i>Proposition</i>	397
10.5	INTERVENTION DE LA REGION A LA PLACE DE LA COMMUNE	398
10.5.1	<i>Problématique</i>	398
10.5.2	<i>Pistes d'améliorations</i>	399
11.	AGIR SUR LE FONCIER « PRESQUE DISPONIBLE »	400
11.1	LES TYPES DE REMANIEMENTS PARCELLAIRES	400
11.2	LE « MINI REMEMBREMENT ».....	402
12.	SYNTHESE ET CONCLUSION	404
13.	BIBLIOGRAPHIE.....	409

1. INTRODUCTION

Le programme de travail fixé en octobre 2010 a donné le contour suivant à la présente note :

« 6. Quelles mesures pour (mieux) obliger à affecter ? Comment obliger à affecter dans les zones jugées prioritaires, pour lutter contre la rétention foncière et la spéculation ? De manière préventive par la vente à réméré, par l'utilisation de la mesure « réversibilité des affectations » (art. 41, 3°), par le phasage ? Et de manière curative par les taxes d'inoception (faut-il les imposer, sur quels types de territoires), par l'art. 160 du CWATUPE (taxation des terrains non bâtis), par un outil similaire à « l'obligation de construire » ? Pour rapport final octobre 2011. »

Au centre de l'étude que nous produisons ici se trouve le phénomène de la rétention, l'une des causes de la « viscosité du stock foncier ».¹

La rétention est un problème pour la politique du logement mais aussi pour la politique d'aménagement du territoire, ce qu'illustre l'avis suivant :

« Nous avons souligné précédemment que le marché foncier wallon, majoritairement soumis aux lois du privé, présentait une offre foncière effective en deçà de l'offre potentielle. Nous avons également souligné que la rétention foncière était source d'éclatement urbain. Par conséquent, la lutte contre cette rétention constitue un premier élément favorable au développement d'une urbanisation plus « durable » ».²

La rétention est un des facteurs explicatifs de la désurbanisation mais n'est assurément qu'un élément parmi d'autres.

Par ailleurs, poser la question de la nécessité actuelle de lutter contre la rétention trouve sa pertinence dans les nombreux constats et appréciations qui ont été faits quant au problème des affectations planologiques telles qu'inscrites aujourd'hui dans les plans de secteurs. Si l'on considère que les zones d'habitat des plans de secteurs actuels ne sont pas assez en phase avec les besoins en logement et/ou avec les objectifs du SDER et du développement territorial durable tels que recommandé par la CPDT, lutter partout et sans discernement contre la rétention est alors un non-sens... La lutte pour une plus grande fluidité du foncier devrait donc en toute logique commencer par une réflexion générale sur l'affectation du sol, suivie de la définition d'une stratégie puis seulement être suivie de mesures incitant ou facilitant la mise en œuvre des terrains. Une solution intermédiaire consisterait à zoner la lutte contre la rétention. Ce qui pose, nous le verrons, d'importantes difficultés.

Agir en faveur de la fluidité du marché foncier à partir du stock disponible nécessite aussi de se poser la question suivante : est-ce le comportement du rétenteur ou le cadre qui crée la situation ? Les deux, assurément.

La non activation de ce qui peut l'être n'est en effet pas seulement de la responsabilité du détenteur du terrain. Elle est aussi de la responsabilité des autorités et du législateur. Ce que dit l'avis suivant, émis pour le cas français mais assurément valable pour nous aussi :

« L'envolée des prix des terrains n'est pas la conséquence d'une pénurie d'espaces urbanisables. C'est une question de mobilisation des terrains pour un usage donné à un prix donné. Le nécessaire contrôle du foncier par la réglementation de l'usage des sols ne peut tenir de politique

1 En référence au concept de « fluidité du marché foncier » régulièrement employé. En mécanique des fluides, la viscosité traduit, en bref, la résistance d'un fluide à l'écoulement : « La viscosité (du latin *viscum*, gui) peut être définie comme la résistance à l'écoulement uniforme et sans turbulence se produisant dans la masse d'une matière. ». <http://fr.wikipedia.org/wiki/Viscosit%C3%A9>

2 O. DUBOIS, J.-M. HALLEUX (2005), Politiques foncières et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mises en œuvres, dans *Ruimte & Planning*, n°4, p. 276.

foncière. Même si les lois de décentralisation ont confié l'essentiel des responsabilités en matière d'urbanisme aux collectivités locales, il revient à l'Etat d'être vigilant pour que les normes nationales, législatives ou réglementaires, facilitent l'offre foncière et évitent de bloquer les projets immobiliers engagés par les acteurs privés ou publics. »¹

Dans cette note de recherche, nous avons donc tenté de circonscrire les mesures qui, ensemble, peuvent agir en faveur de la fluidité du foncier en Région wallonne.

Mesures qui sont des ressorts régional et communal, mais aussi fédéral. De l'ordre de l'urbanisme opérationnel, de la fiscalité, de l'aménagement planologique... A visée anticipative, incitative ou curative. A effet direct ou indirect...

Dans un premier temps, notre analyse procède aux définitions de la disponibilité, de la non-affectation et de la rétention. La clarification est nécessaire car, assez fréquemment, la rétention est confondue avec la disponibilité voire avec l'inutilisable.

Nous traiterons du principal facteur explicatif de la rétention - la fiscalité foncière du non bâti - puis de la condition sine qua non pour agir : pouvoir spatialiser les interventions.

Nous procédons à un exercice de caractérisation et de quantification de la rétention car, ici aussi, la connaissance du phénomène en Région wallonne est trop faible.² L'exercice est justifié car il est malaisé de combattre une réalité qu'on peine à objectiver scientifiquement.³ Et, dans ce combat, il y a lieu de ne pas se tromper de cible tant les mesures de politiques foncières peuvent potentiellement avoir des impacts indirects non souhaitables.

Puis, nous analysons une à une des mesures préventives, incitatives et curatives et terminerons par des suggestions susceptibles de servir la remise sur le marché de foncier non apte aujourd'hui.

Notre contribution porte essentiellement sur l'offre foncière, la production foncière étant une autre ambition. Pour le dire autrement, nous intervenons à situation générale inchangée.

¹ A. DEBREIL (2004), *Aider les collectivités publiques à mobiliser le foncier*, dans *Etudes foncières*, n°107, janvier-février 2004, p.10.

² Même si elle est régulièrement approchée. Notamment par la CPDT 2000-2001 : « Le travail de la subvention 2000 s'était penché sur les phénomènes de rétention foncière ou de mobilisation difficile de certaines réserves foncières. Ces problématiques ont été approfondies dans le cadre de la subvention actuelle ; les résultats consolidés ont été présentés dans le rapport intermédiaire de la subvention 2001. »

³ Formule reprise du dépliant de présentation du Colloque « La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques, *Bruxelles, le 25 mars 2011* » : « Plus en amont encore, la connaissance du phénomène de la vacance immobilière reste incertaine, en raison d'indicateurs statistiques eux-mêmes imparfaits. Or, il est malaisé de combattre une réalité qu'on peine à objectiver scientifiquement. »

2. DISPONIBILITE, RETENTION, SPECULATION... DE QUOI PARLE-T-ON ?

Les termes disponibilité foncière, non affectation, rétention, spéculation peuvent être utilisés mal à propos, être l'objet de confusions.

Il nous semble donc utile de les définir ici, fut-ce brièvement.

Depuis le début de son existence, la CPDT insiste sur la nécessité de faire la différence entre l'offre foncière potentielle et l'offre foncière effective.¹

Pour mieux quantifier l'offre réellement mobilisable aujourd'hui, il y a lieu de faire la différence entre différents types de situations dans l'offre foncière potentielle. Par exemple :

1. les terrains en zones de contraintes (captages, inondations, Seveso...),
2. les parcelles inaptées (par exemple parce que trop étroites de fait ou par rapport à un règlement communal d'urbanisme, enclavées...)
3. les terrains juridiquement non mobilisables au sens du CWATUPE (insuffisamment équipés et/ou ne répondant pas aux prescriptions de regroupement du bâti)
4. les terrains sans contrainte technique, viabilisés ou non mais situés dans des zones non attractives pour les candidats bâtisseurs et donc en sommeil faute d'acheteurs
5. les terrains sans contraintes techniques, viabilisés ou non et raisonnablement bien localisés mais que les propriétaires – privés et publics - ne souhaitent pas, pour l'instant, vendre : parce qu'ils n'ont pas besoin de liquidités, car ils savent qu'ils s'agit d'un bien qui ne se déprécie pas, car ils estiment nécessaire d'avoir une réserve foncière pour d'éventuels projets à moyen ou long terme, parce qu'ils réservent des terrains pour leurs enfants, parce qu'ils veulent éviter une construction à côté de la leur, parce que le contexte juridique ou réglementaire est insuffisamment stable ou favorable, etc.

La non-affectation regroupe l'ensemble de ces éléments.

La disponibilité tient des quatrième et cinquième points.

La rétention foncière tient principalement du cinquième.

Si la rétention est assurément chez nous un phénomène existant, elle est surtout mal et insuffisamment connue, comme elle l'est aussi en France, ce qu'a abordé Sylvie Landriève dans son intervention à la clôture des « Premières Assises nationales du foncier » tenues à Lille en juin 2011.²

La rétention est, dans les faits, un jugement porté par l'autorité publique - laquelle estime que tel ou tel terrain est en rétention car elle juge qu'il est utile que ledit terrain soit bâti – ou par les promoteurs désireux de trouver les moyens d'exercer leur métier.³

1 L'idée est ici de donner des outils pour réduire la rétention. Ou, pour le dire autrement : « Pour un bassin résidentiel considéré, l'offre potentielle correspond à la totalité des biens fonciers existants, soit accessibles, soit juridiquement urbanisables, soit bâtis. L'offre effective correspond, à un moment déterminé, aux biens effectivement offerts sur le marché ». CPDT 2002, Etudes et Documents, p. 30.

2 S. LANDRIEVE (*Institut de la Recherche de la SNCF*), lors de la séance plénière « Observer le foncier, de la connaissance à la décision ». Cette intervention sera reproduite dans les Actes.

3 « Il est fréquent qu'un opérateur ait le sentiment que les propriétaires refusent de vendre leur terrain contre toute logique économique : ils feraient de la « rétention foncière ». En réalité le propriétaire qui refuse de vendre est généralement aussi rationnel que l'opérateur qui voudrait lui acheter le terrain ; mais il ne fonctionne pas avec les mêmes paramètres. Le prix du temps d'un propriétaire foncier (qui a placé ses économies à la Caisse d'épargne) est en effet généralement beaucoup plus faible que le prix du temps de l'opérateur (qui travaille avec

Les terrains en rétention sur lesquels l'Autorité publique voudrait agir ou voir agir ne pourraient donc sur ce principe être identifiés que :

1. sur base d'une analyse fine faisant le tri dans les catégories évoquées ci-dessus
2. sur base d'indications relativement précises du législateur sur les zones qu'il souhaite voire vouées à l'habitat (et non pas sur base de l'affectation planologique existante).¹

Cette précision sur la nécessité d'identifier quelles sont les parcelles et zones qui peuvent être qualifiées « en rétention » et selon un éventuel degré à déterminer (faible, moyen, élevé) est d'une importance fondamentale pour identifier les mesures adaptées à infléchir ce phénomène. Autrement dit, pour agir efficacement pour la fluidité foncière, les mesures ne suffisent pas : il faut aussi une politique d'aménagement du territoire. Régionale, certes ; mais locale aussi puisque les communes ne vivent pas chacune les mêmes réalités foncières, immobilières et de développement territorial.

La spéculation est encore un autre phénomène, lui aussi difficile à appréhender et à quantifier sur le terrain. Elle peut être décrite comme...

« [...] l'opération qui consiste à acheter un terrain dont on prévoit que le prix doit augmenter pour le revendre un peu plus tard en l'état, de la même façon que l'on procéderait sur le marché de n'importe quelle matière première. Ce type de spéculation foncière est un phénomène très marginal dans la France contemporaine.

En effet, l'achat et la vente d'un terrain sont des opérations toujours assez longues et coûteuses à mener (droit de mutation) et, en outre, les plus-values réalisées de cette manière seraient assez lourdement taxées. L'achat d'un terrain pour le revendre ne présenterait donc d'intérêt que si l'accroissement de valeur escompté était à la fois très probable, très important et très rapide.

Cette triple condition se trouve effectivement remplie lorsqu'une zone doit bénéficier d'une nouvelle affectation à l'occasion d'un changement des règles d'urbanisme. Mais il est alors nécessaire que ce changement à venir soit ignoré des propriétaires en place et connu du seul « spéculateur ». La tendance à une certaine publicité des débats qui entourent l'élaboration d'un document d'urbanisme (intervention des conseils municipaux où les propriétaires locaux sont nombreux) restreint donc les possibilités de spéculation et permet généralement aux propriétaires initiaux de bénéficier de l'intégralité des plus-values à espérer. C'est un cas, lui, assez courant, d'enrichissement sans cause, sans que l'on puisse à proprement parler de spéculation. »²

Quant à la hausse des prix du foncier, la spéculation n'en est généralement pas la cause, comme l'exprime Joseph Comby de la manière lapidaire suivante : « Une hausse excessive des prix des terrains est le résultat d'une mauvaise politique foncière. Inutile d'accuser d'éventuels spéculateurs. »³

En Belgique, la spéculation est l'objet d'une imposition spécifique censée en diminuer la fréquence et l'intérêt. Il en sera traité ci-dessous.

de l'argent emprunté). Le propriétaire est donc beaucoup plus enclin que l'opérateur à attendre une hausse hypothétique. Paradoxalement, il est mieux placé que l'opérateur pour « spéculer » sur l'avenir. » J. COMBY, *Les mots du foncier*, dans *Etudes foncières*, 2008.

1 Ce à quoi J. COMBY fait référence en écrivant : « La politique foncière doit donner la priorité au marché des terrains à urbaniser et non pas au marché des terrains à bâtir ». J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, 110, juillet-août 2004, p.10.

2 Définition donnée par P. COULOMB (1985), *Quarante ans de politiques foncières*, Paris, ADEF/CNRS, Ministère de l'Urbanisme, Economica, 1985) et reprise en 1996 dans *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, Annexe 2e partie - Mots-clés de la politique foncière en France, disponible sur <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c36/98400032.pdf>

3 J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, n°110, juillet-août 2004, p. 11.

3. LA RETENTION FONCIERE, UN COMPORTEMENT COUPABLE ?

La rétention doit-elle être qualifiée de « comportement coupable » ?

Tout dépend du point de vue...

La rétention foncière est qualifiée par les spécialistes des questions foncières de « comportement économiquement rationnel »¹, comportement notamment favorisé par la faible imposition fiscale sur le patrimoine constructible non bâti (voir à ce sujet notre analyse du précompte immobilier).

Joseph Comby et Vincent Renard ont, en 1996, parlé de la rétention en ces termes :

« Hors des espaces urbanisés, dans les champs de betterave, les mécanismes sont différents : le raisonnement suivant lequel, en déréglementant, on augmentera l'offre et on fera donc baisser les prix, se heurte à deux obstacles majeurs : la « rétention », la maîtrise du développement urbain.

Vaincre la rétention. - On confond trop souvent l'offre potentielle et l'offre réelle. Ce n'est pas parce qu'un terrain est soumis à une réglementation plus favorable qu'il sera mis sur le marché, loin de là.

Le comportement patrimonial des propriétaires fonciers est très largement lié au cycle de vie, et les professionnels des marchés fonciers savent bien que ce sont souvent des événements exogènes, successions, donations, faillites, qui permettent d'alimenter le marché.

S'y ajoute un effet psychologique lié à l'effet d'annonce : des déclarations officielles, l'annonce d'un projet de loi relatif à l'offre foncière contiennent implicitement l'idée de rareté et de tensions à venir sur ces marchés. Dès lors, en l'absence de besoins immédiats, un propriétaire raisonnable est naturellement incité à conserver son bien dans l'attente des tensions à venir... à moins de faire preuve d'un « civisme foncier » dont il n'est pas sûr qu'il soit très mobilisateur.

On doit ajouter qu'en longue période, ce comportement n'est pas nécessairement économiquement irrationnel, au moins dans les franges des grandes agglomérations, si l'on tient compte du fait que le stockage en est pratiquement gratuit, l'impôt foncier étant en France particulièrement faible sur les terrains urbains relativement à leur valeur. »²

Le Sénat français, à l'occasion de ses travaux (2005) sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, a considéré que la rétention n'est pas un « comportement coupable » en exprimant l'avis suivant :

« Fluidifier le marché foncier

Les acteurs auditionnés par votre groupe de travail l'ont largement souligné : le foncier « physiquement » disponible n'est pas rare. De larges disponibilités foncières existent sur l'ensemble du territoire national et pourraient être mobilisées. Le problème vient, essentiellement, de l'insuffisance de la production foncière par rapport aux besoins, qui entraîne une envolée des prix.

Or paradoxe apparent, cette envolée ne stimule pas le déstockage des terrains à aménager. Tout propriétaire de terrain à bâtir situé dans une agglomération ou dans son périmètre d'influence sait que le temps travaille pour lui, puisque son bien ne cesse de prendre de la valeur, sans être soumis aux aléas d'autres produits financiers, à l'exemple des placements boursiers.

1 V. RENARD (2009), *Coût du logement : la question du foncier*, dans *Informations sociales*, 2009/5, n° 155, p. 48-57, et en particulier p. 49.

2 J. COMBY, V. RENARD (1996), *Les politiques foncières*, Que sais-je, 1996, p. 85-86.

Cette attitude économiquement très rationnelle est en outre favorisée par un système fiscal qui taxe faiblement la détention de terrains constructibles, et taxe les plus-values de manière fortement dégressive dans le temps. L'analyse de la fiscalité foncière fait ressortir un paradoxe : ceux qui construisent sont davantage taxés que ceux qui détiennent du foncier constructible sans l'utiliser. Dans ces conditions, comme l'a relevé un chercheur lors de son audition, « **la rétention foncière n'est pas un comportement coupable mais un comportement économiquement rationnel** ».

Ce constat conduit donc à formuler un certain nombre de propositions visant à favoriser la libération de terrains, à des prix compatibles avec des opérations de logement. Le mécanisme proposé repose sur une cohérence d'ensemble, visant à taxer davantage la détention et, au contraire, à alléger la fiscalité pesant sur les mutations à destination du logement. »

En Région wallonne, la « suroffre potentielle » est un fait constaté, comme l'ont montré les travaux CPDT 2001-2002.¹ Les chiffres produits aujourd'hui dans le cadre de l'actualisation du SDER vont dans le même sens, même s'ils permettent de nuancer le constat fait il y a dix ans. Nous abordons ce point ailleurs (cf. partie « disponibilité foncière en 2011 »).

Par ailleurs, comme en France en 2005, **la fiscalité foncière en Belgique aujourd'hui n'incite pas – pas du tout ! - à la mise sur le marché des terrains constructibles, ce que nous avons abordé déjà (cf. partie « fiscalité foncière »).**

A ce stade, force est donc de constater que nous ne sommes pas en mesure d'identifier en Région wallonne, et avec une précision satisfaisante, les zones en rétention et leurs spécificités. Si ce n'est par exemple en décrétant que les zones à forte pression foncière (les communes HT+) avec disponibilité foncière le sont... Ce qui n'est nullement satisfaisant pour concevoir une politique un tant soit peu efficace.

C'est pourquoi nous avons mené sur deux communes un exercice exploratoire visant à mieux approcher la rétention.

¹ Voir aussi E. LEPERS, D. MORELLE (2008), *Occupation et affectation du sol, empreintes de la structure du territoire ?*, dans *Territoire(s) wallon(s)*, n° 2, décembre 2008, p. 43-58.

4. EXERCICE EXPLORATOIRE DE CARACTERISATION/QUANTIFICATION

4.1 INTRODUCTION

Pour identifier des moyens et mesures pour lutter contre la rétention foncière, il est important de disposer d'une description aussi précise que possible de ses caractéristiques afin de pouvoir mieux comprendre les situations qui poussent les propriétaires à la rétention.

Nous avons expliqué ci-dessus (partie « disponibilité, rétention, spéculation... de quoi parle-t-on ? ») que le foncier en rétention n'est qu'une partie seulement du foncier disponible.

Si des études sur la disponibilité brute et nette de terrains urbanisables en Région wallonne existent (Lepers et al., 2009 ; Neri et al., 2011), aucune ne décrit suffisamment pour notre objectif l'aptitude et la viabilisation des terrains. En effet, à tout le moins, seuls les terrains dont ni la localisation ni le manque d'équipement ne sont un obstacle à la mise en œuvre peuvent être qualifiés, au sens de la philosophie du CWATUPE, de terrains en rétention. Et encore : selon l'article 160 du code, les parcelles en zone d'habitat effectivement utilisées pour l'activité agricole et horticole ne peuvent être soumises à la taxe communale sur le non bâti. Il faut donc considérer que ces parcelles à usage agricole ne sont pas activables, donc pas en rétention.

Dès lors, il a semblé nécessaire de franchir une étape supplémentaire dans la description de la disponibilité foncière nette en y différenciant les parcelles directement constructibles de celles qui sont hors zone de contrainte, libres mais pour lesquelles des aménagements seraient nécessaires avant la construction (« presque disponibles ») ou pour lesquelles seule une modification du CWATUPE pourrait permettre de les considérer en rétention et donc de les mobiliser, via la taxe sur le non bâti ou une « obligation de construire » à créer.

Ajoutons encore que l'exercice mené ici est aussi susceptible de servir la réflexion que nous avons menée sur un système de captation des plus-values de changement d'affectation.

Cet exercice n'était pas prévu dans le programme de travail. En juin 2011, nous avons estimé nécessaire d'y procéder malgré tout. Vu le peu de temps restant avant la remise du rapport final, les cas de deux communes seulement ont été analysés : Neupré et Bastogne.

4.2 CAS D'ETUDE

Les communes étudiées, Bastogne et Neupré, ont été choisies selon plusieurs critères :

- Elles représentent des types différents de communes : péri-urbaine pour Neupré et une ville moyenne et sa périphérie pour Bastogne. Initialement, les communes de Liège et de Flobecq devaient également être étudiées. Elles ne l'ont pas été par manque de temps.
- L'existence d'une étude en cours à l'IWEPS sur le « noyau d'habitat » de la commune (tel que défini par Delforge et Geron, 2008). Cette étude étant encore en cours, les limites des noyaux ne sont pas encore fixées. Cependant, nous étudierons ici la version actuellement disponible (juillet 2011) présentée dans notre exercice sous le nom de « noyau central de la commune ».
- La disponibilité d'une base de données topographiques : le Projet Informatique de Cartographie Continue (PICC). Cette couverture cartographique numérique de la Région wallonne au 1/10 000 a notamment été utilisée ici pour identifier les limites de la voirie.

- L'existence d'une étude préalable sur le Cadastre (Projet OSIRIS, IGEAT, 2007). Les résultats de cette étude devaient permettre d'estimer la durée de propriété des parcelles mais ils se sont révélés trop peu précis pour être utilisables dans ce cas.

De plus, la commune de Neupré dispose via son Schéma de Structure Communal d'un Plan d'Affectation précisant l'affectation de la plupart des ZACC de la commune et l'ordre de priorité dans l'occupation des zones constructibles, élément qu'il semblait intéressant de comparer au « noyau central » tel qu'actuellement défini.

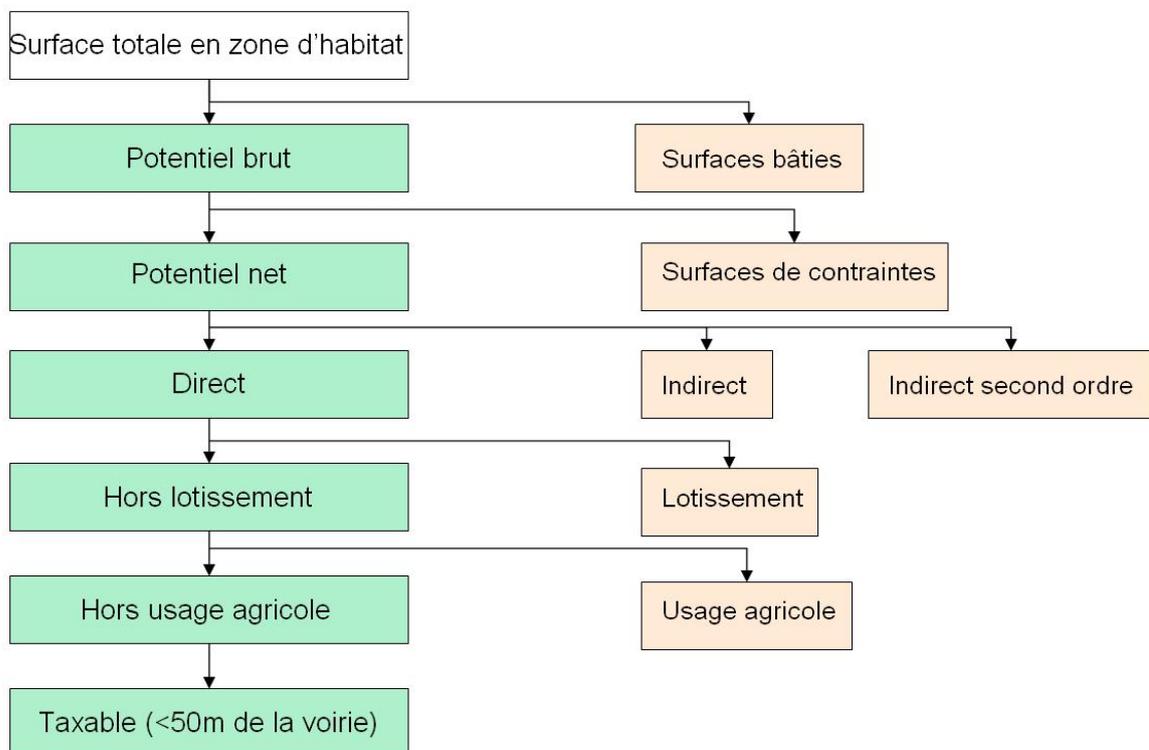
L'étude d'une commune de l'arrondissement de Huy avait aussi été envisagée afin de bénéficier des enseignements des travaux de « l'expertise veille » (CPDT, octobre 2010). En effet, il eut été utile d'étudier, dans zones d'habitats proposées dans cette étude pour les différents scénarios (mobilité, etc.), tant la disponibilité et la « presque disponibilité » que l'importance de l'usage agricole.

Il eut également été intéressant de se pencher sur le cas d'une commune « HT+ » c'est-à-dire à forte pression foncière (communes dans lesquelles le prix moyen est supérieur de 35% à la moyenne wallonne). Ce cas n'a pas pu être exploré car, pour la seule commune en HT+ incluse dans l'étude IWEPS en cours sur les noyaux d'habitat, à savoir Namur, la base de données topographiques nécessaire à l'application de notre méthode n'est pas encore disponible.

4.3 CARACTERISATION ET QUANTIFICATION

4.3.1 Méthode générale

La méthode générale appliquée dans cet exercice est la suivante :



Dans la surface totale utilisable pour la construction de logement (en zone d'habitat, d'habitat à caractère rural ou en zone d'aménagement communal concerté au Plan de Secteur), les surfaces bâties sont exclues pour obtenir le potentiel foncier brut.

Dans ce potentiel brut, on doit enlever les surfaces de contraintes (zones Natura 2000, à risque d'inondation...) empêchant la construction, ce qui laisse le potentiel net.

Au sein de ce potentiel net, on distingue :

- **les parcelles disponibles** (en contact direct avec la voirie – donc probablement suffisamment équipées)
- **les parcelles presque disponibles** (sans contact avec la voirie – donc manquant d'équipement ou non mobilisables au sens du CWATUPE).

Parmi ces parcelles directement disponibles, celles incluses dans un lotissement ou en usage agricole doivent encore être exclues pour isoler les parcelles potentiellement en rétention et, en tout cas, imposable dans le cadre de l'actuelle taxe communale sur le non bâti.

4.3.2 Disponibilité brute

Notre méthode de détermination de la disponibilité brute diffère de celle des études précédentes (Lepers et al., 2009, Neri et al., 2011). En effet, celles-ci utilisaient la nature cadastrale des parcelles pour déterminer si elles étaient bâties ou non. Ne disposant pas de la matrice cadastrale dans cette étude-ci, l'estimation de la disponibilité brute a été réalisée en comparant le Plan de secteur aux parcelles déjà bâties d'après le Plan de Localisation Informatique de la Région wallonne (PLI, situation au 01/01/2009).

Le PLI est un référentiel cadastral continu représentant notamment les parcelles cadastrales et le bâti. Il est mis à jour annuellement par la Direction de la Géomatique de la DGO4 en collaboration avec l'AGDP (Administration Générale de la Documentation Patrimoniale). Calé sur les cartes IGN au 1/10 000, il a également l'avantage d'avoir une géométrie de meilleure qualité que la base de données cadastrale CadMap réalisée par l'AGDP.

Les parcelles bâties, définies selon le PLI, ont été soustraites aux zones du Plan de secteur disponibles pour la construction de logement, c'est-à-dire les zones d'habitat, d'habitat à caractère rural et d'aménagement communal concerté (ZACC), pour obtenir le potentiel brut. Par facilité, l'ensemble de ces trois types de zones sera nommé ci-dessous « zones d'habitat » du Plan de secteur.

Pour la commune de Neupré, la disponibilité brute s'élève à 3,9km² soit 46,3% des surfaces en zones d'habitat du Plan de Secteur. En ce qui concerne Bastogne, le potentiel brut est de 9,1 km² soit 63,5% des surfaces en zones d'habitat.

Si on compare aux disponibilités brutes évoquées dans Neri et al. (2011), ces résultats ne diffèrent que de 2%. La différence entre les deux méthodes peut expliquer cet écart : un problème fréquemment rencontré est celui des jardins cadastrés séparément de la maison, identifiés comme parcelles libres dans notre méthode. Des plaines de jeux ou des parcs insérés dans le tissu bâti pourraient également être inclus. Cependant, ces parcelles « faussement libres » sont éliminées lors des vérifications du potentiel net. On peut donc considérer que l'écart d'estimation du potentiel foncier sera résorbé dans l'étape suivante.

4.3.3 Disponibilité nette

Les superficies non bâties du potentiel brut ne sont cependant pas toutes effectivement constructibles : certaines sont en zones inondables, d'autres sur des zones à risque de glissement de terrain, etc.

La disponibilité nette correspond donc aux réserves foncières brutes dont sont soustraites les surfaces de contrainte suivantes (selon Lepers et al., 2009) :

- des sites Natura 2000,
- des réserves naturelles,
- des zones humides d'intérêt biologique,
- de cavité souterraine d'intérêt scientifique,
- des points et lignes de vue remarquable,
- des biens classés,
- des périmètres de prise d'eau (rayon de 10 mètres),
- de risque d'éboulement,
- de risque de glissement de terrain,
- de contraintes karstiques fortes,
- d'aléas d'inondation élevés,
- d'exposition au bruit supérieure à la valeur limite (aéroport).

Les données sur l'ensemble de ces contraintes nous ont été fournies par l'IWEPS. Les zones SEVESO n'étaient pas reprises comme contraintes dans cette couche. Mais aucune d'entre elles ne concerne les communes de Neupré et de Bastogne.

La vérification du potentiel net, excluant les jardins cadastrés séparément et les parcs, a été fait, dans le cas de Neupré, grâce au Plan d'affectation qui indique les zones d'espaces verts publics, d'espaces verts tampons et de jardins en zone urbanisable. Une vérification visuelle a été réalisée pour Bastogne par comparaison avec les images de Google Earth.

Dans la disponibilité nette obtenue, il est utile de différencier les zones d'habitat ou d'habitat à caractère rural des zones de ZACC. Dans ces dernières, le logement est une des fonctions possible sur la zone.

Pour la commune de Neupré, la disponibilité nette est de 3,4 km², soit 87% du potentiel brut (40,4% du total en zones d'habitat du Plan de Secteur). Elle est répartie comme suit dans les différents types de zones :

Zone	Disponibilité nette	
	m ²	%
d'habitat	512 944	15,2
d'habitat à caractère rural	1 798 929	53,2
ZACC	1 071 710	31,7
Total	3 383 583	100,0

La majorité de la surface constructible se trouve dans les zones d'habitat à caractère rural, zones comprenant les trois villages principaux de la commune – Neupré, Neuville-en-Condroz et Plainevaux. Les zones d'habitat sont constituées de lotissements périphériques aux trois villages, sont majoritairement déjà bâties et ne contiennent que 15,2% de la disponibilité nette.

Les ZACC offrent quant à elles un potentiel important d'1,1 km². Seule une d'entre elles n'est pas encore précisée dans le Plan d'Affectation et, sur les dix autres, seule une a été partiellement affectée à une zone mixte d'habitat, de commerce, d'artisanat et d'industrie. Les ZACC de cette commune sont donc principalement destinées au logement.

A Bastogne, la disponibilité nette suit une répartition semblable à celle de Neupré :

Zone	Disponibilité nette	
	m ²	Pourcentage
d'habitat	652 022	7,6
d'habitat à caractère rural	5 352 643	62,4
ZACC	2 569 188	30,0
Total	8 573 852	100,0

Les surfaces constructibles en zone d'habitat rural sont majoritaires et localisées dans les noyaux villageois de la commune tandis que les disponibilités en zone d'habitat sont concentrées dans la ville de Bastogne. Le total de la disponibilité nette y correspond à 94% du potentiel brut (59,8 % des zones d'habitat).

Dans ces deux communes, la disponibilité nette est donc encore importante puisqu'elle permettrait d'environ doubler les superficies bâties en 2008.

4.3.4 Disponibilité immédiate : analyse au niveau des parcelles

Dans le potentiel net, certaines parcelles seront plus facilement mises en œuvre que d'autres. Une analyse plus fine au niveau des parcelles est donc nécessaire pour différencier les surfaces directement constructibles - dont seule la volonté du propriétaire (ou l'absence d'acheteur) empêche l'urbanisation - de celles inaptées à une construction immédiate (presque disponible) et où la construction d'infrastructures ou la création d'une servitude serait nécessaire pour les désenclaver.

4.3.4.1 Définition du caractère « suffisamment équipé »

Une des conditions nécessaire à la qualification de la rétention, et donc à une éventuelle action de taxation ou d'obligation de construire, est le caractère suffisamment équipé de la parcelle, c'est-à-dire son accès aux équipements de base tels l'eau et l'électricité.

La cartographie des réseaux des impétrants n'étant pas disponible, cet « équipement suffisant » a dans un premier temps été approché au travers du réseau d'épuration des eaux tels que cartographiés dans le PASH (Plan d'Assainissement par Sous-bassin Hydrographique dans la version 2006, réalisé par la Société Publique de Gestion de l'Eau).

Cette base de données représente le réseau d'égouttage et différencie deux types de zone d'assainissement :

- régime d'assainissement collectif
- régime d'assainissement individuel

Dans le régime collectif, l'utilisation de l'égout est de mise et on peut donc utiliser les données sur les réseaux d'égouttage pour estimer l'équipement de la parcelle. Par contre, dans un régime individuel, l'absence d'égout ne signifie pas pour autant que la parcelle ne soit pas bien équipée.

Or 8,9% de la disponibilité nette à Neupré et 59,6% à Bastogne sont dans un régime d'épuration individuelle où le réseau d'égout est inapproprié pour décrire l'équipement suffisant.

Donc, si le PASH peut en partie nous informer sur l'équipement des parcelles, cette information n'est pas appropriée pour le décrire au niveau communal. Pour cette raison, le contact avec la voirie a été préféré dans la méthode pour permettre de caractériser l'ensemble des parcelles des zones d'habitat.

4.3.4.2 Contact avec la voirie

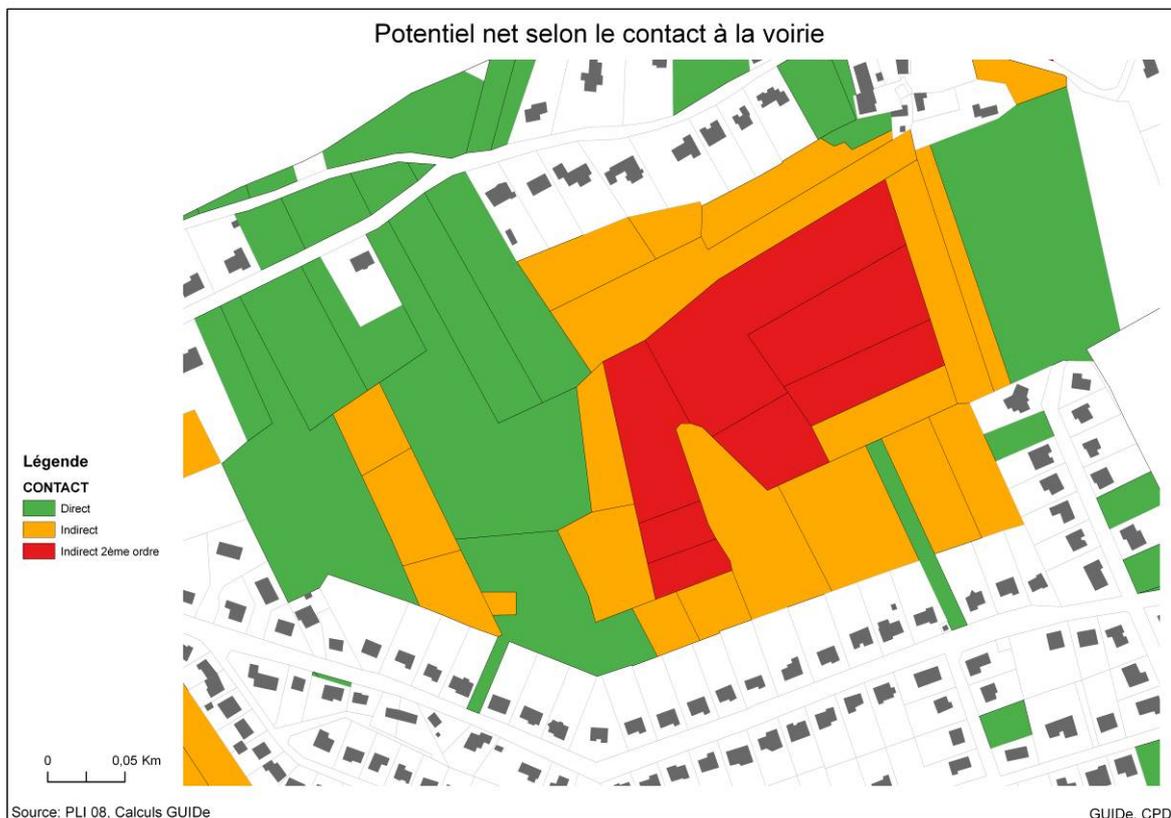
Le contact avec la voirie permet donc l'estimation de l'équipement des parcelles libres dans l'ensemble des communes étudiées. Cependant, il ne s'agit que d'une approximation puisque toutes les voiries en dur ne sont probablement pas « suffisamment équipées ».

Les données topographiques provenant du PICC ont été utilisées pour reconstituer le réseau viaire. Néanmoins celles-ci posent différents problèmes : non continuité, indication de voirie là où les images satellitaires ne montrent qu'un chemin de terre... Elles n'ont donc pas pu être utilisées telles quelles et il a été nécessaire de reconstruire ce réseau viaire à partir des zones non cadastrées du PLI, comparées visuellement aux données du PICC et aux routes en dur visibles sur des photographies aériennes (Google Earth).

Les parcelles constructibles ont ensuite été classées selon leur accès à la voirie :

- accès direct : la parcelle est en contact avec une voirie,
- accès indirect : la parcelle est séparée de la voirie par une autre parcelle,
- accès indirect de second ordre : la parcelle est séparée de la voirie par deux parcelles ou plus.

La figure ci-dessous illustre ces différents accès : les parcelles avec accès direct en vert, indirect en orange et indirect de second ordre en rouge.



On a considéré que l'ensemble des parcelles en contact direct avec la voirie avait un accès aux réseaux d'équipement de base et étaient donc théoriquement disponibles pour la construction. Les parcelles en contact indirect ou indirect de second ordre ne seraient elles constructibles qu'après création d'une servitude ou d'infrastructures reliant la parcelle aux équipements. Elles ne sont donc que « presque disponibles » et ne peuvent être qualifiées de parcelles « en rétention ».

Dans le cas de Neupré, la répartition du potentiel net par type de contact selon la zone du plan de secteur donne :

Contact avec la voirie	Zone			Total
	d'habitat	d'habitat à caractère rural	ZACC	
direct	90,2	68,1	47,7	65,0
indirect	9,6	28,7	42,0	30,0
indirect de second ordre	0,1	3,2	10,3	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

La majorité des parcelles libres sont en contact direct avec la voirie (65% des surfaces) et donc probablement avec les équipements de base mais cette proportion diffère selon les zones. Si elle est très importante (90%) dans les zones d'habitat, principalement constituées de lotissements, elle l'est beaucoup moins en ZACC : 47,7% des surfaces en contact direct. Bien sûr, ce dernier point est lié à la mise en œuvre partielle des ZACC dans la commune.

Au total, 35% du potentiel net n'est pas en contact avec la voirie, n'est donc que « presque disponible » et ne peut être qualifié « en rétention ». Cette part du potentiel foncier ne pourrait être mise en œuvre que moyennant la construction de nouvelles infrastructures reliant ces parcelles aux réseaux des impétrants. Ou, à tout le moins, ne pourra en principe faire l'objet d'une mesure incitant à la mise en œuvre.

Dans le cas de Bastogne, on obtient :

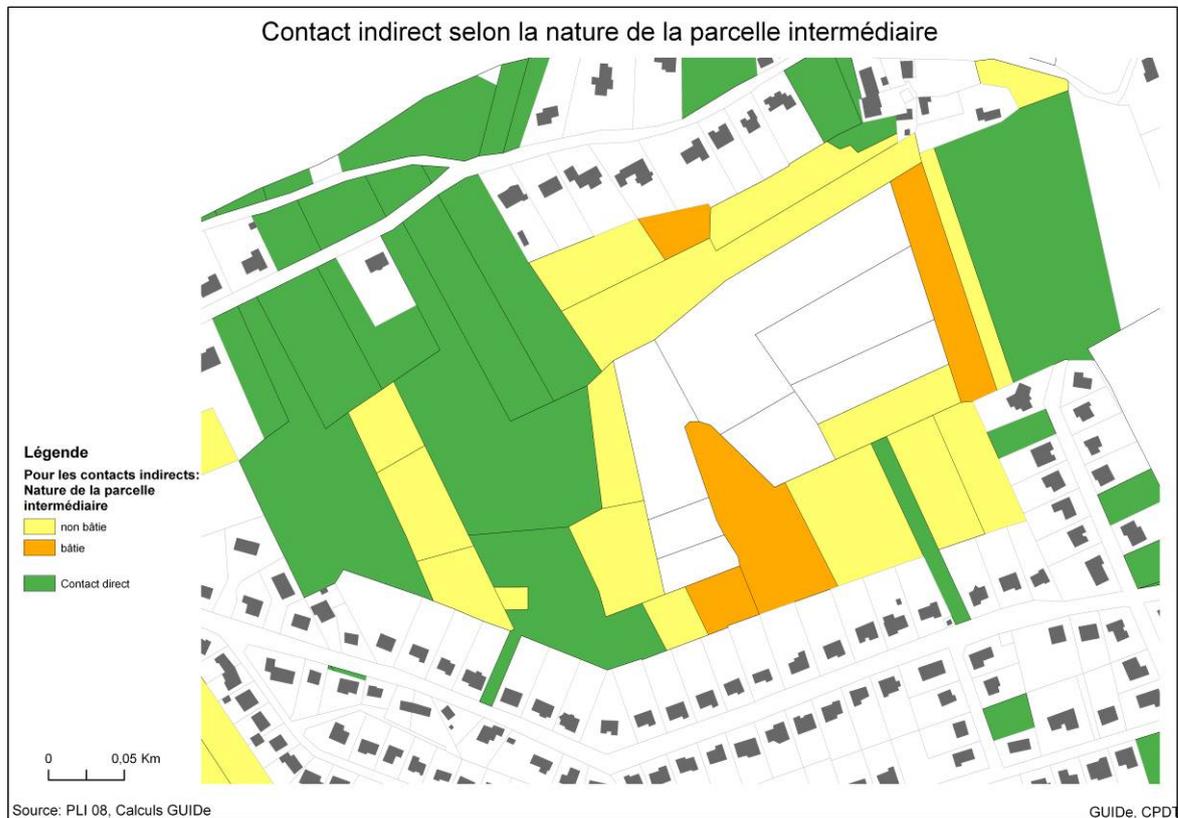
Contact avec la voirie	Zone			Total
	d'habitat	d'habitat à caractère rural	ZACC	
direct	75,7	81,2	68,1	76,9
indirect	22,9	16,3	28,7	20,5
indirect de second ordre	1,4	2,5	3,2	2,7
Total	100	100	100	100

Ici aussi, la majorité des surfaces libres sont bien reliées à la voirie mais on peut remarquer que les zones restantes dans la ville sont moins bien desservies par la voirie que celles des zones d'habitat à caractère rural. Le problème de la desserte des surfaces en ZACC est moins important que dans le cas de Neupré mais concerne tout de même plus d'un cinquième des surfaces libres.

De même que pour Neupré, une part importante du potentiel net, 23,3%, est seulement « presque disponible ».

4.3.4.3 Enclavement

Si on examine de plus près les parcelles en contact indirect avec la voirie, deux cas de figure se présentent : la parcelle séparant de la route est bâtie, ou non. Ils sont illustrés dans la figure suivante :



S'il n'y a pas de possibilité de passage par une parcelle non bâtie pour avoir accès à la voirie, il faudra créer une servitude via une parcelle déjà bâtie ce qui compliquera encore la mise en œuvre des parcelles libres.

Dans le cas de Neupré, 19,9% de la surface en « parcelles indirectes » n'a d'accès à la voirie qu'au travers d'une parcelle bâtie. Cette part est de 14,4% à Bastogne.

Le problème de l'enclavement de ces parcelles « presque disponibles » (représentant tout de même 30% du potentiel net à Neupré et 20% à Bastogne, voir ci-dessus) est donc non négligeable. Pour remettre une partie de ces surfaces sur le marché, il faudra trouver des outils adéquats.

Par ailleurs, ces chiffres attirent l'attention sur la nécessité d'agir anticipativement pour éviter ce type de situation.

4.3.4.4 Lotissement partiel ou inachevé

Les permis de lotir délivrés signalent une volonté du propriétaire-promoteur de mettre en œuvre les terrains à moyen terme au moins. Il est donc intéressant d'examiner la situation du potentiel net dans ces lotissements (données de la DGO4 jusqu'à 2010, Direction de la Géomatique). Pour rester cohérent par rapport aux données cadastrales utilisées, les permis datés d'après le 01/01/2009 n'ont pas été pris en compte.

La part du potentiel net incluse dans des lotissements est de 16,1% à Neupré et 10% à Bastogne. Ils sont donc minoritaires par rapport à la disponibilité foncière totale.

Si l'on observe la part des terrains non construits en zone de lotissement, elle s'élève à 17,1% à Neupré et 35,9% à Bastogne.

Cette situation doit également être mise en rapport avec la date d'octroi des permis de lotir : on pourrait considérer que les terrains libres correspondent à des octrois récents de permis.

Si l'on observe la répartition de ces parcelles libres selon que le permis de lotir ait été accordé après 2004 (soit moins de 5 ans avant la situation étudiée) ou avant 2004 (permis de plus de 5 ans), on obtient ceci :

Parcelle	Permis de lotissement accordé à			
	Bastogne		Neupré	
	après 2004	avant 2004	après 2004	avant 2004
libre	83,6	28,2	74,1	17,1
construite	16,4	71,8	25,9	82,9
Total	100	100	100	100

On peut remarquer la présence plus importante de parcelles libres dans les lotissements récents que dans ceux de plus de 5 ans, ce qui est logique.

Cependant, on observe qu'il reste encore des surfaces importantes non construites dans ces lotissements, y compris dans ceux d'avant 2004 : 28% à Neupré et 17% à Bastogne. Le potentiel de ces lotissements n'a donc pas été entièrement exploité.

Si l'on observe la desserte par la voirie de ce potentiel net en lotissement (et donc sa disponibilité ou « presque disponibilité »), on obtient la répartition suivante :

Contact avec la voirie	Pourcentage de la surface dans une parcelle libre de lotissement	
	Neupré	Bastogne
direct	65	76.9
indirect	30	20.5
indirect de second ordre	5	2.6
Total	100	100

Il est interpellant de constater que 35 % de ce potentiel net en zone de lotissement à Neupré et 23% à Bastogne n'est pas (encore) en contact avec la voirie et donc avec les équipements de base.

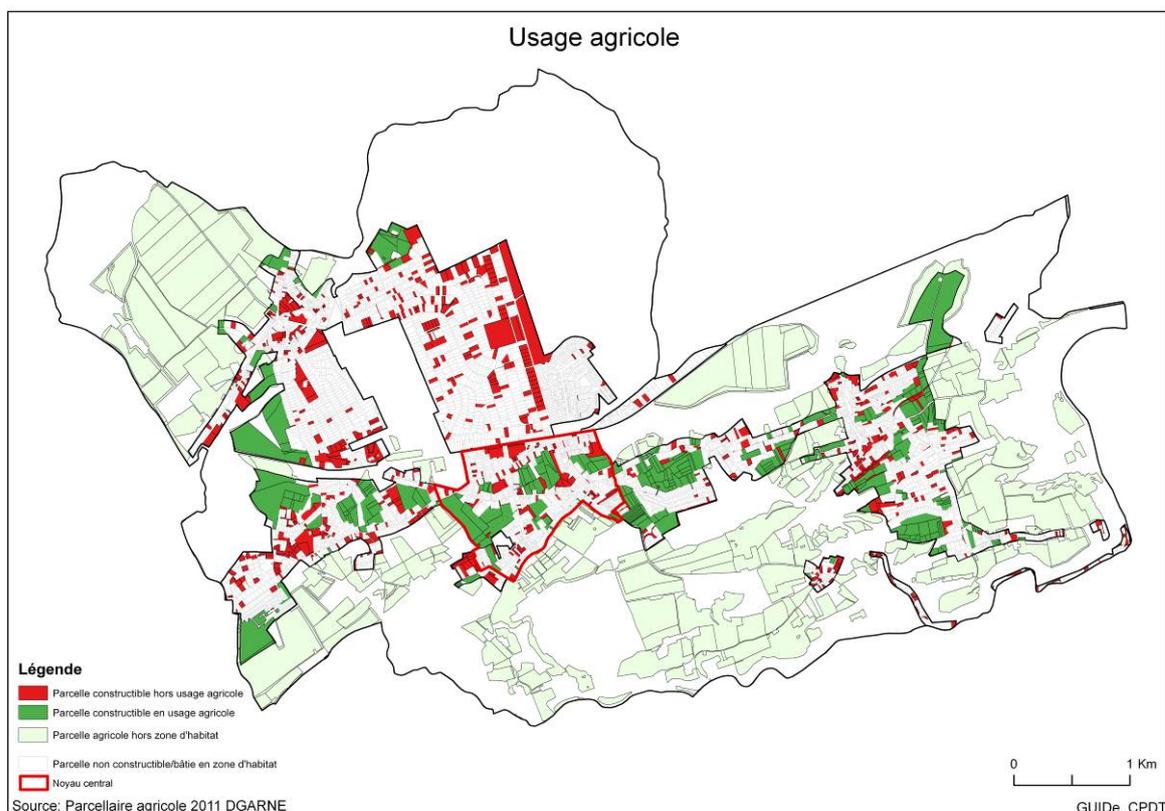
Une législation particulière s'applique à ce potentiel net en zone de lotissement en ce qui concerne la rétention et il sera donc exclu du calcul de la « taxe sur le non bâti en zone de lotissement non périmé ». Le CWATUPE prévoit aussi que les parcelles soumises à bail à ferme ne sont pas taxables dans un lotissement non périmé. Or, nous ne possédons pas cette information, non connue de la DG03.

4.3.4.5 Utilisation pour l'agriculture

Un des critères à prendre en compte pour le calcul d'une taxe sur le non bâti est l'utilisation de la parcelle à des fins agricoles ou horticoles. En effet, le CWATUPE prévoit que, pour ce qui concerne la taxe dans les zones d'habitat, une parcelle effectivement utilisée pour l'agriculture ou l'horticulture ne peut être imposée.

Pour étudier ce point, la base de donnée du parcellaire agricole de la DG03 (2011) a été utilisée. Ce parcellaire est constitué d'après les déclarations des agriculteurs dans le cadre de la Politique Agricole Commune. Ces déclarations n'étant pas obligatoires, ces données pourraient légèrement sous-estimer les superficies utilisées pour l'agriculture mais, selon le producteur des données (la DG03), on peut considérer que l'intérêt de l'agriculteur à percevoir des aides via la déclaration rend cette sous-estimation très minime.

La carte suivante présente le potentiel net dans la commune de Neupré selon que les terrains soient en usage agricole (vert foncé) ou non (rouge) :



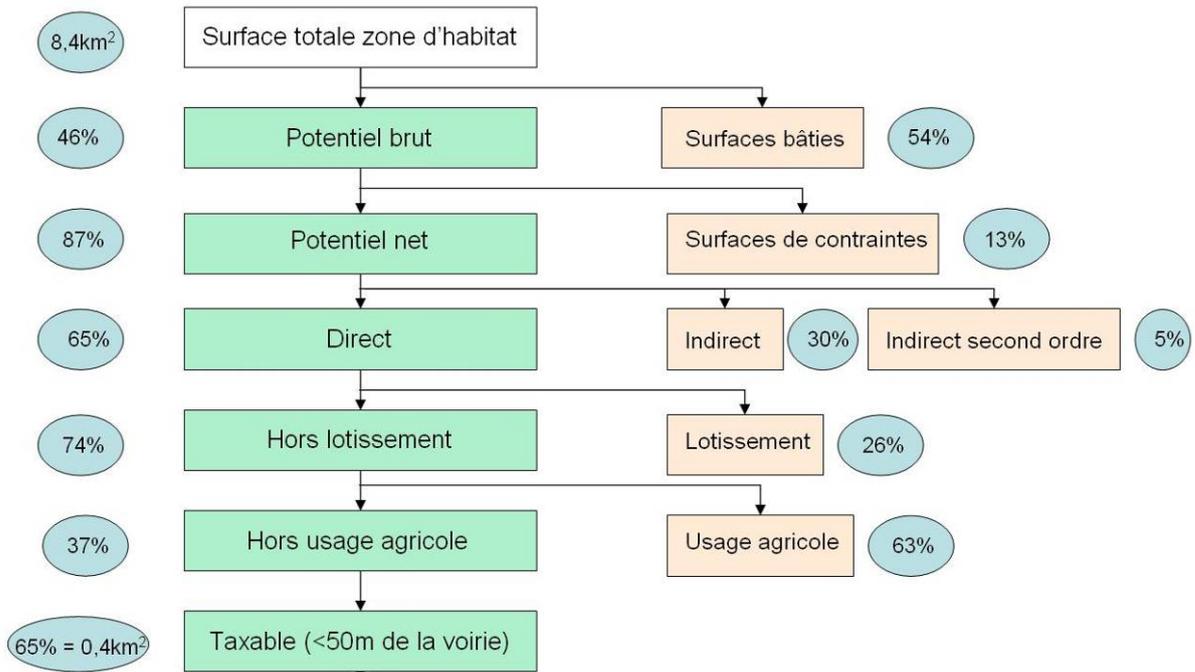
On peut y voir que la part du potentiel net actuellement utilisé pour l'agriculture est très importante. Ces constatations sont également valables si on n'observe que le « noyau central » de la commune (en rouge sur la carte).

Ce critère exclut donc une part importante du potentiel net des surfaces imposables pour une taxe sur le non bâti.

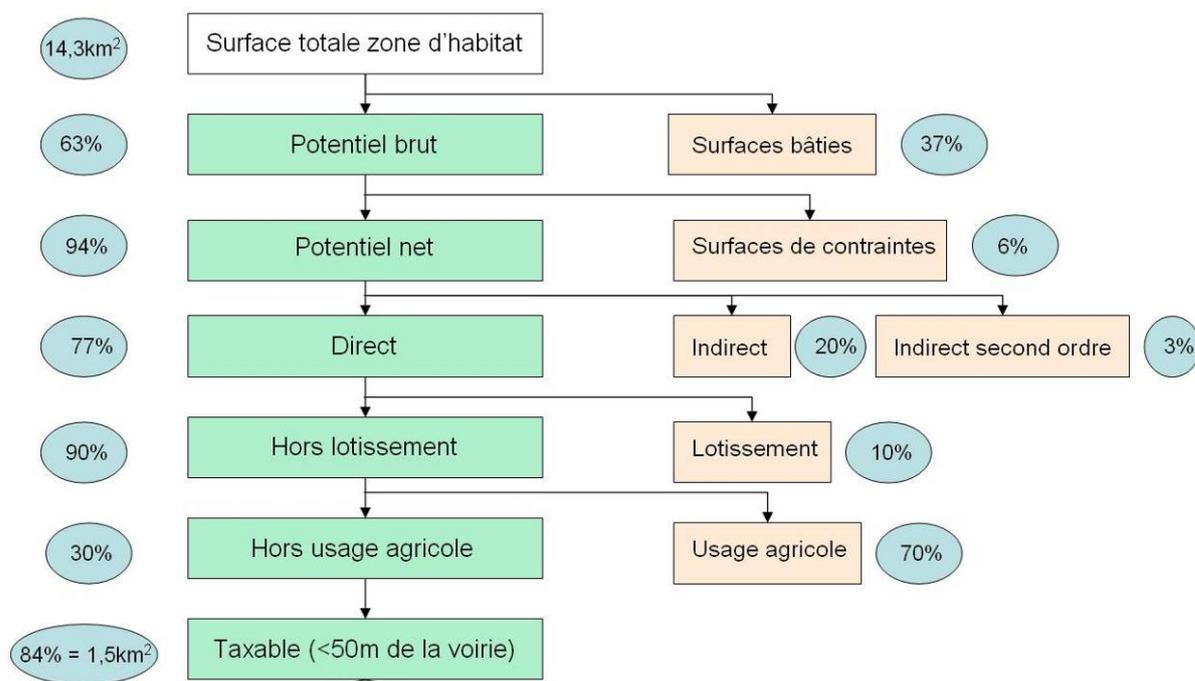
4.3.4.6 Exercice de rentabilité de la taxe sur le non bâti

Pour calculer le rendement d'une taxe sur le non bâti, n'ont été considérées comme taxables que les surfaces du potentiel net disponible (en contact direct avec la voirie) n'étant pas incluses dans un lotissement ni en usage agricole. De plus, on n'a considéré que les surfaces à moins de 50 mètres de la voirie.

La répartition des surfaces donne, pour Neupré :



Pour Bastogne :



Dans les deux cas, on peut remarquer la part importante du potentiel net « presque disponible » et de l'usage agricole des terrains.

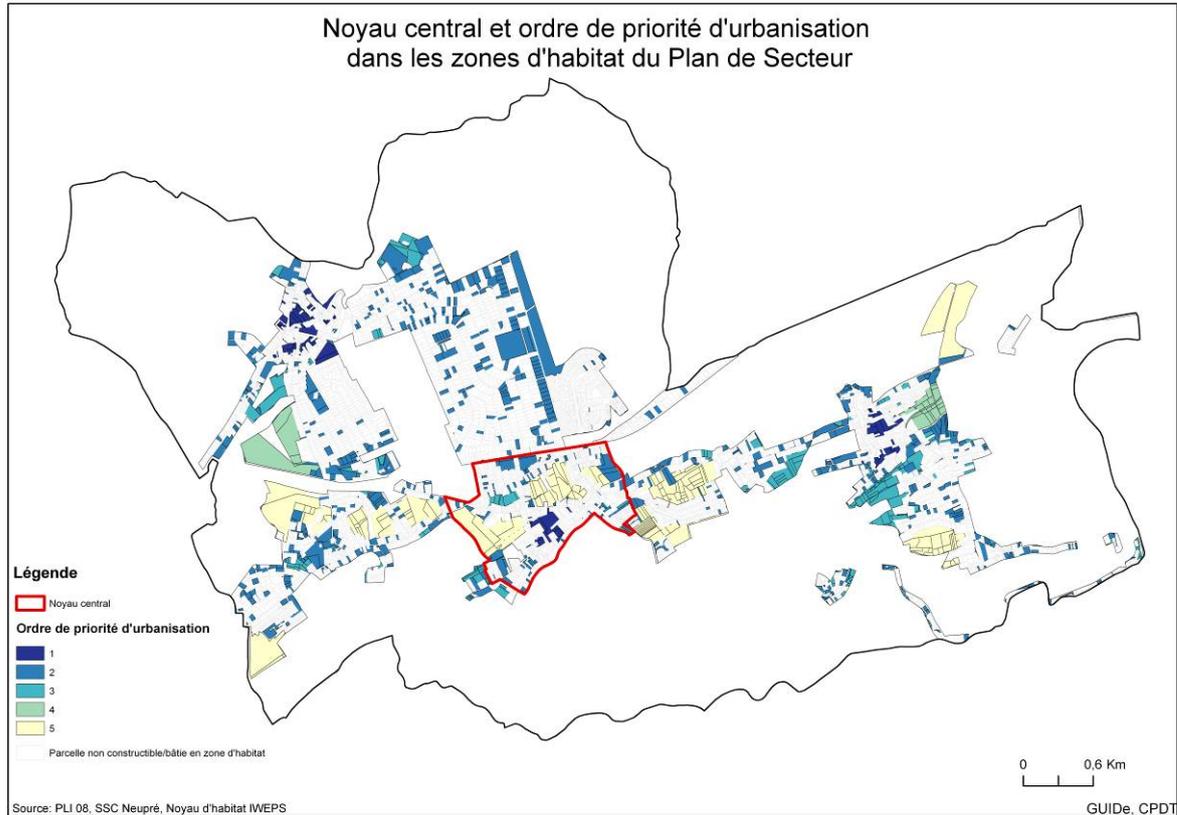
L'exercice a été réalisé en considérant un taux d'imposition de 0,25 ou 0,5 € par mètre carré et en limitant ou non l'impôt à 350 euros par parcelles. On obtient les rendements suivants :

	Surface taxable (m ²)	Taux de taxation (euro/m ²)	Revenu de la taxe (euro)	
			sans maximum	maximum 350 euro
Bastogne	1 480 002	0,25	370 000	218 476
		0,5	740 001	277 018
Neupré	397 043	0,25	99 261	63 514
		0,5	198 521	86 991

4.3.4.7 Comparaison du « noyau central » et des zones d'habitat au Plan de secteur

Puisque le SSC de Neupré précise l'ordre dans lequel les zones devront être urbanisées, il a semblé intéressant d'examiner la répartition des surfaces selon cet ordre et de les comparer avec la superficie encore libre dans le « noyau central » de la commune.

La carte ci-dessous présente l'ordre de priorité d'urbanisation du potentiel net : les parcelles libres en bleu foncé sont en priorité 1 et la priorité va décroissante avec l'intensité de la couleur.



La superficie libre dans le noyau central est de 464 484 m², soit seulement un dixième du potentiel net. Une limitation de l'urbanisation (ou des primes) à cette seule zone réduirait donc fortement les superficies constructibles.

Ordre de priorité	Zone							
	d'habitat		d'habitat à caractère rural		de ZACC		Total	
	m2	%	m2	%	m2	%	m2	%
1	0	0.0	169 842	5.0	0	0.0	169 842	5.0
2	512 079	15.1	870 438	25.7	79 698	2.4	1 462 214	43.2
3	865	0.0	424 191	12.5	423	0.0	425 479	12.6
4	0	0.0	236 325	7.0	0	0.0	236 325	7.0
5	0	0.0	98 134	2.9	991 590	29.3	1 089 724	32.2
Total	512 944	15.2	1 798 929	53.2	1 071 710	31.7	3 383 583	100.0

Si on compare ce potentiel à ceux offerts pour chaque priorité d'urbanisation, le « noyau central » offre près de trois fois plus de surface libre que les zones de priorité 1. Il faut cependant remarquer une différence importante : si les surfaces de priorité 1 sont réparties sur les trois villages principaux de la commune de Neupré (Neupré au centre, Neuville-en-Condros au Nord-Ouest et Plainevaux à l'Est), celles du « noyau central » sont concentrées sur le seul village de Neupré. Des actions favorisant ce noyau renforceraient la centralité du

village central (Neupré) et iraient d'une certaine façon à l'encontre de la volonté communale de renforcer simultanément les trois noyaux villageois principaux.

Le tableau ci-dessous décrit l'accès à la voirie du potentiel net sur l'ensemble de Neupré, des parcelles libres des premières priorités (1, 2 et 3) et de celles du « noyau central ».

Contact avec la voirie	Total zone d'habitat	Ordre 1, 2 et 3 selon le SSC	« Noyau central »
direct	65,0	74,6	65,5
indirect	30,0	22,5	33,6
indirect de second ordre	5,0	2,9	0,8
Total	100	100	100

L'ensemble des parcelles d'ordre 1, 2 et 3 est mieux connecté à la voirie que le total des zones d'habitat et que le « noyau central ». L'accessibilité de ce dernier est très semblable à celle de l'ensemble de la zone d'habitat mais contient moins de parcelles libres indirectes de second ordre. L'urbanisation selon les priorités du SSC impliquerait, dans un premier temps, moins d'effort de construction d'infrastructure que si la priorité était définie selon le noyau central.

Dans le cas de Bastogne, on peut remarquer que les parcelles libres du « noyau central » sont généralement moins bien connectées à la voirie que dans l'ensemble des zones d'habitat.

Contact avec la voirie	Total zone d'habitat	Noyau central
direct	76,9	66,6
indirect	20,5	31,0
indirect de second ordre	2,7	2,4
Total	100	100

Ces pourcentages sont fort semblables à ceux des zones d'habitat au sens strict puisque ces deux zones sont centrées sur la ville de Bastogne.

4.3.5 Autres indicateurs envisageables

Pour une meilleure description de la rétention, on pourrait également prendre en compte le type de propriétaire, la morphologie de la parcelle et la durée de rétention. On pourrait encore s'intéresser de plus près aux cas des jardins d'agrément, aux parcelles situées en intérieur d'îlot et examiner les zones à remembrer.

4.3.5.1 Rétention publique

Il serait intéressant d'identifier la part de la disponibilité nette détenue par des institutions publiques. En effet, la mise en œuvre de ces terrains pourrait être pilotée différemment par le pouvoir public que celle des terrains privés. Par ailleurs, la rétention foncière sur ces terrains ne serait probablement pas contrainte de la même façon que la rétention privée.

Cette distinction entre potentiel net public et privé pourrait être faite grâce à l'utilisation de la matrice cadastrale et, plus précisément, du type de propriétaire de la parcelle. Les propriétés de la Région Wallonne, des communes, des CPAS et autres pouvoirs publics ou semi-publics pourraient être ainsi différenciés des propriétaires privés, qu'il s'agisse de personnes ou de sociétés.

Cependant, ne disposant pas de ces données, nous n'avons pu tenir compte de cette caractéristique.

4.3.5.2 Durée de rétention

Vu le manque de données cadastrales, la durée de propriété (par un même propriétaire) n'a pas pu être étudiée. Or sans cette donnée, il est difficile de qualifier de « en rétention » une parcelle dont on ignore si elle vient à peine d'être acquise, cas dans lequel on peut supposer qu'une part non négligeable sera urbanisée à moyen terme après l'achat. Des travaux ultérieurs devraient donc prendre en compte cet élément.

4.3.5.3 Morphologie

La morphologie peut également être l'une des causes d'inaptitude à la construction : une parcelle peut être trop étroite ou trop petite pour y construire un logement. Nous aurions voulu quantifier ce problème en examinant la longueur du front de voirie des parcelles disponibles mais cette manipulation technique posait des problèmes qui n'ont pu être résolus dans le temps imparti.

Ces surfaces ne sont probablement pas très importantes au niveau d'une commune mais on peut considérer qu'au niveau régional, une gestion de ce problème permettrait de récupérer des surfaces non négligeables. Par exemple via une mesure de « mini-remembrement » telle qu'elle existe au Grand-Duché de Luxembourg.

4.3.5.4 Parcelles « jardin d'agrément »

Un certain nombre de parcelles libres peuvent servir de jardin d'agrément à la parcelle bâtie située à côté ou à proximité. Il s'agit ici d'une forme particulière de rétention qu'il s'agirait de différencier.

Pour approcher ce phénomène, il faudrait comparer, grâce à la matrice cadastrale, les propriétaires des parcelles libres à ceux des parcelles voisines.

Cette donnée est utile si l'on veut lutter contre certaines pratiques contraires au « bon aménagement ». Nous avons notamment constaté que certains règlements taxe sur le non bâti en zone de lotissement exemptent de la taxe la parcelle non bâtie d'un propriétaire ayant bâti dans le lotissement.

4.3.5.5 Intérieurs d'îlot

Nous avons montré que dans les lotissements notamment une part importante des parcelles libres n'a pas d'accès à la voirie. Il faudrait donc pousser plus en avant l'analyse de cette situation pour estimer les possibilités de récupération de ce potentiel « presque disponible ».

On pourrait qualifier l'ensemble des intérieurs d'îlots plutôt que les parcelles isolément ce qui permettrait de relativiser le manque d'accès à la voirie : une parcelle libre en intérieur d'îlot sans accès à la voirie peut être voisine d'une parcelle libre avec accès et être donc moins enclavée que la première estimation le laissait penser.

4.3.5.6 Zones à retenir

Dans le cas des parcelles morphologiquement inadaptées à la construction de logement ou des parcelles sans accès à la voirie, une possibilité serait de retenir les parcelles libres pour obtenir des parcelles adaptées, mais ce n'était pas l'objet de ce travail.

Techniquement, les ensembles contigus de parcelles « presque disponibles », auxquelles on pourrait ajouter les morphologiquement inadaptées, peuvent être identifiés. Resterait alors à examiner ces ensembles au cas par cas pour estimer les possibilités de retenir.

4.4 CONCLUSIONS

L'exercice exploratoire présenté ci-dessus a été mené dans le cadre général d'une proposition de stratégie visant à éviter la rétention et à agir adéquatement quand elle existe.

Concrètement, nous avons voulu faire un tri au sein de la disponibilité nette, qui est la référence des aménageurs lorsqu'il s'agit d'estimer l'adéquation entre l'offre et la demande de foncier non bâti pour, notamment, le logement neuf.

Pour mener l'exercice, des choix techniques ont été faits selon les données disponibles. Ceux-ci ont parfois été différents des études précédentes mais les résultats obtenus ont montré que les différences de méthodes influaient peu (2% de différence pour le potentiel brut avant l'élimination des problèmes des jardins cadastrés séparément).

L'exercice a permis de dresser le constat que, si l'on souhaite approcher *la disponibilité foncière réelle à un moment X*, il est nécessaire de faire le tri, dans la disponibilité nette (telle que calculée par l'IWEPS), entre les parcelles directement disponibles et celles qui sont « presque disponibles », c'est-à-dire qui sont libres en zone constructible mais sans accès à la voirie. Ce dernier type de parcelle impliquerait, pour être qualifiée de disponible, un désenclavement, un apport d'équipement, une intervention réglementaire...

Dans la première partie de notre exercice exploratoire, nous avons décrit la situation du foncier. Les principaux constats sont les suivants.

Dans les deux communes étudiées, la majorité des surfaces libres en zones d'habitat sont bien situées par rapport à la voirie (donc probablement bien équipées) : 65% des surfaces de la disponibilité nette à Neupré et 77% à Bastogne.

Cela signifie donc aussi que les surfaces « presque disponibles » ne sont pas négligeables : 35% à Neupré et 23% à Bastogne. Surfaces dont nous avons analysé celles qui sont en contact direct, ou non, avec une parcelle non bâtie.

La prise en compte du caractère « suffisamment équipé » de la voirie dans l'octroi des permis de construire est donc une limitation théorique conséquente de la mise en œuvre du potentiel net. Une mise sur le marché du foncier « presque disponible » sera d'autant plus difficile que les terrains séparant les parcelles « presque disponibles » de la route sont déjà bâtis. Bien entendu, l'action de l'Autorité communale, le lotissement, le retenir, l'équipement, l'expropriation et d'autres interventions au cas par cas existent pour remettre sur le marché une partie du foncier « presque disponible ». Mais il ne s'agit pas d'une chose aisée, notamment en raison du coût et des réactions que peuvent avoir les riverains proches des lieux à redynamiser.

Cette « presque disponibilité » mériterait donc un examen plus approfondi pour identifier les outils fonciers existants ou à créer, les règles d'urbanisation qui permettraient de remettre sur le marché ces surfaces. Et, bien sûr, d'identifier les moyens pour éviter ces situations.

Par ailleurs, l'examen particulier du potentiel net dans les zones de lotissement a permis de constater que, là où un acte de réorganisation parcellaire a été cautionné par l'Autorité, une

part non négligeable du potentiel net n'y est que « presque disponible » : 35% à Neupré et 23% à Bastogne.

Ceci oblige à s'interroger sur la qualité de la mise en œuvre de l'urbanisation des zones de lotissement. Et incite à évoquer le terme de gaspillage.

Toujours dans les zones de lotissement, un nombre important de parcelles sont encore libres et ce même lorsque le permis de lotir a été délivré depuis cinq ans au moins : 17% à Neupré et 28% à Bastogne !

Enfin, à Neupré, la comparaison des options du « schéma de structure communal » et du « noyau central » délimité par l'IWEPS a permis de relever une différence importante entre les deux approches : centralité renforcée du noyau opposée au polycentrisme du SSC.

Dans la seconde partie de l'exercice, une analyse de l'application et du rendement de la taxe communale sur le non bâti a été faite. Pour ce faire, seules les parcelles disponibles hors zone de lotissement mais non utilisées par l'agriculture ou l'horticulture ont été retenues.

La principale limitation de l'application de la taxe s'est révélée être l'utilisation effective agricole des terrains disponibles. La part des superficies consacrée à cet usage dans les s'est révélée être très importante : 63% à Neupré et 70% à Bastogne !

Ces parcelles ne sont pas nécessairement propriétés de l'exploitant agricole. Peu importe : nous savons par ailleurs (voir ci-dessus et plus bas) que, dans tous les cas, avoir une activité agricole effective sur le terrain est le meilleur moyen de faire de la rétention et de la spéculation sans contrainte : une fiscalité foncière fédérale/régionale des plus faibles, pas de taxe communale sur le non bâti, un impôt fédéral sur les plus-values foncières diminuant à partir de la cinquième année de détention puis disparaissant après huit années.

Pour conclure, l'exercice exploratoire permet de mieux approcher la réalité quantitative de la rétention et de la « presque disponibilité » dans le stock foncier de la disponibilité nette. Et permet de mettre en évidence que celle-ci est dans les faits une surévaluation du foncier disponible. Il permet aussi de mettre concrètement en évidence que la lutte contre le stockage du foncier bien localisé doit se faire par une double approche : curative - mais il faut au préalable se donner le moyen d'agir sur le foncier à usage agricole - et anticipative, par de meilleurs actes d'urbanisation.

L'exercice méritera d'être poursuivi en le menant sur d'autres communes mais aussi en prenant en compte les inaptitudes morphologiques, le type de propriétaire, le cas spécifique des jardins d'agrément, les intérieurs d'îlot... L'inexistence de certaines données (voiries correctement décrites, nature cadastrale à jour...) limite parfois, aujourd'hui, l'examen.

Les recommandations que nous faisons par ailleurs sur les données à collecter pour organiser une bonne « observation foncière », mais aussi le renforcement de l'observation planologique, aideront, par une bonne connaissance des situations locales, à atteindre le double objectif de réduction du « gaspillage foncier » et de fluidification du foncier existant.

La pertinence de solutions comme l'obligation de construire, le remembrement, le mini-remembrement et d'autres encore pourra alors être étudiée plus précisément qu'aujourd'hui.

5. LE FACTEUR EXPLICATIF : L'IMPOT SUR LE NON BATI CONSTRUCTIBLE

Dans le cadre du point « fiscalité foncière » de notre programme, nous avons analysé plusieurs pistes de réforme du précompte immobilier, leurs pertinences en matière d'aménagement et le rôle que ces réformes pourraient jouer dans une future politique foncière pour la Région. Une note spécifique à ce sujet est produite par ailleurs.

Cependant, il semblait opportun de s'attarder dans la présente note traitant de la rétention sur le cas particulier du non bâti dans le système actuel de précompte et en cas de réforme.

Notamment puisque la piste privilégiée de réforme, selon les solutions juridiques qui lui permettraient d'aboutir, entraînerait l'inutilité de la taxe locale sur le non bâti ou, au contraire, placerait cette dernière au rang de réelle taxe foncière.

Sont repris ici les éléments saillants de notre analyse sur l'impôt foncier sur le non bâti.

5.1 LA DÉFINITION ACTUELLE DU REVENU CADASTRAL DU NON BÂTI

5.1.1 Le non bâti en général

Actuellement, le précompte dû pour un bien est un pourcentage du revenu cadastral de ce bien. **C'est au niveau de l'estimation du revenu cadastral que le bât blesse, en particulier concernant les biens non bâtis.** L'évaluation du revenu cadastral des parcelles non bâties, dont les terrains à bâtir sont une des « natures »¹, se fait à la valeur locative, hormis pour les parcs de stationnement en plein air ainsi que les terrains à usage commercial et industriel (art. 482 du CIR 1992).

Historiquement, c'est la péréquation générale des revenus cadastraux de 1934 qui a établi, pour chaque division cadastrale et chaque nature de parcelle non bâtie, des échelles de revenus cadastraux par hectare. Un indice du sol (lié au potentiel de production du sol) complété d'un indice locatif (éléments influençant la valeur locative d'une parcelle non bâtie)² a servi à l'évaluation d'une bonne partie des natures cadastrales, les autres étant dérivées de l'évaluation des premières. Pour chaque nature cadastrale, jusqu'à 5 classes ont été déterminées en fonction de la « qualité ». A chaque classe est associé un montant à l'hectare. Lors des péréquations de 1955 et 1975, les échelles établies respectivement en 1934 et en 1955, ont été reprises et simplement « indexées » à l'aide des coefficients de fermage. Lesquels sont établis pour chaque région agricole en fonction des montants des contrats de bail entre bailleurs et exploitants agricoles.³

En définitive, ce sont uniquement des critères de productivité agricole qui sont pris en compte pour établir le revenu cadastral des parcelles non bâties, ce qui explique les faibles niveaux d'impôts associés à l'ensemble du non bâti aux quelques exceptions près évoquées plus haut. C'est la valeur d'usage agricole, réelle ou fictive - peu importe que le bien aie ou non un usage agricole - qui est considérée.

1 Il existe 64 natures de parcelle non bâtie (terre, pâture, pré, jardin, terrain marécageux, bois, verger, vigne...).

2 Étaient pris en compte : la déclivité, la configuration, certaines circonstances particulières comme la proximité d'une forêt giboyeuse et la situation, l'éloignement au centre normal et rationnel d'exploitation, soit à l'époque, le village.

3 Sur les coefficients de fermage : http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/article.php3?id_article=140.

5.1.2 Le non bâti constructible

Le revenu cadastral des terrains à bâtir est fixé de façon dérivée.

Le CIR 92 art. 480 précise qu'il doit être égal au plus élevé des jardins dans la commune ou la division cadastrale communale.¹ Par exemple, à Nivelles, le RC des terrains à bâtir fixé en 1975 est de 90€/hectare, le même que celui des jardins les mieux classés. Donc, un terrain à bâtir de 10 ares, quelle que soit sa situation, a un RC indexé de 14€.² A titre indicatif, un pré *non-aedificandi* de la même superficie dans la même division cadastrale aura un rc indexé de 7€. Sachant qu'aucun précompte immobilier n'est du lorsque le montant total des différents RC repris à un même article de la matrice cadastrale est inférieur à 15 euros, aucun des cas visés ci-dessus ne fera l'objet d'un impôt.³

On évalue donc le non bâti constructible à la valeur des meilleures terres agricoles indépendamment des caractéristiques desdits terrains. Ceci semble cacher l'acceptation par le législateur de la valeur supérieure (ou a minima égale) des terrains à bâtir par rapport à tout autre terrain non bâti, et indépendamment de la définition classique du rc qui se base sur les valeurs productives. **En soi, l'évaluation du non bâti constructible est fondée sur ce rapport à la productivité agricole mais en est de fait totalement détachée.**

5.2 UNE DÉFINITION FACTEUR DE RÉTENTION

Le précompte immobilier sur les terrains à bâtir peut être qualifié d'anti-incitatif en ce qu'il encourage passivement la rétention. Et ce, dans la mesure où le stockage des terrains que l'on souhaiterait mobiliser est gratuit ou quasiment gratuit comme nous le montrions ci-dessus.

En 1934, l'établissement de l'impôt sur le non bâti en lien avec la valeur d'usage agricole avait du sens, le monde rural étant à cette époque prédominant, le foncier une ressource avant tout productive, et la fonction résidentielle très secondaire. Force est de constater que la situation a évolué. L'entrée en vigueur des plans de secteur est également source de changement profond puisqu'elle fige l'affectation des terres en les destinant à l'urbanisation ou l'usage agricole ou sylvicole, impactant de façon non négligeable les valeurs économiques associées au non bâti. Comme l'indique Vincent Renard en analysant le système français d'impôt foncier sur le non bâti, exacte équivalent de notre précompte : « **le cadre de cet impôt n'a jamais pris le tournant de l'urbanisation** ».⁴

En conséquence, la philosophie qui sous-tend l'évaluation du revenu cadastral et l'impôt foncier qui en découle devraient être modifiés, ne serait-ce que pour limiter l'iniquité du système.

Notons que le lien entre valeur locative et valeur vénale, bien qu'il ne soit pas parfait, est nettement meilleur concernant l'immobilier bâti que le non bâti ; **les facteurs qui forment la valeur locative d'un bien bâti, bien qu'ils ne soient pas strictement identiques à ceux qui en forment la valeur vénale, s'en rapprochent, alors qu'ils sont très différents concernant les biens non bâtis.** Concernant les biens bâtis, l'absence de péréquation explique en grande partie le décrochage entre les deux valeurs, la valeur locative telle

1 Soit le RC de la nature « terre, 1ère classe », multiplié par 6/4.

2 9€ de revenu cadastral selon l'échelle par hectare de la péréquation de 1979 multiplié par 1,5461 (indexé pour l'exercice d'imposition 2010).

3 Art. CIR. 304, exercice d'imposition 2011.

4 V. RENARD, *Finances locales et formes de développement urbain*, http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=10, 2006.

qu'estimée en 75 et la valeur vénale formée sur des marchés ayant évolués de façon contrastée depuis lors. Ce décrochage est source d'iniquité.

Concernant le non bâti, à définition inchangée du revenu cadastral, une péréquation n'aurait aucune influence sur le lien locatif/vénal et n'aurait en somme que très peu d'effet en terme d'équité ou d'aménagement du territoire.

Si on souhaite agir au niveau du non bâti via le précompte, une modification de la base d'imposition ou de sa définition semble inévitable, ce qui est moins le cas pour le bâti.

5.3 TROIS VOIES POSSIBLES DE RÉFORME

Nous renvoyons à la partie fiscalité foncière. Où nous avons écrit :

« Parmi les alternatives ou améliorations étudiées, seules trois amènent à la fois une solution concernant le coût de stockage trop faible des biens non bâtis et une amélioration du traitement du patrimoine immobilier :

- C'est le cas du système privilégié par l'UCVW : un passage aux valeurs de transaction pour le calcul de l'assiette d'impôt et l'indexation des valeurs suivant un indice d'évolution des marchés immobiliers et fonciers.

- La mise en place d'une fiscalité foncière duale, basée sur les valeurs de marchés, atteindrait également ce double objectif. Toutefois, cette solution complique le système sans apporter de réel avantage par rapport à la première.

- Une péréquation générale assortie d'une redéfinition du revenu cadastral pour les terrains à bâtir oeuvrerait elle aussi dans ce sens. Toutefois, il est très peu probable que le pouvoir fédéral se lance dans une telle opération.

Il nous semble que malgré les difficultés voire les impossibilités résultant des interprétations juridiques variables ou du peu d'intérêt du pouvoir fédéral à agir, il importe et il est possible de mettre en place une fiscalité efficace sur le foncier. Il s'agit à notre sens d'une condition sine qua non à l'élaboration d'une politique foncière en Région wallonne. La valeur de transaction apparaît être une voie royale allant dans ce sens. »

6. LA CONDITION POUR AGIR : POUVOIR ZONER L'INTERVENTION

Dans la partie « fiscalité foncière » du présent rapport, nous avons écrit, à propos de la réforme du PRI :

« [...] il convient de repenser l'ensemble de l'articulation zonage-fiscalité pour éviter de lever un impôt qui manque totalement son objectif et encourage la mise en œuvre de zones dont l'urbanisation n'est pas souhaitée. Comme O. Dubois le suggère, il conviendrait de rendre l'impôt d'un terrain progressif en fonction de la priorité d'urbanisation de la zone où il se trouve. A l'image du système français mais peut-être de façon plus fine, chaque commune pourrait par exemple définir trois ou quatre zones d'urbanisation plus ou moins prioritaires. L'assiette d'impôt serait relevée en conséquence afin de stimuler davantage la libération des terrains à l'urbanisation la plus souhaitable. »

La possibilité de pouvoir délimiter des zones prioritaires au sein des zones d'habitat existantes est une condition requise pour mener une action contre la rétention dans le respect des principes de l'aménagement du territoire « durable ».

L'article art. 41 du CWATUPE stipule que les zones inscrites dans le plan de secteur peuvent faire l'objet de prescriptions supplémentaires précisant ou spécialisant les affectations des zones, sans toutefois y déroger. Il peut s'agir de phasage de leur occupation, de réversibilité, de densité des constructions ou des logements, d'obligation

d'adopter un PCA ou un RCU... Le CWATUPE précise depuis peu que le Gouvernement peut arrêter la liste des prescriptions supplémentaires.

En pratique, ces ajouts peuvent soit apparaître dans plusieurs révisions, soit être spécifiques à une révision particulière. Mais aussi être inscrits dans un SSC.

La lutte contre la rétention pose de gros problèmes juridiques ou tout simplement pratiques quand la commune n'a pas fait le tri dans les zones d'habitat inscrites au plan de secteur.

Si elle applique la taxe alors qu'il n'existe pas de programmation de la mise en œuvre des zones d'habitat existantes - c'est-à-dire un ordre de priorité – elle taxera indistinctement toutes les parcelles le long d'une voirie suffisamment équipée. Et donc pas seulement celles qui sont bien ou raisonnablement bien localisées du point de vue de l'aménagement du territoire.

Aujourd'hui, la taxe sur le non bâti en zone d'habitat n'est, pour cette raison, guère applicable en tant qu'outil contre la rétention. Sauf dans les villes dont le tissu est fortement urbanisé.

Si la Région orientait l'ensemble des communes wallonnes vers une identification des zones « habitat » prioritaires, auxquelles il serait donné un ordre de priorité, ou si elle procédait elle-même à cette sélection, la lutte contre la rétention deviendrait concrètement possible. Via l'impôt foncier (voir notre analyse sur la fiscalité foncière), via la taxe sur le non bâti (maintenue communale ou régionalisée). Ces mesures fiscales pouvant être renforcées par l'activation d'autres outils existants (expropriation) ou à créer (l'obligation de construire).

C'est une des voies pour attaquer de front le problème de la rétention et même celui de la spéculation.

De manière préventive et curative.

La recherche CPDT « reconstruire la ville sur la ville » a abordé ce sujet¹, évoquant l'intérêt de cette pratique ainsi que les difficultés de concrétisation.

Cette pratique de la programmation est possible : Neupré l'a fait via son SSC. D'autres communes, notamment dans la province du Luxembourg, s'orientent actuellement vers l'adoption d'une formule intermédiaire consistant à identifier les zones « déconseillées » (Bertrix).

Les noyaux d'habit permettraient eux aussi une approche similaire, pour autant peut être que les zones d'habitat hors noyau soient mises en attente, ou gelées et fassent l'objet de mesures spécifiques, notamment fiscales.²

Le phasage ou une approche par « noyaux » permettraient donc de sélectionner les lieux du territoire communal sur lesquels l'autorité – locale et/ou régionale - appliquerait des aides à la mise en œuvre ou à la rénovation et où elle pourrait aussi prendre des mesures contraignantes – fiscales ou d'affectation des sols - en vue de lutter contre la rétention foncière.

¹ CPDT (2005), *Thème 3-1- Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, septembre 2005, p. 101-102. Sur http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_04-05/rapport/th3/04-05-th3.1.pdf

² En Suisse, ce sont les « périmètres du centre » : « En résumé, la définition du périmètre du centre devrait favoriser une meilleure gestion de la zone à bâtir. Les terrains secondaires [hors périmètre] devraient être mis en attente et les terrains prioritaires développés rapidement. L'impôt foncier soutient la mise en attente des terrains secondaires s'il est léger sur ces parcelles tant qu'elles ne sont pas construites. Il soutient la construction voire l'augmentation des coefficients pour les terrains prioritaires s'il est relativement élevé mais baisse avec la densité dans les centres ». P. THALMANN, *L'impôt foncier. Un outil d'orientation d'occupation du sol*, dans *Etudes foncières*, n° 133, mai-juin 2008, p. 13.

D'autres voies, indirectes, peuvent mener à une intervention spécifique et donc par zone. Par exemple le fait de prendre en considération les prix du foncier comme référence. Ce moyen est abordé dans la note sur la fiscalité foncière.

En France, un débat sur les moyens de lutter plus fortement contre la rétention¹ est en cours, où est également mis en avant la nécessité de bien spatialiser l'intervention. La capacité des communes françaises est généralement plus forte à ce point de vue. Elles peuvent notamment agir par l'entremise de leur outil de programmation, le PLU.

7. LA PRECAUTION A PRENDRE : LE CAS DU FONCIER A USAGE AGRICOLE

Les plans de secteur ont différencié l'affectation du sol à usage agricole et l'affectation à usage résidentiel. L'habitat ne peut en principe se faire en zone agricole. Par contre, dans les faits, les zones d'habitat ont la particularité d'accueillir l'activité agricole.

Un certain nombre de terrains à bâtir non bâtis servent à l'activité agricole et sont pour partie grevés d'un bail à ferme.

Cette situation semble chez nous, à ce jour, peu prise en compte par les aménageurs du territoire ou urbanistes, malgré l'enjeu que nous y percevons.

Les superficie et géographie du constructible non bâti soumis à bail à ferme sont à notre connaissance inconnues.²

Ces terres constructibles mais utilisées par l'économie agricole font l'objet d'une protection qui, très concrètement, empêche l'Autorité publique d'agir contre la rétention par cette voie.

Par exemple, la taxe communale sur le non bâti du CWATUPE prévoit que les parcelles soumises à bail à ferme ou effectivement à usage agricole sont exemptées :

« § 3. La taxe visée au paragraphe 1er, 1° [lotissements non périmés], n'est pas applicable aux parcelles qui, en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme, ne peuvent être affectées actuellement à la bâtisse. La taxe visée au paragraphe 1er, 2° [zones d'habitat...], n'est pas applicable aux terrains sur lesquels il n'est pas permis de bâtir en vertu d'une décision de l'autorité ou lorsqu'il n'est pas possible de le faire ou lorsque les terrains sont effectivement utilisés professionnellement à des fins agricoles et horticoles. »

Aborder ici le sort de ces parcelles est une démarche délicate.

- Au regard de l'aménagement du territoire, nous pouvons supposer qu'un certain nombre d'entre ces terrains et parcelles à bâtir méritent d'être mis sur le marché sur base des critères de bonne localisation du bâti. Et que d'autres non.

¹ Assemblée des communautés de France (2011), *Contribution de l'ADCF aux travaux de réflexion sur la fiscalité des plus-values foncières*, janvier 2011, 6 p. Sur <http://www.adcf.org/files/adcf-note-fiscalite-fonciere.pdf>

² L'intérêt de l'usage agricole progresse. Ainsi, dans le SSC de Verviers (adopté en septembre 2010), p. 118, ce passage : « *Mesure 3.1.7. : Mettre en place un Observatoire du foncier agricole.* Il est stratégique pour la Ville d'établir un diagnostic poussé sur la situation de l'agriculture à Verviers. La connaissance fine des exploitations, de leur taille, de leur localisation, du terme des baux à ferme, permettra entre autres d'évaluer les éventuels impacts de mise en oeuvre des ZACC ou de modifications du Plan de Secteur. L'observation du foncier agricole peut être une mission de l'Observatoire du foncier à destination économique, l'objectif étant de définir les besoins en terrains pour les exploitations agricoles et les zones à préserver. » http://www.verviers.be/site_ville/schema/mars_2011/SSC%20Verviers%2006%2009%202010%20-%20Rapport%20des%20options.pdf

- Au regard de l'économie et de l'urbanisme, cette problématique entre aussi en ligne de compte : avant de vouloir mettre ces terrains sur le marché, il y a lieu de prendre en considération l'utilité du maintien de l'activité agricole sur ces terres constructibles. Pour ne pas mettre de nouvelles entraves à cette activité professionnelle, pour favoriser un urbanisme de qualité par la présence de non bâti au cœur ou en périphérie des villes et villages...

Nous pouvons à tout le moins dire que la situation d'aujourd'hui est favorisée par la fiscalité foncière que nous connaissons. Nous l'avons décrit dans une autre partie du présent rapport (cf. partie fiscalité) : le bâti constructible non bâti est imposé à l'usage agricole et non selon la destination planologique que lui donne le plan de secteur.

Pour le propriétaire louant son terrain à un exploitant agricole ou pour le propriétaire-exploitant, les conditions sont réunies pour ne pas accélérer la mise en vente de son patrimoine foncier à bâtir. Ce comportement – économiquement rationnel rappelons-le – est encore favorisé par l'exemption de la taxe communale sur le non bâti et par la taxe fédérale sur les plus-values foncières.

La location d'un bien non bâti à l'exploitant agricole – fut-ce sans bail à ferme – permet la spéculation et à tout le moins la rétention sans contrainte.

Sauf à accepter cette situation d'aujourd'hui, pour lutter contre ce type de rétention, il faudrait que le phénomène soit mieux connu pour mieux agir. La DG03 possède une partie des informations utiles. Nous les avons utilisées pour notre exercice exploratoire (cf. ci-dessus).

Nul doute que si la parcelle était soumise à un impôt foncier différent d'aujourd'hui, plus équitable, ce type de rétention serait contrarié. A ce sujet, nous renvoyons à la partie PRI de notre rapport (cf. partie fiscalité foncière)

Cette disposition, si elle était prise chez nous, aurait probablement un impact sur le comportement des propriétaires « rétenteurs ». Impact qui pourrait par exemple être : de les voir tenter d'augmenter les loyers s'ils ne sont pas l'exploitant, ou de voir vendues les parcelles (au prix du terrain à bâtir) et donc de provoquer ainsi l'exclusion de l'activité agricole qui y était menée...

Ces effets négatifs pourraient être jugulés par une bonne connaissance du phénomène du bâti constructible utilisé pour l'usage agricole suivie d'une décision stratégique sur la destination des zones (via schéma de structure communale, PCA...). Et, ensuite, par l'usage de nouveaux outils.

La connaissance du phénomène devrait assurément tenir compte de la qualité des terrains mis en débat.

Concrètement, ce phénomène étudié, le problème ne pourra trouver une réponse adaptée que si l'autorité publique locale détermine clairement son projet et décide quelles zones – parcelles - constructibles doivent être bâties malgré l'usage agricole en cours.

La Région aurait la possibilité de gérer une partie de ce problème en créant un nouvel outil, « l'obligation de construire » (cf. plus loin), qui permettrait aux communes d'enclencher le processus de mise en œuvre rapide des terrains identifiés comme prioritaires. La Région pourrait prévoir qu'elle se réserve elle aussi le droit d'utiliser cet outil.

Accessoirement, sur base d'une vision territoriale à long terme, les parcelles à conserver en activité agricole pourraient recevoir une nouvelle affectation.

8. MESURES PREVENTIVES CONTRE LA RETENTION

Les normes fédérale et régionale proposent des outils qui permettent de lutter préventivement contre la non-affectation et la rétention dans un certain nombre de situations. En particulier la réversibilité des affectations et la vente à réméré.

D'autres outils permettent indirectement d'organiser la lutte contre cet état de fait.

D'autres encore offrent des solutions techniques pour résoudre des situations devenues au fil du temps inextricables : c'est le cas du remembrement-relotissement.

Pour mieux agir contre la rétention, certains d'entre eux méritent d'être améliorés, via par exemple une généralisation automatique de leur application ou une modification de la durée de la mesure (cas de la vente à réméré).

8.1 EMPHYTEOSE ET SUPERFICIE

L'emphytéose et la superficie¹ sont des outils pouvant servir à lutter préventivement contre la rétention et, plus globalement, à favoriser la mise sur le marché du foncier.

Ils ont été analysés précédemment (cf. rapport octobre 2010) ou ailleurs dans le présent rapport. Ils ne sont donc mentionnés ici que pour mémoire.

Signalons tout de même que, pour favoriser cette pratique au niveau communal, pour la voir naître en fait, l'Autorité régionale pourrait envisager de créer des « aides à la terre », en l'occurrence une aide ou majoration d'aide à l'acquisition du terrain s'il est destiné à une des deux formules.

8.2 SYSTEMATISER LA REVERSIBILITE DES AFFECTATIONS

8.2.1 Problématique

Avec l'art. 41, 3° du CWATUPE, la RW a la faculté d'imposer - lors de l'adoption d'une nouvelle affectation planologique – un retour à l'état d'origine en cas de non respect de certaines conditions spécifiées dans l'arrêté.

Agissant ainsi, le législateur a voulu gérer des cas de non-affectation et de dépassement de délai d'exécution pour la mise en œuvre du projet ayant nécessité un changement d'affectation, ce que relevait l'année dernière le Gouvernement wallon :

« Considérant que, lors des travaux parlementaires du projet de décret devenu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le Ministre a commenté la liste exemplative de prescriptions supplémentaires établie à l'article 41, alinéa 2, du même Code : « Il faut entendre par la réversibilité des affectations' une disposition qui vise à rencontrer des situations telles que la crainte d'un projet qui ne se réalise pas ou que les prescriptions ne soient pas respectées dans des délais raisonnables. Si l'objectif n'est pas atteint dans le délai prescrit, on en revient à la disposition antérieure. Des situations de ce type ont été rencontrées dans le passé : le centre de thermalisme à Dour, pour lequel un délai de cinq ans avait été prévu pour commencer les travaux, et une zone de loisirs à Verviers nord, qui est retournée en zone industrielle à défaut d'avoir été mise en oeuvre dans le délai prescrit de cinq ans » (*Doc. Parl. wall.*, 74 (2001-2002), n° 1, p. 26). »²

1 L'expropriation et l'emphytéose ont été abordées dans le rapport de septembre 2010. La préemption l'est ici.

2 Arrêté du GW du 1^{er} avril 2010 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz inscrivant une zone de loisirs et des zones non destinées à l'urbanisation sur les territoires des

Cette possibilité est-elle utilisée au cas par cas, sans être généralisée.

8.2.2 Propositions

La lutte contre la non-affectation et la rétention foncière pourrait donc passer par l'imposition généralisée de la réversibilité.¹

8.3 AMELIORER ET SYSTEMATISER LA PRATIQUE DE LA FACULTE DE RACHAT

8.3.1 Problématique

La faculté de rachat est traitée par les articles 1659 à 1673 du Code civil.²

Le Code wallon du logement prévoit la possibilité de rachat d'une parcelle non bâtie dans le cas où le Gouvernement est intervenu dans le financement d'une opération visant la création de logements :

« **Art. 49.** §1er. Le Gouvernement fixe le mode de calcul du montant à rembourser par le bénéficiaire en cas de non-respect des conditions d'octroi de l'aide. Il tient compte du délai pendant lequel les conditions ont été respectées. §2. Lorsqu'une parcelle n'a pas été construite par un particulier dans le délai fixé par le Gouvernement, le bénéficiaire exerce sur cette parcelle un droit de rachat au prix payé par l'acquéreur, conformément aux articles 1660 à 1672 du Code civil. A défaut, il rembourse l'aide conformément au §1er. »

A titre de comparaison, le Code flamand du Logement prévoit lui la faculté de rachat (*de wederinkoop*) **sans aucune clause explicite** sur les biens sociaux, ce que stipule comme suit l'art. 84 :

« CHAPITRE V. - Le droit de rachat.

Art. 84. (§ 1er. La VMSW), les sociétés de logement social, le « VWF », les communes et les centres publics d'aide sociale disposent, sans aucune clause explicite, pendant vingt ans du droit de reprendre les habitations sociales de location et d'achat qu'ils ont vendues à des ménages ou isolés mal-logés lorsque ces derniers ne respectent pas les conditions et engagements en leur qualité d'acheteur résultant du Code flamand du Logement et des arrêtés pris en exécution de celui-ci. L'habitation peut être reprise du premier, et le cas échéant, du second acheteur au prix de vente initial majoré des frais d'achat et des frais d'amélioration et de réparation pour autant que

communes d'Antoing, Brunehaut et Péruwelz en vue de permettre l'implantation d'un centre de loisirs « Nature et Sports », dans MB, 29 juin 2010, p. 39.825. Ce même arrêté précise de la manière suivante les cas où la réversibilité sera appliquée : « Art. 2. [...] La zone est soumise à une clause de réversibilité de l'affectation dans les cas suivants : 1. les actes et travaux relatifs au centre de loisirs « Nature et Sports » n'ont pas commencé de manière significative dans les cinq ans de l'entrée en vigueur de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur ; 2. l'exploitation du centre de loisirs « Nature et Sports » n'est pas effective dans les sept ans de l'entrée en vigueur de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur ; 3. au terme de l'exploitation du centre de loisirs « Nature et Sports ».

¹ Des cas spécifiques se présenteront. Par exemple : si la taxe est perçue dès le changement d'affectation, elle pourrait dans de rares cas faire double emploi avec l'outil « réversibilité de l'affectation », du moins si celui-ci est appliqué de manière systématique. Exemple : un changement à lieu de vert en rouge et, dans le décret est prévu une clause de réversibilité. Le propriétaire paye sa taxe de captation mais ne met pas en œuvre sa parcelle. La zone retourne donc en vert. L'Autorité doit-elle rembourser la taxe ?

² La vente à réméré a été traitée dans CPDT, *Thème 1-4. Politique foncière*, 2001, p. 35-41. Et se termine, p. 41-42, par cette conclusion : « La solution décrite ci-dessus n'est pas de nature à léser les intérêts légitimes de la personne qui acquiert un fonds en vue de l'utiliser selon sa destination, d'y construire, par exemple, des bâtiments. En revanche, il constitue un obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquelles s'applique ce régime foncier ». A noter également que « la systématisation du recours au mécanisme de la vente à réméré ou avec faculté de rachat implique une gestion foncière qui peut être assez lourde » (F. HAUMONT, 1990, p. 457). En effet, il s'avère nécessairement de contrôler si l'affectation donnée au terrain vendu aux particuliers est conforme à celle prévue dans l'acte d'aliénation. Fixer un délai maximum pendant lequel la faculté de rachat pourrait s'exercer permet déjà de limiter la lourdeur du système. »

ceux-ci ne soient pas contraires aux dispositions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La reprise de l'habitation se fait pour quitte et libre de toutes charges et hypothèques qui pourraient grever l'habitation du chef de l'acheteur. Les ménages et isolés mal-logés ne peuvent revendre les habitations qu'après information préalable de l'initiateur qui a vendu l'habitation. Le fonctionnaire instrumentant donne lecture de cet article lors de la vente d'une habitation, visée à l'alinéa premier.

§ 2. Lorsque les initiateurs mentionnés au § 1er ne font pas usage de leur droit de rachat, ils ont le droit, dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand, de demander une indemnité dont le Gouvernement flamand fixe le minimum et le maximum aux acheteurs d'une habitation sociale qui revendent ou louent cette habitation dans un délai de vingt ans suivant l'achat. »

Autre exemple parmi d'autres possibles : la Suisse, où le « droit de réméré » confère au vendeur le droit de racheter à un moment donné, aux conditions prévues dans l'acte de cession, un immeuble qu'il a vendu. Ce droit peut être annoté au « registre foncier » pour une durée maximale de 25 ans.

Le CWATUPE ne traite pas du sujet.¹

En 2001, la recherche politique foncière avait déjà abordé ce sujet.² Dans la conclusion du rapport, p. 334, il a été écrit :

« **La vente à réméré** : par ce terme, nous entendons le « contrat par lequel le vendeur se réserve le droit de reprendre, dans un certain délai, la chose vendue, en restituant à l'acheteur le prix et certains accessoires »⁵. Un tel système est actuellement prévu dans le Code civil, dans la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique et dans le Code wallon du logement. Le CWATUP a déjà instauré un tel système en matière de sites d'activités économiques désaffectés (SAED) mais l'a supprimé car aucune application n'en avait été faite. Il constituait finalement une entrave à la réaffectation des biens. Nous pensons toutefois qu'en matière d'habitat, la vente à réméré pourrait être un outil utile, permettant de vérifier l'utilisation qui est faite des terrains à bâtir. En outre, il constituerait un « obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquelles s'applique ce régime foncier ». En 1968, un avant-projet de loi foncière avait prévu l'instauration de ce mécanisme. A partir de celui-ci, nous avons dès lors envisagé l'insertion dans le CWATUP de la vente à réméré en matière d'habitat. »

La solution proposée est la suivante :

« Afin de mener une politique d'aménagement actif, il serait utile de prévoir un système de vente à réméré en matière d'habitat. Ainsi, les pouvoirs publics vendraient leurs terrains avec une faculté de rachat. Terrains qu'ils auront acquis à l'amiable, par préemption ou par expropriation.

Un tel mécanisme présenterait notamment l'avantage de contrôler l'utilisation qu'il est fait des terrains à bâtir. A noter que les plans communaux d'aménagement et les lotissements destinés à la construction permettent déjà de délimiter les conditions d'utilisation du sol. Ceux-ci assignent une destination à chaque parcelle, déterminent le cas échéant l'implantation, la hauteur, le volume et l'aspect des constructions. La fixation des conditions d'utilisation dans un contrat de vente apparaît comme un relais essentiel entre les vues d'ensemble que le plan exprime et les modalités d'exécution de celui-ci au niveau le plus concret.

1 L'art. 70 prévoit une possibilité pour le propriétaire d'une parcelle dans un lotissement frappé d'interdiction de bâtir d'exiger le rachat de son bien. « Lorsqu'en vertu d'un plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, la Région ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'il a payés. Si l'intéressé n'est propriétaire que de la parcelle visée ci-dessus, il pourra exiger son rachat par la Région ou la commune en signifiant sa volonté par lettre recommandée à la poste à envoyer dans les douze mois de la publication du plan prévu ci-dessus. Dans ce cas, cette parcelle devra lui être rachetée et payée dans les douze mois de la signification. Le Gouvernement détermine les modalités d'application de cette disposition. »

² P. 43-49.

Un avant-projet de loi foncière portant sur ce mécanisme avait été instauré en 1968¹¹⁰ mais cet avant-projet n'a jamais abouti essentiellement à cause du phénomène de régionalisation de l'urbanisme qui était en cours à cette époque. Nous pouvons toutefois nous en inspirer.

Cet avant-projet ne portait pas uniquement sur les terrains non bâtis mais également sur les immeubles. En outre, il ne concernait pas uniquement les biens destinés à l'habitat mais aussi ceux destinés au commerce, à l'industrie ou à tout autre usage. A noter que cet avant projet ne s'étendait pas, en dehors des exceptions prévues, aux immeubles aliénés par des particuliers. Il ne concerne que les biens cédés par les pouvoirs publics, de même que par les personnes privées associées aux opérations d'urbanisme, soit par le fait d'un plan particulier d'aménagement (PCA actuellement), soit avec leur accord. »¹

Dans notre rapport d'octobre 2010, nous avons abordé cet outil en écrivant :

« 4.2. La vente avec faculté de rachat

L'idée qui sous-tend l'utilisation du mécanisme de la vente avec faculté de rachat consiste à modaliser une vente traditionnelle en l'assortissant de multiples obligations conventionnelles, le cas échéant, sous forme de constitution de servitudes réglant ainsi l'utilisation du bien, en ce compris, si nécessaire, les prescriptions de type urbanistiques régissant les constructions.

Si, en outre, la vente est assortie d'une faculté de rachat, elle ne présente plus du point de vue du contrôle foncier le danger d'une perte totale de la maîtrise foncière.

Une des questions majeures du recours au mécanisme de vente avec faculté de rachat dans l'hypothèse où les conditions ou certaines conditions de la vente ne sont pas respectées, est liée à l'art. 1660 du Code civil qui limite la validité d'une clause de rachat à un délai de 5 ans :

« *La faculté de rachat ne peut être stipulée pour un terme excédant cinq années* ».

En effet, l'article 1662 dudit Code énonce que :

« [...] *faute par le vendeur d'avoir exercé son action de réméré dans le terme prescrit, l'acquéreur demeure propriétaire irrévocable* ».

C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu des mécanismes spécifiques, dans certaines lois de police administrative, pour déroger aux dispositions du Code civil.

Ce fut le cas notamment de la loi du 30 déc. 1970 sur l'expansion économique dont l'art. 32, § 1^{er}, a prévu un mécanisme de vente de terrains équipés à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou de services si les conditions émises à la vente n'étaient pas respectées.

Or, la loi du 30 décembre 1970 ne limite pas cette faculté de rachat dans le chef de l'intercommunale vendeuse à une durée de 5 ans.

La question s'est posée de savoir si le législateur pouvait adopter une mesure dérogatoire à l'article 1660 du Code civil.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 18 mars 2004, avait cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Gand qui estimait que cette faculté de rachat prévue à l'art. 32 de la loi du 30 déc. 1970 devait respecter la limite des 5 ans fixée par l'art. 1660 du Code civil.

Pour la Cour de Cassation, le contexte dans lequel s'inscrit cette clause de faculté de rachat justifie la dérogation au Code civil compte tenu notamment des importants efforts financiers fournis par les pouvoirs publics pour acquérir, aménager et équiper les zonings industriels.

La Cour Constitutionnelle, dans un arrêt du 3 déc. 2008 a estimé que l'absence de limitation dans le temps du délai dans lequel la faculté de rachat peut être exercée, ne viole pas les principes d'égalité et de non-discrimination protégés par les art. 10 et 11 de la Constitution.

Pour la Région wallonne, la loi sur l'expansion économique de 1970 a été remplacée par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Un mécanisme similaire à celui de la loi de 1970 est prévu à l'article 21.

¹ P. 45.

2 N° 173/2008, M. Boes, Amén., 2009, p.118.

On connaît également ce mécanisme de vente avec faculté de rachat dans le cadre du Code du logement.¹ Avant la régionalisation de 1980, le Code du Logement avait été modifié par une loi du 2 août 1973 en vue d'inscrire un mécanisme de faculté de rachat limité toutefois à un délai de 5 ans, ce qui n'a guère de sens et ne se justifie juridiquement pas, comme nous l'avons vu.

Notons encore que l'ancienne Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT) adoptait le 28 février 1968 un avant-projet de loi foncière qui se proposait de généraliser l'utilisation du mécanisme de vente avec faculté de rachat².

La technique de la vente avec faculté de rachat permet aux pouvoirs publics qui cèdent leurs biens sous cette clause de contrôler l'usage que les nouveaux propriétaires vont en faire. Cela permet également d'assurer des rentrées financières équivalentes à celles que rapportent la vente pure et simple de biens appartenant au pouvoir public vendeur, ce que ne permet pas, en principe³, le recours à la cession en emphytéose ou en superficie. En revanche, cela ne constitue pas un mode de mise à disposition de biens à des conditions économiques avantageuses pour l'acquéreur sauf si l'on estime que l'on peut diminuer le prix de vente en raison précisément de la clause de rachat. »⁴

8.3.2 Propositions

Compte tenu de l'analyse ci-dessus, dans l'objectif de servir les intérêts des politiques du logement et de l'aménagement du territoire et, concernant cette dernière, de servir plus spécifiquement la lutte contre la rétention, la faculté de rachat sur le foncier cédé par les Autorités publiques pourrait être améliorée dans le sens suivant :

1. Toute cession de foncier par une autorité publique ou parapublique (la liste est arrêtée par le Gvt) doit obligatoirement comprendre : 1.- mention de ce à quoi l'acquéreur destine le bien ; 2.- une clause de rachat.
2. La faculté de rachat est d'une durée de 25 ans et vise les premiers et seconds propriétaires.
3. Si l'acquéreur souhaite vendre le bien nu ou bâti acquis de l'Autorité publique, il doit solliciter l'avis de cette dernière, laquelle possède le droit de racheter le bien (préemption).

8.4 PRATIQUER LE DELAI MAXIMAL POUR LE DEPOT DU PERMIS DE CONSTRUIRE

8.4.1 Problématique

La législation prévoit la péremption des permis d'urbanisme et d'urbanisation mais pas de délai obligatoire pour les déposer. Or, en termes de lutte contre la rétention foncière et de

1 Code wallon du Logement (version coordonnée 20 août 2010) : « Art. 49. §1er. Le Gouvernement fixe le mode de calcul du montant à rembourser par le bénéficiaire en cas de non-respect des conditions d'octroi de l'aide. Il tient compte du délai pendant lequel les conditions ont été respectées. §2. Lorsqu'une parcelle n'a pas été construite par un particulier dans le délai fixé par le Gouvernement, le bénéficiaire exerce sur cette parcelle un droit de rachat au prix payé par l'acquéreur, conformément aux articles 1660 à 1672 du Code civil. A défaut, il rembourse l'aide conformément au §1er. »

2 C.N.A.T., Avis de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/NBaT.6, 28 février 1968, p. 27.

3 Sauf si l'on recourt au mécanisme du rachat du canon.

4 Cf. annexes, p. 17-18, sur http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_09-10/TH4/Th4Annexe1RF.pdf

fluidité du stock foncier, imposer un délai maximum pour le dépôt d'une demande de permis peut parfois avoir du sens.¹

Le Sénat français a évoqué ce point en 2005 :

« Après l'adoption de ce texte, votre groupe juge utile que cette mesure² puisse être enrichie à l'occasion du futur projet de loi « Habitat pour tous », afin de prévoir un système d'exonération en fonction de la destination des terrains : totale si le terrain est destiné au logement social, partielle s'il s'agit d'opérations mixtes. A cet égard, votre rapporteur souligne l'importance qui s'attache au maintien du caractère réellement « social » des opérations visées. Ainsi estime-t-il qu'il convient d'être très précis sur la définition du logement social, sa durée dans le temps, et son périmètre d'application. **Enfin, il conviendra de s'assurer que le permis de construire soit déposé dans un délai maximum de 24 mois.** »³

Au Luxembourg, les auteurs du projet de « Plan sectoriel Logement » (2009) ont également proposé des mesures en ce sens.⁴

Encore faut-il identifier les cas où la mesure pourrait être utile et praticable !

8.4.2 Propositions

L'intention générale pourrait être de cet ordre :

« Toute opération de modification du plan de secteur pour du logement, toute cession de patrimoine foncier public ou toute libération de ZACC sera assortie de l'obligation pour l'acquéreur ou le propriétaire de déposer un permis d'urbanisme ou d'urbanisation dans un délai maximal de 24 mois. Le non respect entraîne l'annulation de l'acte. »

Cette intention devra cependant faire l'objet de précisions au cas par cas.

La faculté de rachat et la réversibilité de l'affectation contiennent déjà – en creux – le cas du permis non demandé : le fait que « les actes et travaux n'aient pas commencé de manière significative » dans le délai de cinq ans peut être l'élément juridique déclencheur du retour à l'état antérieur mais le fait de ne pas avoir demandé de permis va aussi enclencher la procédure de retour à l'état antérieur. Donc, ici, prévoir un délai de rigueur ne sera pertinent que s'il y a volonté de raccourcir le délai de réaction de l'Autorité. La clause de réversibilité ou de rachat devrait donc alors préciser :

« ... à commencer par le non dépôt d'une demande de permis d'urbanisme dans les 24 mois suivant l'acte... ».

Une autre approche consiste à traiter le problème en amont, c'est-à-dire à ne pas valider la nouvelle affectation si des garanties contractuelles ne sont pas données à l'Autorité. Nous prenons ici pour exemple le contenu du projet de « Pacte sectoriel Logement » (PSL) luxembourgeois, que nous avons analysé en octobre 2010 en écrivant :

« Dans ce but, le PSL formule les **prescriptions** suivantes :

- **Les nouvelles affectations de terrains** (« élargissements de périmètre ») ne sont possibles que si une construction immédiate est garantie.

¹ Cette mesure n'est pas à confondre avec « l'obligation de construire » que nous abordons plus loin et qui, elle, est une mesure curative visant des biens privés habilités planologiquement à accueillir de l'habitat mais qui, au grand dam des autorités publiques, en vertu de leur politique d'urbanisme, ne sont pas mis en oeuvre.

² L'exonération de taxe sur les plus-values pour les biens immobiliers cédés à des bailleurs sociaux dans le projet de loi sur les services à la personne.

³ T. REPENTIN, D. BRAYE (2005), Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2005. Cf. <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-4422.html>

⁴ Voir notre rapport d'octobre 2010, annexes.

- La base d'un « élargissement du périmètre » constructible **consiste en la conclusion de contrats (baux à construction¹) entre propriétaires fonciers et commune, qui régissent la mobilisation des surfaces constructibles nouvellement affectées** :
 - il faut prouver que le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie en ont immédiatement besoin pour construire,
 - ou que le terrain doit être proposé, preuves à l'appui, pour achat à la commune ou à un fonds public pour la construction de logements,
 - ou il faut conclure un contrat de droit privé entre la commune et le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie, fixant un (court) délai durant lequel le terrain doit être affecté à une construction.

L'accord contractuel doit prévoir une conséquence en cas d'inobservation, c'est-à-dire de non construction dans le délai fixé (par ex. annulation de l'affectation comme terrain à bâtir des logements, sans dédommagement).

Commentaire

Il s'agit donc ici d'une mesure renforçant la politique gouvernementale de lutte contre la rétention et la spéculation foncières. Une norme existe déjà depuis 1979, à savoir l'« obligation de construire ». L'obligation porte sur des terrains ayant déjà une affectation planologique « habitat » mais non mis en oeuvre. Ici, avec le « bail à construction », il s'agira de signer une convention lorsqu'il est question de changer l'affectation de la zone (du terrain) pour y permettre l'habitat ».

Dans les faits, vu l'obligation de contractualiser avec les propriétaires, cette disposition ne semble applicable que dans le cas d'une modification d'affectation du sol d'ampleur limitée.

Autre formule : il pourrait être imposé aux Autorités publiques de systématiser l'adoption de la clause suivante en cas de vente ou de cession via emphytéose ou droit de superficie :

« Toute cession d'immeuble non bâti ou d'immeuble bâti non améliorable grevé d'une faculté de rachat détenue par l'Autorité publique impose à l'acquéreur l'obligation de déposer une demande de permis d'urbanisme dans un délai de 24 mois. Le non respect entraîne l'annulation de l'acte. »

Dans le cas du patrimoine déjà constructible et détenu par le privé, il pourrait aussi être utile de pouvoir user d'une faculté permettant d'imposer un délai pour le dépôt d'une demande de permis et, partant, pour la mise en œuvre du foncier. Ce délai pourrait être imposé au propriétaire par l'entremise de « l'obligation de construire » que nous présentons plus loin, dans la partie « mesures curatives ».

8.5 PRATIQUER LA VENTE ASSORTIE D'UNE OBLIGATION DE CONSTRUIRE AVANT REVENTE

8.5.1 Problématique

Une autre mesure opérationnelle consiste à inscrire dans l'acte de vente l'obligation d'avoir construit avant revente. Ce qui est essentiellement une précaution prise contre la tentation de spéculer.

Cette disposition réglementaire existe en France, notamment. Là, elle s'applique à des échanges entre personnes privées. Par exemple en cas de mise en œuvre d'une ZAC.

Cette disposition n'est pas à confondre avec la « vente couplée », qui est, chez nous, une matière fédérale. Elle permet à un promoteur de vendre un terrain avec obligation de construire... avec tel ou tel entrepreneur. Il s'agit ici d'une technique commerciale dont il fut

¹ Le bail à construction luxembourgeois n'est pas à confondre avec le bail à construction français, lequel est, outre-Quévrain, l'équivalent de notre emphytéose.

un moment question de mettre fin via disposition normative. Mais, à ce jour, cette « vente couplée » semble toujours légale.¹

8.5.2 Suggestions

Nous avons proposé plus haut de systématiser la faculté de rachat et avons aussi abordé l'intérêt de l'imposition d'un délai pour introduire un permis d'urbanisme.

Dans le cas de la vente de propriété publique, la pratique de l'obligation de construire avant revente ne pourrait être utile que dans les cas où la faculté de rachat ne serait pas systématisée. Cette disposition pourrait aussi être activée dans le cas de la cession d'un bien en emphytéose.

Cette mesure, s'il elle était appliquée aux cessions entre privés, aurait comme effet d'attaquer de front la pratique de la spéculation foncière. Il s'agirait d'une révolution.

Cela nécessiterait de prévoir des accommodements possibles dans certains cas de figure.

1 Dans « Le terrain à bâtir » en Belgique (slsd) : « Le cas d'un terrain à bâtir avec obligation de construire : on parle dans ce cas de 'vente couplée'. La proposition de loi qui visait à interdire cette pratique a été enterrée. La vente d'un terrain à bâtir avec obligation de construire est donc tout à fait légale.» https://multimediafiles.kbcgroup.eu/ng/published/CBC/PDF/VK_TGA_Guide_habitation_04.pdf. En 2009, une nouvelle proposition de loi visant cette pratique a été introduite à la Chambre : Document législatif n° 4-1478/1, projet déposé le 28 octobre 2009 « Proposition de loi modifiant la loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction, visant à encadrer la vente couplée en matière immobilière. » Voir aussi l'article de Benoît KHOL (2005), *La vente couplée à l'obligation de construire: navigation en eaux troubles. Note sous Liège, 8 juin 2002*, dans *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2005, p. 1225-1229. Dans son « Rapport annuel 2010 », Bxl, 2010, p. 22, l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier en dit ceci : « *Matières Juridiques Fédérales. Les Ventes couplées - Fin octobre 2009, Madame Ch. Vienne a déposé une proposition de loi au Sénat réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction, visant à encadrer la vente couplée en matière immobilière. Lors de leur entretien au Parlement fédéral en avril 2010, les représentants de l'UPSI ont confirmé le point de vue que l'UPSI défend depuis de nombreuses années : l'UPSI accepte l'interdiction des ventes couplées uniquement hors champ d'application de la loi Breyne. Dans le cadre de leur accord de collaboration, l'UPSI et la Confédération Construction suivent ce sujet ensemble et partagent le même point de vue.* » http://www.upsi.be/documents/dossier/fr/rapportannuel_2010.pdf

9. MESURES INCITATIVES CONTRE LA RETENTION

9.1 AGIR VIA LA REFORME DU PRECOMPTE IMMOBILIER

Nous développons longuement ce point dans la partie « fiscalité foncière », à laquelle nous renvoyons.

Dans le cadre de notre note sur la réforme de l'impôt foncier, nous avons notamment analysé le cas du non bâti.

En synthèse, il nous semble que malgré les difficultés voire les impossibilités résultant des interprétations variables ou du peu d'intérêt du pouvoir fédéral, il importe et il est possible de mettre en place une fiscalité efficace sur le foncier.

Il s'agit à notre sens d'une condition *sine qua non* à l'élaboration d'une politique foncière en Région wallonne.

La valeur de transaction nous semble être une voie royale allant dans ce sens.

Peu importe que ce soit via une redéfinition du RC, une réforme de la taxe communale ou la mise en place d'un nouvel impôt foncier sur le patrimoine : réforme il doit y avoir pour, notamment, lutter contre la rétention, de manière préventive, incitative et curative.

A ce propos, en accord avec ce que suggère l'UVCW, il nous semble que la solution la plus pérenne et cohérente est la mise en place d'un nouvel impôt sur l'ensemble des biens immobiliers plutôt que le maintien du PRI de la taxe sur le non bâti.

En attendant la réforme du PRI, la réforme de l'actuelle taxe locale sur le non bâti telle qu'elle est discutée plus bas dans cette note semble être une bonne alternative.

En cas de volonté de réformer le PRI, notre recommandation est donc celle-ci :

- privilégier la mise en place d'un impôt foncier global sur le bâti et le non bâti,
- évaluer l'ensemble des biens à la valeur de transaction,
- utiliser un index basé sur l'évolution des valeurs de marchés,
- mettre en place en parallèle un observatoire de l'immobilier : celui-ci permettra notamment de définir au mieux l'indice à utiliser pour indexer l'impôt (en fonction des bassins immobiliers plus que des arrondissements),
- régionalisation maximale de l'impôt avec rétrocession aux collectivités.

9.2 AGIR VIA LE COUT DU « STOCKAGE FONCIER » : TAXER LE NON BATI

9.2.1 Introduction

Les terrains/parcelles non bâtis sont potentiellement soumis à plusieurs taxes.

L'impôt sur les biens immobiliers (le précompte immobilier) date de 1830 et est fixé sur base de la valeur locative fictive du bien et non la valeur vénale. Ce choix a, depuis, favorisé la rétention foncière voire parfois les mouvements spéculatifs :

« [...] en choisissant d'asseoir la taxe sur la valeur locative plutôt que sur la valeur vénale, le législateur de 1830 a favorisé les mouvements spéculatifs. En effet, la possession d'un terrain à

bâti, d'une valeur vénale importante, mais d'un faible intérêt locatif, n'est presque pas taxée au travers du précompte immobilier ».¹

La spéculation immobilière fait elle l'objet d'une taxe spécifique (la taxe sur les plus-values de vente immobilières, imposé au statut des revenus soumis à l'IPP) mais celle-ci, telle que calibrée par le législateur, est peu contraignante pour le contribuable propriétaire.

La troisième voie est la taxe locale sur le non bâti ou l'inoccupation, taxe que peuvent - ou non - prélever les communes.

Déjà existante en 1970, la taxe locale sur le non bâti existe aujourd'hui via l'art.160 du CWATUPE qui permet aux communes de taxer dans deux types de situations² :

- les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé,
- les parcelles non bâties situées dans une zone d'habitat « suffisamment équipée ».

Les communes ne peuvent donc pas taxer tous les terrains non bâtis destinés planologiquement à l'habitat. Et elles n'ont pas l'obligation de lever la taxe.

L'analyse faite par la CPDT en 2001 dressait le constat que la taxe ne servait pas l'objectif qui lui avait été assigné par le législateur :

« Par la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire³, le législateur a introduit la possibilité de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis. L'objectif initial de cette taxe était un objectif de politique foncière⁴ et d'incitation économique. Seul, cet instrument est insuffisant pour mener une politique foncière. Il s'agit en fait d'une « pierre ajoutée à un édifice beaucoup plus vaste et qui peut avoir des effets pour autant que le montant de la taxe soit suffisant »⁵. Elle devait tendre à « favoriser la vente de lots compris dans les lotissements ainsi que des terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement » (J. DE SURAY, 1974, p. 37). Comme nous le développerons par la suite, cet objectif est loin d'être atteint pour diverses raisons. »⁶

[...]

« Dans les faits, nous observons que l'objectif foncier de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis est loin d'être atteint pour plusieurs raisons, mettant ainsi en partie en échec toute politique d'aménagement actif. Un des buts à poursuivre est donc de rendre à cette taxe son objectif initial – à savoir « amener les propriétaires des terrains frappés par la taxe, à exposer réellement ceux-ci en vente et à les vendre, permettant ainsi la construction et une réalisation plus rationnelle des plans d'aménagement et des permis de lotir »⁷. La mise en vente de terrains pourrait en outre

¹ O. DUBOIS (2009), *Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? Évaluation 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 (1re partie)*, dans *Mouvement communal*, n°844, Janvier 2010, p. 28.

² Déjà en 1970, par la modification substantielle de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avait été introduite la possibilité pour les communes de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis. En 1973, le Service Communal de Belgique estimait que le minimum de la taxe sur les parcelles non bâties aurait dû être de 5.000 BEF par parcelle et par an (Service communal de Belgique, *La politique foncière et ses techniques*, Bruxelles, 1973, p. 44). Or, dans la circulaire ministérielle de 2005 actuellement en vigueur, le Ministre souhaite limiter l'action communale sur les propriétaires « rétenteurs » : « Je recommande un taux de 20 euros maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie et limité à 350 euros par terrain/parcelle non bâti(e). » Le DPFI flamand (2009) impose lui comme minimum un montant de 125 € par terrain à bâtir (art. 3.2.5).

³ Moniteur belge du 05/02/1971.

⁴ Rapport au Sénat, n° 525, session 1969-1970, p. 77-79.

⁵ Doc. Parl., Chambre, Session 1970-1971, 773/2, p. 43.

⁶ P. 22.

⁷ Rapport au Sénat, n° 525, session 1969-1970, p. 77.

bénéficier aux pouvoirs publics qui pourraient les acquérir à l'amiable ou au besoin en exerçant leur droit de préemption moyennant le respect de certaines conditions¹. Par la suite, si un système de vente à réméré est mis en place², l'autorité publique pourrait revendre les terrains ainsi acquis sous certaines conditions. Si ces conditions ne sont pas respectées dans un délai fixé, elle pourrait racheter le terrain ainsi vendu. A ce sujet, nous vous renvoyons au point suivant sur la vente à réméré. »³

Nous verrons par l'analyse faite plus loin sur la pratique communale actuelle que ce constat est encore d'actualité : seule une minorité de communes ont un « règlement-taxe », les montants sont parfois très symboliques, le contenu du règlement est parfois insuffisant voire illégal...

Aujourd'hui, le Gouvernement régional agit pour imposer aux communes l'application de la taxe sur les immeubles bâtis non occupés⁴ mais n'agit pas pour imposer et généraliser la pratique de la taxe sur les immeubles non bâtis.

Faut-il qu'il le fasse ?

Contrairement à la taxe sur les immeubles inoccupés, la taxe sur les immeubles non bâtis est *potentiellement* contre-productive en termes d'aménagement du territoire si elle est appliquée uniformément sur tout le territoire sur la seule base du critère d'affectation planologique du sol. Ce potentiel contre-productif a été relevé par la CPDT en 2001 dans le cadre de l'analyse fouillée qu'elle a faite de l'outil :

« Nous avons déjà critiqué cette taxe [sur les immeubles non bâtis] tant dans la théorie que dans sa pratique : elle ne sert pas véritablement une configuration des espaces urbains qui s'inscrit dans les principes du SDER mais lutte plutôt contre la rétention foncière et elle s'applique surtout aux terrains lotis qui, en principe, ne font pas l'objet de spéculation mais d'une réelle volonté de vendre (voir chapitre I, § 4). »⁵

Cette affirmation mérite d'être critiquée dans le sens où la lutte contre la rétention foncière – dans les lieux les plus adaptés à l'habitat durable s'entend – est bien un moyen de la politique foncière durable. Il n'empêche, il y a lieu d'écrire aujourd'hui comme en 2001 que la taxe, mal calibrée, peut être peu opérante voire contre-productive.

Dès lors, nous développerons ci-dessous comment la taxe pourra être conçue différemment qu'aujourd'hui pour servir une politique foncière en phase avec les objectifs du SDER et les principes généraux du développement territorial « durable ».

Ceci étant, au préalable, il faudra répondre à la question suivante : où la rétention est-elle concrètement un problème : là où il y a sous offre par rapport aux prévisions démographiques ou, plus restrictivement, là où la sous offre est constatée et qu'il s'agit d'une zone où l'Autorité (régionale et/ou locale) souhaite prioritairement voir s'établir la population ?

Nous verrons plus loin que la solution que nous préconisons vise à traiter le 2^e cas de figure.

9.2.2 Synthèse des recommandations de la CPDT en 2001

1 Cf. le point 2 sur le droit de préemption.

2 Cf. point 5 sur la vente à réméré.

3 P. 23.

4 Sur cette taxe du Code du Logement, voir par ex. *Les Echos du Logement*, 2005, n° 1, p. 1-15 et n°2, p. 9-24.

5 CPDT 2002, chapitre 5, p. 60.

La taxe sur les terrains non bâtis a été analysée de manière exhaustive en 2001 par la CPDT, dans le cadre plus général de la recherche sur la révision des plans de secteur.¹

En résumé, la CPDT a formulé les recommandations suivantes :

- Régionalisation de la taxe
« Vu ces larges disparités entre provinces, communes, systèmes de taxation, il serait dès lors préférable d'envisager une *régionalisation de la taxe*. Cette régionalisation permettrait une application de la taxe sur l'ensemble des communes de la Région wallonne. Elle uniformisera les taux existants actuellement – sans pour autant prévoir un système de taxation uniforme sur tout le territoire wallon – et par la même occasion mettrait ainsi sur un pied d'égalité les citoyens wallons quant au champ fiscal en matière de terrains à bâtir non bâtis. »²
- Abandon de la taxe sur les lotissements non périmés.
- Adoption d'un taux élevé dans les zones prioritaires (ZAD, centres urbains...) avec maintien d'une taxe, plus faible cependant, sur les zones non prioritaires.
- Adoption dans chaque commune d'un ordre de priorité d'urbanisation des zones d'habitat existantes sur le territoire communal. Choix confié aux communes elles-mêmes.
- Fixation d'un taux « assez important » mais pas « excessif » pour éviter la répercussion du montant dans le prix de vente. Montant non déterminé par la CPDT.
- Progressivité dans le temps du montant.
- Non application aux terrains propriétés des autorités publiques (régie communale autonome ou non, intercommunale, SLW...).
- Affectation des recettes à un « fonds foncier » à créer. Avec possibilité « d'indemniser les communes de leur perte de recettes en leur octroyant un subside si elles prennent des mesures tendant à réaliser la politique foncière menée par la Région ». ³

9.2.3 Base légale actuelle

L'article 160 du CWATUPE :

« Art. 160. § 1er. Les communes sont autorisées à établir, outre les centimes additionnels au précompte immobilier :

1° une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé;

2° une taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés dans les zones 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 en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.

§ 2. Sont dispensés :

a. de la taxe visée au paragraphe 1er, 1°, les propriétaires d'une seule parcelle non bâtie à l'exclusion de tout autre bien immobilier ;

b. de la taxe visée au paragraphe 1er, 2°, les propriétaires d'un seul terrain non bâti à l'exclusion de tout autre bien immobilier ;

c. de l'une et l'autre taxes, les sociétés régionales et agréées ayant pour objet la construction de logements sociaux.

1 CPDT, *Thème 1.4. Evaluation des besoins et des activités – Problématique de leur localisation : politique foncière*, septembre 2001, p. 22-42.

2 P. 26.

3 P. 30.

La dispense prévue aux lettres a et b ne vaut que durant les cinq exercices qui suivent l'acquisition du bien. Elle vaut durant les cinq exercices qui suivent l'entrée en vigueur du règlement taxe, lorsque le bien est déjà acquis à ce moment.

§ 3. La taxe visée au paragraphe 1er, 1°, n'est pas applicable aux parcelles qui, en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme, ne peuvent être affectées actuellement à la bâtisse.

La taxe visée au paragraphe 1er, 2°, n'est pas applicable aux terrains sur lesquels il n'est pas permis de bâtir en vertu d'une décision de l'autorité ou lorsqu'il n'est pas possible de le faire ou lorsque les terrains sont effectivement utilisés professionnellement à des fins agricoles et horticoles. »

Quant à la circulaire budgétaire 2011, elle fournit les recommandations suivantes :

« 040/367-09 : Parcelles et terrains non bâtis (taxe directe)

Cette taxe 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, en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.

Je recommande un taux de 20 euros maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie et 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 à 405 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, les montants des maxima cités ci-dessus sont portés à 60 euros et 1.500 euros.¹

Lorsqu'une parcelle jouxte la voirie de deux côtés, seul le plus grand côté est pris en considération pour le calcul de l'imposition.

La taxe est due dans le chef du propriétaire lotisseur à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de la délivrance du permis de lotir ou d'urbanisation et elle frappe les parcelles non bâties qui n'ont pas encore trouvé acquéreur à cette date. La taxe est due dans le chef de l'acquéreur des parcelles à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de leur acquisition à la condition que les parcelles acquises soient toujours non bâties à cette date.

Les communes sont priées de se référer à l'article 160 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine pour plus de précisions sur les conditions légales dans lesquelles cette imposition peut être levée.

L'arrêt de la Cour de Cassation du 29 mars 2001 déclarant illégale une taxe communale établie à un taux forfaitaire unique m'incite à préconiser à prévoir une modulation du taux de la taxe en fonction du nombre de mètre courant de façade à front de voirie.

Au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêts n° 18.030 et 18.296) selon laquelle il s'agit de deux taxes différentes pouvant être votées individuellement, je recommande aux communes de voter un règlement spécifique à chaque objet et de scinder, à l'intérieur de ce même article budgétaire les recettes provenant de la taxe sur les parcelles non bâties de celles provenant de la taxe sur les terrains non bâtis. »²

Au sujet de ce problème d'illégalité du taux forfaitaire, la Commune de Beauraing a précisé en 2007, dans son règlement taxe :

« Exercice 2007 à 2012 : Taxe sur les parcelles non bâties faisant partie d'un lotissement non périmé. CDU - 1.713.112.6 - Point n° 5 A. Le Conseil Communal,

¹ Par comparaison, en 1997, la recommandation était la suivante : « La taxe est de 500 francs maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie et limitée à 10 000 francs par parcelle non bâtie. Lorsque la parcelle est située dans les limites d'une zone protégée, en vertu des articles 309 à 322 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, les montants des maxima cités ci-dessus sont portés à 2 000 francs et 50 000 francs »

² Moniteur belge, 12.10.2010 – Ed. 2, p. 61276-61277.

Vu le courrier du 24 janv. 2007 par lequel l'autorité de tutelle nous informe de la non approbation par le Collège Provincial du Conseil Provincial de Namur de la délibération du 20 décembre 2006 établissant pour les exercices 2007 à 2012 inclus, une taxe communale sur les parcelles non bâties faisant partie d'un lotissement non périmé.

Vu l'arrêt de la Cour de Cassation du 29 mars 2001 qui stipule non conforme le règlement de taxe qui établit une taxe annuelle au taux unique et forfaitaire sur toute parcelle non bâtie située dans un lotissement non périmé, sans avoir égard, des lors, à des éléments objectifs, telles la valeur, la superficie ou la situation de ladite parcelle ; »¹

La Cour de Cassation résume son arrêt par ces mots :

« N'est pas conforme à la règle de l'égalité des Belges devant la loi contenue dans l'article 10 de la Constitution (1994), à celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges contenue dans l'article 11 de la Constitution (1994) ainsi qu'à celle de l'égalité devant l'impôt contenue dans l'article 172 de la Constitution (1994), le règlement-taxe communal qui établit une taxe annuelle au taux unique et forfaitaire sur toute parcelle non bâtie située dans un lotissement non périmé, sans avoir égard, dès lors, à des éléments objectifs, telles la valeur, la superficie ou la situation de ladite parcelle (1). »

Certaines communes, aujourd'hui, taxent toujours de manière forfaitaire.

La circulaire budgétaire est laconique sur ce point et, à la lire, elle considère que le caractère illégal d'une taxation à prix forfaitaire unique peut être résolu par l'adoption d'une taxe au mètre courant.

Ceci pose question : cette taxation au m/courant est-elle suffisante pour se conformer à l'avis de la Cour de Cassation qui parle, elle, d'éléments objectifs comme la valeur, la superficie ou la situation de la dite parcelle ?

9.2.4 L'usage qu'en font les communes wallonnes en 2010

9.2.4.1 Les communes agissant

Cette taxe, votée en 1962, avait pour vocation clairement exprimée de lutter contre la rétention foncière. Est-ce encore le cas aujourd'hui ?

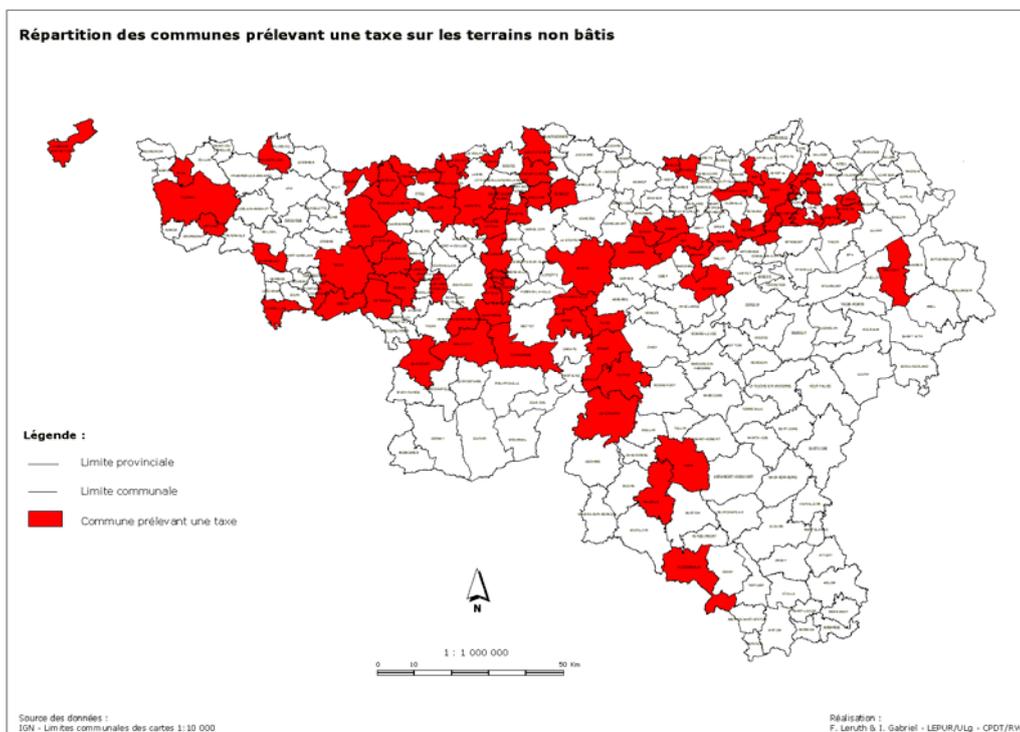
En 2001, la situation était décrite comme suit par la CPDT :

« Selon les budgets 1999, nous observons d'ailleurs que seules 74 communes wallonnes disposent d'un règlement taxe sur les terrains à bâtir non bâtis. En outre, en raison des difficultés d'application de la taxe en dehors des lotissements, la plupart de ces 74 communes ne prélèvent que la taxe sur les parcelles non bâties situés dans un lotissement non périmé. Rappelons toutefois que l'article 151 du CWATUP prévoit la tenue d'un inventaire des terrains non bâtis en zone d'habitat dans ou hors lotissement. Dans la pratique, très peu de communes tiennent cet inventaire faute de moyens [...] »²

1 Extrait du registre aux délibérations du CC de Beauraing en date du 1er mars 2007. Cf. <http://mrw2.wallonie.be/dgpl/rtaxes/pdf%5C2007P1%5C00002195.pdf>
http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision?justel=F-20010329-12&idxc_id=181997&lang=fr

2 Voir 2001, p. 22-42.

« Actuellement, seules 74 communes wallonnes (28 % du total) disposent d'un règlement-taxe sur les terrains à bâtir non bâtis (fig. 7). On la retrouve principalement dans certaines zones de forte pression foncière (Brabant wallon, périphérie liégeoise) et dans l'axe industriel, y compris son hiatus namurois. »¹



Fin décembre 2010, la pratique est la suivante² :

- aucune taxe : 170 communes (65%)
- uniquement la taxe « lotissement non périmé » : 72 communes (27,5%)
- les deux taxes : 20 communes (7,6%) : 3 en Brabant wallon, 9 en Hainaut, 4 à Liège, 3 à Namur et 1 au Luxembourg.³

Des 39 communes HT+ (forte pression), seules 3 prélèvent les 2 taxes.

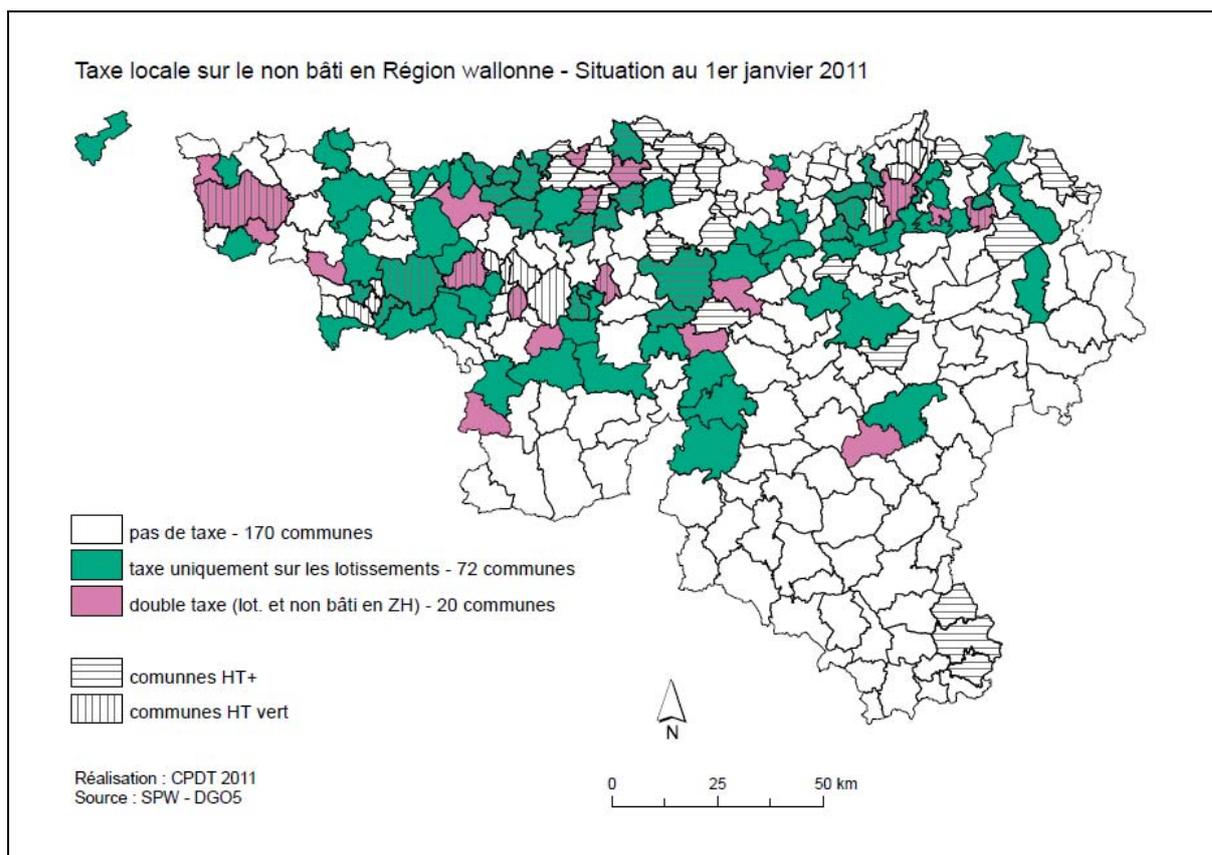
Des 30 communes HTvert, seules 6 prélèvent les 2 taxes.

La carte ci-dessous spatialise ces informations.

1 O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL, *Révisions des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, Namur, MRW, 2002, p. 41 (Collection CPDT Etudes et Documents, 2).

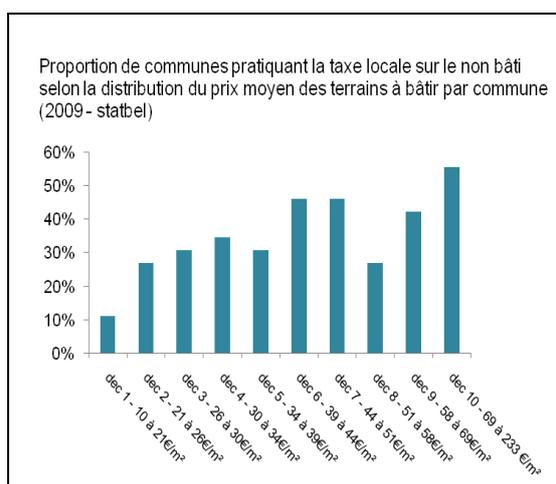
2 Nous utilisons pour cette partie les données reçues en janvier 2011 de la DGO5, dans laquelle nous avons constaté par hasard quelques erreurs.

3 Chaumont-Gistoux, Rixensart, Antoing, Bernissart, Braine-le-Comte, Estaimpuis, Fontaine-L'Evêque, Ham-Sur-Heure-Nalinnes, La Louvière, Sivry-Rance, Tournai, Geer, Liège, Olne, Verviers, Gesves, Sambreville, Yvoir, Tenneville, Court-Saint-Etienne.



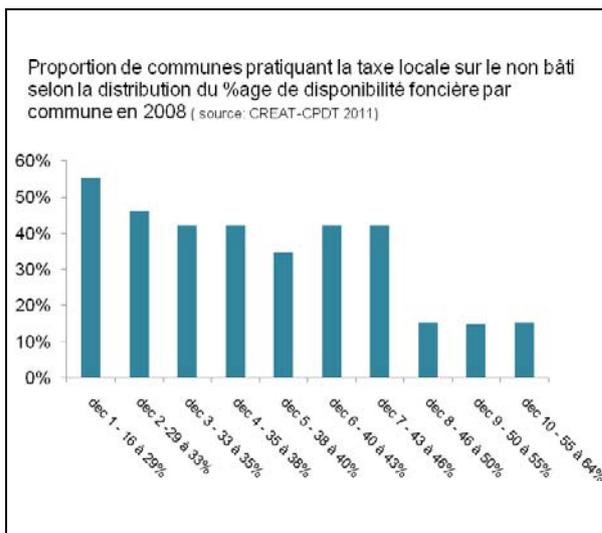
Dix ans après l'étude CPDT 2001, le constat à dresser en 2011 est fort identique : la taxe est toujours faiblement activée (65 % n'agissent pas, contre 72 % en 2000) et, lorsqu'elle l'est, c'est toujours essentiellement sur les lotissements non périmés. Seul 7 % des communes activent les 2 taxes.

A titre informatif, nous fournissons ci-dessous trois tests de croisement de données.



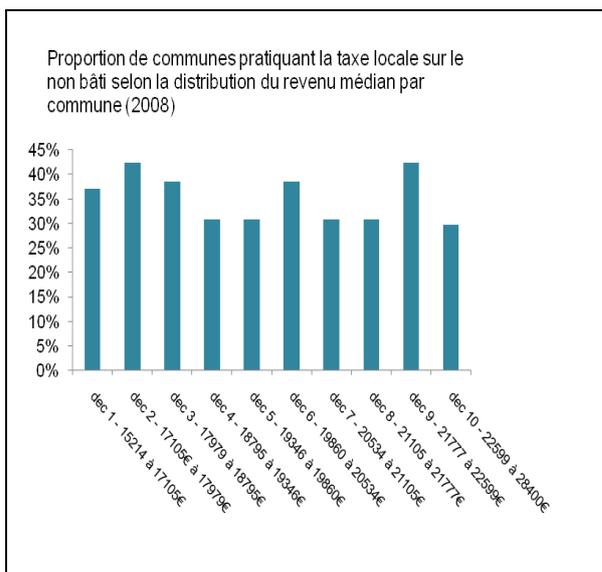
Les données ci-dessus semblent montrer qu'il y a une corrélation entre le prix des terrains dans une commune et sa tendance à appliquer la taxe foncière. Les proportions d'application dans les communes les plus chères sont en général les plus élevées. Les variations d'un décile à l'autre sont importantes : seuls 11% des communes du 1er décile (les 10% les moins chères) appliquent la taxe alors que 56% du dernier décile le font.

La relation n'est pas parfaite mais la tendance est bien perceptible.¹



Au vu de ce deuxième graphique, on peut conclure qu'il existe un lien inversement proportionnel entre la disponibilité foncière d'une commune et l'application qu'elle fait de la taxe. Les communes qui ont le plus de disponibilité sont proportionnellement celles qui appliquent le moins la taxe, et inversement.

Les variations d'un décile à l'autre sont importantes : entre 15% pour les trois derniers déciles (les communes où la disponibilité est la plus importante) et 56% pour le 1^{er} décile.



Dans ce troisième cas, il ne semble pas y avoir de lien entre le revenu médian des citoyens d'une commune et la tendance des pouvoirs locaux à appliquer la taxe locale sur le non bâti.

Par ailleurs, les proportions d'application de la taxe varient assez peu d'un décile à l'autre : entre 32 et 47% des communes appliquent la taxe.

9.2.4.2 Les modes de taxation

¹ Notons que nous nous sommes basés sur les prix moyen/m² par commune uniquement pour 2009. Il serait utile de répéter l'exercice avec des données lissées pour éviter un éventuel biais lié au faible nombre de transaction et aux potentielles données erronées qui influenceraient les moyennes.

La grande majorité des communes a choisi la taxation par mètre courant à front de voirie (mc). Quelques communes (7) taxent uniquement par forfait par parcelle, malgré la recommandation ministérielle de 2005 de ne pas le faire. Six communes activent la surtaxe en « zone protégées » (cf. ci-dessous). Certaines prévoient une surtaxe pour cause particulière : par exemple triplement de la taxe en cas de présence de panneaux publicitaires sur la parcelle.¹ Quelques communes fixent le montant sur base de classe de taille (par exemple : 5€ en dessous de 50 m, 125 au dessus ; ou 50, 100 ou 150 € suivant la superficie ; ou de 6 m à 12 m : 100 €, de 12 m à 18 m : 150 € et au-delà 300 €).

9.2.4.3 Les taux pratiqués

Les écarts de montants sont très importants : de 2,5 € le mc à Nandrin et Blégny (ici avec un montant maximum de 60 € par an par parcelle !) à 23,22€ voire 69,67 à Liège. Seules trois communes dépassent le taux recommandé par la circulaire ministérielle, qui est de 20 € m/c et 350 € maximum. Trente-trois communes adoptent ces taux maximums recommandés.

9.2.4.4 Les montants perçus

	Montants taxe non bâtis en Région wallonne (€)				
	2000 ²		2010 ³		2000-2010
	Nbr communes	Montant	Nbr communes	Montant	
Brabant wallon	15	454.617	15	351.108	- 23%
Hainaut	26	386.881	31	519.667	+ 34%
Liège	22	352.620	28	443.286	+ 26%
Luxembourg	3	65.692	2	82.000	+ 25%
Namur	10	239.878	12	312.816	+ 30%
Total RW	76	1.499.688	88	1.708.877	+ 11%

9.2.5 Ne rien faire par crainte des « effets de prix » ?

La CPDT 2001 a traité la question de la hausse des prix que pourrait provoquer la taxe sur la rétention en écrivant ceci :

« 4.6. LES EFFETS PERVERS DE CETTE TAXE

Pour obliger les propriétaires, soit à bâtir eux-mêmes leur parcelle, soit à la vendre à quelqu'un qui est disposé à construire, le montant de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis doit être assez élevé. Toutefois, cet impôt peut se voir être inclus dans le prix de vente du terrain (HAUMONT, 1990, p. 471) et ce sera donc l'acheteur qui au final, paiera la taxe. Ce comportement impliquera une augmentation des prix des terrains à bâtir rendant ainsi les parcelles plus difficiles à vendre.

L'efficacité de cette taxe est en fait fonction de l'état des marchés :

- « Dans un marché en pleine effervescence, tant que les hausses du marché compensent le montant de la taxe, le lotisseur taxé peut geler les terrains. Au moment où les hausses deviennent

1 Cas de Liège. Pour information, cette commune a enrôlé les montants suivants en 2010 : 64 parcelles taxées pour un montant de 35.314,4 € ; 41 terrains pour 66.690,83 €.

2 Cf. CPDT 2001, p.24. Source DGPL 2001.

3 Source : DGO5, janvier 2011.

inférieures à la taxe, le lotisseur peut vendre les terrains en récupérant le montant de la taxe à charge des acheteurs » (HAUMONT, 1990, p. 472). Dans une telle situation, la taxe atteint son objectif mais le prix des terrains augmente rendant ainsi l'accès à la propriété encore plus difficile.

– Si maintenant les propriétaires de terrains sont obligés de ne pas dépasser un certain niveau de prix pour pouvoir vendre leur terrain, la taxe, si son montant est suffisamment élevé, aura comme effet d'inciter les propriétaires à vendre. L'objectif d'éviter le gel de terrains est ainsi rempli et les prix du marché n'ont pas augmenté puisque si ces derniers sont trop élevés, le propriétaire ne trouvera pas d'acheteurs et sera toujours obligé de payer la taxe. Les acheteurs n'en subiront donc pas les conséquences.

– Et enfin, dans un marché où une offre importante fait face à une demande stagnante, la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis aurait d'abord comme effet de diminuer les prix de vente des terrains à bâtir dans le but d'augmenter la demande. Si maintenant, celle-ci n'augmente pas, la taxe ne remplit donc pas son objectif de polit. foncière et ne constitue plus qu'une rentrée fiscale supplémentaire (HAUMONT, 1990, p. 472-473).

A l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de s'avancer sur l'état des marchés fonciers.

Ces marchés varient d'une part, dans le temps – la situation dans les années 60 n'est plus celle d'aujourd'hui - et d'autre part, dans l'espace. Il a d'ailleurs été dégagé dix bassins fonciers, fonction du prix des terrains et de leur densité, sur base des « petites annonces immobilières »¹. Nous observons que les caractéristiques de ces bassins varient d'un bassin à l'autre et que dès lors, une politique uniforme sur tout le territoire n'aurait aucun sens. En fonction du type de bassin, certains outils devront être privilégiés par rapport à d'autres. Ainsi, si nous prévoyons une régionalisation de cette taxe, celle-ci devra pouvoir d'une part, s'adapter aux caractéristiques foncières de chaque région et, d'autre part, évoluer dans le temps. »

Encore faut-il que hausse il y ait. La hausse des prix du foncier en cas de mesure publique est souvent crainte, évoquée. Elle ne se produit pas nécessairement, ce que montre par exemple une récente étude analysant l'impact sur les prix de l'immobilier de la ligne 3 du tram parisien.² Ce que nous avons aussi relevé dans notre analyse de l'imposition de « charges d'urbanisme en logement » en France (cf. notre note charges d'urbanisme en logement, ici même).

Dès lors, à la question « Faut-il craindre que la taxe soit répercutée sur le prix de vente ? », il y a lieu de répondre : peut-être, mais pas nécessairement.

Mais, à cette question et à sa réponse, il faut ajouter une autre question : de deux maux – la hausse des prix ou la rétention -, contre lequel faut-il agir en priorité lorsque l'on élabore une politique foncière ?

Que la taxe empêche certains ménages modestes ou de la classe moyenne d'acquérir une parcelle vierge pour y construire du neuf (ou de l'acquérir d'un promoteur) est-il un argument suffisant pour abandonner la lutte contre la rétention qui, elle, bien organisée, aura l'avantage de diminuer le coût sociétal (à court, moyen et long terme) de la désurbanisation, avantage qui se mesure aussi en coûts financiers non négligeables ?

La très hypothétique incidence négative de la taxe sur la capacité de certains types de ménages à acquérir serait donc socialement et pragmatiquement acceptable si l'on considère que la lutte contre la rétention foncière est une priorité d'intérêt supérieur. Pourvu que l'action soit menée dans certaines zones spécifiques qualifiées de prioritaires pour la localisation des fonctions.

1 Cf. chapitre VII du même rapport.

2 D. NGUYEN-LUONG, E. BOUCQ, *Évaluation de l'impact du T3 sur les prix de l'immobilier résidentiel - Rapport final*, février 2011, 100 p.

Il faut d'ailleurs rappeler ici que les situations où il y a non interventionnisme sur la hausse des prix proprement dite mènent petit à petit l'Autorité politique à l'examen de nouvelles mesures pour prendre elle-même en charge une partie des effets de cette hausse des prix.¹

9.2.6 Sans réforme du PRI : les principaux critères de taxation susceptibles d'évoluer

Si la réforme PRI évoquée ci-dessus n'avait pas lieu, ou en attendant qu'elle soit mise en place, il y a lieu d'examiner les différents points d'amélioration de la taxe actuelle.

Voici ci-dessous un examen des principaux éléments à prendre en compte dans le cadre d'une amélioration de l'existant.

9.2.6.1 Statu quo, inciter, régionaliser ?

Nous avons relevé en étudiant la pratique actuelle des communes que :

- la taxe n'est souvent pas appliquée alors que la rétention est présente presque partout,
- la taxe, là où elle est activée, est parfois voire souvent avant tout un moyen de recettes supplémentaires plutôt qu'un outil de lutte contre la rétention,
- les modes de taxation et les taux choisis par les communes ne sont pas toujours ceux que recommande le Gouvernement.

Par ailleurs, la liberté laissée aux communes engendre des phénomènes de concurrence.

S'il s'avère que la lutte contre la rétention est une priorité politique, il est souhaitable de voir la situation actuelle évoluer.

Les subsides régionaux de l'ancrage communal ne sont octroyés que si la commune applique une taxe sur les immeubles non occupés. Est-il intéressant d'exercer la même pression concernant la taxe sur le non bâti ? Nous jugeons que oui, pourvu que la taxe soit « calibrée » pour être active là où il y a lieu de densifier et de localiser l'habitat.

Obliger les communes à taxer n'est juridiquement pas aisé.

Plutôt que d'imposer l'obligation aux communes de percevoir cette taxe, la Région peut faire le choix de la percevoir elle-même. Ce que recommandait la CPDT en 2001 :

« Nous proposons de régionaliser cette taxe - ce qui permettrait son extension à l'ensemble du territoire - tout en maintenant uniquement la taxe sur les terrains situés hors lotissement. Pour cela, il faudrait organiser l'inventaire des terres à bâtir non bâties, ce qui devrait être plus aisément faisable lorsque l'ensemble des planches cadastrales seront informatisées. »

Aujourd'hui, l'identification des parcelles non bâties ne pose plus vraiment de problème. Il s'agit dans les faits de recouper des informations planologiques avec les données cadastrales. La Région pourrait procéder elle-même à l'identification des parcelles soumises à taxation et la faire valider par la commune. L'opération pourrait aussi rester entièrement au sein des communes, celle-ci ayant alors pour mission d'exécuter la décision régionale de taxer telle ou telle partie du territoire communal.

Cette faculté que s'accorderait la Région lui permettrait de faire des choix sur les zones où la pression doit être exercée tout en adaptant les taux aux prix des marchés fonciers locaux et aux nouvelles pratiques qui se mettraient en place. Par exemple, aujourd'hui, en cas d'adoption des noyaux d'habitat, le Gouvernement n'a pas la possibilité d'obliger les communes à appliquer la taxe dans ces zones et à y appliquer un taux très élevé. Sauf à

¹ Par exemple la proposition de décret introduite par M. Stoffels et consorts le 8 juin 2010 visant à faciliter l'accès au logement acquisitif en zone à forte pression immobilière et en noyau d'habitat par une fiscalité équitale. En l'occurrence via un rehaussement du plafond d'exonération (x 1,35).

conditionner un subside à la mise en œuvre de la taxe, comme c'est le cas pour la taxe sur les immeubles inoccupés. Le Gouvernement ne peut agir pas plus agir dans le cas de l'adoption dans le SSC d'un ordre de priorité dans les zones d'habitat.

En Flandre, le DPFI prévoit que les communes sont obligées d'appliquer la taxe lorsque, trois années durant, une « sous offre structurelle » est constatée (différence entre les besoins en logement et l'offre en terrains/parcelles).¹ Et celles qui ne sont pas dans ce cas peuvent elles aussi activer la taxe. C'est donc là une approche sans conteste toute autre que celle que nous connaissons en Région wallonne, orientée en Flandre vers un maximum de pression pour libérer le foncier nécessaire aux objectifs de la politique du logement.

La régionalisation de la taxe – justifiée par la volonté de la voir servir une politique foncière à mettre en place – imposera de faire le choix de redistribuer ou non le produit perçu aux communes (voir plus bas). Avec la possibilité de répartir le produit de la taxe sur base de principe autre que le lieu de taxation.

Une formule intermédiaire consisterait à modifier le CWATUPE pour que la Région puisse elle aussi intervenir, en surplus de l'action communale ou par défaut. Cette solution nous semble cependant dans la pratique susceptible de poser des problèmes en cas de désaccord entre la Région et la Commune sur les lieux et les taux de taxation à adopter.

9.2.6.2 Taxer au m², au m/courant à front de voirie, à la valeur vénale... ?

Nous avons vu par la proposition de réforme du PRI que la formule à privilégier est de taxer le non bâti constructible sur base de la valeur vénale ou de transaction.

Tant que cette réforme n'est pas adoptée, faut-il maintenir la recommandation de taxer au mètre courant à front de voirie ?

Nous avons révélé que certaines communes continuent à taxer au même montant toutes les parcelles. Or l'arrêt de la Cour de Cassation précise que n'est pas légal « **le règlement-taxe communal qui établit une taxe annuelle au taux unique et forfaitaire sur toute parcelle non bâtie située dans un lotissement non périmé, sans avoir égard, dès lors, à des éléments objectifs, telles la valeur, la superficie ou la situation de ladite parcelle** ». **La taxation au m/courant à front de voirie n'étant peut-être pas comprise dans l'acception de la Cour de Cassation.**

Nous avons aussi relevé en Flandre la possibilité d'opter pour différents modes de taxation (mètre courant ou m²) et au Luxembourg une taxation au m².

Une taxation par m² pourrait être en partie plus équitable, qu'elle limite ou non le calcul de la taxe aux x premiers mètres de profondeur.

9.2.6.3 Adopter une progressivité (par quelques paliers) du montant ?

Envisagée isolément de toute autre mesure existante, la taxe pourrait prévoir la progressivité du montant sur base du nombre d'années de rétention.

Le règlement taxe de Liège agit déjà dans ce sens : il prévoit que, après deux ans de taxation, le montant est doublé.

¹ Concrètement, le DPFI impose la première année l'activation de la taxe sur les terrains. Ensuite seulement sur les parcelles en ZH : « *In het geval van een structureel onderaanbod is de gemeente verplicht om vanaf het eerstvolgende kalenderjaar na de laatste meting een activeringsheffing in te voeren. In eerste instantie gaat het om een heffing op onbebouwde kavels. Als tijdens het tweede en het derde jaar van de heffing op onbebouwde kavels opnieuw (minstens eenmaal) een structureel onderaanbod wordt vastgesteld, is de gemeente verplicht om vanaf het eerstvolgende kalenderjaar na de laatste meting ook een heffing op onbebouwde bouwgronden in woongebied te hanteren. De verplichting geldt telkens voor een termijn van drie heffingsjaren.* » cf. <http://www.rwo.be/Default.aspx?tabid=12422>, consulté le 29 août 2011.

Mais cela pose potentiellement problème. Tant du point de vue juridique que du point de vue de l'équilibre général à atteindre entre les différentes mesures d'imposition du foncier.

Parce qu'elle est facultative et en quelque sorte une taxe additionnelle, la taxe locale sur le non bâti est celle qui doit et devra s'adapter à l'existant : impôt sur les plus-values de vente, précompte immobilier et peut-être, dans le futur, la plus-value sur changement d'affectation si elle était adoptée.

Une méthode peut être d'augmenter la taxe progressivement au fil du temps, par quelques paliers, ce que font certaines communes flamandes.¹

Ainsi, dès l'annonce de l'application, le propriétaire sait que la pression va augmenter progressivement et qu'il n'a d'autre issue que de mettre en œuvre son terrain ou de le céder. Le propriétaire du terrain, sachant dès le départ que la taxe va augmenter, aura eu le temps de s'adapter à la nouvelle donne et de prendre les mesures ad hoc pour voir son bien acheté, au besoin en adaptant ses prétentions financières à la loi de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au prix - bas dans ce cas-ci - du marché foncier local.

Cette progressivité et de manière générale un montant de taxation important imposent cependant de réfléchir à la nécessité d'accorder au propriétaire une possibilité de prouver qu'il a entrepris les démarches adaptées à la vente de son bien et donc d'être dispensé de la taxe.

9.2.6.4 Maintenir la recommandation d'un montant maximal ou minimal ?

La circulaire ministérielle en usage recommande un montant maximum de 350 €, quelle que soit la taille du terrain.

« **040/367-09 : Parcelles et terrains non bâtis.**

[...] Je recommande un taux de 20 euros maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie et limité à 350 euros par terrain/parcelle non bâti(e). »

Cette limitation semble laisser supposer que la mesure est à visée budgétaire et non pas d'aménagement du territoire ou de la politique du logement. Si cette limitation est recommandée pour ne pas que la taxe soit répercutée par les propriétaires dans le prix de vente, le risque est grand de voir la taxe ne pas atteindre son but de lutte contre la rétention.

Nous traiterons ce point ci-dessous.

A titre de comparaison, le GDL impose un maximum de 15 €/m².

En Région wallonne, seules quelques rares communes n'ont pas suivi la recommandation ministérielle.

Quoiqu'il en soit, il y a manifestement un problème d'équité dans cet aspect de la mesure car les grandes parcelles ne sont pas taxées en proportion de leur grandeur, malgré le calcul sur

1 C'est le cas à Dixmude : « Art. 5 - §1. Het bedrag van de belasting bedraagt :

- 0,75 euro per vierkante meter oppervlakte van het onbebouwd perceel, met een minimum van 250 euro per onbebouwd perceel indien de oprichting niet is aangevat op 1 januari van het belastingjaar.

- 1 euro per vierkante meter oppervlakte van het onbebouwd perceel, met een minimum van 330 euro per onbebouwd perceel indien op 1 januari van het belastingjaar de bouwgrond of kavel meer dan één jaar onbebouwd is gebleven.

- 1,25 euro per vierkante meter oppervlakte van het onbebouwd perceel, met een minimum van 415 euro per onbebouwd perceel indien op 1 januari van het belastingjaar het onbebouwd perceel meer dan twee jaar onbebouwd is gebleven.

- 1,50 euro per vierkante meter oppervlakte van het onbebouwd perceel, met een minimum van 500 euro per onbebouwd perceel indien op 1 januari van het belastingjaar het onbebouwd perceel meer dan drie jaar onbebouwd is gebleven. » http://www.diksmuide.be/file_uploads/9562.pdf

base des « m courant à front de voirie », censé se justifier par le fait que cette méthode tient compte de l'importance de la jouissance des infrastructures publiques.

Ce plafond identique recommandé pour toutes les communes pose également problème dans le fait qu'il ne tient pas compte des différences des marchés fonciers locaux (prix, disponibilité foncière, sous offre).

La Flandre a elle une attitude différente, recommandant un minimum plutôt qu'un maximum¹, ce que stipule ainsi le DPF1 de 2009 en son article 3.2.5 :

« CHAPITRE 2. — *Redevance d'activation. Section 1re.* — Autorisation. Article 3.2.5

§ 1er. Les communes libèrent des sites d'habitat potentiels et combattent la spéculation foncière. A cette fin, les conseils communaux sont autorisés à lever un impôt annuel, levé sur des terrains à bâtir nus situés en zone d'habitat ou des lots nus, compte tenu des règles minimales suivantes :

1° lorsque la redevance d'activation est fixée à un montant par mètre courant de longueur du terrain à bâtir ou du lot attenant à la voie publique, la redevance s'élève au moins à 12,50 € par mètre courant ;

2° lorsque la redevance d'activation est fixée à un montant par mètre carré de superficie du terrain à bâtir ou du lot, la redevance s'élève au moins à 0,25 € par mètre carré ;

3° dans tous les cas, une redevance minimale de 125 € est appliquée par terrain à bâtir ou par lot.

Dans la même commune, on peut lever tant une redevance d'activation sur des terrains non bâtis dans une zone d'habitat que sur des lots non bâtis.

§ 2. Les montants visés au § 1er, alinéa deux, sont liés à l'évolution de l'indice ABEX et correspondent à l'indice du mois de décembre 2008. Ils sont adaptés le 1er janvier de chaque année à l'indice ABEX du mois de décembre précédant l'adaptation. »

Il y a lieu, selon nous, de modifier la manière de taxer pour éviter ce traitement inégalitaire.

Afin qu'elle serve la politique d'aménagement et/ou du logement, et pas seulement la politique budgétaire, il y a lieu de fixer des montants minimum et de proscrire la recommandation d'un plafond par unité taxée.

9.2.6.5 Quelles exemptions ?

Le CWATUPE prévoit des exemptions auxquelles il ne nous semble pas nécessaire d'apporter des modifications, si ce n'est concernant l'exemption portant sur les parcelles effectivement à usage agricole ou horticole, ce que nous avons déjà abordé plus haut.

D'avoir parcouru quelques uns des règlements taxe en vigueur², nous avons constaté que certaines communes prennent l'initiative d'ajouter des exemptions à celles déjà prévues par le CWATUPE. C'est par exemple le cas des communes de Liège et de Braine-le-Comte³, qui exemptent les parcelles qualifiées de « jardins d'agrément », ce qui n'est par contre par le cas, par exemple, de Tournai, La Louvière, Rixensart, Antoing, Chaumont-Gistoux, Estaimpuis, Fontaine-L'Évêque, Sivry-Rance, Geer, Olne...

¹Un exemple parmi d'autres : celui de la taxe à Lokeren, qui vise les zones d'habitat et d'industrie : « Art. 4. §1 – Het bedrag van de belasting wordt vastgesteld op : 1. 0,50 EUR per m² kaveloppervlakte met een minimum aanslag van 250,00 EUR per kavel, als zodanig vermeld in de verkavelingsvergunning ; 2. 30,00 EUR per strekkende meter lengte van het perceel bouwgrond palende aan de straat met een minimum aanslag van 500,00 EUR per perceel bouwgrond ; 3. 30,00 EUR per strekkende meter van de onbebouwde grond in industriegebied palende aan de straat met een minimum aanslag van 500,00 EUR per perceel bouwgrond. »

² Chaumont-Gistoux, Rixensart, Antoing, Bernissart, Braine-le-Comte, Estaimpuis, Fontaine-L'Évêque, Ham-Sur-Heure-Nalinnes, La Louvière, Sivry-Rance, Tournai, Geer, Liège, Olne, Yvoir, Tenneville, Court-Saint-Etienne.

³ En sont exemptés « les propriétaires des terrains non bâtis jouxtant une propriété bâtie ou qui n'en sont séparées que par une voirie et en faisant partie du fait de leur affectation à titre de jardin d'agrément, de sport ou potager ; »

Cette exemption mérite réflexions. Si, en milieu urbain ancien, la parcelle servant de jardin d'agrément peut être une situation très ancienne et par ailleurs souhaitable d'un point de vue urbanistique, l'exemption des zones récemment urbanisées ou en manque de disponibilité foncière est, elle, plus sujette à critique.

Des exemptions plus spécifiques existent. Par exemple, à Bernissart :

« Art. 2 : Le taux de l'impôt est fixe à 5 €/le mètre courant de longueur de terrain à front de voirie tel que figure au plan cadastral. La taxe est calculée comme suit :

- un terrain non contigu à un autre terrain appartenant au même propriétaire, dont la longueur à front de voirie est inférieure à 9,50 mètres est exonéré ; [...] »

Il se trouve aussi des exemptions qui posent question quant à l'effet contraire qu'elles ont par rapport à la lutte contre la rétention. C'est par exemple le cas de ce que prévoient les règlements de, respectivement, Ham-sur-Heure-Nalinnes et Yvoir :

« Article 4 : Sont exonérés de la taxe :

[...] e) Les personnes qui acquièrent un terrain adjacent en vue de l'extension de leur propriété. L'exonération ne vaut que pour une seule extension. »

« Article 4 : Sont exonérés de la taxe [sur les lotissements non périmés] :

[...] La parcelle de terrain à bâtir reprise comme telle au plan de lotissement et ce pour une seule parcelle, à condition qu'elle soit contiguë à l'habitation existante du propriétaire concerné. »

9.2.6.6 Maintenir la taxe sur les permis d'urbanisation non périmé ?

En 2001, en analysant la voie de la régionalisation de la taxe, la CPDT a recommandé de supprimer la taxe sur les permis de lotir non périmés aux motifs suivants :

« Les parcelles non bâties dans un lotissement non périmé ne devraient pas faire l'objet d'une taxe. En général, la réalisation d'un lotissement suppose que le propriétaire mette en vente ses terrains dans le but de les construire. De plus, lorsque le permis n'implique pas de charges d'urbanisme ou l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le permis de lotir est périmé pour la partie restante lorsque la vente ou la location ou plus de neuf ans, la constitution d'emphytéose ou de superficie d'au moins un tiers des lots n'a pas été enregistré dans les cinq ans de sa délivrance. Si maintenant, le permis était accompagné de charges d'urbanisme, il est périmé lorsque le titulaire du permis n'a pas exécuté les travaux et les charges imposés ou fourni les garanties financières exigées dans les cinq ans de sa délivrance. Ainsi, les lots périmés qui ne sont par conséquent non bâtis retombent sur le régime de taxation des terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement.

Dès lors, nous pensons qu'il serait souhaitable [de ne] maintenir que la taxe sur les terrains non bâtis situés dans une zone d'habitat prévue par un plan d'aménagement et de laisser tomber la taxe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé puisque par définition, la réalisation d'un lotissement suppose la vente de lots dans le but de les construire.»¹

En 2010 comme en 2000, la taxe appliquée aux permis de lotir non périmés existe dans un nombre important de communes (34 %), au contraire de l'autre taxe.

La taxe, si elle existe, prend cours à partir de la deuxième année de possession du permis d'urbanisation (à charge du propriétaire lotisseur) ou à partir de la deuxième année d'acquisition d'une des parcelles (à charge du candidat bâtisseur) :

« La taxe est due dans le chef du propriétaire lotisseur à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de la délivrance du permis de lotir et elle frappe les parcelles non bâties qui n'ont pas encore trouvé acquéreur à cette date.

¹ CPDT, Thème 1.4. Evaluation des besoins et des activités – Problématique de leur localisation : politique foncière, septembre 2001, p. 27.

La taxe est due dans le chef de l'acquéreur des parcelles à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de leur acquisition à la condition que les parcelles acquises soient toujours non bâties à cette date »¹

Quant à la péremption des permis d'urbanisation, elle est effective après 5 ans.²

Faut-il donc maintenir cette taxe sur les lotissements non périmés ?

Taxer dès le début de la deuxième année peut sembler excessif si l'on se place dans l'optique d'un outil visant à lutter contre la rétention. Le vendeur des lots a en toute logique intérêt à voir vendues ses parcelles. Et prend en principe les mesures qu'il faut pour arriver à ses fins.

La maintenir signifierait notamment vouloir, en tout ou en partie :

- accélérer de manière maximale la mise en œuvre
- s'assurer des recettes supplémentaires...
- pousser le promoteur – en cas d'insuccès de sa promotion - à revoir à la baisse les prix des parcelles non vendues
- lutter contre les acheteurs qui acquièrent un lot pour un usage futur. Ce qui est par exemple le cas d'un achat en vue de réserver une parcelle pour un membre de sa famille
- lutter contre les candidats bâtisseurs qui acquièrent deux lots avec l'intention d'en conserver un non bâti.

Par ailleurs, on peut aussi se poser la question suivante : la péremption après 5 ans ne joue-t-elle pas en faveur des propriétaires qui achètent une deuxième parcelle sans intention de la bâtir ?

Pour notre part, au vu du constat que nous avons fait (cf. exercice exploratoire) de l'existence d'une quantité importante de parcelles non bâties dans les lotissements ayant au moins 5 ans d'âge, nous recommandons le maintien de la taxe. Et même l'examen de son maintien en cas de péremption.

9.2.6.7 Surtaxer certaines zones ou certains types d'usages ?

Actuellement, la norme régionale permet une taxation spécifique des terrains/parcelles non bâtis sis dans les zones protégées telles que définies dans les articles 393 à 405 du CWATUPE, c'est-à-dire les « zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ».

La circulaire budgétaire 2011 recommande :

« Lorsque la parcelle est située dans les limites d'une zone protégée, en vertu des articles 393 à 405 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, les montants des maxima cités ci-dessus sont portés à 60 € et 1500 €. »

Alors que, dans les autres cas, les montants maximums sont de 20 € et 350 €.

Nous avons mentionné plus haut que la surtaxe n'est levée que par 6 communes.

Faut-il encore maintenir cette disposition ?

Cette disposition est urbanistiquement parlant critiquable. En effet, si les zones protégées le sont parce qu'elles doivent, selon le législateur, conserver leur unité, leur qualité architecturale, leurs zones de cours et jardins..., est-il prudent de vouloir - plus qu'ailleurs - y

1 Circulaire du 8 septembre 2005 : Circulaire budgétaire relative à l'élaboration des budgets communaux de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2006.

2 Voir sur la péremption les articles 98-100 du CWATUPE ainsi que la circulaire ministérielle du 3 juin 2010.

bâtir chaque parcelle ? Est-ce prioritairement là qu'un effort particulier doit être fait, alors que dans certains cas, la redynamisation d'un quartier ancien passe notamment par la suppression de quelques immeubles ?

Les « noyaux d'habitat » risquent de poser le même type de problème.

A ce stade, nous n'avons pu nous faire une opinion tranchée.

Cependant, si la taxe était régionalisée, si la recommandation du montant maximal était abandonnée, le problème disparaîtrait.

Par ailleurs, un certain nombre de terrains ne sont pas mis en œuvre parce qu'ils servent de support publicitaire ou de lieux de parcage de voitures. La ville de Liège lutte contre le premier de ces deux phénomènes de la manière suivante : la taxe due est triplée « si un ou plusieurs panneaux ou affiches publicitaires sont placés sur la parcelle non bâtie ou fixé sur toute palissade bordant celle-ci, à l'exception de la publicité visant ledit bien ».

Cette pratique nous semble devoir être généralisée.

9.2.6.8 Spatialiser la taxe ?

Les lieux destinés planologiquement à l'habitat ne sont pas tous à mettre en œuvre si l'on se place du point de vue du développement territorial durable et du coût de la désurbanisation.

Des critères existent pour sélectionner les lieux les plus pertinents ; le travail en cours de sélection des noyaux d'habitat s'y attache.

S'il faut dire que ce sont avant tout d'autres instruments et mesures d'aménagement du territoire que la taxe sur le non bâti qui doivent traiter des zones d'habitat mal localisées, il n'est pour autant exclu que celle-ci puisse jouer un rôle également.

En 2001, la CPDT recommandait une spatialisation de la taxe sur le non bâti :

« Parallèlement, une réflexion devrait être engagée sur le système de taxation à appliquer et sur les taux à pratiquer pour tendre vers les objectifs de politique foncière voulus par le Gouvernement. En lien avec les propos tenus dans l'introduction de ce paragraphe, il paraît évident qu'une taxe discriminée territorialement s'adapterait mieux aux objectifs de compacité que nous tentons de favoriser. »¹

En 2001, la CPDT envisageait trois types de discrimination spatiale :

- sur base de coefficients de saturation : la technique n'est, aujourd'hui, plus à l'ordre du jour² mais pourrait être réactivée via la technique de « sous offre foncière »,
- sur base du degré de priorité des ZH par commune : en 2001, la CPDT recommandait à la Région d'obliger les communes à déterminer un ordre de priorités pour toutes les ZAD et, cela étant, de ne taxer que celles qui peuvent être mises en œuvre¹,

1 J.-M. HALLEUX, O. DUBOIS, *Politique foncière et mécanismes fonciers en Wallonie objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, dans *Ruimte & Planning*, 4/2003, p. 276.

2 Voir CPDT (p. 30) : « Un des systèmes de taxation serait la variation du taux en fonction d'un coefficient. Ce coefficient serait fixé suivant la saturation de la zone d'habitat de la région. Plus le coefficient serait élevé, plus la taxe serait élevée. Ce système permettrait d'utiliser d'abord les zones d'habitat existantes avant de vouloir mettre en œuvre les zones d'aménagement différé. La fixation d'un tel coefficient devait se faire en matière de zones d'aménagement différé mais il n'a pas encore été fixé. Ce système de coefficient va d'ailleurs être abandonné. Dès lors, une taxation en fonction d'un coefficient semble difficilement envisageable notamment pour les raisons évoquées au point 3.2.1 de ce chapitre. » Cette intention a été abandonnée depuis longtemps. Voir J.-P. VAN REEBROUCK dans *Le RUE et la ZACC*, janvier 2011.

<http://www.iewonline.be/IMG/pdf/L60anx-1.pdf>

- par type de zones : les noyaux d'habitat, les communes prioritaires du SDER...

Soulignons qu'une spatialisation de la taxe existe qui permet de taxer jusqu'à 4,3 plus le non bâti en « zone protégée » au sens des articles 393-403 du CWATUPE², autrement dit les « centres anciens protégés ».

La question de l'utilité et de la nécessité de la spatialisation se pose différemment si la taxe est régionalisée :

1. Si elle est régionalisée, le Gouvernement fixe lui-même les zones où la taxe sera activée et/ou les zones faisant l'objet d'une majoration ou d'une diminution du taux de base.
 Pourraient ainsi être visés : les noyaux d'habitat, les zones en sous offre foncière (variante des coefficients de saturation évoqués ci-dessous), les zones HT+, les zones en périmètres de préemption, les zones en « contrats d'axe », les « zones de priorité 1 » en cas d'adoption de la pratique des ordres prioritaires...
2. Si la taxe reste facultative et à la discrétion des communes, le système risque tout simplement de ne pas fonctionner : les communes ne validant pas les recommandations ou les options du Gouvernement pourront ne pas activer la taxe ou ne pas suivre la recommandation et appliquer des taux différents. Sauf à recommander – comme l'a fait la CPDT en 2001³ – que le Gouvernement impose à toutes les communes de fixer un ordre de priorité d'urbanisation des zones d'habitat.

Si des zones prioritaires où est instaurée une taxation spécifique sont choisies, la question cruciale suivante se pose au sujet des zones non prioritaires : absence de taxe ou taxation mais moindre ?

Autrement dit, faut-il craindre que la taxe spatialisée uniquement dans des zones jugées prioritaires pour l'habitat renforce l'attractivité des parcelles moins bien localisées territorialement ?

En cas de non taxation ou de taxation moins élevée des zones moins bien localisées du point de vue des critères du développement territorial « durable », cela signifie en tout cas que si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises pour compléter la spatialisation de la taxe, les terrains à bâtir non ou peu taxés – c'est-à-dire hors zones prioritaires pour l'habitat - seront plus attractifs et donc plus recherchés, entraînant un renforcement de la périurbanisation et peut être même de la rétention avec éventuels processus spéculatifs.

Ces mesures d'accompagnement pourraient être, par exemple :

- que le choix des zones implique que, juridiquement, les autres zones ne soient plus constructibles, fut-ce temporairement, ce qui signifie que ces zones sont juridiquement considérées comme gelées ; dans ce cas, la taxe n'est justifiée que dans les zones prioritaires puisque les autres zones ne peuvent être mises en œuvre
- que les aides publiques au logement soient concentrées de manière exclusive ou très prépondérante dans les zones prioritaires et ce afin de décourager l'investissement hors zones prioritaires

Ces effets pervers **potentiels** d'une discrimination spatiale portent à recommander de ne pas faire varier trop fortement les taux entre les différents types de zones (prioritaire >< non

¹ Il ne s'agit pas ici d'une réelle spatialisation de la taxe mais plutôt d'une application de la taxe aux zones où l'habitat est encore permis, en l'occurrence sur base d'un degré de priorité attribué aux zones existantes au plan de secteur.

² Articles relatifs au « règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ».

³ Cf. p. 30-31.

prioritaires) tant qu'une reconfiguration fondamentale des zones urbanisables et d'habitat n'a pas été menée, ou qu'un phasage de leur mise en œuvre n'est pas adopté.

La régionalisation que nous suggérons d'adopter permettra au Gouvernement de faire les choix qu'il juge opportuns en fonction des conditions du moment et de la mise en œuvre des stratégies ou outils de l'aménagement du territoire (priorités du SDER, adoption de périmètres de « noyaux d'habitat », révision des périmètres de préemption, adoption de périmètres « contrats d'axe », zones en sous offre foncière, gel des zones urbanisables mal localisées, zone où une densité élevée est imposée...).

9.2.6.9 Imposer aux communes une affectation dédiée (politique foncière) des recettes ?

La question du bien fondé d'imposer une affectation des recettes prélevées sur le foncier à la politique foncière est abordé par ailleurs.

Il a été écrit ci-dessus que la taxe sur le non bâti n'est manifestement plus guère considérée comme un outil de politique foncière mais plutôt comme un moyen de recettes nécessaires à l'équilibre financier général de la commune. La circulaire budgétaire encourage cette option.

Le législateur pourrait donc, dans le but de donner plus de poids à l'action foncière des communes, d'imposer de manière uniforme à toutes les communes l'obligation d'utiliser le produit de la recette à des actions de politique foncière.

Si le législateur décide d'imposer une affectation dédiée, une voie médiane peut être choisie, à savoir n'imposer la mesure que...

- s'il y sous offre foncière structurelle,
- en cas de non respect de certaines recommandations (par exemple la non atteinte des 10 % de logements publics, ou la non activation du patrimoine foncier public, ou...).

9.2.7 Recommandations

Dans le cadre du point 5 de notre programme de travail (la fiscalité foncière), nous avons étudié l'utilité et la faisabilité – pour l'aménagement du territoire - d'une réforme du précompte immobilier passant par l'adoption d'une assiette basée sur la valeur vénale des biens.

Nous avons synthétisé ci-dessus ce que nous en avons déduit dans le cas spécifique du précompte immobilier sur les terrains non bâtis, en montrant l'utilité d'opter pour une détermination du précompte immobilier des biens non bâtis constructibles sur base de la valeur de transaction ou, à défaut, de l'estimation de la valeur vénale.

Si une telle réforme était engagée, suivant la formule juridique retenue, la taxe contre la rétention du non bâti disparaîtrait ou serait maintenue.

En cas de maintien de la taxe sur le non bâti, elle serait régionalisée (le produit ensuite rétrocédé aux communes) et le montant de la taxe deviendrait un pourcentage de l'estimation du bien établi sur la valeur vénale. Le Gouvernement pourrait éventuellement faire varier le taux de la taxe sur certains territoires en fonction des zones qu'il définit comme prioritaires.

En attendant que cette réforme du précompte immobilier soit éventuellement adoptée, il est suggéré d'améliorer l'existant, sans toucher au précompte immobilier et aux additionnels perçus sur celui-ci.

Le but de la proposition ci-dessous est de faire de la taxe actuelle un outil d'aménagement du territoire et de politique foncière et immobilière, ce qu'elle n'est pas aujourd'hui, ou si peu.

Le principal changement que nous proposons par rapport à l'existant est la régionalisation de la taxe.

Ce transfert de compétence devrait selon nous satisfaire les deux parties prenantes.

La régionalisation proposée vise à faciliter - maintenant et à l'avenir - l'application de la taxe sur base de critères d'aménagement durable du territoire et d'éviter la concurrence entre communes. Notre recommandation est également motivée par le constat que la taxe actuelle est sous-utilisée et que, quand c'est le cas, elle ne l'est que trop rarement comme outil contre la rétention foncière. Notre recommandation vise aussi à mieux mettre sur pied d'égalité les propriétaires quant au champ fiscal en matière de terrains à bâtir non bâtis.

Enfin, l'une des conséquences de ce changement est que le produit de la taxe pourrait être plus important.

Les principaux éléments de notre recommandation sont :

- La taxe sur les immeubles non bâtis devient désormais une prérogative régionale.
- L'autorité régionale détermine les lieux de taxation. Le Gouvernement peut fixer des taux variables ou exclure du champ de la taxe certains périmètres qu'il détermine : les noyaux d'habitat, les zones HTvert, les zones en sous offre foncière, les zones de préemption...
- L'indexation des taux se fait sur base de la valeur des marchés de l'immobilier.
- La taxe est enrôlée sur base de l'inventaire des terrains à bâtir non bâtis dressé par les entités locales avec l'aide de l'Administration régionale. Cet inventaire distingue non-affectation, rétention, presque disponibilité. Le Gouvernement détermine les éléments qui doivent être mentionnés dans l'inventaire (existence des baux à ferme, usage agricole/horticole, qualité agronomique du terrain, jardin d'agrément, permis refusé...).
- L'inventaire est rendu public.
- Les deux types de taxes sont maintenus.
- Les communes peuvent introduire une demande motivée de dispense ou d'activation de la taxe sur certaines zones, pour certains types de parcelles et/ou terrains.
- En cas d'existence d'un ordre de priorité d'urbanisation des ZH¹, seules les zones autorisées à la mise en oeuvre sont soumises à la taxe.
- En l'attente d'une réforme de l'impôt foncier (qui permettrait une taxation par pourcentage de la valeur vénale du terrain), la taxe se calcule sur base d'un montant au m².
- Le taux augmente par paliers afin que l'incitation à mettre en oeuvre la parcelle visée soit d'année en année plus forte.
- Le taux de charge (le palier atteint en fonction du nombre d'années de rétention) au moment de la cession du bien est transmis comme servitude au nouvel acheteur, lequel en est dispensé s'il construit dans les deux ans suivant l'acte d'acquisition.
- Le Gouvernement majore la taxe dans certains cas spécifiques, notamment lorsque des panneaux publicitaires sont placés sur la parcelle non bâtie.
- Le produit de la taxe est – en tout ou en partie - redistribué aux communes. Une partie peut par exemple être affectée aux communes lésées par le gel de certaines zones d'habitat².

1 Priorisation un temps adoptée pour les ZACC mais rapidement abandonnée. Cette mesure, si elle était à nouveau adoptée, reformerait fortement la pratique de l'aménagement du territoire.

2 Sur base d'un principe par exemple similaire à celui qui est en usage en Flandre.

9.2.8 Conclusion

La taxe locale que nous avons analysée ici fait partie du lot des mesures et outils nécessaires pour coordonner une action visant à obliger à affecter. Non pas partout mais là où l'affectation est jugée nécessaire à la collectivité.

Quels enseignements peut-on tirer à ce stade ?

S'il ne s'agit que de faire évoluer la taxe actuelle sans l'intégrer dans une réforme globale de l'impôt foncier, de la fiscalité foncière, et pour qu'elle devienne pleinement un outil de politique foncière, quelques éléments apparaissent indispensables :

- avant tout : régionaliser et se donner ainsi la possibilité d'adapter l'outil chemin faisant
- modifier certains critères de taxation
- prévoir une affectation de la recette à la politique foncière (régionale et/ou locale)
- communiquer vers les communes pour promouvoir la mesure
- accepter certains - hypothétiques - impacts négatifs (les effets sur les prix)

Nous avons également évoqué le devenir de la taxe en cas de réforme du mode de taxation du patrimoine foncier et immobilier. Nous avons ainsi évoqué les travaux de l'UVCW et avons décrit succinctement les quelques formules possibles.

Nous avons conclu que cette réforme est fortement souhaitable en ce qu'elle peut aboutir à une imposition servant les objectifs du SDER de manière plus optimale encore que dans le cas de la seule réforme de la taxe actuelle sur le non bâti.

Nous avons cependant suggéré que, en l'attente d'une future réforme globale du PRI, la taxe actuelle évolue sans tarder.

Et nous avons pour ce faire avant tout proposé une régionalisation qui garanti au mieux, selon nous, les intérêts respectifs des niveaux régional et local. Régionalisation qui évite d'être à l'avenir en potentielle difficulté lorsqu'il s'agira de procéder à une révision du plan de secteur et d'indemniser au minimum les changements d'affectation.¹

9.3 CAPTER LES PLUS-VALUES DE CHANGEMENTS D'AFFECTATIONS

9.3.1 Problématique

La captation des plus-values des changements d'affectation était un des sept points à traiter dans le présent rapport. Nous le mentionnons également ici car il s'agit bien d'un **outil susceptible de servir la lutte contre la rétention foncière**.

En effet, la taxe, si elle est due dès le changement d'affectation et non pas au moment de la cession du bien, peut être incitative à la mise en œuvre. C'est ce qu'a récemment exprimé

¹ « La taxation des plus-values doit néanmoins être lisible et robuste face aux contestations possibles. Comme le souligne J.-F. Roye dans un récent article de l'AJDA (« Les enjeux de la florissante taxation des plus-values immobilières issues des décisions d'urbanisme », 20 décembre 2010) la multiplication de ces taxes pourrait « contribuer à fragiliser la légitimité du principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme car le système français demeurerait en équilibre et campé sur le « ni-ni » plutôt stable : ni récupération (généralement par la taxation) des plus-values issues de décisions d'urbanisme, ni indemnisation des propriétaires dont les biens perdent potentiellement ou réellement de la valeur (car grevés de charges résultat de servitudes d'urbanisme) ». Les risques de contestation des taxations des plus-values seront d'autant plus élevés si ces dernières ne sont pas affectées à l'autorité responsable du fait générateur de la plus-value et au financement de charges en rapport avec leurs décisions. De fait, cette raison milite pour repenser voire supprimer la nouvelle taxe de la loi de modernisation de l'agriculture et son affectation à l'Agence de services et de paiement (ASP) alors que son fait générateur résulte du plan local d'urbanisme. » Assemblée des communautés de France (2011), *Contribution de l'ADCF aux travaux de réflexion sur la fiscalité des plus-values foncières*, janv. 2011, p. 2.

F.-J. Christensen dans un article sur la fiscalité foncière danoise, où il évoque la suppression en 2004 de la « taxe d'urbanisation » due en cas de changement de zonage et au moment de celui-ci : « L'incitation à construire rapidement et à vendre le terrain devenu constructible a donc été perdue avec la disparition de la taxe d'urbanisation ».¹

Pour faire accepter politiquement cette nouvelle taxe, il faudra avant tout que le niveau fédéral accepte le manque à gagner qu'il subira sur la perception de la taxe existante sur la plus-value de cession (cf. plus loin). En effet, aujourd'hui déjà, en cas de changement d'affectation puis de vente rapide du bien (endéans 3, 5 ou 8 ans), le niveau fédéral perçoit une taxe.² Certes, si les deux taxes coexistaient aujourd'hui, le manque à gagner ne serait pas conséquent pour le niveau fédéral vu le nombre limité de changement d'affectation. Les enjeux financiers seraient autres en cas de révision importante des plans de secteurs.

Pour assurer une sécurité juridique à la nouvelle taxe régionale, il faudra donc que le niveau fédéral valide la différence entre ces deux taxes (elle n'ont pas le même objet). Ce qui, nous le supposons, a dû être le cas lorsque la taxe flamande a été créée.

La captation est également un moyen de servir une autre mesure de politique foncière, à savoir la constitution de patrimoine public.

La captation peut en effet prévoir la disposition supplémentaire suivante, activée par certains pays : le propriétaire peut obliger l'Autorité à lui racheter son terrain. Cette mesure supplémentaire se justifie notamment par le fait d'offrir une porte de sortie au propriétaire qui, ne pouvant payer cette taxe, ne souhaite pas passer par une mise en vente sur le marché libre ou si celui-ci n'est pas intéressé par le bien. Cette disposition d'obligation de rachat se révélera utile si la captation de la plus value est élevée voire totale. Dans le cas contraire, le propriétaire aura en théorie intérêt à vendre sur le marché libre.

Une autre mesure possible : **proposer que les biens immobiliers cédés à des bailleurs sociaux soient exonérés de la taxe** sur les plus-values de changement d'affectation. De manière totale si toute la zone vendue est destinée au logement social, partielle si l'opération est mixte (social et normal). Cela signifie que l'Autorité régionale accepte de ne pas percevoir la taxe sur ces biens et que le propriétaire estime de son côté qu'il est financièrement de son intérêt de vendre à un bailleur social, même si celui négociera en principe un prix moindre que celui du marché libre. Encore une fois, cette situation se présentera d'autant plus souvent que la captation de la plus value sera élevée.

Ceci étant, il est une fois encore utile de rappeler que l'expropriation des terrains avant changement d'affectation est le moyen le moins onéreux de les acquérir.

9.3.2 Propositions

De manière générale, pour accélérer la mobilisation du foncier destiné au logement, tous les biens non bâtissables recevant une affectation permettant la construction devraient faire l'objet d'une captation conséquente et progressive, à l'image de la proposition faite récemment en France par le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL) :

« C. Accélérer la mobilisation du foncier et lutter contre la rétention des terrains à bâtir.

En ce sens, le SNAL propose de :

- modifier la taxation sur les nouveaux terrains constructibles pour stimuler l'offre de logements. Actuellement, il suffit d'attendre 15 ans pour ne pas être imposé sur la plus-value résultant de la

¹ *Fiscalité foncière, le mirage danois*, dans *Etudes foncières*, 149, janvier-février 2011, p. 9.

² Exemple : un terrain en zone agricole acquis depuis 5 ans passe en zone d'habitat. Le terrain est taxé sur la plus-value du changement d'affectation. Puis l'année suivante, le propriétaire revend son bien. Il est donc également soumis à la taxe sur les plus-values de vente foncière (car moins de 8 ans entre l'acquisition et la revente), laquelle taxe devra être calculée sur la différence entre le prix d'achat et le prix de revente du terrain.

vente d'un terrain. Cette disposition conduit les propriétaires à attendre la fin de la période d'imposition pour mettre en vente leur terrain. La proposition consiste à inverser la logique et à mettre en place une taxation progressive qui pénaliserait la rétention foncière. Les cessions de terrains intervenues dans les deux ans de leur classement dans la catégorie constructible seraient exonérées au titre des plus-values. A l'issue de ces deux années d'exonération, la taxation serait de 10% de la plus-value. 90% de la plus value serait exonérée la troisième année, 80% la quatrième, etc. Ainsi, au terme de douze années, la plus-value dégagée serait entièrement taxable.

Un tel dispositif, qui ne concernerait que les terrains ayant été dotés de droits à construire nouveaux, ne toucherait que le flux et non le stock. Il devrait inciter à la cession au plus vite des terrains classés comme constructibles chaque année. »¹

9.4 TAXER DIFFEREMMENT LES PLUS-VALUES SUR VENTE DE NON BATI

9.4.1 Problématique

La taxe dont question est du ressort du fédéral. Elle existe pour lutter contre la spéculation foncière.

Elle vise certaines plus-values opérées sur la vente de bâti et de non bâti. Plus-values classées dans la catégorie des « revenus divers » soumis à l'IPP.

Elle ne concerne que les cessions opérées hors activité professionnelle.

C'est l'article 90, 8° et 10° du « Code des impôts sur les revenus » (CIR)² qui décrit les cas où une taxe sur la plus-value en cas de vente d'immeuble est prélevée³ :

- immeuble non bâti⁴ : taxation de 33 % si la vente se produit dans les 5 ans de l'acquisition puis 16,5 % entre les 5^e et 8^e années,
- immeuble bâti cédé endéans 5 ans après l'acquisition : taxation de 16,5 %.

En Belgique et par Régions, les montants imposés à l'exercice 2009 furent les suivants :

1 http://www.edef.org/COLLOQUE_ADEF/2010/colloque2010/Pascale_poirot.pdf, p. 3-4. A noter que les constructeurs réunis sous l'UMF (Union des Maisons françaises) est elle aussi d'accord : « [...] On y retrouve la proposition d'inverser l'imposition sur la plus-value foncière pour inciter à la mise sur le marché. Nous partageons pleinement cette idée de pousser les propriétaires à libérer le foncier. » Cf. Compte-rendu de la Table-Ronde de la conférence Adéquation. Palais des Congrès de Lyon. 7 octobre 2010, disponible sur http://www.snal.fr/news_lecteur/items/conference-organisee-par-adequation-le-7-octobre-2010.html?file=tl_files/pdf/Adequation/CRAdequationTable-ronde20101007.pdf, p. 10.

2 Le CIR sur <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&id=b4822ba0-829b-41da-a5c0-3376d433b338#findHighlighted>. La plus-value dont question est, dans les revenus soumis à l'IPP, un « revenu divers », catégorie qui regroupe des revenus recueillis en dehors de l'exercice d'une activité professionnelle.

3 *Mémento fiscal 2011*, p. 26-27 et 67 :

http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/memento/pdf/MF2011_V01_complet.pdf

4 « 8° les plus-values réalisées, à l'occasion d'une cession à titre onéreux, **sur des immeubles non bâtis** situés en Belgique ou sur des droits réels autres qu'un droit d'emphytéose ou de superficie ou qu'un droit immobilier similaire portant sur ces immeubles, pour autant qu'il s'agisse : a) de biens qui ont été acquis à titre onéreux et qui sont aliénés dans les huit ans de la date de l'acte authentique d'acquisition ou, à défaut d'acte authentique, de la date à laquelle tout autre acte ou écrit constatant l'acquisition a été soumis à la formalité d'enregistrement ; b) de biens qui ont été acquis par voie de donation entre vifs et qui sont aliénés dans les trois ans de l'acte de donation et dans les huit ans de la date de l'acte authentique d'acquisition à titre onéreux par le donateur ou, à défaut d'acte authentique, de la date à laquelle tout autre acte ou écrit constatant l'acquisition à titre onéreux par le donateur a été soumis à la formalité d'enregistrement. »

Statistique rev 2008 exercice 2009 (au 30-06-2010)

IPCALCODE	BRUXELLES		FLANDRE		WALLONIE		Belgique		
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	
A1710	47	1.371.974	322	8.787.014	184	4.366.049	553	14.525.037	Plus-values sur bâtiments (Contribuable)
B1710	13	183.625	150	3.331.036	63	1.045.801	226	4.560.462	Plus-values sur bâtiments (Conjoint du contribuable)
A2050	5	337.161	113	2.109.661	74	1.247.076	192	3.693.898	Plus-values sur terrains 33% (Contribuable)
B2050	1	7.063	41	479.093	30	245.393	72	731.548	Plus-values sur terrains 33% (conjoint du contribuable)
A2060	6	84.801	44	1.737.890	36	1.043.827	86	2.866.517	Plus-values sur terrains 16,5% (Contribuable)
B2060	1	3.281	37	596.238	16	256.302	54	855.821	Plus-values sur terrains 16,5% (conjoint du contribuable)

Ceci étant, il y a lieu de dire que la taxe telle que mise en œuvre aujourd'hui dessert les intérêts de la politique foncière.

La taxe vise officiellement la spéculation immobilière. Mais, suivant la manière dont elle est conçue, elle peut aussi jouer un rôle dans la lutte contre la rétention.

Aujourd'hui, en ce qui concerne la lutte contre la rétention foncière, elle est peu opérante car la taxe sur les terrains non bâtis est limitée dans le temps (8 ans maximum) et même dégressive (de 33 % à 16,5 % à partir de la 5^e année). Après un délai de 3 à 8 ans maximum, la spéculation n'est plus taxée, ni la rétention. Cette suppression de l'impôt est en fait logique si l'on retient que la taxe vise la spéculation et que celle-ci est un pari sur un bénéfice important et rapide.

Mais, ainsi, la taxe actuelle favorise la rétention : en effet, le propriétaire sait que son bien prend de la valeur et que, s'il n'a pas besoin de liquidité, le maintien en portefeuille est pour lui une forme de placement. Et lorsqu'il n'est plus taxé, rien ne viendra changer cette situation de presque total confort du propriétaire rétenteur, le revenu cadastral de son terrain étant très faible, de même que la taxe sur le non bâti, quand elle existe.

Il est utile de mentionner que la réflexion vaut également pour les plus-values sur ventes du bâti, où la mesure disparaît plus tôt encore que pour le non bâti. En 2009, Nicolas Bernard écrivait à ce propos :

« Taxation des plus-values immobilières. Si les prix à l'acquisition sont élevés, c'est imputable en partie à des logiques spéculatives qui ne sont, en l'état actuel du droit, guère contrariées par notre système fiscal. Contrairement à la France, en effet, il n'existe en Belgique aucune taxe sur les plus-values immobilières (pour peu que la revente ait lieu cinq ans après l'achat), ce qui n'est évidemment pas de nature à freiner les velléités spéculatives des vendeurs (et, partant, la hausse - spectaculaire - des valeurs acquises). Sans doute faudrait-il, sans tabou, réfléchir à la question. »¹

Ce problème n'est pas spécifique à notre pays. En France, la loi de 1961 organisait cette taxation de manière similaire à la nôtre aujourd'hui. Mais, là, la situation a évolué depuis vers une imposition de plus longue durée... mais dégressive :

« **L'imposition des plus-values** est un impôt indirectement lié aux opérations d'urbanisme. Toutefois il est important car indispensable pour enrayer la spéculation foncière.

La loi du 21 décembre 1961 établit les critères de la première version de cet impôt. Il consistait en un prélèvement de 25% sur les gains réalisés par la vente d'un bien détenu depuis moins de 4 ans. Ce gain était partagé entre l'Etat et la collectivité territoriale à hauteur 1/3, 2/3. Mais il favorisait la rétention des ressources, et pour cette raison a été abandonné.

La loi du 15 juillet 1976 est toujours en vigueur [en 2006]. Elle intègre une partie des plus-values immobilières réalisées aux autres revenus du contribuable. La partie imposée est de plus en plus faible jusqu'à devenir nulle pour 22 ans pour les terrains construits ou 32 ans pour les terrains nus... Là encore, beaucoup d'exemptions et de régimes d'exemption en rendent l'analyse délicate. »²

¹ N. BERNARD (2009), La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014, dans « Annales de Droit de Louvain », vol. 69, 2009, n° 4, p. 546-547.

² E. BARCI, S. CHARBONNIER, F. DUPREZ, P. GRALL (2006), *Outils de régulation de l'usage des sols : une perspective internationale*, Paris, 2006, p. 29.

Cette formule est critiquée en France.

9.4.2 Propositions

Considérée isolément, la taxe mérite d'évoluer.

Une option est de prolonger la durée d'application (par ex. 15 ans, comme en France, voire 20 ou 25 ans) et lui conserver le même taux (33 %) tout au long de la période, ou adopter un taux progressif.

Cette modification aurait pour avantage d'outiller tout autant contre la spéculation que contre la rétention.. A ce sujet, le point fiscalité du présent rapport répond qu'un tel système aura du mal à lutter efficacement contre la spéculation de court terme sans favoriser en même temps la rétention, dès lors qu'il y a un seuil, ici une limite dans le temps. Ainsi, une autre solution est suggérée : taxer la plus-value en tout temps et sans variation de taux pour éviter de desservir un objectif au profit de l'autre. Dans tous les cas, l'accord entre les entités fédérées est nécessaire.

Une autre solution est de ne rien modifier compte tenu de l'existence d'autres outils jouant déjà un rôle similaire (les droits d'enregistrements¹) ou pouvant potentiellement le jouer (la taxe communale sur les terrains non bâtis). Pourvu qu'ils soient conçus efficacement, ce qui n'est pas le cas, nous le verrons plus loin.

Dans le but de favoriser la cession à l'autorité publique, il pourrait être utile de prévoir une exemption de la taxe en cas de cession à une autorité publique, pourvu bien entendu que celle-ci puisse négocier un prix inférieur au prix du marché. Mais il s'agit alors d'un manque à gagner pour le fédéral si l'on considère que les réserves foncières seront très majoritairement acquises par les autorités régionales et locales, et non par l'autorité fédérale.

Une taxation différenciée suivant les territoires n'est pas pertinente car le principe de la plus-value tient compte par essence de la pression foncière locale.

Il y a lieu de vérifier auprès d'un fiscaliste :

- si des additionnels régionaux/locaux sur cette taxe sont possibles,
- à quelles conditions la Région pourrait prendre le relais du Fédéral en taxant au-delà des 8 ans.

9.5 AVANTAGER FINANCIEREMENT LA CESSION A L'AUTORITE PUBLIQUE

Si le Politique décidait de stimuler la constitution de nouvelles réserves foncières publiques pour favoriser une meilleure satisfaction des besoins en logement et équipements à court, moyen et long terme, différentes possibilités s'offrent à lui.

1 B. JURION (2005), *Logement et fiscalité immobilière. Quelles politiques possibles pour les Régions ?*, document web sur <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/35399/1/%28Microsoft%20Word%20-%20logement%20et%20fiscaliti.pdf> : à propos des droits d'enregistrement, p. 8 : « En augmentant le coût des transactions immobilières, les droits d'enregistrement en réduisent aussi le nombre. Indirectement, ils contribuent à réduire la flexibilité des marchés du travail: le contribuable verrait dans ces droits un obstacle à accepter un nouvel emploi éloigné de son domicile pour éviter de quitter la maison dont il est propriétaire et de devoir en acquérir une autre. Comme le note l'avis de la section Fiscalité et Parafiscalité du Conseil supérieur des Finances portant sur la taxation des loyers et la réforme de la fiscalité immobilière (Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière, février 1997), "en réduisant l'imposition des transactions (droits d'enregistrement), on rendra le marché plus fluide et le nombre de transactions devrait s'accroître". L'effet de viscosité de la population active s'atténuerait par le fait même. ». Et plus loin : « Droit d'enregistrement : Augmente le coût des transactions et donc en réduise le nombre et la flexibilité des travailleurs. Comme les droits de succession sont un peu considérés comme une taxation sur les plus-values liées à la période de détention de l'immeuble. → justifie qu'il y ait très peu de cas de taxation directe des plus-values !! ».

En particulier l'expropriation suivie de changement d'affectation et/ou la libération de zones urbanisables sur lesquelles elle aurait une maîtrise.

Une autre voie – complémentaire - est de passer au cas par cas par l'acquisition de terrains ou parcelles déjà constructibles (nus ou bâtis). A cette fin, nous avons fait des propositions de modification des articles relatifs à la préemption (cf. ici même).

Dans les zones identifiées comme prioritaires pour la localisation de l'habitat -, il pourrait être utile de favoriser l'acquisition de foncier par les pouvoirs publics, local et/ou régional via différents outils fiscaux et financiers :

- allègements fiscaux,
- remboursement de taxes déjà perçues (précompte immobilier, taxe bon bâti...),
- droit de tirage pour les Communes ou SLSP sur un fonds foncier à constituer,
- intervention directe de la Région dans le coût du terrain,
- possibilité d'acquitter des droits de succession par donation patrimoniale...,
- majoration de l'intervention de l'Autorité régionale en cas d'usage du foncier via une formule d'emphytéose ou de superficie ou en cas d'acquisition de foncier dans une zone privilégiée.

L'Autorité régionale accorde ces aides en cas de cession à une Autorité publique, moyennant engagement de l'Autorité publique bénéficiaire de ne pas aliéner le bien.

Dans notre rapport d'octobre 2010, nous avons décrit comme suit l'exemption d'impôt sur les plus-values et bénéfices de cession existante au Grand-Duché de Luxembourg :

« Cette mesure fiscale vise à favoriser chez les particuliers la cession d'immeubles aux autorités publiques en les exemptant de l'impôt sur le revenu.

Les Parlementaires espèrent aussi que « Cette mesure devrait permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières à un prix inférieur au prix du marché puisque l'exemption fiscale permet au vendeur une plus grande marge sur le prix de vente réellement touché.¹

Elle est décrite comme suit sur le site de l'Etat :

« Le pacte logement introduit une **exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'État ou une commune acquiert** un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au **Fonds du logement** dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre de son droit de préemption. L'exemption de l'impôt sur la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'État ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrain dans le cadre de son droit de préemption. Pour les entreprises de lotissement de commerçants (p.ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. »

La législateur n'ira cependant pas jusque là puisque le texte de loi adopté ne comprend pas l'exonération du bénéfice commercial, limitant son effet à l'impôt sur le revenu (des personnes physiques).

L'article 29 du « pacte logement » est formulé comme suit :

« **Art. 29.** *Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu.*

¹ Dans la synthèse (3 p.) du dossier parlementaire n° 5696. Cf. <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5696#>

Les bénéficiaires de spéculation au sens de l'art. 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2¹ de la présente loi. »

Ces avantages accordés auront un coût. Mais les Autorités candidates à l'acquisition ont cependant pour mission d'établir un prix de vente en gré à gré, et donc potentiellement moindre que le prix du marché. Ceci étant, la dispersion de l'habitat a également un coût. Les aides financières à la cession du foncier dans les zones de centralité seront donc potentiellement, à moyen et long terme, compensées par les économies faites en évitant la dispersion.

10. MESURES CURATIVES CONTRE LA RETENTION

10.1 EXPROPRIER, PREEMPTER...

Ces mesures ne sont citées ici que pour mémoire puisque elles ont été analysées ailleurs dans le présent rapport ou dans le rapport d'octobre 2010.

10.2 REMEMBREMENT, REMEMBREMENT-RELOTISSEMENT...

Les remembrements sont des outils pouvant servir à lutter de manière curative contre la rétention et, plus globalement, à favoriser la mise sur le marché du foncier.

Il en est ainsi du remembrement urbain qui

« [...] peut être un outil de lutte contre la rétention foncière au sein du tissu urbain existant. En effet, le remembrement peut être utilisé pour permettre à un acteur de se rendre propriétaire des terres encore libres de construction afin d'activer leur mise en vente sur le marché. Il s'agit dans ce cas d'un processus d'échange au sein même du potentiel foncier légalement existant. »²

De même du remembrement-relotissement.

Ils servent la lutte contre la rétention, la fluidification du marché foncier, mais pourvu qu'ils soient précédés d'un projet d'utilité publique !

Ils sont évoqués ici même, plus bas, ou ailleurs dans le présent rapport. Ils ne sont donc mentionnés ici que pour mémoire.

10.3 ACTIVER LE FONCIER PRIORITAIRE PAR L'OBLIGATION DE CONSTRUIRE

10.3.1 Problématique

Nous avons évoqué ci-dessus des moyens d'action d'approches différentes.

Dans la partie « mesures préventives », les techniques de la faculté de rachat et du délai pour le dépôt des permis d'urbanisme. Lesquelles visent à s'assurer que ce qui est prévu lors d'un acte d'urbanisme soit mis en œuvre. Et consiste à prendre des précautions pour s'assurer que l'intention de départ sera bien et/ou rapidement concrétisée. Ce sont des mesures qui s'inscrivent dans l'ordre de la précaution. Mais ce sont ici des cas de figure où

¹ Il s'agit du titre consacré au droit de préemption.

² CPDT 2001, p. 104.

le propriétaire d'un terrain (cas du changement d'affectation) où l'acheteur d'un terrain public (faculté de rachat) a sollicité l'intervention de l'Autorité publique.

Nous avons ensuite évoqué des possibilités d'agir via des mesures incitatives, en particulier via la taxe sur le non bâti.

Le type d'intervention que nous évoquons maintenant est d'un ordre encore différent.

Il consiste à agir avant même la demande d'un acte administratif. Il s'agit dans les faits de permettre à l'autorité locale de décréter l'obligation de concrétiser l'affectation prévue dans le plan de secteur. C'est une approche foncièrement différente des deux premières : il est ici question ici de mesure d'ordre curatif.

De quoi s'agit-il ?

Le droit des sols définit ce qui est autorisé sur une parcelle déterminée.

Dans leur approche de gestion de la chose publique, certains pays ont choisi - en certaines circonstances - d'aller plus loin que le principe de l'autorisation de construire en allant jusqu'à s'octroyer la possibilité, en certaines circonstances, d'obliger à construire. Ce qui, autrement dit, consiste à passer du « pouvoir d'autoriser à faire » au « pouvoir d'obliger de faire ».

De la sorte, ces pays optent pour une politique publique interventionniste traduisant le rôle d'aménageur et d'urbaniste de l'Autorité publique.

L'obligation de construire que nous évoquons ici consiste dans les faits à délimiter une zone dans laquelle - en vertu d'un intérêt public supérieur, parce que l'Autorité locale estime qu'il y a intérêt et urgence d'agir - une commune voire la Région décrète que les parcelles ou terrains à bâtir doivent être construits rapidement et faire l'objet d'une demande de permis de la part des propriétaires concernés. Si cette obligation n'est pas respectée dans un délai déterminé, le pouvoir local peut alors agir pour piloter l'opération d'aménagement.

En octobre 2010, nous écrivions ceci, à propos de l'outil existant en droit luxembourgeois :

« Amélioration de l'outil « obligation de construire »

L'outil existe déjà dans la loi de 1979 et a été intégré dans la loi de 2004.

Il offre à la commune un moyen pour **obliger** [les propriétaires d'immeubles non bâtis situés en zone d'habitat] **à construire**. En cas de non construction endéans un délai de 3 ans, la commune peut procéder **à l'expropriation**.¹

La loi de 2008 introduit une **modification qui offre à la commune une deuxième voie en cas de non construction** suite à l'adoption d'un arrêté communal d'obligation de construire : **l'imposition d'une taxe au propriétaire récalcitrant**.

Les articles en vigueur sont désormais les suivants :

« Section 2. Obligation de construire

Art. 103. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune. La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du Titre 4.

Art. 104. Exécution

Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à

¹ Le site officiel http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/index.html#5 mentionne que « cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'État. ».

son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat. Au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement. La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

1. si les travaux d'infrastructure visés au 1^{er} alinéa ne sont pas achevés dans un délai de 2 ans après le début des travaux ; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de 2 ans ;

2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu ; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;

3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.»

Commentaire

La faculté qu'ont les communes luxembourgeoises « d'obliger à construire » est intéressante car elle leur offre la possibilité d'agir concrètement (et jusqu'au bout) pour la mise sur le marché de terrains à bâtir. C'est une mesure concrète d'appropriation du sol.

Jusqu'avant le pacte logement, en cas de refus du propriétaire, seule l'expropriation pouvait être menée. Cela impliquait que, avant de prendre de telles mesures, les communes aient les capacités financières nécessaires.

Désormais, les communes ont le choix entre l'expropriation et/ou la taxation.¹

Cette nouvelle possibilité devrait en théorie favoriser l'application de la mesure. Mais avec un résultat concret désormais plutôt de nature pécuniaire que foncière...

Ajoutons encore que le projet de Plan sectoriel Logement estime lui que la taxation doit être utilisée avec prudence car elle est susceptible de produire des effets contre-productifs via la répercussion de la taxe sur le prix de vente final du terrain. »

C'est une mesure intermédiaire entre la taxe sur le non bâti et l'expropriation pure et simple.

C'est une injonction à faire endéans un laps de temps clairement déterminé et court.

Telle qu'appliquée au Luxembourg, cette « obligation de construire » vise à agir fermement pour la concrétisation du plan d'affectation des sols mais en évitant - si possible - l'expropriation. Le message de l'Autorité est que, en cas d'immobilisme, elle prendra des mesures supplémentaires pour voir concrétisé le projet d'intérêt public.

Nous avons aussi relevé dans la toute récente actualité suisse – en avril 2011 - la volonté de faire naître un nouveau « droit d'emption »² qui, dans les faits, est une

1 Cette amélioration est peut être due au peu de succès rencontré depuis 1979. Dans le cadre de notre recherche, nous n'avons pas obtenu de statistique concernant le nombre de procédures ayant été décrétées et accomplies jusqu'au bout (l'expropriation).

2 En droit suisse, le « droit d'emption » « donne à son titulaire le pouvoir d'acquérir ultérieurement l'immeuble aux conditions fixées dans le contrat. Il est possible de faire annoter ce droit au registre foncier pour une durée maximale de 10 ans. Le pacte d'emption doit revêtir la forme authentique. Dans la mesure où aucun accord contraire n'a été conclu, le droit d'emption contractuel est transmissible par succession, mais pas cessible. L'empteur peut exercer son droit en faisant une simple déclaration en la forme écrite. Il ne sera dès lors pas

obligation de construire.¹ Ce droit permettrait aux autorités d'acquérir des terrains dans le but de concrétiser divers projets immobiliers du canton si les propriétaires légaux ne construisent pas dans les délais impartis. L'Autorité politique à l'origine de la proposition a, depuis, fait marche arrière. Nous reproduisons cependant ci-dessous un article du quotidien « La Tribune de Genève » daté du 20 avril 2011², qui décrit de manière éclairante les enjeux et ambitions ainsi que le caractère innovant de ce type de mesure :

« Le canton de Vaud propose une mesure choc contre la pénurie de logements

Décidément, les temps changent. C'est en tout cas ce qu'on a cru comprendre le 29 mars en écoutant P. Broulis, président radical du Conseil d'Etat, et son collègue UDC Jean-Claude Mermoud, chef du Département vaudois de l'économie. Tous deux tenaient conférence de presse pour présenter les perspectives de croissance démographique du canton, revues à la hausse. Et aussi pour indiquer comment ils comptent relever le « défi du logement » découlant de ces prévisions. A cette occasion, on a appris que le gouvernement s'était entendu pour mettre à la disposition des communes un « droit d'emption ». Depuis, c'est le tollé.

Limite au droit à la propriété

Le droit d'emption limite le droit à la propriété. Avec lui, une commune pourra exiger du propriétaire d'un terrain en zone constructible que cette parcelle lui soit vendue si la possibilité de bâtir n'a pas été utilisée.

Ce n'est pas de la musique pour un lointain avenir, précise aujourd'hui Jean-Claude Mermoud. Le Conseil d'Etat s'est formellement prononcé en faveur de la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire où figureront les dispositions du droit d'emption. Le projet est sur le point d'être mis en consultation, et sera transmis cet été au Grand Conseil, pour être applicable dès le 1er janvier prochain.

Trop de terres en friche

C'est qu'il y a urgence. « Tout part d'un constat », explique Jean-Claude Mermoud. Ce constat découle d'un rapport sur la pénurie de logements publié le 22 mars par la BCV, le Centre patronal et l'Etat de Vaud. Il y apparaît qu'environ deux tiers des surfaces en zone constructible sont laissés en friche par leurs propriétaires, qui préfèrent les « thésauriser ».

« Cela ne peut plus durer », s'exclame Jean-Claude Mermoud. Le ministre rappelle que le taux de vacances des logements est de 0,5% sur le plan cantonal, et de 0,2% à Lausanne et dans l'Ouest lausannois. Alors que l'alerte à la pénurie est donnée à 1,5% déjà. Les futures habitations prévues par le Plan directeur cantonal de 2007 n'arriveront pas sur le marché avant 2018. D'ici là, selon les prévisions du canton et de la Confédération, la croissance démographique va se poursuivre au rythme de 8000 à 10000 nouveaux habitants par année.

Pousser à construire

« Si on ne veut pas aller droit dans le mur, il faut agir », dit Jean-Claude Mermoud. L'intérêt particulier ne peut plus l'emporter sur l'intérêt général. « La thésaurisation du sol est contraire aux buts de l'aménagement du territoire », plaide le conseiller d'Etat. Le Plan directeur cantonal prévoit de densifier les centres urbains, et des zones à bâtir ont été établies pour cela. « Il faut d'abord exploiter ce potentiel avant de rendre constructible des espaces en zone agricole », indique Philippe Gmür, chef du Service cantonal du développement territorial.

D'où le droit d'emption, qui n'est pas une invention vaudoise. Le droit fédéral permet son application depuis 1974. Les cantons de Fribourg, de Soleure et d'Uri le pratiquent déjà.

« Il faut comprendre que le droit d'emption s'inscrit dans un ensemble », reprend Jean-Claude Mermoud. Ainsi le canton encourage-t-il les communes à équiper les zones à bâtir et à les desservir par des transports publics, entre autres en accordant des prêts sans intérêts. « Les communes pourront se servir du droit d'emption comme d'une incitation à construire visant à la cohérence de leurs plans de développement », poursuit le ministre de l'Economie.

Un sursis avant le couperet

nécessaire de conclure un contrat de vente, ni de requérir l'intervention de la personne qui a accordé le droit d'emption. » www.winassur.ch/page12.php

1 R. PRELAZ-DROUX, A. MAUNOIR, M. TRANDA-PITTION (2009), *Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud*, dans *Cahier du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois*, 10-3, novembre 2009, 76 p. Sur le droit d'emption, voir p. 20.

2 *Tribune de Genève*, 20 avril 2011. cf. <http://www.tdg.ch/penurie-logements-menace-droit-propriete-2011-04-20>

Jean-Claude Mermoud l'affirme : « Pas question de spolier le propriétaire. » Il y aura deux cas de figure. Lorsque la zone à bâtir est nouvelle, la commune pourra introduire la menace d'un droit d'emption au bout de cinq ans. Ce délai sera de dix ans quand la zone à bâtir existe déjà. Sous réserve d'un « juste motif », le terrain laissé en friche pourra être racheté. Cela à un juste prix, évalué en fonction du marché par des experts indépendants.

Il ne restera plus, pour prendre un exemple, qu'à confier la parcelle à une entreprise générale ou à une coopérative sous la forme d'un droit de superficie. « Pour construire, ce n'est pas l'argent qui manque, insiste Jean-Claude Mermoud, mais le sol. »

Cela dit, ni le ministre ni le chef du Développement territorial n'en disconviennent : oui, l'Etat peut faire des efforts pour faciliter et accélérer les procédures. Ces efforts feront d'ailleurs partie de son programme de lutte contre la pénurie de logements. Promis, juré ! »

L'article aborde ensuite les contre-propositions de la droite et les réactions très hostiles du centre-droit et conclut :

« [...] Cette proposition a en tout cas un mérite : celui de faire discuter et de donner conscience de l'ampleur du problème du logement. Mais les questions de principe qu'elle soulève pourraient lui être fatales à l'issue des débats du Grand Conseil, voire un peu plus tard devant le peuple. »

L'intention de départ a été fortement rabattue, pour vraisemblablement aboutir prochainement à la mesure suivante :

« Le Conseil d'Etat avait annoncé que les terres constructibles qui restent sans construction pourraient être achetées de force par les communes. Les partis du centre-droit avaient réagi très vivement contre ce qu'ils considèrent comme une atteinte à la propriété. Le projet mis en consultation va donc beaucoup moins loin que cette annonce. Le droit d'emption ne sera possible que lors de révision de plan d'affectation ou lors de nouveaux plans d'affectation. En outre, le propriétaire devra signer un contrat de droit administratif avec la commune. Et il pourra très bien refuser courant le seul risque que son terrain ne soit pas classé en zone à bâtir. De fait, cela limite considérablement la portée de la mesure. »¹

En RW, l'obligation de construire ne peut être imposée comme charge d'urbanisme² et le CWATUPE ne l'envisage pas.

10.3.2 Pistes d'améliorations

Si une telle mesure devait être adoptée, moyennant les réserves évoquées ci-dessus, il nous semble que cette prérogative devrait être essentiellement réservée à la Région. Cette pratique pourrait être notamment utile à l'activation des « noyaux d'habitat », mais pas seulement.

Des conditions préalables devraient être remplies (saturation de l'offre foncière, localisation « durable » des zones choisies...).

Une autre approche possible serait de décréter l'obligation par défaut dans un PRU³, un PCA, lequel identifierait les zones à construire.

10.4 ACTIVER LES BIENS PUBLICS ET SEMI-PUBLICS

10.4.1 Problématique

Les collectivités publiques disposent, nous l'avons écrit en introduction, de quatre catégories de pouvoirs, parmi lesquelles la suivante :

¹ Le Conseil d'Etat recule sur le droit d'emption, 5 juillet 2011, sur www.24heures.ch

² Cf. F. HAUMONT (1997), *L'urbanisme - Région wallonne*, 1997, p. 585-586.

³ Nous avons évoqué la réflexion suisse (cf. rapport Vaud/Genève 2009) sur la possibilité de voir imposée une « obligation de construire en cas de remembrement urbain (droit d'emption) ».

[...] 4. le pouvoir de mobiliser le patrimoine foncier souvent important détenu par les collectivités et d'utiliser les capacités financières publiques pour produire de nouveaux terrains aménagés.

Dans cette partie de notre rapport consacrée à la rétention, nous n'avons jusqu'à présent envisagé que l'activation du foncier aux mains du privé. Or, le patrimoine foncier des acteurs publics et parapublics est, dit-on, considérable.

En Flandre, le Parlement a décrété – via le DPFI (2009) – que l'activation du patrimoine foncier public est aussi une priorité. En octobre 2010, nous écrivions à ce sujet ceci :

« Activation des terrains propriétés d'acteurs publics et semi-publics

Afin de parvenir à réaliser cet objectif ambitieux [de création de 65000 logements], chaque commune se doit de mettre sur pied un programme d'action, visant à

- **activer 25% de la superficie totale des terrains** à bâtir réalisables et des lots situés dans des zones de logement et dans des zones d'extension d'habitat, et
- qui sont la propriété du secteur public ou semi-public (à l'exception des organisations de logement social), **et à**
- **les affecter à du logement social**¹.

Les communes sont donc considérées comme « régisseurs » de la politique communale du logement. Elles sont incitées à mettre en place des règlements et plans qui peuvent favoriser la création de logements sociaux et ont fonction d'« exemple » en matière de politique du logement. »

Cette mesure a la particularité d'être strictement foncière. Elle s'apparente un peu au droit de gestion publique appliqué à l'encontre des immeubles bâtis. Elle est plus opérationnelle que, par exemple, l'obligation de posséder sur son territoire 10 % de logement public, obligation qui existe chez nous comme en Flandre.

Parce qu'elle est une injonction régionale, l'obligation d'activer le foncier public est susceptible d'aider la commune à agir à l'encontre d'autres acteurs publics.

Elle est aussi un moyen d'imposer avec plus de facilité les mesures prévues à l'encontre de tous les acteurs privés en leur faisant passer le message que tous les détenteurs de foncier sont mis à contribution, et pas seulement les propriétaires privés.²

10.4.2 Proposition

L'obligation pourrait être imposée dans les noyaux d'habitat seulement, dans les communes qui ne satisfont pas aux 10 % de logements publics, là où l'offre foncière est insuffisante...

1 A chaque « comptage zéro » les communes doivent également effectuer un comptage de la superficie totale des terrains et lots aux mains d'acteurs publics et semi-publics. Toutefois, il semble que le premier inventaire de ces terrains, qui aurait dû être réalisé pour octobre 2009, n'ait pu être effectué à temps par aucune commune flamande (Hostekint et al, 2010).

2 En juin 2011, le Syndicat national des Propriétaires (SNP) a mené à Liège une action contre ce qu'elle considère être une inégalité de traitement dans l'application de la taxe sur les immeubles abandonnés, dénonçant le fait que des bâtiments du patrimoine public ne sont pas soumis au même traitement que les bâtiments privés. Et a lancé l'appel suivant : « Le SNP lance la chasse aux immeubles publics inoccupés. Aidez nous à les inventorier. Comme rappelé ci-contre, les pouvoirs publics multiplient les initiatives contre les immeubles privés inoccupés : taxes communales, mise en oeuvre du droit de gestion sociale (voir Namur notamment), instauration d'une amende administrative prohibitive (Région bruxelloise...). Le SNP ne conteste pas le bien fondé de certaines de ces mesures car le fait de laisser un bien à l'abandon (ce qui est différent de l'inoccupation) peut notamment entraîner des nuisances pour les propriétaires voisins. Il est cependant interpellé par le nombre important d'immeubles publics inoccupés, voire même franchement abandonnés ce qui est tout aussi dommageable pour les voisins, sans compter que nombre d'entre eux pourraient être réaffectés à du logement et remis sur le marché comme pour des biens privés. Il semble pourtant que les communes ne font rien pour mettre fin à ces situations. [...] » Cf. <http://www.aes-snp.be/website/documents/201104%20-%20chasse%20imm%20inoccup%C3%A9s.pdf>

10.5 INTERVENTION DE LA REGION A LA PLACE DE LA COMMUNE

10.5.1 Problématique

Il est ici question de cas où la RW constaterait la défaillance de la commune et procéderait alors elle-même à certains actes.

En Flandre, le DPFI (2009) prévoit que la Région peut, dans certains cas, se substituer à la commune dans la levée des taxes sur le non bâti et sur le bâti.

Nous écrivions ceci en octobre 2010 à propos de la Flandre :

« **La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis** dans les zones d'habitat. Elle peut être levée par la commune¹ et est obligatoire dans le cas d'une sous-offre structurelle. Pour établir ceci, on calcule à trois dates successives² le rapport entre le besoin en logements dans la commune et le potentiel de construction critique. Si, lors de ces trois calculs, le besoin dépasse le potentiel de construction, la taxe est obligatoire. L'estimation du besoin en logement est réalisée à l'aide d'un modèle de pronostic établi par le gouvernement³, et est basée sur le RSV tant que le modèle ne sera pas au point. Le potentiel de construction critique est calculé de la manière suivante : (nombre de terrains à bâtir nus/ratio de réalisation) + (nombre de lots nus /ratio de réalisation).

La recette issue de cette taxe n'a pas d'affectation budgétaire précise.

La redevance sur les immeubles inoccupés, qui était auparavant régionale, peut être levée par la commune. Elle n'est pas obligatoire. Toutefois, dans les 10% de communes qui connaissent le taux d'inoccupation le plus élevé et en hausse (i-e qui connaissent une augmentation de ce taux à trois dates consécutives), la Région peut décider de procéder elle-même à cette taxation si la commune n'a rien mis en place. De plus, les communes sont tenues depuis le 1^{er} janvier 2010 de dresser et tenir à jour un inventaire des logements vides sur leur territoire⁴. L'application correcte de cette redevance dépend pour une part non négligeable de la tenue correcte de ce registre.

[...] Contrairement à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, la recette de la redevance sur les immeubles inoccupés doit être affectée à la politique communale du logement (ce qui ne signifie pas automatiquement création de logements mais peut avoir une acception plus large). »

1 Elle est d'au moins 12,5€ par mètre courant, 0,25€ par mètre carré et minimum 125€.

2 Ce calcul est réalisé deux fois par an, en janvier et juillet.

3 Basé en grande partie sur le nombre de ménages.

4 L'Arrêté du 10 juillet 2009 du Gouvernement flamand relatif aux modalités du registre des immeubles inoccupés et modifiant l'arrêté du Gouvernement du 2 avril 1996 portant la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations prévoit une compensation pour les communes pour les frais d'établissement et d'actualisation du registre des immeubles inoccupés. Elle n'est toutefois sans doute pas assez élevée pour couvrir les frais réellement engendrés par la tenue de ce registre (1000€ à majorer de 0,5€ par immeuble et par habitation répertoriés au 1^{er} registre des immeubles inoccupés. Pour l'actualisation annuelle, la compensation est de 100€, majoré de 0,5€ par immeuble et par habitation répertoriés).

10.5.2 Pistes d'améliorations

Si la Région wallonne optait pour le maintien de l'actuelle taxe sur le non bâti – facultative et du ressort de la décision communale -, elle pourrait cependant prévoir certains cas spécifiques où elle interviendrait en cas de non activation par la commune. Par exemple là où les prix du foncier sont très élevés ou là où l'offre foncière est insuffisante.

11. AGIR SUR LE FONCIER « PRESQUE DISPONIBLE »

Nous avons montré dans notre analyse de caractérisation de la rétention foncière que des parcelles trop petites, trop étroites, non en connexion avec la voirie, enclavées... font aujourd'hui partie de la disponibilité foncière nette. Or, il s'agit de parcelles non utilisables directement. Donc elles ne sont ni disponibles en l'état, ni a fortiori en rétention.

« La rétention foncière n'a pas obligatoirement comme seule origine une volonté de spéculation. Il existe quantité de terrains dont le découpage, hérité des labours d'antan, est inadapté à une urbanisation moderne. Ces parcelles difficiles, appartenant à des propriétaires multiples, ne peuvent être sujets à un quelconque aménagement sans un préalable regroupement des propriétaires au sein d'une association ou via une action de la commune après en avoir obtenu la maîtrise foncière. Dans la plupart des cas, cette maîtrise foncière par la commune est mal vécue par les propriétaires. »¹

Moyennant utilisation d'outils existants ou à créer, moyennant modification des critères réglementaires d'urbanisation (de mise en œuvre) et/ou une action volontariste de négociation de la Commune avec les propriétaires, une partie de ces parcelles non utilisables aujourd'hui pourrait être mise sur le marché. Des techniques existent ou sont à inventer pour récupérer les parcelles et terrains qui, tout en faisant partie de la disponibilité foncière nette, ne sont pas mobilisables en raison de problèmes techniques ou réglementaires.

Notre contribution ci-dessous ne vise pas à apporter des solutions à tous les cas de figure recensés mais bien à suggérer une approche spécifique à cette problématique de la « presque disponibilité foncière ». En vue d'aider les parties prenantes – publiques ou privées - à maximiser la mobilisation du foncier actuellement en zone d'habitat.

11.1 LES TYPES DE REMANIEMENTS PARCELLAIRES

Le remembrement est un outil permettant de mettre sur le marché des terrains non bâtis et/ou bâtis et, de manière plus globale, de permettre un projet d'aménagement urbain rendu difficile voire impossible en raison de la complexité du parcellaire.

Le remembrement est donc assurément une des voies permettant de mettre sur le marché des parcelles constructibles non bâties.

Le « **périmètre de remembrement urbain** »² (PRU, CWATUPE, art. 127, § 1er, al. 1^{er}, 8^o) n'est pas à proprement parler l'outil de remembrement, ce que nous avons écrit dans notre note sur le remembrement-relotissement.

Pour l'essentiel, il existe donc trois types de remembrement applicables en Région wallonne : le remembrement rural, le remembrement-relotissement et le remembrement urbain.³

Le **remembrement rural** est une pratique que nous n'abordons pas ici puisque notre recherche s'attache à la problématique habitat.

¹ X. PRIGENT (2007), *Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme*. Communication au GeoCongrès tenu à Québec les 2-5 octobre 2007, 10 p. Sur <http://www.geometre-expert.fr/content/file/anne/XP.pdf>

² Sur cet outil : A.-F. MARIQUE, Z. LEJEUNE et al. (2010), *Le remembrement urbain*, Note de recherche CPDT, n° 12, 2010, 45 p.

³ CPDT, *Rapport Th. 1-4. Politique foncière*, p. 66-71, et *Annexe 4 : le remembrement légal des biens ruraux*, p. 385-390.

Le **remembrement-relotissement** (CWATUPE, art. 72 et svts), est analysé dans une autre partie du présent rapport. Y est notamment démontré l'intérêt que cette technique combinée peut avoir pour l'évolution des plans de secteurs en réglant sans indemnisation financière la gestion des plus et moins values tout en générant de nouvelles réserves foncières publiques.

Il nous reste donc, dans le cadre de la présente note sur la fluidité du marché foncier, à dire quelques mots sur le **remembrement dit urbain**, que nous pourrions aussi qualifier ici de « remembrement simple », par opposition au « remembrement combiné au relotissement ».

Le remembrement urbain est une technique susceptible de permettre la mise sur le marché d'un ensemble de parcelles (bâties et/ou non bâties) dont l'activation n'est pas possible sans réorganisation du parcellaire. En principe, « *Dans le remembrement, au contraire [du relotissement], tous les anciens propriétaires reçoivent une parcelle, dont les limites auront été dûment rectifiées selon le plan d'aménagement* » (loi 1962 citée FH dans sa note r-r juin). Qui plus est : « *Dans le remembrement, au contraire [du relotissement], le but est de redistribuer à tous les anciens propriétaires un lot dont les qualités, la valeur et la superficie sont approximativement celles de l'ancien lot* »¹.

Il peut s'agir de situations où le foncier est uniquement ou essentiellement privé.

En 2001, dans son rapport consacré à la politique foncière, la CPDT a écrit ceci au sujet de l'outil « remembrement » :

« h) *La restructuration foncière ou remembrement*

La restructuration foncière consiste à « jumeler la redistribution des droits à bâtir avec une réorganisation totale de la propriété foncière et la réalisation d'une opération d'aménagement ». Elle permet de prélever les « emprises publiques » nécessaires à la réalisation des équipements publics rendant le périmètre constructible et de regrouper les secteurs constructibles et ceux qui font l'objet de servitudes de protection. L'opération permet également de financer l'ensemble des équipements et du remembrement.

Cette technique ne date pas d'hier. En *France*, comme en *Belgique*, elle a été mise en oeuvre au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la reconstruction des villes sinistrées. Les propriétés urbaines ont été remembrées, de nouveaux plans parcellaires adaptés aux exigences de la modernisation des villes et à la réalisation des équipements nécessaires ont été établis.

A l'heure actuelle, en *Suisse*, les propriétaires peuvent prendre l'initiative de demander un plan de quartier et un remembrement qui redistribue les droits à construire de manière plus avantageuse pour chacun des propriétaires regroupés. La collectivité tire également avantage dans l'attribution par prélèvement sur la masse des emprises nécessaires à la réalisation des équipements publics, espaces verts, parkings, etc. En *Allemagne*, le Code de l'urbanisme accorde une place importante au remembrement¹⁶¹. Dans le cadre des procédures de rénovation¹⁶² et de développement¹⁶³, il est prévu des mécanismes fonciers et de financement visant à faciliter la réalisation de ces opérations. Ils consistent à la fois à organiser des échanges de terrains dans l'intérêt des propriétaires et à procéder aux déductions nécessaires aux emprises collectives (voiries, besoins publics). Ces restrictions foncières n'ouvrent pas, en principe, de droit à indemnisation sous réserve, toutefois, du respect de la règle de l'équivalence des échanges.

Nous retrouvons également en *Espagne* un mécanisme semblable. En *Grèce*, ce mécanisme est même organisé par la Constitution¹⁶⁴.

Un tel mécanisme concilie le développement urbain avec une répartition équilibrée des charges et des bénéfices qui en découlent. Il permet la valorisation des secteurs en cours d'urbanisation sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'expropriation, les emprises publiques résultant du remembrement opéré. En outre, il permet de répartir la charge du financement de l'opération entre

¹ F. WASTIELS, *Manuel administratif de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, feuillets mobiles, p. V-76.

les collectivités publiques et les propriétaires concernés, qui doivent trouver dans les plus-values apportées par l'aménagement, les ressources nécessaires pour couvrir leur participation.

Toutefois, que ce soit en *Espagne* ou en *Suisse*, ce dispositif s'avère long, coûteux et difficile à coordonner avec la planification. »

Et, dans la synthèse dudit rapport CPDT :

« De la revue des jeux et des enjeux de chaque type d'opération de remembrement urbain, nous retiendrons principalement que le remembrement urbain est une opération souvent lourde et complexe. Elle nécessite de trouver constamment et de manière simultanée un intérêt particulier et collectif à l'opération. Ces éléments sont souvent de nature à rebuter les candidats concernés, d'autant plus que la sacralisation du droit de propriété rend les propriétaires très méfiants face à ce type de propositions. **L'expérience française le prouve, si cet outil offre ponctuellement des possibilités d'aménagement intéressante, il semble difficilement imaginable qu'il puisse un jour peser massivement sur la géographie des développements urbains.** »¹

Dans notre rapport d'octobre 2010, nous avons analysé la pratique luxembourgeoise inscrite dans la loi, que nous avons résumée comme suit :

« Au GDL, le remembrement peut s'effectuer soit par voie d'accord entre les propriétaires - sous forme de remembrement conventionnel ou d'échanges amiables -, soit sous forme de « remembrement légal ». Ce remembrement légal signifie que le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins un 5^e des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer. »²

Nous avons également écrit au sujet de la politique foncière luxembourgeoise au service du logement prévoit – via son avant projet de « plan sectoriel logement » (2009) comme priorité l'activation des parcelles, qui ne passe pas seulement par le remembrement.³

Enfin, dans la note du présent rapport consacrée au remembrement-relotissement, nous avons porté un regard sur les législations française et suisse qui prévoient des procédures et outils pour le remembrement volontaire ou contraint⁴, en particulier les « Associations foncières urbaines » en France et les « Syndicats d'améliorations foncières » en Suisse.

Ces deux outils sont susceptibles de permettre la remise sur le marché de foncier « presque disponible.

11.2 LE « MINI REMEMBREMENT »

Nous avons vu que la mise en œuvre de parcelles peut être empêchée car elles n'ont pas, par exemple, la largeur minimale suffisante.

Dans un certain nombre de cas, elles pourraient être mises sur le marché moyennant prélèvement sur la ou les deux parcelles voisines.

L'article 87 de la loi luxembourgeoise du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la possibilité de procéder à la « rectification des limites de fonds », outil que nous qualifions de mini-remembrement.

Nous l'avons décrit dans le rapport d'octobre 2010. L'article 87 stipule :

¹ Extrait du résumé de la convention 2001-2002, p. 48.

² Rapport « politique foncière » d'octobre 2010, Annexes, p. 117.

³ Rapport « politique foncière » d'octobre 2010, Annexes, p. 163.

⁴ Pour une synthèse sur ce sujet : R. PRELAZ-DROUX (2009), *Le développement territorial durable, les politiques foncières et les instruments fonciers*, dans *Geomatik Schweiz*, 4/2009, p. 153-160.

« Art. 87. Situations donnant lieu à la rectification de limites de fonds

(1) Au cas où une parcelle, en raison de sa forme, ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement au sens de la loi, le propriétaire peut demander le redressement de ses limites par voie d'échange. Si la parcelle, par suite de cette opération, est rétrécie au point de devenir impropre à cette affectation, le complément nécessaire peut être emprunté, au prix de sa valeur, au terrain voisin, à condition que celui-ci supporte une cession sans devenir lui-même inutilisable.

(2) Si une parcelle, située en bordure de la voie publique, présente une largeur ou une profondeur insuffisante pour une construction répondant aux prescriptions dimensionnelles du projet d'aménagement, le complément nécessaire peut être réclamé aux conditions indiquées au paragraphe (1) aux propriétaires des terrains adjacents.

(3) Si des parcelles situées l'une derrière l'autre sont susceptibles de recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement après transformation par voie d'échange, le propriétaire du terrain non riverain de la voie publique peut réclamer l'échange aux conditions indiquées au paragraphe (1).

(4) Si la surface d'une parcelle qui donne sur la voie publique est insuffisante pour que le fonds puisse recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, l'aire manquante peut être réclamée au propriétaire du fonds voisin, qui a toutefois la faculté de se libérer de son obligation par l'achat de la parcelle dont la surface est insuffisante.

(5) Si dans les cas visés aux paragraphes (1) à (4), les terrains adjacents présentent une surface insuffisante pour recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, leurs propriétaires doivent les céder au prix de leur valeur.

Dans toutes les rectifications de limites entre riverains, les sommes à payer à titre d'indemnité sont affectées jusqu'à due concurrence à l'extinction des privilèges et hypothèques qui pourront grever les parcelles cédées.

Art. 88. Procédure à suivre en cas de désaccord entre les propriétaires

Lorsqu'un voisin refuse de coopérer à un redressement de limites, ou que les intéressés n'arrivent pas à s'entendre, la partie la plus diligente fait élaborer un projet de rectification de limites par une personne qualifiée conformément à l'art 7. »

Cette mesure permet donc à un particulier d'engager une procédure visant à adapter les limites de sa parcelle (à front de voirie ou non) pour lui permettre - in fine - d'utiliser celle-ci.

Les adaptations étant faites par prélèvement sur les terrains adjacents.

12. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

Au terme de ce travail, nous souhaitons d'abord relever que la lutte contre la rétention laisse souvent perplexe. Ce dont témoigne l'extrait suivant issu d'une recherche CPDT de 2005 :

« Par rapport à la mise en oeuvre d'un outil de lutte contre la rétention foncière, divers acteurs ont signalé n'avoir connaissance d'aucune piste. Pour deux d'entre eux, la solution à apporter à ce grave problème (surtout lorsqu'il s'agit d'une dent creuse entre deux immeubles mitoyens ou à un coin de rue) est à rechercher via la fiscalité. Il s'agirait d'augmenter progressivement le précompte immobilier lié à la possession du terrain destiné à l'urbanisation. Ceci reviendrait donc à se rapprocher des règles régissant la fiscalité immobilière danoise. »¹

Le deuxième extrait témoigne lui de la difficulté d'agir sans une approche plurielle :

« En l'absence d'interventionnisme dans l'urbanisme opérationnel, plus rien n'entrave la rétention foncière qui peut pleinement s'exercer. Certes, les mesures fiscales déployées par le législateur vont pouvoir modérer cette pratique, mais dans un tel contexte immobilier, la spéculation est inévitable et la pratique de la rétention trop rentable pour s'arrêter d'elle-même, sans que ne soient mis en oeuvre d'autres moyens. »²

La recherche CPDT 2001 a traité cette question. Ses recommandations n'ont pas été prises en compte et rien ne semble avoir été fait pour juguler ce phénomène pourtant dénoncé.

La rétention serait-elle un problème sans solution ?

En tout cas, la rétention foncière et la spéculation doivent être maîtrisées à la source.

Au début de notre analyse, nous avons cité l'expert foncier français Joseph Comby, pour qui « la politique foncière doit donner priorité aux terrains à urbaniser et pas aux terrains à bâtir. » Si la lutte contre la rétention foncière des terrains à bâtir n'est pas la première priorité d'une politique foncière telle que Comby l'entrevoyait, elle en fait tout de même partie et doit être gérée concrètement là où elle existe.

Pour l'analyse présentée ici, nous nous sommes d'abord posé les questions suivantes : en Région wallonne, où et comment la rétention foncière existe-t-elle, est-ce un réel problème, est-ce un épiphénomène³ ?

Nous avons dû faire le constat que la nature, l'importance et la localisation de la rétention foncière en Région wallonne ne sont pas connues. Par défaut d'observation foncière.

Or, on combat mal ce que l'on connaît mal.

Avant de chercher des solutions, avant de quantifier, nous avons du définir.

Ceci nous a permis de restreindre fortement le champ d'investigation : la rétention n'est pas la disponibilité brute, ni la disponibilité nette, ni ce que nous avons appelé la « presque disponibilité ». Nous l'avons expliqué (cf. partie « Considérations nécessaires sur ce qu'est la politique foncière »), la définition que donne le SDER est selon nous erronée : la rétention n'a pas seulement comme origine une volonté de geler un terrain, une parcelle, en vue de réaliser le moment venu une plus-value plus ou moins importante.

1 CPDT (2005), *Rapport « Reconstruire la ville sur la ville »*, p. 102.

2 X. PRIGENT, *op. cit.*, p. 3.

3 « On qualifie d'épiphénomène un phénomène dont on suppose ne percevoir qu'une petite partie de ce qui est à l'œuvre réellement. Un épiphénomène est donc la manifestation de mécanismes dont on ne connaît qu'une partie ou que l'on ne connaît pas encore. D'où le fait que l'épiphénomène soit usuellement considéré comme mineur et sans importance ».

Pour mieux quantifier l'offre réellement mobilisable aujourd'hui, il faut d'abord faire un tri dans les différents types de situations de l'offre foncière « planologique ». Par exemple :

- les terrains en zones de contraintes (captages, inondations, Seveso...),
- les terrains juridiquement non mobilisables au sens du CWATUPE (insuffisamment équipés et/ou ne répondant pas aux prescriptions de regroupement du bâti)
- les parcelles inaptées (par exemple parce que trop étroites de fait ou par rapport à un règlement communal d'urbanisme, enclavées...)
- les terrains sans contrainte technique, viabilisés ou non mais situés dans des zones non attractives pour les candidats bâtisseurs et donc en sommeil faute d'acheteurs
- les terrains sans contraintes techniques, viabilisés ou non et raisonnablement bien localisés mais que les propriétaires – privés et publics - ne souhaitent pas, pour l'instant, vendre : parce qu'ils n'ont pas besoin de liquidité, car ils savent qu'il s'agit d'un bien qui ne se déprécie pas – ils font alors de la « thésaurisation foncière » -, car ils estiment nécessaire d'avoir une réserve foncière pour d'éventuels projets à moyen ou long terme, parce qu'ils réservent des terrains pour des membres de leur famille, parce qu'ils veulent éviter une construction à côté de la leur, parce que le contexte juridique ou réglementaire est insuffisamment stable ou favorable, etc.

La rétention foncière tient principalement du cinquième de ces points.

La rétention est un état qui peut varier dans l'espace et dans le temps et notamment sur base des règles d'urbanisme en vigueur à un endroit précis.

Ainsi, un règlement d'urbanisme augmentant la taille minimale d'une parcelle pour qu'elle puisse obtenir un droit de construire fera automatiquement passer certaines parcelles de la catégorie « rétention » à la catégorie « presque disponibilité ». Le transfert s'effectuant en sens inverse en cas de réduction de la taille maximale de parcelle. Autre exemple : la définition de la « voirie suffisamment équipée » évoluerait, ipso facto, la quantité de parcelles en rétention évoluerait elle aussi.

Afin de mieux cerner le sujet, nous avons procédé à un exercice exploratoire sur deux communes (Bastogne, Neupré) en vue de caractériser et de quantifier le plus précisément possible la rétention et la « presque disponibilité ». Cet exercice a notamment permis de quantifier et caractériser le foncier « disponible » et « presque disponible » dans les zones d'habitat ; de faire le constat que les lotissements ne sont pas des lieux de performance, ce qui oblige à s'interroger sur la qualité de la mise en œuvre de l'urbanisation des zones de lotissement ; de mesurer l'effet très paralysant de l'activité agricole sur toute volonté de l'Autorité de mobiliser le foncier « prêt à l'emploi ».

Nous avons cherché des solutions pour mobiliser le foncier constructible existant.

En ne nous limitant pas au champ d'intervention du CWATUPE, ni à celui du seul niveau régional. Et en ayant à l'esprit que la rétention n'est en fait que peu due au comportement des propriétaires, lesquels ont un comportement économiquement rationnel. Nous avons montré qu'il serait peu productif de ne se focaliser que sur l'attitude des propriétaires : la non-affectation, la rétention sont avant tout dues au cadre normatif et réglementaire, au

cadre organisationnel existant. La rétention a pour premier responsable l'Autorité, le législateur.¹

L'examen détaillé que nous avons fait de l'impôt foncier sur le non bâti illustre bien cela : le système en usage encourage fortement la non affectation et la rétention. Grâce à l'Autorité, la mise au frigo des terrains non bâtis est gratuite, ou quasiment gratuite. Alors que, par ailleurs, l'Autorité souhaiterait voir mobilisés une part de ce foncier...

Les solutions pour lutter contre la rétention et, plus globalement, pour favoriser la fluidité du marché foncier, passeront par une approche globale de l'aménagement du territoire.

Suivie du choix ou de l'adaptation d'un ensemble de mesures de stratégie d'aménagement du territoire, d'aménagement opérationnel, d'imposition du foncier. Mesures qui seront alors peu ou prou efficaces pour lutter contre la rétention et pour aider à la mise sur le marché de tout le foncier planologiquement apte. De manière anticipative, incitative ou curative. Sans oublier les mesures permettant de revalider le foncier « presque disponible », c'est-à-dire d'agir non plus seulement sur la fluidité du foncier mais aussi sur le stock.

La lutte contre la rétention impose aussi de prendre en compte la difficulté très concrète des édiles locaux d'agir dans le cadre actuel, de leur difficulté de résister aux pressions qu'ils vivent au quotidien. Sans parler de leurs problèmes budgétaires, de la démographie...

Une fois encore, il est nécessaire d'évoquer les plans de secteurs et de dire que l'existence de zones d'habitat mal localisées rend malaisée la lutte contre la rétention foncière. Désaffecter, geler, délimiter des zones prioritaires, phaser, rappeler... des solutions existent pour gérer la situation existante lorsqu'elle n'est pas adaptée aux objectifs et pour lever les blocages. Ces processus, souvent lourds et longs à concrétiser, nécessitent une approche globale du territoire et donc un engagement spécifique des édiles régionaux et communaux.

Quant à l'outil de référence pour lutter contre la rétention - la taxe communale sur le non bâti -, il souffre d'un défaut important. En effet, si la rétention ne doit en toute logique être combattue que dans les lieux propices, force est de constater que, aujourd'hui, une commune qui taxe le foncier non bâti n'est que très difficilement en mesure de zoner l'application de la taxe sur le non bâti en zone d'habitat. Pour qu'elle puisse le faire de manière un tant soit peu raisonnée, il faut qu'elle possède un phasage des zones d'habitat et que, ensuite, la taxe sur les immeubles non bâtis ne soit appliquée que dans les zones à mettre prioritairement en oeuvre. Nous avons aussi relevé que la taxation de toutes les parcelles en zone d'habitat peut potentiellement avoir une conséquence financière non négligeable : en cas de révision des plans de secteur, toute parcelle taxée aujourd'hui risque d'éteindre la possibilité de l'Autorité de ne pas indemniser.

Quelles sont dès lors les possibilités qui permettraient de lutter plus adéquatement contre la rétention effective, constatée aujourd'hui ? Trois voies ont été envisagées.

1. Aujourd'hui, puisque le CWATUPE laisse aux communes le choix de taxer ou non le non bâti, le niveau régional ne pourra agir pour réduire la rétention en zone d'habitat que si elle stimule voire oblige les communes à adopter un ordre de priorité. Et leur donne un cadre opératoire, permettant notamment une taxation tenant compte des valeurs foncières et, pourquoi pas, dotant les communes d'une nouvelle prérogative lui

¹ « En l'absence d'interventionnisme dans l'urbanisme opérationnel, plus rien n'entrave la rétention foncière qui peut pleinement s'exercer. Certes, les mesures fiscales déployées par le législateur vont pouvoir modérer cette pratique, mais dans un tel contexte immobilier, la spéculation est inévitable et la pratique de la rétention trop rentable pour s'arrêter d'elle-même, sans que ne soient mis en oeuvre d'autres moyens. » X. PRIGENT (2007), *Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme. Communication au GeoCongrès tenu à Québec les 2-5 octobre 2007*, 10 p. Sur <http://www.geometre-expert.fr/content/file/anne/XP.pdf>

permettant d'obliger de faire (« l'obligation de construire »). La Région ferait ainsi d'une pierre plusieurs coups : elle favoriserait l'entrée des communes dans une nouvelle approche de la gestion locale des affectations tout en mettant en place le cadre nécessaire à une lutte appuyée contre la rétention (et la spéculation).¹ Une autre possibilité d'aider les communes à zoner leur intervention contre la rétention consisterait à préciser dans le CWATUPE que « *les communes sont autorisées à délimiter des zones dans lesquelles la taxe sur le non bâti est imposée à des taux qu'elles déterminent* ».

2. L'autre voie est que la Région détermine elle-même les zones où la lutte contre la rétention doit être menée. C'est ainsi que nous avons analysé la possibilité d'une régionalisation de la taxe sur le non bâti. Qui aurait pour principale utilité de permettre à la Région d'appliquer la taxe sur des zones à déterminer, et avec des taux variables suivant la situation des lieux, et notamment en tenant compte des prix du foncier. La Région pourrait choisir de rétrocéder aux communes le produit de la taxe. Cette évolution a ce désavantage par rapport à la première qu'elle ne fait pas d'une pierre deux coups. Mais elle résout un problème non négligeable, celui des pressions exercées par les propriétaires sur les autorités communales.
3. Nous avons enfin évoqué la voie de la réforme de la fiscalité sur le non bâti, que nous avons analysée par ailleurs (cf. partie fiscalité). Selon la voie de réforme choisie, l'utilité d'une taxe spécifique sur le non bâti en rétention pourrait disparaître.

Ceci étant, nous avons inclus cette analyse spécifique des mesures pour peser sur le « comportement rétenteur constaté » dans une analyse plus globale des moyens pour lutter de manière préventive, incitative voire curative contre la rétention.

Nous avons ainsi analysé une à une des mesures participant d'un tout. Mesures impliquant les différents niveaux de pouvoir et passant par différents codes : le CWATUPE, le Code du logement, le Code des Impôts sur les Revenus, le Code civil... :

- des mesures préventives : l'emphytéose et le droit de superficie, la réversibilité des affectations, la faculté de rachat, le délai pour le dépôt d'une demande de permis, la vente assortie d'une obligation de construire avant revente.
- des mesures fiscales visant à inciter : la réforme du précompte immobilier, les taxes sur le non bâti constructible, la captation des plus-values de changement d'affectation, la révision de la taxe sur les plus-values foncières, des avantages fiscaux en cas de cession de foncier aux autorités.
- des mesures curatives : le phasage des zones d'habitat, la préemption « négociée », l'expropriation, le remembrement, l'obligation de construire, l'activation des biens publics, l'intervention de la Région à la place de la Commune.

Enfin, puisque nous avons mis en évidence qu'il ne faut pas confondre « disponibilité planologique », « rétention » et « presque disponibilité », nous avons conclu par un bref chapitre consacré à la revalidation du foncier « presque disponible » ce qui, potentiellement, pourrait conduire à lever des tabous urbanistiques.

Mesures auxquelles il faut aussi ajouter celle-ci : la possibilité qu'a la Région wallonne de concentrer ses aides – aux individus et à l'intervention foncière en général - sur des zones restreintes.

Au terme de notre analyse, des constats et lignes directrices généraux se dégagent pour une gestion globalisée du problème de la rétention :

¹ Pourvu bien sûr que le processus de sélection ne soit pas lui-même influencé négativement (par un surdimensionnement par exemple) par l'une ou l'autre partie prenante.

- En l'état, la lutte contre la rétention via la taxe communale sur le non bâti n'est pas effective, sauf à la marge.
- La réforme de l'impôt foncier sur le non bâti est un moyen puissant d'agir sur une des grandes causes de la rétention. La Région wallonne a la possibilité d'agir seule, très concrètement. Sans atteinte à l'équilibre actuel des finances communales.
- La détermination au niveau infracommunal de zones prioritaires où agir est une nécessité. Le CWATUPE permet le phasage des zones d'habitat. Phasage susceptible de concrétiser une stratégie opérationnelle d'aménagement du territoire et de politique foncière mais aussi, dans le cas présent, d'actions pour une meilleure fluidité du foncier. Pour agir par cette voie possible aujourd'hui, le phasage devrait a minima entrer dans les obligations du « schéma de structure communal », à réformer pour la cause. Le SSC deviendrait ainsi le « premier outil de politique foncière », à l'image du PLU en France.¹ Une autre possibilité est de préciser la norme actuelle du CWATUPE en permettant aux communes de zoner la taxe.
- Une voie moins directe passerait par la régionalisation de la taxe sur le non bâti, puis à la sélection des zones où lutter très activement contre la rétention. Cette option permet à la Région de prendre le problème à bras le corps et d'éviter de devoir faire le constat que les communes n'agissent toujours pas, ou peu.
- Dans tous les cas, la Région doit prendre position sur le devenir des superficies en zone d'habitat qui sont effectivement utilisées à un usage agricole ou horticole, en particulier si elle détermine des zones prioritaires à l'action publique en faveur de l'habitat et des services.
- Ces zones prioritaires déterminées, les niveaux régional et local pourront agir concrètement. La spatialisation des subsides régionaux jouera le rôle d'appui qu'elle devra. Pour le reste, différents outils préventifs, incitatifs ou contraignants pourront alors être activés pour améliorer la fluidité des parcelles bien localisées, déjà disponibles ou « presque disponibles ».

¹ Cf. ORF, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, Février 2010, Paris, 24 p.

13. BIBLIOGRAPHIE

- ADCF (2011), *Contribution de l'ADCF aux travaux de réflexion sur la fiscalité des plus-values foncières*, janvier 2011, 6 p. Sur <http://www.adcf.org/files/adcf-note-fiscalite-fonciere.pdf>
- E. BARCI, S. CHARBONNIER, F. DUPREZ, P. GRALL (2006), *Outils de régulation de l'usage des sols : une perspective internationale*, Paris, 2006, 103 p., sur <http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/temis/15942/15942.pdf>
- N. BERNARD (2009), *La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014*, dans *Annales de Droit de Louvain*, vol. 69, 2009, n° 4, p. 546-547.
- J.-C. CASTEL (2005), *Les moyens de l'aménagement urbain et leurs liens avec les déplacements. Une comparaison entre six pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Italie)*, CERTU, 2005, 22 p. http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Les_moyens_de_la_planification_en_europe_cle7e64ea.pdf
- CERTU (2006), *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, Paris, 87 p.
- J. CHARLIER, I. REGINSTER, J. JUPRELLE (2011), *Construction d'indicateurs de développement territorial : étude de la localisation résidentielle récente et analyse au regard de critères de développement territorial durable*, dans *Working Paper de l'IWEPS*, n°2, Août 2011, 60 p.
- F.-J. CHRISTENSEN (2011), *Fiscalité foncière, le mirage danois*, dans *Etudes foncières*, 149, janvier-février 2011, p. 7-10.
- J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, 110, juillet-août 2004, p. 7-14.
- J. COMBY, V. RENARD (1996), *Les politiques foncières*, Que sais-je, 1996.
- J. COMBY (2009), *Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur*, dans *L'observateur immobilier*, n°75, déc. 2009 – janv. 2010, disponible sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8444.html>
- J. COMBY (2009), *De la volatilité foncière*, dans *Etudes foncières*, n°137, 2009, p. 6-8.
- J. COMBY (2008), *Terrains à bâtir une maison individuelle*, dans *Etudes foncières*, 2008, disponible à l'adresse : <http://www.comby-foncier.com/statterrainsind.pdf>
- *Compte-rendu de la table ronde de la Conférence Adéquation – Palais des Congrès de Lyon – 7 octobre 2010*, disponible sur http://www.snal.fr/news_lecteur/items/conference-organisee-par-adequation-le-7-octobre-2010.html?file=tl_files/pdf/Adequation/CRAdequationTable-ronde20101007.pdf
- P. COULOMB (1985), *Quarante ans de politiques foncières*, Paris, ADEF/CNRS, Economica, 1985, cité dans *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, Annexe 2e partie - Mots-clés de la politique foncière en France.
- COUR DES COMPTES (2006), *La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation*, Bruxelles, décembre 2006, 28 p.
- CPDT (2001), *Thème 1.4. Evaluation des besoins et des activités. Problématique de leur localisation : politique foncière*, septembre 2001, 424 p.
- CPDT (2005), *Thème 3.1. Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés. Rapport final*, septembre 2005, 200 p. Sur http://www.cpd.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_04-05/rapport/th3/04-05-th3.1.pdf
- CPDT (2010), *Expertise Veille – Etat du territoire Wallon - Annexes*, 75 p. (P. Neri et J. Radoux)
- A. DEBREIL (2004), *Aider les collectivités publiques à mobiliser le foncier*, dans *Etudes foncières*, n°107, janvier-février 2004, p.10-13.
- Y. DELFORGE, G. GERON (2008), *Les noyaux d'habitat en Wallonie : je t'aime, moi non plus !*, dans *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°67, Mars 2008, MRW-DGATLP, p. 16-20.
- O. DUBOIS (2009), *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. Rapport final*, UVCW, 2009, 104 p.
- O. DUBOIS (2005), *Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique*, dans *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, 2005, 17 p.

- O. DUBOIS, J.-M. HALLEUX (2003), *Politiques foncières et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mises en œuvres*, dans *Ruimte & Planning*, n°4/2003, p. 265-283
- O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL (2002), *Révisions des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, Namur, MRW, 2002, 75 p. (Collection CPDT Etudes et Documents, 2).
- *Gestion foncière et développement territorial. Actes des 2^e rencontre de la CPDT, le 14 novembre 2002*, DGATLP, [2003], 127 p
- F. HAUMONT (1997), *L'urbanisme - Région wallonne*, 1997
- IEW (2011), *Le RUE et la ZACC*, 8 p., janvier 2011. <http://www.iewonline.be/IMG/pdf/L60anx-1.pdf>
- B. JURION (2005), *Logement et fiscalité immobilière. Quelles politiques possibles pour les Régions ?*, 16 p. document web : <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/35399/1/%28Microsoft%20Word%20-%20logement%20et%20fiscaliti.pdf>
- B. KHOL (2005), *La vente couplée à l'obligation de construire : navigation en eaux troubles. Note sous Liège, 8 juin 2002*, dans *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2005, p. 1225-1229.
- J. KIEVITS (2001), *Le droit de préemption, un outil attendu*, dans *La Lettre des CCAT*, octobre-novembre 2001, n° 6, p. 4-5.
- E. LEPERS P. NERI, F. BREVERS, A. BASTIN, J.-M. LAMBOTTE (2009) « Vers un développement territorial durable : critères pour la localisation optimale des nouvelles activités », Notes de recherche CPDT n°8, Août 2009, 125 p.
- E. LEPERS, D. MORELLE (2008), *Occupation et affectation du sol, empreintes de la structure du territoire ?*, dans *Territoire(s) wallon(s)*, n° 2, décembre 2008, p. 43-58.
- *Le terrain à bâtir en Belgique*, slsd, https://multimediafiles.kbcgroup.eu/ng/published/CBC/PDF/VK_TGA_Guide_habitation_04.pdf.
- S. LINCHET (2011), *La pauvreté en milieu rural en Région wallonne*, ULG-CERA, août 2011, 60 p.
- V. MARCOTTY (2003), *Quel avenir pour la fiscalité immobilière suite à la loi du 13 juillet 2001 ?*, Mémoire ULG Faculté d'économie, de gestion et de sciences sociales, 2003, 81 p. + annexes.
- E. LAURENT (2007), *Essai d'explications des politiques communales en matière de fiscalité*, mémoire ULG Sciences économiques, 2007, 60 p.
- A.-F. MARIQUE, Z. LEJEUNE et al. (2010), *Le remembrement urbain*, Note de recherche CPDT, n° 12, 2010, 45 p.
- *Mémento fiscal 2011*
- P. NERI et al (2011), Note d'actualisation du diagnostique du SDER, thématiques « Evolution de l'occupation du sol » et « Habitat et service ».
- D. NGUYEN-LUONG, E. BOUCQ (2011), *Évaluation de l'impact du T3 sur les prix de l'immobilier résidentiel - Rapport final*, février 2011, 100 p.
- ORF, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, février 2010, Paris, 24 p.
- ORF (2008), *Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du Programme Local d'Habitat. Rapport*, Paris, 2008, 120 p.
- P. POIROT, *Intervention au Colloque « Repenser le périurbain : la ressource foncière au coeur du changement »*, Colloque ADEF 2010, 5 p., sur http://www.edef.org/COLLOQUE_ADEF/2010/colloque2010/Pascale_poirot.pdf, p. 3-4.
- R. PRELAZ-DROUX (2009), *Le développement territorial durable, les politiques foncières et les instruments fonciers*, dans *Geomatik Schweiz*, 4/2009, p. 153-160.
- R. PRELAZ-DROUX, A. MAUNOIR, M. TRANDA-PITTION (2009), *Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud*, dans *Cahier du Projet d'agglo franco-valdo-genevois*, 10-3, novembre 2009, 76 p.
- X. PRIGENT (2007), *Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme. Communication au GeoCongrès tenu à Québec les 2-5 octobre 2007*, 10 p. Sur <http://www.geometre-expert.fr/content/file/anne/XP.pdf>
- V. RENARD, T. VILMIN (2002), *Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe. Rapport final, Etude N° 2*, Club Ville Aménagement, 2002 et *Actualisation de l'étude comparative des structures*

d'aménagement en Europe, 28 p. sur www.club-ville-amenagement.org/upload/ressources/productions/colloques/6emes_entretiens_bordeaux_2010/actualisation_etudecomparativeeurope.pdf

- V. RENARD (2011), *Workshop N°6 – Fiscalité immobilière et financement des équipements*, mars 2011, sans p., sur <http://itemnews.unblog.fr/2011/03/24/fiscalite-immobiliere-et-financement-des-equipements>
- V. RENARD (2006), *Finances locales et formes de développement urbain*, http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=10, 2006
- V. RENARD (2009), *Coût du logement : la question du foncier*, dans *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p. 48-57.
- T. REPENTIN, D. BRAYE (2005), *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2005*. Cf. <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-4422.html>
- P. THALMANN, *L'impôt foncier. Un outil d'orientation d'occupation du sol*, dans *Etudes foncières*, n° 133, mai-juin 2008, p. 10-13.
- UVCW, *Architecture de la fiscalité communale : perspectives*, 7 octobre 2010, 36 p.

**Chapitre XI : L'OBSERVATION FONCIERE A METTRE EN
PLACE EN REGION WALLONNE POUR PERMETTRE LA
POLITIQUE FONCIERE**

1. INTRODUCTION	416
2. BASES DE DONNEES FONCIERES INDISPENSABLES	419
2.1 VALEUR DE TRANSACTION	419
2.1.1 <i>Raison d'être</i>	419
2.1.2 <i>Fonctionnement</i>	419
2.2 REGISTRE DES PARCELLES NON BATIES	421
2.2.1 <i>Raison d'être</i>	421
2.2.2 <i>Fonctionnement</i>	422
2.3 REGISTRE DES PERMIS	426
2.3.1 <i>Raison d'être</i>	426
2.3.2 <i>Fonctionnement</i>	427
2.4 REGISTRE DES PREEMPTIONS	427
2.4.1 <i>Raison d'être</i>	427
2.4.2 <i>Fonctionnement</i>	428
2.5 REGISTRE DES CHARGES D'URBANISME	428
2.5.1 <i>Raison d'être</i>	428
2.5.2 <i>Fonctionnement</i>	429
2.6 REGISTRE PLUS ET MOINS-VALUES ISSUES DES CHANGEMENTS D'AFFECTATION	429
2.6.1 <i>Raison d'être</i>	429
2.6.2 <i>Fonctionnement</i>	429
2.7 DONNEES COMPLEMENTAIRES	430
3. REGROUPEMENT DES DONNEES- BANQUE CARREFOUR.....	430
3.1 FONCTIONNEMENT	431
3.1.1 <i>La pratique flamande</i>	431
3.1.2 <i>Recommandations</i>	431
4. OBSERVATOIRE DU LOGEMENT	432
5. CONCLUSIONS	433
6. BIBLIOGRAPHIE	435
7. ANNEXES	437

« La conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement, a besoin d'être éclairée en permanence par la connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers. On notera tout d'abord que la connaissance des marchés fonciers ne saurait se réduire à la collecte des prix. Une bonne observation foncière ne porte pas seulement sur les prix des terrains mais aussi, simultanément, sur les surfaces échangées, sur la localisation de ces mutations et sur les catégories d'acteurs impliqués. Cette approche complète des marchés est d'autant plus nécessaire que les retournements sur les quantités précèdent généralement les retournements sur les prix. Cependant, ce serait une erreur que de vouloir acquérir cette connaissance par des commandes successives d'études ponctuelles, car celles-ci seraient beaucoup trop coûteuses à entreprendre et trop vite dépassées pour être véritablement utiles. L'observation foncière a au contraire avantage à être conçue comme un système pérenne, parce que c'est sur une durée assez longue (au moins cinq ans et si possible dix ans) que se manifestent des évolutions qui deviennent intelligibles. Le temps du foncier est un temps long. Cette observation ne doit pas non plus rester sectorielle (par exemple un suivi de la commercialisation des lotissements, un autre suivi des zones d'activité, un troisième pour les espaces naturels sensibles, etc.). C'est en effet la mise en relation des évolutions observables sur chaque segment de marché qui est éclairante. L'échelle de cette observation est aussi importante. Techniquement, rien n'empêche de limiter l'observation à une commune ou même à un marché. Mais si l'on veut se mettre en mesure de comprendre ce que l'on aura observé, il est nécessaire de se placer au moins à l'échelle de l'agglomération puisque c'est à cette échelle que les marchés trouvent leur cohérence. Enfin il n'est pas nécessaire de créer un observatoire pour faire de l'observation. C'est pourquoi, à l'heure de l'informatique et d'Internet, il est sans doute préférable de parler de « système » d'observation, partagé entre plusieurs producteurs et utilisateurs de données. En particulier, il n'est pas souhaitable que l'éventuel organisme en charge de l'action foncière ou, a fortiori, en charge d'actions d'aménagement, soit simultanément chargé de la conduite de l'observation foncière. En effet celle-ci doit rester neutre et accessible à tous les acteurs qui concourent à la définition des objectifs des politiques d'aménagement. Or, si l'observation est confiée à un opérateur, quel qu'il soit, celui-ci aura nécessairement tendance à faire passer ses intérêts d'opérateurs avant sa mission d'observateur, et il gardera pour lui les observations les plus utiles. Autre manière de dire la même chose : il est malsain que l'observateur soit partie prenante à ce qu'il observe (Comby, 2004, p9) ».

1. INTRODUCTION

La présente note s'attache, dans le cadre de la recherche menée par la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) sur la politique foncière appliquée au secteur du logement, à la mise en évidence des données nécessaires à la conception et à l'efficacité de la politique foncière. Un des points inscrits au programme de la recherche pour cette année dans notre rapport d'octobre 2010 était en effet : « *Quels contenus dans les registres locaux et bases de données foncières ? Le décret flamand liste les données qui doivent être collectées pour la politique foncière et immobilière. En quelque sorte une condition sine qua non à l'action politique, locale et régionale. Nous identifierons ce qu'il y a lieu de collecter de manière permanente, localement et régionalement.* » (p 20).

Nous avons déjà à plusieurs reprises insisté sur le fait que l'action publique en matière de foncier ne peut se révéler efficace que si des outils d'observation, de monitoring, sont mis en place pour la soutenir et la rendre opérationnelle. Outre le soutien aux politiques publiques, la connaissance du marché foncier revêt également d'autres fonctions. Claude Napoleone énonce ainsi les différents apports de la connaissance foncière :

-protection : la publicité foncière permet à tous de connaître les propriétaires des parcelles,

-efficacité économique : les ventes et achats se nourrissent des informations disponibles pour les acteurs économiques, il est donc nécessaire d'avoir un accès aisé et partagé aux informations. Une asymétrie d'information peut avoir des effets pervers, la spéculation ou les « bulles » se nourrissant de ces informations inégales. L'efficacité de l'action publique nécessite donc une observation fiable et précise.

-veille pour la régulation publique : la veille permet de n'intervenir que dans les endroits où se produisent des phénomènes non souhaitables, et suffisamment tôt pour que les valeurs foncières permettent au public d'intervenir. De plus, les dynamiques à l'œuvre sont des indicateurs permettant de mesurer l'effet de l'action publique.

-connaissance : les données sont indispensables pour comprendre les dynamiques à l'œuvre.¹

La collecte, sur le long terme, de données foncières, est donc non seulement nécessaire aux autorités, mais également utile à la collectivité dans son ensemble.

Il n'existe actuellement en Région wallonne que très peu de mécanismes de récolte systématique de données foncières ou immobilières au niveau public, malgré l'expression claire de la nécessité de ces outils d'observation, dans le SDER par exemple : « *La structuration du territoire se réalisera par la mise en œuvre du Projet de structure spatiale du SDER, mais elle dépend aussi de décisions appropriées et cohérentes prises au quotidien. Six mesures seront prises à cet effet :*

A. mettre en place des instruments d'observation des mutations spatiales;

B. évaluer régulièrement les outils;

C. définir des modes d'intervention appropriés;

D. développer une politique foncière;

E. cibler l'attribution des moyens publics pour réduire les inégalités spatiales;

F. mettre en place des mécanismes de péréquation financière.

A. Mettre en place des instruments d'observation des mutations spatiales : Indépendamment de l'évaluation de la mise en œuvre du SDER, il est nécessaire de rassembler et de tenir à jour de manière systématique un certain nombre de données qui permettront d'appréhender correctement les phénomènes spatiaux, d'analyser les évolutions qui se produisent et de déceler l'émergence de besoins nouveaux et de nouvelles pratiques. La collecte et la gestion de ces données s'inscrivent naturellement dans les missions de l'Observatoire de l'habitat². Celui-ci aura notamment pour tâches : - d'identifier les données nécessaires pour évaluer l'état de l'aménagement du territoire, de générer et collecter ces données et d'organiser leur mise à jour régulière; - d'analyser l'évolution de la situation sur base de ces données et d'investigations spécifiques, afin de mettre en évidence les problèmes qui se posent et de suggérer des remèdes appropriés; - d'observer et de mettre en évidence de nouveaux besoins et de nouvelles pratiques afin d'envisager la manière d'y apporter des réponses ou de procéder aux correctifs nécessaires. Les résultats de ces investigations seront largement diffusés pour sensibiliser tous les acteurs intervenant sur l'espace. » (p 154).

¹ In Geniaux et al, Etudes foncières n° 39, 2009, pp 22-24,

² Cet observatoire a bien existé, mais a été dissous. Un projet de mise sur pied d'un Observatoire du logement est toutefois en cours, nous y reviendrons

Le processus actuel de révision du CWATUPE nous semble être l'occasion idéale de faire le point sur la collecte nécessaire des données. De plus, certains paramètres sont susceptibles d'avoir un impact sur les données disponibles (et à gérer) à l'échelle de la Région : les rapatriements prochains des droits d'enregistrement et des baux locatifs dans le giron régional en font partie.

La mise sur pied de structures d'observation foncière et/ou immobilière peut avoir deux points de départ : un questionnement sur les sources de données existantes et ce que l'on peut en faire, ou a contrario sur les problèmes à résoudre et les outils et données utiles à leur dénouement. La deuxième optique nous semble être la bonne, la première étant beaucoup plus limitative et pas toujours adaptée aux besoins réels.

La pérennité d'un système d'observation ne peut être garantie que si l'on place les problèmes fonciers et l'élaboration de diagnostics au cœur de la réflexion. Si les résultats ont un rôle à jouer, ils seront en effet attendus par les acteurs, et sachant le coût que peut représenter l'observation, il faut que la demande existe. (Geniaux et al, 2009, p.23)

Un autre pan de la réflexion s'articule autour de la question du niveau auquel doit se faire la récolte ou la production des données : local, régional ? Selon les cas, nous recommandons de faire le travail à l'échelle régionale, avec éventuellement par après une étape de vérification à l'échelon local, ou de réaliser la collecte des données à l'échelle locale avec transmission par après au niveau régional. Dans tous les cas, rentabilité, efficacité et logique par rapport aux processus existants sont des critères déterminants quant au choix de la formule recommandée.

Le rapport proposé ici se structure comme suit : nous présentons d'abord les différents inventaires et bases de données indispensables à l'efficacité des outils et mesures de politique foncière que nous recommandons, en nous posant chaque fois la question de leur raison d'être et en explicitant leur mode de fonctionnement et leur contenu ; nous parlons ensuite du regroupement possible de ces différentes informations dans une « Banque carrefour des données foncières » ; puis nous évoquons le projet gouvernemental de mise sur pied d'un observatoire du logement. Enfin, nous terminons par une conclusion et quelques pistes de réflexion.

2. BASES DE DONNEES FONCIERES INDISPENSABLES

2.1 VALEUR DE TRANSACTION

2.1.1 Raison d'être

Cette donnée est incontournable. Sans cette information, aucune observation foncière de qualité n'est possible. Elle permettrait le suivi des fluctuations du marché, la détermination de bassins fonciers et immobiliers, l'observation du lien entre localisation durable et prix du foncier, la formalisation du lien entre prix et taille d'une parcelle à bâtir, la meilleure connaissance des phénomènes de pression foncière... Bref, c'est une information capitale. Toutefois, aujourd'hui, la recherche doit se contenter des données INS par commune et pour quelques catégories d'immobilier bâti ou non bâti seulement¹. Ces données sont très insuffisantes pour permettre une observation correcte et précise des marchés fonciers. Outre les données INS, existe « l'indice STADIM² ». Dans les deux cas, l'information fournie est partielle et l'échelle d'analyse (la commune pour l'INS et l'arrondissement pour STADIM) ne correspond pas à la réalité des marchés.

Outre les éléments énoncés ci-dessus, ces données pourraient avoir des objectifs plus spécifiques. Au cours de notre recherche, nous avons abordé la question de la nécessaire réforme du précompte immobilier. A ce sujet, nous renvoyons à deux notes : « la rétention foncière » (chapitre IX) et la « réforme du PRI » (chapitre VIII). Les mesures possibles comprennent notamment la taxation foncière sur base des valeurs vénales. Pour mettre ce nouveau mode de taxation foncière sur pied et la mise en place d'une indexation annuelle sur l'évolution des valeurs immobilières, il serait nécessaire de connaître la valeur d'acquisition des biens, ou à défaut, leur valeur estimée.

2.1.2 Fonctionnement

Les informations sur la valeur de transaction existent déjà, à l'administration fiscale fédérale notamment, par le biais des droits d'enregistrement³. La véritable difficulté réside plutôt dans les difficultés d'accès à ces données pour les autres autorités ainsi que pour la recherche.

Il est toutefois impératif que l'autorité régionale puisse disposer des données actuellement en possession de l'autorité supérieure. La Région étant en charge des politiques du logement et d'aménagement du territoire, il semble indispensable qu'elle dispose des informations permettant de gérer correctement ces matières.

Nous rejoignons ici Decoster, Valenduc et Verdonck lorsqu'ils affirment que «*les bases de données utiles pour concevoir, simuler ou évaluer des réformes fiscales sont dans les mains de l'administration fédérale. Celle-ci peut en théorie effectuer des analyses pour le compte*

¹ L'INS publie des données issues de toutes les ventes pour lesquelles des droits d'enregistrement ont été payés. Les données sont disponibles, à l'échelle communale, pour chaque année depuis 1985, pour trois catégories de bâti : maisons d'habitation ordinaires, villas/bungalows/maisons de campagne, et appartements/ flats/ studios. Il existe également une catégorie « terrains »

² Il s'agit d'une entreprise privée, installée à Anvers, de consultance et d'études immobilières.

³ La Région flamande organise elle-même la perception du précompte immobilier et des droits d'enregistrement. Elle a, pour ce faire, constitué une base de données complète. Toutefois, il semble que celle-ci ne soit pas utilisée à d'autres fins que des fins fiscales et d'évaluation des politiques fiscales. Sans doute pour des problèmes de respect de la vie privée, à nouveau.

des Régions, mais comme elle le fait à titre gratuit cette pratique est très peu courante, pour ne pas dire inexistante. Les Régions voient donc leur autonomie fiscale contrainte dans les faits par un manque d'informations utiles pour la bonne gestion de leurs finances publiques. Une prochaine réforme institutionnelle pourrait utilement transférer ces bases de données aux Régions et devrait certainement prévoir que tout accroissement futur d'autonomie fiscale régionale s'accompagne de la décentralisation des bases de données relatives aux impôts régionalisés ». (p 188)

Bien entendu il est certain qu'un système de traitement et de diffusion de l'information sécurisé et partiel devrait être mis en place. La Banque carrefour dont nous parlons plus loin, ou l'administration fiscale wallonne en constitution, pourrait accomplir ce travail.

2.1.2.1 La documentation patrimoniale

La solution idéale serait donc de passer par les données du Cadastre. Comme nous le disons dans notre note sur la fiscalité (chapitre VIII), « *La Documentation patrimoniale a à sa disposition des bases de données comprenant notamment les valeurs de transaction pour l'ensemble des biens. Un système de transfert de données organise aujourd'hui la communication des informations depuis les communes vers l'administration. La Région devrait pouvoir mobiliser ou à minima s'inspirer de cette expertise en matière d'évaluation des valeurs immobilières si un impôt régional était appliqué* ». (p 28)

La Région devrait donc selon nous négocier avec l'administration de la documentation patrimoniale un accès à ces données¹. Les résolutions garantissant la protection de la vie privée semblent empêcher le partage d'informations. Un autre moyen serait que la Région, suite à la gestion des droits d'enregistrement, utilise ces données. A nouveau, l'utilisation des données devra respecter la législation visant la protection de la vie privée.

2.1.2.2 Données des notaires

Si la Région wallonne ne récupérerait pas les données de la matrice cadastrale, elle pourrait passer par les notaires pour obtenir l'information sur les prix ainsi que la description des biens, issue des actes de vente et du payement des droits d'enregistrement. Le potentiel des données aux mains des notaires est sans conteste énorme, il serait donc intéressant d'examiner les possibilités légales d'inciter les notaires à livrer plus d'informations que ce qui se fait actuellement². Il est en effet paradoxal de constater, en France par exemple, que les institutions publiques doivent passer par un système payant (les bases de données –issues des données des notaires- PERVAL et BIEN) pour obtenir des données nécessaires à la gestion publique, et qui sont disponibles par ailleurs.

Malgré la richesse des données de la documentation patrimoniale et des notaires, nous tenons tout de même à mettre l'accent sur deux éléments :

¹ Un système de transfert des données depuis les communes directement vers la Région n'est sans doute pas envisageable, pour des questions de protection de la vie privée.

² Lorsqu'un acte est passé chez un notaire, celui-ci envoie l'information au bureau d'enregistrement qui assure la taxation, et ensuite au bureau des hypothèques et greffes. Cette procédure se fait encore en version papier, les documents étant ensuite numérisés (depuis peu). Les bureaux des hypothèques transmettent l'information au cadastre (y compris s'il s'agit simplement d'une division de parcelle).

Pour ce qui est des prix de vente : sont publics les prix des ventes publiques. Toutefois, aucun transfert systématique de cette information vers les communes ou la Région n'existe. L'information concernant les ventes de gré à gré est par contre privée et uniquement transférée à l'administration fiscale, via le bureau des hypothèques.

Enfin, les notaires contribuent à la correction de la matrice cadastrale lorsqu'ils décèlent des erreurs.

-la somme non déclarée, souvent échangée entre les deux parties, n'est évidemment pas prise en compte dans ces registres. Il peut s'ensuivre une sous-évaluation du prix des biens.

-la variable « nature des biens » peut sans doute receler d'importantes erreurs. Il peut donc être utile de disposer à la fois de la nature référencée dans la matrice cadastrale et de celle mentionnée dans l'acte de vente lui-même. En effet, la matrice cadastrale, du fait de sa finalité fiscale, ne reflète pas toujours exactement l'occupation réelle du sol. (CPDT, 2007, , p3)

Enfin, si aucune des sources ci-dessus n'était accessible à la Région wallonne, il serait possible, lorsque des périmètres de préemption seront définis, d'utiliser les informations issues de la base de données constituée par les DIA (déclaration d'intention d'aliéner, nous en parlons plus longuement au point 2.4, traitant du droit de préemption) comme solution de rechange. Bien entendu, cette voie n'est donc pas encore d'actualité.

Un dernier élément nous paraît essentiel, il s'agit de l'échelle d'observation. Quelle doit-elle être ? Sans doute pas une échelle administrative, telle l'échelle communale, qui ne correspond pas à la réalité des bassins fonciers et immobiliers. Quelle échelle veut-on : la rue, le secteur statistique, le secteur cadastral ? Il faudra sans doute travailler sur base de bassins fonciers et immobiliers.

2.2 REGISTRE DES PARCELLES NON BATIES

2.2.1 Raison d'être

La question de la lutte contre la rétention foncière a constitué un des points de notre recherche (chapitre IX). Un des éléments abordés dans cette note est l'amélioration de la taxe actuelle sur les terrains à bâtir non bâtis. Il existe en réalité deux taxes sur les terrains à bâtir non bâtis en Région wallonne, l'une portant sur les biens situés dans les lotissements non périmés, l'autre sur les terrains situés dans des zones d'habitat « suffisamment équipées ». Ces deux taxes sont appliquées au niveau communal et ne sont pas obligatoires. Notre principale recommandation concernant ces taxes est leur régionalisation et, ensuite, leur application dans des zones spécifiques où il sied de bâtir. Ainsi, cette taxe deviendrait un outil de politique d'aménagement du territoire et de politique du logement, ce qu'elle n'est pas ou pratiquement pas aujourd'hui.

Comme nous le montrons dans la note, elles ne sont appliquées que dans un nombre restreint de communes, et d'autant plus s'il s'agit de la taxe hors lotissements. La condition indispensable à l'application de cette taxe est la présence d'un inventaire des terrains à bâtir. Ceci est une obligation inscrite à l'article 151 du CWATUPE. Cet article indique que : « *Les communes tiennent un inventaire de toutes les parcelles de terrain sises sur leur territoire, pour lesquelles il existe un permis de lotir non frappé (ou d'un permis d'urbanisation non frappé – Décret du 30 avril 2009, art. 88) de caducité et qui ne sont pas encore bâties, ainsi que de toutes les parcelles de terrain non bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat telle qu'elle est prévue au plan de secteur ou au plan communal d'aménagement. Toute personne qui en fait la demande peut prendre connaissance sur place de cet inventaire. Le Gouvernement arrête les modalités d'application de la présente disposition et notamment la manière dont l'inventaire est dressé et les parcelles identifiées* ». Toutefois, les modalités d'application (notamment la manière dont l'inventaire est dressé et les parcelles identifiées) n'ont jamais été arrêtées.

Outre l'obligation inscrite au CWATUPE, cet inventaire est également une obligation du Code du logement. L'article 190, §1er de celui-ci indique que :

« Dans la limite des crédits inscrits au budget, le Gouvernement détermine pour chaque programme qu'il a approuvé notamment :

- 1° les objectifs assignés aux personnes morales visées par le programme;
- 2° les délais de réalisation des objectifs;
- 3° les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre;
- 4° les critères d'évaluation des politiques développées.

§2. Chaque commune dont le programme a été totalement ou partiellement approuvé par le Gouvernement est tenue de :

- 1° disposer d'un service communal du logement (notamment pour assurer une information coordonnée des citoyens sur les aides et les droits en matière de logement – Décret du 20 juillet 2005, art. 37, §1er);
- 2° tenir un inventaire permanent des logements inoccupés au sens de l'article 80;
- 3° **tenir un inventaire permanent des terrains à bâtir** – Décret du 15 mai 2003, art. 122), »

Pour pouvoir mettre cette taxe en œuvre sur le territoire régional, il sera indispensable que la Région dispose de l'information nécessaire à l'implémentation de celle-ci, et donc d'une liste régulièrement mise à jour des parcelles à bâtir non bâties. Dans le cadre de la subvention « ancrage communal », les communes doivent fournir entre autres un inventaire des terrains à bâtir, en annexe à leur programme¹. Actuellement, nous ne savons pas combien de communes disposent d'un tel inventaire. L'inexistence d'un arrêté d'exécution de l'article 151 du CWATUPE ne facilite en tout cas pas la tâche des communes.

Cet inventaire, outre la possibilité qu'il offre de mettre la taxe en œuvre sur le territoire régional, a également une fonction plus large. En effet, il permettrait d'avoir une idée du potentiel de construction dans les différentes communes, de savoir, quels types de terrains sont concernés, où ils sont situés, qui en sont les détenteurs et d'en connaître les éventuels droits de propriété dérivés. Il permettrait de connaître la disponibilité foncière réelle « nette nette », à savoir la disponibilité brute, diminuée d'une part des parcelles soumises à contraintes d'exclusion (zones Seveso, risques d'inondation, Natura 2000, zones non aedificandi, pentes fortes, plans d'eau, zones vertes ou de parcs,...), d'autre part des parcelles/terrains soumis à contraintes morphologiques, et des parcelles situées en zones non-équipées. Enfin, il permettrait aussi l'observation du marché foncier, la mise en évidence des évolutions, stagnations, ...

2.2.2 Fonctionnement

2.2.2.1 La pratique flamande

Tout au long de notre recherche, nous avons mis en évidence la pratique flamande en matière de politique foncière. En effet, la Région flamande a instauré un décret de politique foncière et immobilière (DPFI) et possède plusieurs dispositions liées à la politique foncière dans son code d'aménagement du territoire. La question du monitoring de la politique foncière est traitée dans ces deux textes de loi.

L'article 5.6.1 de l'**arrêté portant coordination de la législation décrétole relative à l'aménagement du territoire** traite de l'inventaire des terrains non bâtis et indique que « *Les communes tiennent un registre de toutes les parcelles de terrain non bâties sises dans la zone d'habitat telle que définie dans les plans d'exécution ou dans les plans*

¹ Pour l'ancrage 2012-2013, ces inventaires doivent être fournis pour le 30 novembre.

d'aménagement. Lors de l'établissement du registre, l'article 2.2.5 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière est pris en compte. L'établissement et l'actualisation du registre peuvent être assignés à un partenaire intercommunal dans le sens du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale. Le Gouvernement flamand peut déterminer des modalités plus précises quant à l'établissement et à l'actualisation du registre des parcelles de terrain non bâties. Le Gouvernement flamand peut, dans les limites du budget, accorder des subventions aux provinces et communes en tant que participation aux frais pour l'actualisation de l'inventaire des parcelles non bâties. Afin de pouvoir faire l'objet d'une subvention, la commune doit disposer d'un système d'enregistrement, d'un premier inventaire actualisé et d'un aperçu des terrains et immeubles dont elle est propriétaire, avec mention de leur utilisation. Le Gouvernement flamand fixe les autres conditions sous lesquelles ces subventions peuvent être octroyées. » Un arrêté d'exécution du 10 juillet 2008¹ donne vie à cet article.

Pour ce qui est du **décret de politique foncière et immobilière**, l'article 2.2.5 mentionne que : « § 1. Le registre de parcelles non bâties constitue un outil de monitoring pour la politique foncière et immobilière. Le registre présente un aperçu des parcelles non bâties qui présentent un potentiel de construction, selon les modalités définies par et en vertu de l'article 62 du décret sur l'Aménagement du Territoire. En vue de l'application des articles 3.2.1 et 4.1.7, la constitution du registre permet en outre de se faire une idée des terrains et lots non bâtis qui sont la propriété d'administrations flamandes respectivement de personnes morales semi-publiques flamandes, précisant, pour ce qui concerne les terrains et lots non bâtis d'administrations flamandes, s'ils répondent ou non aux caractéristiques particulières visées à l'article 3.2.1, 1°. § 2. Le Gouvernement flamand détermine le calendrier pour l'opérationnalisation du module ou de la fonction spécifique au sens du § 1er, alinéa trois. Il peut définir d'autres règles matérielles, méthodologiques et procédurales pour l'application du § 1er, alinéa trois ». Ces dispositions visent à permettre l'application concrète de la politique régionale telle que l'activation par la commune de 25 % des biens publics ou semi-publics ainsi que la charge sociale (Celle-ci « oblige le lotisseur ou le maître d'ouvrage à poser des actes pour qu'une offre de logements sociaux soit réalisée qui s'aligne sur le pourcentage applicable au projet de lotissement ou au projet de construction ». DPFI, art 4.1.16), élément sur lesquels, pour information, nous renvoyons à notre rapport d'octobre 2010.

a) Niveau d'inventaire

Concrètement, l'administration flamande de l'aménagement du territoire met à disposition des communes une **application Internet** permettant de créer et mettre à jour la liste des parcelles non bâties situées sur leur territoire. Les listes sont ensuite automatiquement transmises à l'administration régionale, qui les gère. Le travail d'**inventaire** est donc **effectué par les collectivités locales**. L'actualisation se fait deux fois par an.

b) Sélection des parcelles

Comme dit dans l'article 2.2.5 du DPFI, seules doivent être inventoriées les parcelles qui présentent un potentiel de construction. Pour être reprises dans les registres, les parcelles doivent donc pouvoir accueillir au moins une habitation. Nous produisons, en annexe de cette note, une série d'exemples de parcelles pouvant prêter à confusion quant à la pertinence de leur prise en compte pour la taxation des parcelles non bâties². Ne sont notamment pas inventoriées les parcelles trop étroites et qui ne sont pas adjacentes à une autre parcelle non bâtie aux dimensions plus propices à l'urbanisation, les parcelles utilisées comme « jardin avant » par les propriétaires d'une autre parcelle (située à l'arrière par

¹ Modifié par l'arrêté du 5 juin 2009

² Ces exemples sont tirés d'un mode d'emploi édité par l'administration flamande de l'aménagement du territoire, à destination des communes, pour les aider dans leur sélection des parcelles à inventorier.

rapport à la voirie). Par contre, les parcelles dont les dimensions ne conviennent actuellement pas mais qui, grâce à une réorganisation du parcellaire (un remembrement) pourraient être bâties, sont reprises dans le registre.

La mise au point de ce registre nécessite donc un travail d'analyse assez fin de la part des communes.

c) Mise en évidence du foncier public

Les registres des parcelles non bâties doivent intégrer des données sur leurs propriétaires. Sont connus le type de propriétaire¹ de la parcelle et dans certains cas le nom de celui-ci².

Ces données permettent entre autres d'appliquer l'article 3.2.1 du décret de politique foncière et immobilière, portant sur l'activation des terrains à bâtir des administrations flamandes, et l'article 4.1.7, qui concerne le calcul des terrains et lotissement non bâtis propriétés de personnes publiques et semi-publiques.

Pour les parcelles propriété d'autorités flamandes et personnes morales semi-publiques, le travail d'inventaire peut se faire soit par la commune, qui fait la sélection des parcelles non bâties appartenant à des personnes publiques³, soit par les autorités elles-mêmes, qui font la liste des parcelles non bâties dont elles sont propriétaires et la transmettent à la commune. La commune procède alors éventuellement au remplissage des informations manquantes⁴.

-L'atlas du patrimoine foncier en RBC

Il nous semble intéressant de mentionner ici l'initiative prise en Région de Bruxelles-Capitale. Un site Internet (<http://www.irisfoncier.irisnet.be/Target.aspx>) recense toutes les propriétés foncières et immobilières publiques⁵ dans le Région. Ce site constitue donc non seulement une source d'information pour le grand public, mais également « *un outil efficace de gestion du patrimoine public : les différents acteurs régionaux peuvent désormais visualiser leurs biens sur un fond de carte Urbis et accéder, en temps réel, à toutes les informations, concernant leurs caractéristiques, affectations ou plans urbanistiques. C'est donc un outil dynamique sans cesse mis à jour par les organismes publics* ».⁶ Une fois l'inventaire général du patrimoine public réalisé, il pourrait être intéressant de mettre sur pied le même type de site pour la Région wallonne.

2.2.2.2 Recommandations pour une application à la Région wallonne

a) Niveau d'inventaire

¹ Trois catégories : autorité flamande, personne morale semi-publique, autres

² Nom de l'institution si il s'agit d'une autorité publique flamande ou d'une personne morale semi publique

³ Les informations encodées étant ensuite automatiquement communiquées aux propriétaires concernés, qui doivent les contrôler.

⁴ Notons toutefois que l'administration fiscale flamande dispose, dans le cadre de la gestion du précompte immobilier et des droits d'enregistrement, d'une base de données pour ce faire. Un travail de communication entre l'administration fiscale et l'administration de l'aménagement du territoire pourrait permettre d'éviter d'effectuer ce travail.

⁵ Il s'agit des propriétés des communes, des CPAS, des para-régionaux et des trois commissions communautaires.

⁶ Site Internet, consultation le 16 septembre 2011.

Comme nous avons pu le montrer ci-dessus, la mise au point de ce registre nécessite un travail assez conséquent de la part des communes. C'est l'une des raisons qui nous fait recommander, au contraire de la pratique flamande, d'effectuer le travail au **niveau régional**. En effet, il nous semble que confier ce travail aux communes pourrait avoir pour conséquence d'aboutir à un produit inachevé, et à une dualisation des communes, entre celles qui ont les outils (système d'information géographique notamment) pour travailler rapidement et efficacement et celles qui n'en disposent pas. Mais aussi entre celles qui sont « motivées » et celles qui ne le sont pas. Le subventionnement régional des communes¹, bien qu'insuffisant selon celles-ci (Kerckaert.), pourrait se révéler au final plus coûteux et moins efficace que la mise en place d'une structure régionale unique.

Nous recommandons donc que le travail d'**inventaire** se fasse au niveau **régional**, un **complément** et une **validation** des informations pouvant ensuite être demandés à chaque **commune**.

Actuellement l'identification des parcelles non bâties ne pose pas de véritable problème pour la Région étant donné la numérisation des parcelles cadastrales (PLI)². La liaison de ces données avec les données sur les permis³ (dont nous parlons plus loin) serait une base pour la tenue à jour des registres.

b) Sélection des parcelles

Outre les terrains situés en zones d'exclusion, il existe à la fois des parcelles dont la taille ou la configuration sont inadaptées à l'urbanisation, et des parcelles mal localisées du point de vue de l'aménagement raisonné du territoire. La sélection des parcelles taxables est donc capitale, puisqu'il serait contre-productif d'imposer une taxe, censée inciter à l'urbanisation, si l'on ne souhaite pas que celle-ci se réalise. -Terrains constructibles, inconstructibles ou presque constructibles.

Contrairement à ce qui se pratique en Région flamande (où l'on inventorie les parcelles constructibles uniquement) nous recommandons d'y **consigner toutes les parcelles non bâties, qu'elles aient ou non un potentiel de construction, et qu'elles soient donc taxables ou pas**. Il pourrait être imaginé de caractériser les terrains selon qu'ils soient inconstructibles (car contrainte impérative), constructibles ou presque constructibles (c'est-à-dire constructibles moyennant remembrement). Ce registre pourrait de ce fait être un appui aux opérations de remembrement.

-Zones équipées ou non

Outre les parcelles localisées dans un lotissement non périmé, seules sont taxables les parcelles situées dans une zone d'habitat suffisamment équipée. A ce sujet, deux problèmes se posent : d'une part, la **définition des zones suffisamment équipées** n'est pas univoque (la question de l'égouttage par exemple, n'est pas traitée uniformément), et d'autre part, actuellement, hormis le PASH (plans d'assainissements par sous bassins hydrographiques), on ne dispose que de peu d'informations sur l'équipement des parcelles.

¹ Pour information, en Région flamande, lors de la première réalisation du registre, la commune reçoit 2500€, augmentés de 0,5€ par parcelle inventoriée. Pour l'actualisation bisannuelle, la commune perçoit 100€, augmentés de 0,5€ par parcelle.

² La matrice cadastrale serait également une source de premier choix. La nature « terrain à bâtir » est une nature cadastrale. La Région dispose de Cadmap qui est le plan cadastral numérisé avec l'information sur la nature de chaque parcelle. Toutefois, il y a de nombreux problèmes de mise à jour de la matrice et de nombreux terrains à bâtir ou devenus à bâtir ne sont pas répertoriés comme tels. De plus, la définition de terrain à bâtir retenue par l'administration fiscale diffère de celle de la Région, sur la question du caractère suffisamment équipé notamment.

³ Permis ,accordés et refusés

A nouveau, nous recommandons d'inventorier toutes les parcelles, même celles qui sont situées en zones insuffisamment équipées et donc non taxables. Ceci afin de ne pas perdre d'informations qui pourraient se révéler utiles, et de permettre ensuite, lorsque la législation ou la réglementation change, que l'inventaire ne doive pas faire l'objet d'une actualisation lourde pour être fiable. Mise en évidence du propriétaire (privé ou public)

-Propriétaire privé

Nous recommanderions aussi d'ajouter une caractéristique supplémentaire des parcelles dans le registre, à savoir leur propriétaire. Il nous semble utile de pouvoir mettre en évidence les parcelles adjacentes ou proches appartenant à un même propriétaire. Ceci permettrait de prendre en connaissance de cause la décision de taxer ou non. Ainsi, il nous semble par exemple que, dans un lotissement, il est important de savoir si un propriétaire ayant bâti possède une autre parcelle non bâtie, adjacente ou non.¹ Par contre, en milieu urbain, les superficies des jardins étant parfois fort restreintes, il est envisageable de ne pas sanctionner ce comportement.

-Propriétaire public

Un des éléments que devrait permettre la création d'un registre des parcelles non bâties utile à la politique foncière est que ledit registre contienne l'information sur le type de propriétaire de la parcelle. Ceci permettrait d'avoir une vue d'ensemble du stock foncier public et par type d'institution, de savoir où il est localisé, et s'il peut facilement être mis en œuvre ou non².

L'information concernant les propriétaires de l'ensemble des biens immobiliers sis en Belgique est connue de l'administration de la documentation patrimoniale, y compris donc les propriétaires publics et semi-publics. Contact pris, la Région pourrait sans trop de difficultés obtenir l'information auprès du fédéral (du point de vue juridique). Reste maintenant à confirmer la capacité technique d'une telle extraction.

2.3 REGISTRE DES PERMIS

2.3.1 Raison d'être

La tenue d'un registre des permis permet d'avoir une vue d'ensemble de ce qui a été ou non accepté, des procédures en cours et de l'historique des demandes de permis. Une trace des causes de refus de permis permet d'agir en connaissance de cause. De plus, s'il est difficilement défendable de taxer des terrains à bâtir pour lequel un permis a été refusé, à l'inverse une personne ayant introduit une demande de permis fantaisiste et dont le refus était quasiment acquis d'avance ne pourrait utiliser cet argument pour refuser de payer une taxe.

¹ Nous avons relevé dans la note sur la rétention la pratique de certaines communes exemptant de la taxe les propriétaires d'une deuxième parcelle dans le même lotissement, pratique qui nous semble aller tout à fait à l'encontre du fait générateur du permis de lotissement.

² Un projet de réalisation d'un cadastre du logement social en Wallonie est en cours et devrait aboutir d'ici 2013. Cette base de données doit permettre à la Région wallonne d'« optimiser les investissements dans le secteur, par une meilleure connaissance du parc, d'obtenir un outil de gestion immobilière à caractère prévisionnel et de connaître le coût global optimisé des logements, prenant en considération les coûts de réalisation, les coûts des travaux, ainsi que les coûts d'entretien, de maintenance et de démolition. Attendu de longue date par le secteur, la tenue d'un cadastre complet et mis à jour constitue un outil d'aide à la décision potentiellement précieux pour les sociétés de logement de service public, en termes de planification des interventions et des besoins en investissements, d'appui opérationnel au maintien en état du parc de logements, d'appui à la gestion administrative du parc de logements, mais également d'appui à la gestion locative des logements. » (De Schutter, 2010, p1)

2.3.2 Fonctionnement

En Région flamande, le registre des permis est élaboré à l'échelle communale. Les informations comprennent non seulement la demande initiale de permis, mais également, les appels, les suspensions et les refus de permis.

Il existe deux grands groupes de dossiers : d'une part les dossiers ayant trait aux lotissements et de l'autre ceux concernant les demandes de permis d'urbanisme et attestations¹. De plus, les fichiers sont regroupés « géographiquement » s'ils ont un lien avec la même parcelle, ou s'ils ont trait à des parcelles différentes qui peuvent dans les faits être considérés comme une seule parcelle². La tenue de ce registre est du ressort des communes. Par la suite, les données sont intégrées à la « banque carrefour » des données, au niveau régional. Nous reviendrons sur ce point dans la partie « regroupement des bases de données ».

En ce qui concerne la Région wallonne, les données concernant les permis sont transmises à la division géomatique de la DG04. Les données comprennent les permis acceptés et refusés³. Nous recommandons de poursuivre la tenue de cette base de données au niveau régional, en intégrant le maximum de données possible concernant les procédures liées aux demandes de permis, en incluant les permis acceptés et refusés, et en adjoignant les informations concernant les motifs de refus, et les éventuelles restrictions aux permis accordés.

2.4 REGISTRE DES PREEMPTIONS

2.4.1 Raison d'être

La tenue d'un registre des préemptions pourrait constituer une mine d'information sur les biens situés dans un périmètre de préemption. En effet, lors de la déclaration d'intention d'aliéner, qui doit être faite par le propriétaire si son bien est soumis au droit de préemption, de nombreuses données sont communiquées à la Région. Ceci pourrait donc permettre d'obtenir une base de données conséquente, même si ces biens ne sont pas acquis par l'autorité.

Outre l'observation foncière et immobilière qui serait l'objectif premier de la tenue d'un tel registre, celui-ci aurait également l'avantage de permettre à tout un chacun d'avoir connaissance de l'utilisation effective des biens acquis par ce biais. Marcel Cheron avait déposé, en 1996, une proposition en ce sens : selon lui, la tenue de ce registre « *permettrait au propriétaire dont le bien a été préempté, ou aux acquéreurs évincés de connaître l'utilisation qui est faite du bien et à toutes les personnes intéressées de porter un jugement sur un des aspects de l'intervention foncière des autorités publiques* »⁴. La recherche CPDT sur la politique foncière de 2000-2002 mettait également l'accent sur l'importance de la tenue d'un tel registre. La proposition émise par l'équipe de recherche était la suivante : « Les

¹ Au niveau des lotissements : demandes de lotissement (ancien ou nouveau système), demande de lotissement des instances publiques, demandes de lotissement procédure régulière 2009 ou procédure particulière.

² Ex : deux demandes pour une seule implantation d'entreprise à cheval sur plusieurs parcelles

³ Notons qu'il existe déjà, au niveau fédéral, une application informatique, « URBAIN », organisant le transfert des données relatives aux demandes de permis depuis les communes, les architectes et les notaires vers les administrations. Il pourrait s'agir d'un élément à prendre en compte lors de la mise en place d'un tel système. Toutefois, les données inventoriées ici ne concernent que les permis de bâtir et de lotir délivrés, ainsi que les transformations effectuées.

⁴ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p. 6.

titulaires du droit de préemption tiendraient un registre dans lequel ils y inscriraient les acquisitions réalisées par préemption ainsi que l'utilisation effective de ces biens. » La tenue de ce registre « permettrait de contrôler si le but annoncé dans l'arrêté du gouvernement est bien celui suivi. » (CPDT, 2001, p 9).

2.4.2 Fonctionnement

2.4.2.1 Déclaration d'intention d'aliéner

En Région wallonne, lorsqu'un bien situé dans un périmètre de préemption va être vendu, une DIA (« déclaration d'intention d'aliéner ») doit être faite aux bénéficiaires potentiels du droit de préemption. Selon l'article 177 du CWATUPE, la DIA doit contenir les (nombreuses) informations suivantes :

- 1° l'identité et le domicile du titulaire d'un droit réel immobilier ;
- 2° l'adresse de l'immeuble dont l'aliénation est projetée ;
- 3° la description de l'immeuble et notamment sa désignation cadastrale, la superficie de la parcelle, la superficie au sol du bâti, la superficie de plancher et le nombre de niveaux ;
- 4° les autres droits réels et les droits personnels qui y sont attachés ;
- 5° la mention détaillée des permis d'urbanisme ou de lotir, des certificats d'urbanisme relatifs au bien ainsi que la destination urbanistique la plus récente et la plus précise, en indiquant la dénomination prévue aux différents plans d'aménagement ;
- 6° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas de vente publique, de l'éventuelle mise à prix ;
- 7° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur du droit réel immobilier ;
- 8° l'indication de ce que les titulaires du droit de préemption ont le droit de visiter le bien.

La Région wallonne est tenue au courant de toutes les décisions prises (DIA, décision d'acquisition, acquisition par qui, auprès de qui, à quel prix). Toutes ces informations peuvent permettre de créer, au niveau régional, une base de données très riche. Celle-ci permettrait notamment la mise en place d'une veille de l'activité foncière et immobilière dans les périmètres de préemption : intensité de l'activité dans un secteur déterminé, prix pratiqués...

2.4.2.2 Recommandations

Etant donné que le **niveau régional** est, comme nous l'avons dit, mis au courant de toutes les étapes de la procédure de préemption, il nous semble logique de recommander la tenue du registre à ce niveau.

Ce registre devrait donc reprendre toutes les informations contenues dans la DIA, ainsi que les décisions prises ultérieurement.

2.5 REGISTRE DES CHARGES D'URBANISME

2.5.1 Raison d'être

Comme nous le mentionnons dans notre note sur les « charges d'urbanisme en logement abordable » (chapitre V), la tenue d'un registre des charges d'urbanisme aurait plusieurs fonctions : elle permettrait d'œuvrer au report efficient sur le demandeur du permis des coûts imposés aux autorités locales par son initiative, de parvenir à une certaine équité de traitement entre les différents demandeurs de permis, et de suivre les questions liées à l'urbanisme.

2.5.2 Fonctionnement

Nous recommandons d'établir, **au niveau où les charges sont appliquées**, un relevé systématique des charges d'urbanisme, de toute nature. Par la suite, ces registres seraient intégrés à la Banque-carrefour.

Notons qu'il existe déjà en Région bruxelloise une telle obligation pour les communes. En effet, le COBAT (Code bruxellois d'aménagement du territoire), prévoit qu'un registre soit géré par l'administration, et accessible à tous. Ce registre a été conçu (détermination des paramètres, contenu, format informatique) par l'administration, mais n'est pas encore utilisé. Selon nos informations¹, l'une des difficultés que pose ce type de registre, est l'obligation qui est faite de spécifier l'affectation des charges. En effet, il n'est souvent pas possible d'affecter de petits montants à un projet spécifique. En général, ces montants sont affectés à un fonds global destiné à la rénovation urbaine. Il convient d'être conscient que le même type de difficulté pourrait se rencontrer dans le cas de la Région wallonne.

2.6 REGISTRE PLUS ET MOINS-VALUES ISSUES DES CHANGEMENTS D'AFFECTION

2.6.1 Raison d'être

Nous avons analysé dans notre note sur les changements d'affectation (chapitre VII), la question de l'indemnisation des moins-values et de la taxation des plus-values issues de ces changements. Dans cette même note, nous avons analysé la procédure du remembrement-relotissement.

Pour pouvoir taxer ou indemniser de manière efficace, ainsi que pour avoir une vue d'ensemble des périmètres touchés par des changements d'affectation, la tenue de ce registre serait indispensable.

2.6.2 Fonctionnement

2.6.2.1 La pratique flamande

En Région flamande, comme nous l'avons montré, un tel système de taxation des plus-values existe. Le code flamand d'aménagement du territoire, en son article 2.2.2, détermine qu'un RUP² ou BPA³ doit comporter un registre des parcelles qui subissent un changement d'affectation pouvant donner lieu à compensation ou taxation. Les autorités et instances

¹ Entretien téléphonique avec Alain Van Kerk, de l'administration bruxelloise de l'aménagement du territoire.

² Ruimtelijke uitvoeringsplan : plan d'exécution spatiale.

³ Bijzonder plan van aanleg : plan particulier d'affectation.

concernées¹ livrent les données concernant leur territoire, digitalement. L'administration de l'aménagement du territoire récolte les données et les intègre dans un guichet électronique. Chaque autorité a accès à ses propres informations ainsi qu'aux informations qui sont d'application sur son territoire. Quatre guichets électroniques (RUP régional, provincial et communal, ainsi que BPA) sont ainsi mis sur pied pour venir en appui au portail géographique « registre des plans »².

L'administration fiscale régionale (VLABEL) utilise ensuite les données de ce guichet électronique pour calculer les taxes et envoyer les avertissements extraits de rôle.

2.6.2.2 Recommandations

Nous recommandons également de travailler au **niveau régional, avec éventuelle validation par la ou les communes** où se produisent les changements d'affectation. La Région devrait donc tenir un registre, cartographique et sous forme de tableau (comprenant notamment les types de modification d'affectation, et les superficies concernées), reprenant toutes les modifications d'affectation.

2.7 DONNEES COMPLEMENTAIRES

Nous listons ici quelques données complémentaires, qui ne font pas directement l'objet de cette note, puisque non directement liées au foncier, mais tout de même intéressantes dans le cadre de la problématique du logement :

- L'état des biens (données cadastrales)
- Les immeubles abandonnés : cet outil est le seul moyen de lever la taxe sur les immeubles vides, et donc de lutter contre l'inoccupation.
- Loyers : Il pourrait également être intéressant de se pencher sur les prix de la location. Ceci pourrait se faire grâce aux données issues de l'enregistrement des baux à loyer. Cette compétence va vraisemblablement se retrouver au niveau régional et la Région wallonne pourrait donc utiliser ces données.
- Valeurs annoncées : Il existait auparavant en Région wallonne un Observatoire de l'habitat. Dans le cadre de celui-ci, un observatoire du marché foncier et immobilier avait été créé. Il a entre autres réalisé une étude sur les petites annonces. La reprise de cette recherche permettait d'avoir une idée des prix annoncés à la vente et à la location. Pour ceci, les sites internet tels immoweb devraient faciliter la tâche, les données pouvant sans doute « facilement » être extraites du site.

La liste n'est bien entendu pas limitative.

3. REGROUPEMENT DES DONNEES- BANQUE CARREFOUR

A l'image de ce qui se produit (mais doit encore en partie être mis en place) en Région flamande, nous recommandons que les différentes bases de données soient rassemblées

¹ Pour rappel, en Région flamande, trois niveaux sont en charge de l'aménagement du territoire.

² Nous produisons en annexe 2 un schéma de la structure de ces différents registres électroniques.

dans une « banque carrefour des données foncières », informatisée et gérée par l'administration régionale de l'aménagement du territoire.

Ce regroupement des données permettrait aux différents acteurs de l'aménagement d'avoir accès à toutes les données qui les concernent, en un seul « lieu », et d'œuvrer à une certaine uniformité de ces données.

La DGO4 dispose actuellement déjà de nombreuses données¹ qui pourraient utilement être reliées aux bases de données que nous recommandons, et venir ainsi compléter la Banque carrefour. Parmi celles-ci, citons entre autres : les aléas d'inondations, les zones de protection, les plans de secteur et PCA, les périmètres de remembrement urbain, de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine, les SAR, les ZIP, les lotissements,...l'occupation du sol (très précise) grâce au COSW...

3.1 FONCTIONNEMENT

3.1.1 La pratique flamande

L'article 2.2.10 du DPFI indique que le Gouvernement flamand charge une autorité de la création d'une liaison digitale de différentes banques de données et de la gestion de celle-ci. Les bases de données concernées sont les suivantes : le registre des plans, le registre des permis, le registre des parcelles non bâties, le registre des bâtiments vides, l'inventaire des espaces économiques vides ou négligés, la liste des habitations inadaptées ou inhabitables et des immeubles ou habitations négligés. Toutefois, pour mettre cette liaison en place, des problèmes juridiques doivent être résolus, dont la question de la loi sur la protection de la vie privée, notamment en ce qui concerne l'utilisation du numéro de registre national et les données cadastrales.

Le Gouvernement flamand peut déterminer des règles concernant la participation des communes à la création de cette banque, et l'accès à celle-ci. Ont actuellement accès aux guichets électroniques, les autorités communales, provinciales et régionales. D'autres organismes ont également accès, en tout ou en partie : il s'agit entre autres de Wonen Vlaanderen, Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed Vlaanderen, Vlaamse energieagentschap, Agentschap geografische informatie Vlaanderen et de l'ordre des architectes.

Les actualisations, régulières, se font au niveau des autorités productrices des données.

3.1.2 Recommandations

La Banque-carrefour wallonne regrouperait donc les bases de données présentées plus haut : registre des parcelles non bâties, registre des permis, registre des charges d'urbanisme, registre des préemptions, registre de plus et moins-values, valeurs de transactions. De plus, seraient intégrées les données produites dans un autre cadre, déjà disponibles à la DGO4.

Nous recommandons que l'instance chargée de la création et de la gestion de cette banque-carrefour² soit en charge également de la création des différentes bases de données que nous recommandons de créer au niveau régional.

¹ Dont de nombreuses données cartographique, accessibles en ligne ; <http://cartographie.wallonie.be/NewPortailCarto/index.jsp?page=ProfCatalogue&node=31>

² Un département de la DGO4 ?

Tout comme dans le cas de la Région flamande, afin d'obtenir une certaine homogénéité dans les données, des logiciels seraient fournis au niveau communal lorsque celui-ci serait en charge de la tenue des registres.

Enfin, comme mentionné ci-dessus, il nous semble que la question de la vie privée doit être examinée avec beaucoup de soin, pour qu'un tel projet ne tombe pas à l'eau pour cette raison.

4. OBSERVATOIRE DU LOGEMENT

Selon une note non publiée, le 28 juin dernier, une proposition de résolution visant la création d'un Observatoire du logement, intégré à un Centre d'études en habitat durable, a été votée au Parlement wallon. Outre la mise en place d'un observatoire du logement, le Centre d'études aura pour missions :

- la collecte et le traitement de données,
- la recherche ciblée à moyen et long termes.

L'un des champs de recherche du centre en habitat durable sera l'opérationnalisation de certains outils. Il est dit dans la note que « il conviendrait d'investiguer les mécanismes de politique foncière afin de les rendre éventuellement opérationnels pour le territoire wallon »

En ce qui concerne plus précisément l'observatoire du logement, ses missions seront :

- récolter et traiter les données statistiques relatives au logement et à l'habitat durable, plus spécifiquement à l'évolution des prix des logements, des loyers, en Région wallonne mais également, dans les autres régions et au niveau européen ;
- établir et tenir à jour un ensemble d'indicateurs destinés à caractériser l'évolution du marché du logement tant locatif (privé et public) qu'acquisitif, et à évaluer leurs performances et leurs interactions ;
- mener des études statistiques comparatives sur l'évolution du marché du logement et de l'habitat durable (locatif et acquisitif) dans les autres régions du pays mais également dans les pays limitrophes ;
- réaliser toutes autres missions qui lui seraient confiées par le Gouvernement.

Il est prévu que le centre disposera de 5 chercheurs, et d'un directeur. Ces chercheurs seront en charge des études à court terme ainsi que du traitement des données statistiques. En ce qui concerne les études sur le long terme, elles seront réalisées dans le cadre de doctorats. Le travail se fera en étroite collaboration avec l'IWEPS.

Nous recommanderions, outre les missions prévues, d'adjoindre celle de la récolte de données foncières. Ceci permettrait de lier les différentes données et d'avoir une approche scientifique de ces problèmes¹.

¹ Pour information, notons qu'il existe, depuis 2003, un observatoire national de l'habitat (intégré au ministère du logement) au Grand-Duché de Luxembourg. Cet organisme a pour objectif d'œuvrer à une planification cohérente à court, moyen et long terme, en matière de logement et d'habitat en général. Il collecte les données en partenariat avec différentes instances: les administrations communales, le ministère du logement, le ministère du développement durable et des infrastructures, le ministère de l'intérieur, l'administration du cadastre, l'administration de l'enregistrement et des domaines, Le service des statistiques, et le centre d'études populations, pauvreté, et de politiques socio-économiques.

Les données produites sont de différents types :

5. CONCLUSIONS

Le travail de ces deux années a permis de mettre l'accent sur de nombreuses mesures qui pourraient se révéler très intéressantes et parfois indispensables pour lutter contre certaines problématiques liées au manque de maîtrise publique du marché foncier. L'efficacité de ces différentes mesures tient pourtant en grande partie au travail d'observation des problèmes fonciers locaux et de réflexion sur les politiques foncières.

Certains points nous semblent importants à mettre en exergue :

- L'observation doit avoir une vocation opérationnelle, sans quoi elle n'a que peu de chance de survie. On observe donc parce qu'on en a besoin, pour apporter des éléments nécessaires à une politique locale ou à plus grande échelle, pour agir avec cohérence. L'objectif premier est de produire des données statistiques ou cartographiques pour connaître le territoire. La simple curiosité scientifique ne peut justifier les budgets importants alloués à l'observation.
- En général, aucune source d'information facilement accessible n'est parfaite, que ce soit de par sa nature ou son fonctionnement. Il faut donc tout un travail pour rendre l'information exploitable. Ceci engendre des coûts de production, d'adaptation, pour enrichir, codifier et saisir les informations existantes.
- La récolte de données doit se faire sur le long terme. Les études menées sur de longues périodes permettent l'acquisition d'un certain savoir-faire et sont indispensables à l'appréhension correcte des changements sur de longues périodes. Un organisme devrait tout spécialement être chargé de cette mission d'observation et de monitoring foncier/immobilier, ainsi que de la gestion de la Banque carrefour. Ceci devrait permettre sans doute de conserver une certaine neutralité. La question de l'accès aux données est essentielle. La protection de la vie privée, surtout dans le cadre de données au départ à visée fiscale, sera sans doute un des grands problèmes à résoudre. Toutefois, il nous semble que l'agrégation des données devrait pouvoir permettre de contourner cet obstacle. Comme le dit bien Guy Lemée, au sujet du cas français -mais il nous semble que ceci s'applique également à la Région wallonne- le « fichier des extraits d'actes de mutation » détenu par l'administration des Domaines, est exhaustif. « Souvent, en matière statistique, le problème c'est la collecte de données. Là, l'information existe et elle est exhaustive. Ce n'est pas le coût de constitution de la base qui pose problème, ce sont uniquement les obstacles opposés à son accès ». (Peyrou, 2006, p 12) Se pose également la question du rôle à attribuer aux notaires, qui disposent de bases de données très complètes.

De plus, la diffusion des résultats ne doit pas être négligée : ceux-ci doivent pouvoir être utilisés à d'autres fins que strictement foncières, et alimenter la réflexion et la connaissance sur les dynamiques territoriales.

-les prix annoncés : il s'agit des prix issus des annonces immobilières publiées dans la presse et sur internet, pour les ventes et les locations. Il s'agit donc du prix de l'offre de logement.

-les prix enregistrés : ces données sont issues de fichiers de l'administration de l'enregistrement et des domaines, reprenant les actes notariés. Elles sont complétées par des informations en provenance du cadastre. Toutefois, les données étant statistiquement peu fiables les informations délivrées sont basiques (volume des ventes enregistrées, prix des ventes des appartements)

-le potentiel foncier : l'observatoire a mis sur pied une méthodologie pour identifier et qualifier les terrains disponibles. Cette identification s'est faite sur base du découpage cadastral et de photographies aériennes

- Un gros effort d'interconnexion, de standardisation entre les différentes bases de données existantes doit être réalisé. En effet, malgré l'existence de nombreuses données, tant au niveau fédéral que régional et local, il arrive souvent, par manque de connaissance de ces sources, par manque de liens entre elles, qu'elles soient sous-utilisées.
- Il est important de mettre l'accent sur le travail en réseau : pour arriver aux objectifs fixés, il conviendra de rassembler l'expertise dans trois secteurs : la fiscalité, l'aménagement du territoire et le logement. Ces trois administrations devraient donc pouvoir œuvrer ensemble à la réalisation d'un objectif commun. Nous reprenons ici à notre compte l'avis de C Napoleone : « *Les enjeux de l'observation ne se focalisent donc pas sur la question de la légitimité de l'observation elle-même, mais plutôt de savoir quand l'administration en charge de cette observation va consentir à la diffuser efficacement auprès d'institutions œuvrant pour l'action publique ou son évaluation. Dans l'état actuel des cloisonnements entre institutions, les opérateurs publics sont encore souvent contraints d'acquiescer auprès de tiers privés des données dont l'état dispose par ailleurs* » (Geniaux et al, 2009 p. 24). Un autre élément important est la nécessité selon nous de regroupement des informations à un niveau régional, même si pour certaines elles sont collectées ou produites au niveau local. L'actualisation régulière des registres permet non seulement d'avoir des données à jour pour prendre des mesures fiscales ou autres, mais également de conserver une certaine uniformité entre les différentes bases de données composant la Banque carrefour.
- Nous avons souvent recommandé dans cette note d'effectuer le travail d'inventaire au niveau régional. Ceci pour plusieurs raisons :

-la Région dispose en général d'une plus grande expertise que les communes. Toutes les communes ne sont pas sur le même pied, notamment en ce qui concerne les outils d'information géographique (la Région étant, et de loin, bien mieux équipée), et la qualification de la main-d'œuvre,

-le travail réalisé par les communes devra de toute manière être contrôlé au niveau régional, même si des outils informatiques devraient grandement alléger leurs tâches. A l'inverse, si le travail est réalisé au niveau régional, les acteurs locaux devraient de toute façon vérifier les informations, et au besoin les compléter,

-plusieurs taxes doivent de toute façon être mises en œuvre au niveau régional,

-enfin, économiquement, il sera beaucoup plus rentable de centraliser le travail que de « saupoudrer » les communes avec des subventions

-la Région possède déjà de nombreuses données, qu'elle peut exploiter.

La question des moyens techniques et financiers se posera. Rappelons tout de même que les mesures que nous proposons généreront des recettes conséquentes pour les autorités publiques, et que les coûts engendrés par le système d'observation seront selon toute vraisemblance au moins couverts par les rentrées.

Enfin, il convient d'avoir à l'esprit le fait que la mise sur pied de ces outils d'observation peut prendre du temps. Il s'agit d'un processus de longue haleine, tout comme la mise sur pied de la politique foncière elle-même.

6. BIBLIOGRAPHIE

ADEF, (2007), Etat des lieux de l'observation foncière en France, centre de documentation de l'urbanisme, 111 p

BUHOT C (2008) L'étude du marché du logement dans les petites communes. Quelle base de données ?, Etudes foncières, n° 133, mai-juin 2008, pp 18-21

Code wallon du logement – coordination officieuse au 20 août 2010 <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Log/DwnLd/CodeLogementOfficieux.pdf>

COMBY J L'accès aux données du marché foncier, <http://www.comby-foncier.com/accesdonnees.pdf>

COMBY, J (2004) Quelques idées simples sur les politiques foncières locales, études foncières, n°110, juillet-août 2004, pp 7-14

CPDT (2001), , thème 1.4 Evaluation des besoins et des activités – Problématique de leur localisation : politique foncière, septembre 2001

CPDT (2005), Thème 3-1- Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, septembre 2005

CPDT (2010) Rapport thème 4-politique foncière-

CPDT. 2007 Rapport bibliographique sur les prix de l'immobilier et du foncier en Wallonie. Observatoire du développement territorial..17p.

DECOSTER, VALENDUC, VERDONCK (2009) « L'autonomie fiscale des Régions en Belgique –Evaluation et perspective », Service public fédéral finances – Belgique, Documentatieblad, 69^{ème} année, 4, 4^e trimestre 2009, 167p.

DE SCHUTTER T. (2010) « Le cadastre du logement social : le processus enfin sur les rails », disponible sur le site de l'Union des villes et communes de Wallonie (www.uvcw.be)

DUBOIS et al (2002) Révisions des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mises en œuvre, Namur, MRW, CPDT Etudes et documents

GENIAUX G (2009), L'observation foncière. Des outils au service des politiques publiques locales, études foncières, 139

GENIAUX G (coord) (2009) L'observation foncière. Des outils au service des politiques publiques locales. Etudes foncières, n° 39, mai-juin 2009, pp 21-36.

GOVERNEMENT WALLON, 1999, Schéma de développement de l'espace régional

HEYVAERT O, Technische richtlijnen betreffende de opmaak van het register van de onbebouwde percelen, O, 33 p

HEYVAERT O, Technische richtlijnen leegstandsregister., O,

KERCKAERT A Grond- en pandenbeleid : kruispountdatabank : complexiteit databeheer, VVSG-GIS werkgroep, présentation.

LEVEQUE S (2010) Observation et connaissance des dynamiques foncières. Les fiches dispositifs d'observation, Eetude « connaitre et comprendre les dynamiques de l'utilisation du foncier », pays de la Loire. http://www.reseaurural.fr/files/Observation_et_connaissance_fonciere_en_Pays_de_la_Loire_Chambre_regionale_dagriculture_Reseau_rural_regional.pdf

PEYROU, A, (2006), L'accès aux données du marché foncier, dans Etudes foncières, juillet-août 2006, n° 122, p. 11-16

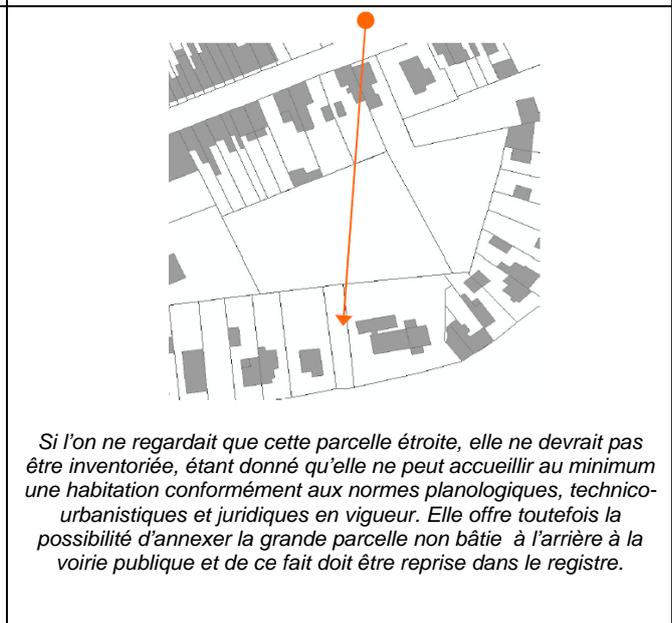
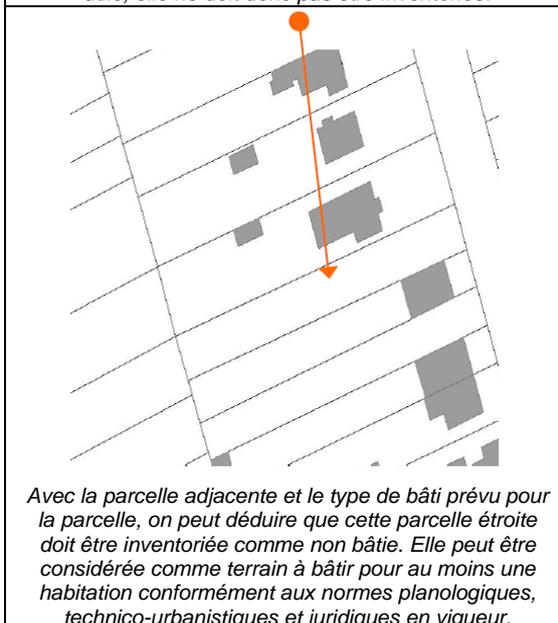
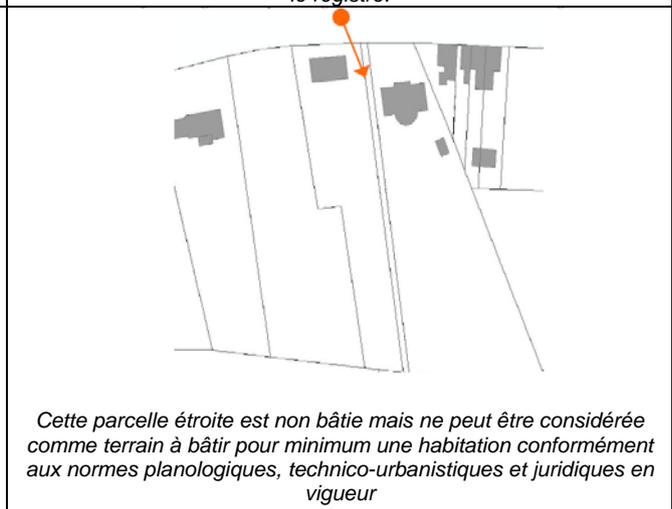
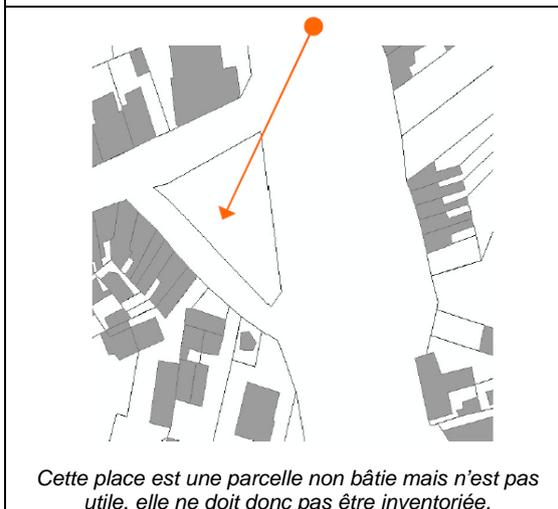
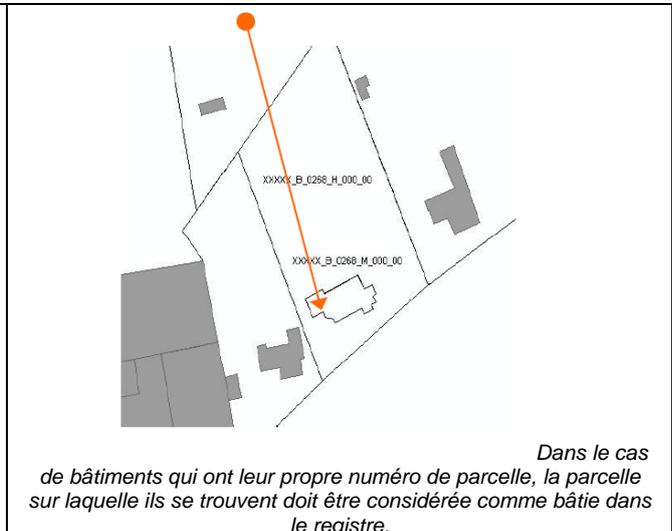
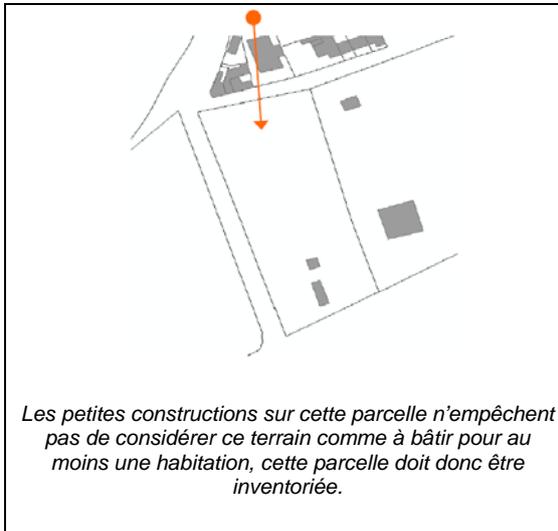
ROW, Technische richtlijnen betreffende de organisatie van het vergunningenregister, versie 2.01, 3/8/2009, www2.vlaanderen.be

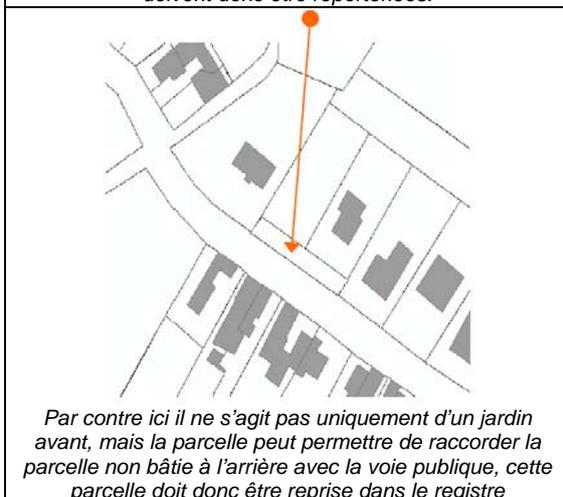
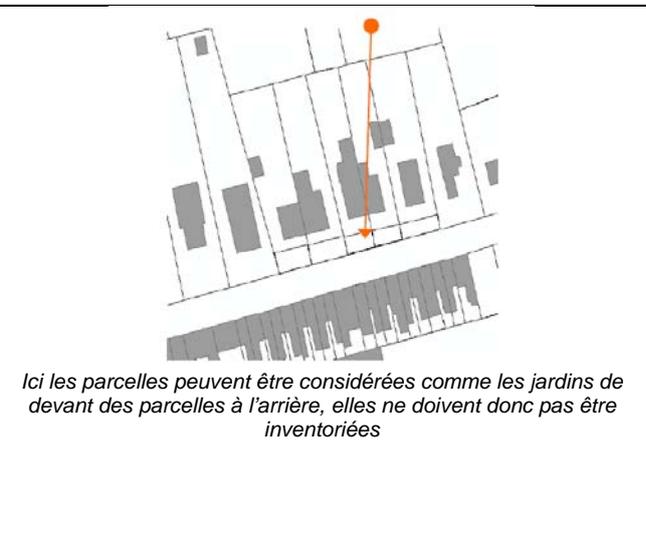
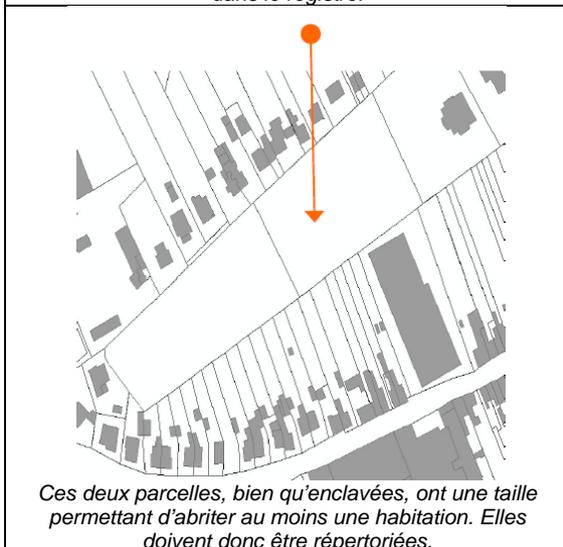
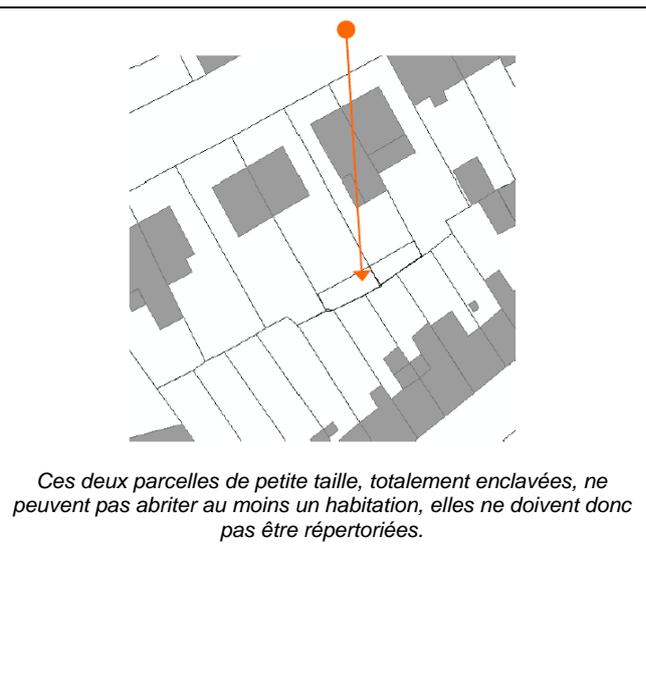
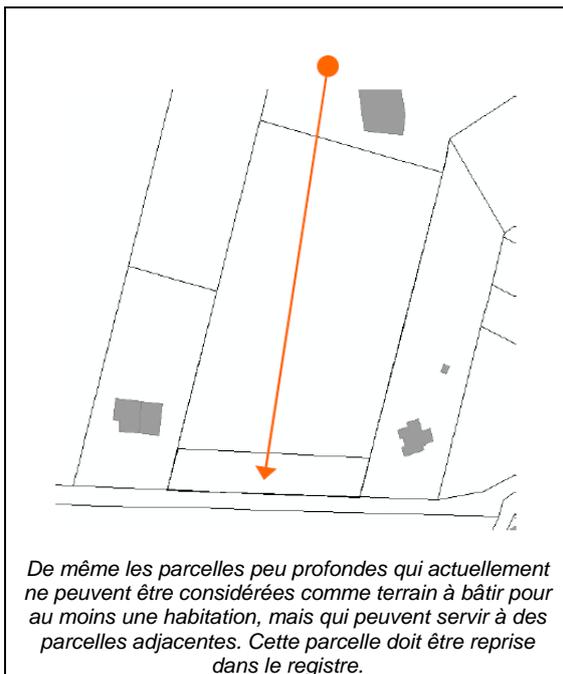
RWO, (2009) Planbaten. Gebruikers handleiding geoloketten, vlaamse overheid, beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, 2009

SENAT Français (2005) Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, rapport d'informations, <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-4422.html#toc106>

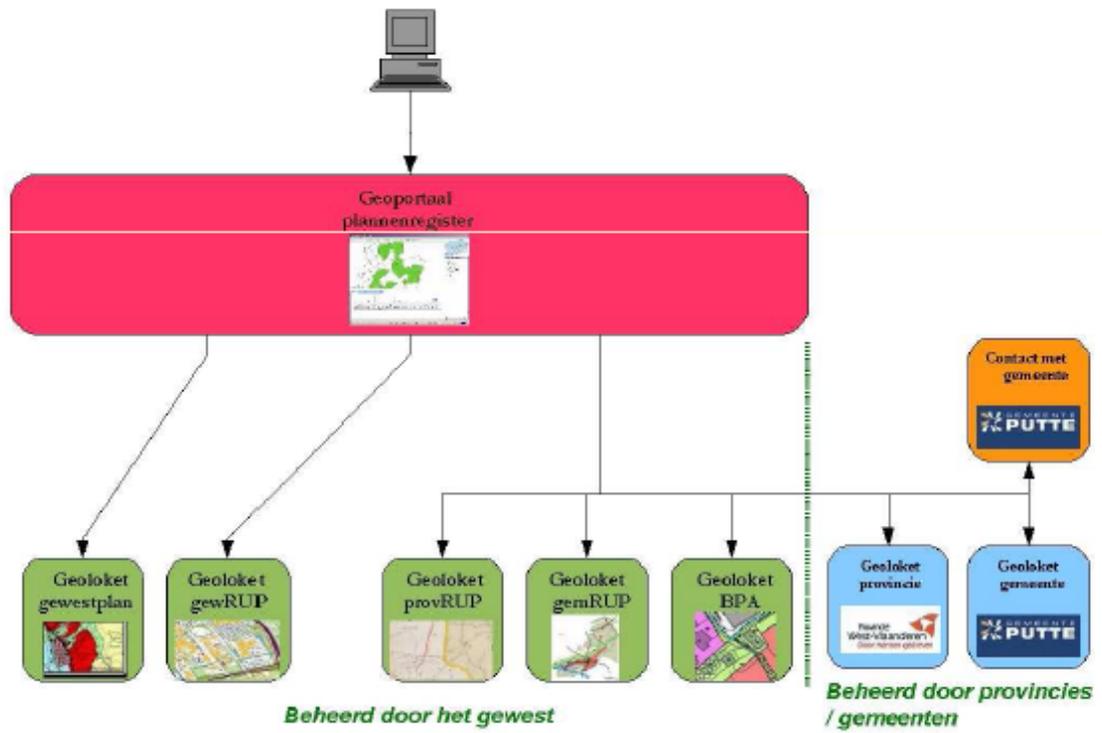
WINTERS S et al (2010) Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid, steunpunt ruimte en wonen, 53 p, www.steunpuntruimteenwonen.be

7. ANNEXES





Source : Heyvaert (RWO) et traduction personnelle



source : Kerckaert

Chapitre XII : SYNTHESE DES RESULTATS DE CHACUN DES SEPT POINTS DE LA 2^E ANNEE DE RECHERCHE

Nous reprenons ici une synthèse des conclusions de chacun des points abordés depuis novembre 2010.

En précisant que, dans ces différents travaux, se trouvent des éléments utiles à l'évaluation du CWATUPE et à la révision du SDER.

▪ **Considérations nécessaires sur ce qu'est la politique foncière**

Sont évoqués ici les éléments nécessaires à la compréhension de ce que l'on entend par politique foncière. Y est notamment évoqué : la différence qui existe entre une politique foncière et une action foncière ; la question des échelles ; les différents types de marchés fonciers. Nous avons comparé notre définition à celle présente dans le SDER, en suggérant que le nouveau SDER revoie le sujet et, peut-être, choisisse de faire de la politique foncière un thème général à part entière. Un bref point, à enrichir, a été fait sur la situation actuelle des communes par rapport à cette mission qu'est la politique foncière.

▪ **Les « charges d'urbanisme en logement abordable » : cadrage pour une éventuelle application en RW et tests de différentes méthodes (point 1 du programme)**

Cette pratique d'imposition de logement abordable aux projets privés existe chez certains de nos voisins. Nous en avons fait état en octobre 2010. Depuis, nous avons examiné différentes possibilités d'application en Région wallonne. Les avantages potentiels ont été décrits, parmi lesquels : diminution des prix du fonciers et des logements publics, densification, satisfaction des besoins en logements, mixité sociale, plus grande rapidité de production... Ce qui intéresse les politiques du logement et de l'aménagement du territoire, mais aussi, sous certains aspects, la politique foncière et immobilière.

Ces constats faits, il a été dit que le CWATUPE (art. 128, al. 2) permet déjà aujourd'hui l'imposition d'une obligation de production de logement social.

Concrètement, quatre possibilités d'application en RW ont été testées :

- généraliser la mesure pour l'imposer à tous les projets d'une certaine taille ;
- conditionner l'obligation au non respect des 10 % de logements publics ;
- spatialiser l'obligation là où existe une (très) forte pression foncière ;
- obliger à l'examen de l'utilité locale mais laisser le choix aux communes de le décider, formule pour laquelle nous avons fait une proposition de modification du CWATUPE.

Le nombre de parcelles et logements que produiraient les trois premières voies a été estimé. Les tests donnent une production annuelle de parcelles et habitations destinées au logement public : 510 en cas de méthode « luxembourgeoise », 1123 en cas de méthode « flamande » et 335 si application sur les seules communes « HT + ». Ces chiffres, bien entendu, ne doivent être considérés que comme une bonne indication de la puissance de l'outil dans différents cas d'application. Le test sur les 39 communes « HT+ » est particulièrement interpellant : il montre que le ciblage sur des zones spécifiques - fussent-elles limitées - peut produire beaucoup de logements si adoption de seuils de charges volontaristes. Nous avons aussi évoqué plusieurs possibilités de dispenses de charge, de déplacement sur un autre site, de contribution financière au lieu d'une contribution en nature.

Nous avons fait une proposition d'article pour le CWATUPE.

Lequel article permettra alors à la commune de faire des choix sur mesure prenant en considération le lieu où la charge est imposée (avec possibilité de différenciation au sein même de la commune), le type de mise à disposition (locatif ou acquisitif), le public visé (logement social, de transit ou d'insertion, moyen, pour étudiants, adapté, groupé...).

Le CWATUPE pourrait aussi prévoir que, en cas de révision du plan de secteur menant à l'adoption de nouvelles zones destinées à l'habitat, le Gouvernement pourrait imposer par décret l'obligation d'un quota de logements sociaux

Nous avons conclu en insistant sur le fait que la mesure devrait, si elle était appliquée de manière généralisée en RW :

- être mise en relation avec la pratique actuelle des charges « classiques » d'urbanisme. Ce qui conduit à recommander une bonne connaissance de cette pratique, une objectivation, ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui,
- être pilotée par les acteurs de terrain (la commune, le fonctionnaire-délégué...) pour aboutir à un bon résultat en terme d'aménagement opérationnel.
- être réfléchi par rapport à la sélection de zones d'habitat prioritaires : imposée partout, la « charge logement » risque, ici aussi, d'avoir des effets contre-productifs en aménagement du territoire,
- être budgétée...

▪ **Le droit de préemption en Région wallonne : pistes d'amélioration dans le cadre d'une politique foncière régionale (point 2 du programme)**

Dans le cadre de ce rapport, nous nous sommes concentrés sur le droit wallon tout en retirant de l'examen du droit flamand et du droit bruxellois, mais aussi du droit français, des éléments intéressants dans la perspective de propositions concrètes de réformes.

Dans l'optique de « *passer d'un urbanisme de loi à un urbanisme de projet* »¹, il est important de se concentrer sur une utilisation effective du droit de préemption. Cependant, même s'il convient de limiter les modifications à apporter aux règles de droit qui régissent la préemption, certaines lacunes des textes en vigueur devraient pouvoir être comblées lors de l'éventuelle actualisation prochaine du CWATUPE.

Nous avons donc formulé des suggestions portant sur l'utilisation effective du droit actuel : adopter et multiplier ces périmètres, prévoir une véritable procédure administrative permettant d'aboutir à l'adoption de périmètres de préemption notamment en prévoyant un pouvoir d'initiative en faveur des communes, utiliser la durée maximale et mettre en place une procédure de renouvellement systématique, arrêter une méthode d'observation des données résultat des « déclaration d'intention d'aliéner ». Si réforme législative il y a, il paraît important d'ajuster l'une ou l'autre disposition du CWATUPE, notamment : permettre l'adoption de périmètre d'envergure qui soient liés non plus au statut d'une zone ou d'un périmètre arrêté sur la base d'autres dispositions décrétales ou réglementaires, mais à un projet d'aménagement transversal qui justifie une autre approche (exemple des périmètres autour des axes de développement de transports en commun), régler la concurrence entre les différents pouvoirs préempteurs, régler la question de la durée de la préemption, réfléchir à l'opportunité et la faisabilité juridique d'instaurer un mécanisme permettant de préempter à un prix différent de celui proposé dans la déclaration d'intention d'aliéner. Enfin, nous avons formulé des recommandations pour que la pratique se développe.

▪ **Révisions de l'affectation du sol et gestion des plus et moins values : deux cas d'application (points 3 et 4 du programme)**

Depuis dix ans au moins, la question de la révision des plans de secteur est à l'ordre du jour en Région wallonne. La CPDT a d'ailleurs à plusieurs reprises travaillé sur cette question. Le règlement de cette question est prioritaire, l'indemnisation des moins-values découlant du recentrage et de la réduction des zones urbanisables constituant le nœud du problème.

Nous avons examiné deux méthodes permettant d'aboutir au règlement de ces plus- et moins-values.

La première méthode analysée est la **taxation des plus-values** (avec son pendant, l'indemnisation des moins-values). Le travail a consisté notamment en une analyse de

¹ Politique d'aménagement du territoire pour le 21^e s. - Lignes de force, éd. P. Henry, Namur, nov. 2010, p. 31.

plusieurs pratiques de taxation des plus-values (en Région flamande, en France, en Suisse et au Danemark), mais également en la réalisation de l'estimation d'impact de la mise en place d'un système de taxation des plus-values dues à changement d'affectation. A cette fin, nous nous sommes basés sur le travail réalisé par l'équipe de recherche de la CPDT au cours de la subvention 2009-2010, dans le cadre de l'expertise « Etat du territoire wallon ». Ce travail consistait, entre autres, en une réflexion sur différents scénarios de mise au point d'un « plan de secteur durable » à l'échelle de l'arrondissement de Huy. Cet exercice ayant nécessité ajouts et retraites de zones d'habitat au plan de secteur (susceptibles de causer plus et moins-values), il nous offrait la possibilité de faire un test utile à l'illustration de notre sujet de recherche. L'exercice a permis de montrer le potentiel théorique de recettes générées par un système de taxation, ainsi que le coût (théorique également) de l'indemnisation des moins-values en cas de révision du plan de secteur.

Les principaux éléments à retenir sont les suivants :

- la taxation pourrait générer des recettes importantes. La non taxation est donc la cause d'un manque à gagner très conséquent pour les autorités. Par ailleurs, les dépenses nécessitées par l'indemnisation pourraient elles aussi être très conséquentes, ceci d'autant plus que l'on favorise le recentrage et la diminution des surfaces bâtissables. Les recettes issues de la taxation ne couvriraient que partiellement les dépenses nécessitées par l'indemnisation. Un travail sur les critères de l'article 70 du CWATUPE s'impose, pour restreindre au maximum les cas d'indemnisation.
- la taxation devrait selon nous se produire lors du changement d'affectation, cette solution présentant le grand avantage d'être un incitant à la mise en œuvre rapide des terrains rendus urbanisables. L'assiette de taxation, forfaitaire, serait calculée en fonction du type de changement d'affectation, de la superficie du terrain et de la localisation de celui-ci.
- la question du taux de taxation, est essentielle. Selon nous, le taux de la taxe devrait idéalement atteindre les 80%, pour représenter le réel pendant aux indemnisations. Dans une optique minimaliste, le taux devrait ne pas être inférieur à 50%, pour que la taxe soit réellement efficace et incitative.

La seconde méthode permettant de gérer le problème financier des révisions des plans de secteurs est la procédure de **remembrement-relotissement**, qui consiste en un réaménagement des parcelles cadastrales. Comme nous le disions déjà dans notre note sur les outils juridiques de la politique foncière (cf. octobre 2010, p.23) : *« Cet outil, pas ou très peu utilisé, peut permettre de régler ce problème sans devoir recourir à de trop grosses dépenses. Le remembrement/relotissement d'une zone a pour but de créer des parcelles adaptées à l'affectation qu'on peut leur donner. Il s'agit d'un mécanisme similaire à ce que l'on trouve en milieu rural avec le mécanisme de remembrement rural. [...] L'idée est, face à un découpage de parcelles appartenant à des propriétaires différents, qui s'opposent à la concrétisation de l'aménagement prévu, d'organiser une restructuration et une répartition nouvelle des parcelles qui vont permettre de répondre au but poursuivi par l'opération de l'aménagement à l'origine de l'opération de remembrement/relotissement. Le remembrement permet de redistribuer à tous les anciens propriétaires un lot dont les qualités, la valeur et la superficie sont approximativement celles de son ancien lot. »*

Les éléments suivants méritent d'être soulignés ici :

- l'atout principal de ce système est qu'il permet aux autorités de régler simultanément le problème de captation des plus-values et d'indemnisation des moins-values, tout en évitant le paiement de grosses sommes. Toutefois, les coûts administratifs et de gestion que nécessite cet outil ne sont sans doute pas négligeables.
- il nécessite d'avoir des surfaces plus ou moins équivalentes à urbaniser et désurbaniser. Ceci pourrait avoir comme effet d'urbaniser de plus grands espaces que ce qui est

réellement nécessaire. Le risque existe donc d'arriver à un changement d'affectation moins durable et parcimonieux que prévu.

- ce mécanisme fonctionne en principe sur base volontaire. Ceci peut avoir pour effet de faire durer le processus.

▪ **Fiscalité foncière (point 5 du programme)**

La fiscalité foncière apparaît comme un **levier important** parmi les outils potentiellement au service de la politique foncière. Faire le point sur les mécanismes actuels et sur leur utilité en termes d'aménagement du territoire, proposer des pistes de réflexion et des solutions concrètes sont les enjeux de ce travail.

L'examen de **l'architecture fiscale foncière** actuelle amène au constat suivant : s'y intéresser revient de fait à **appréhender l'ensemble de la fiscalité immobilière** en ce qu'elle ne distingue pas le bâti du non bâti par une imposition séparée, hormis rare exception. L'imposition immobilière est fragmentée, frappant le patrimoine à différents stades de détention. Elle est portée par **différents niveaux de pouvoir**, ce qui fait écho à la question des compétences (donc aussi de l'autonomie effective des Régions quant à leurs compétences propres) et objectifs de chacun. Le **poids important de la fiscalité foncière dans les recettes des pouvoirs locaux de la fiscalité foncière** est à prendre en compte.

Derrière les mesures fiscales, **l'impact sur les prix, l'effet d'aubaine** – une personne capte un avantage fiscal qui ne lui est pas destiné –, la capacité à réellement agir sur les comportements est une question récurrente. Minimiser les effets négatifs sans forcer au statu quo semble requis.

Dans l'arsenal existant nous avons privilégié l'analyse des impôts et taxes les plus susceptibles d'influer sur les stratégies d'acteurs, notamment en terme de localisation et tout en tenant compte de la capacité de la Région à agir. Ainsi nous avons analysé le précompte immobilier (cette section intègre la taxe communale sur le non bâti), les droits d'enregistrement et la taxe sur les plus-values de cessions immobilières.

Le précompte immobilier (PRI) est l'impôt immobilier et foncier par excellence ne serait-ce que parce qu'il porte sur l'ensemble des biens tout au long de leur détention. Depuis 2001, les Régions sont compétentes pour en définir le taux, l'assiette et les exonérations le concernant. De par sa définition même et l'absence de révision des bases de taxation sur lesquelles il s'appuie, il produit des iniquités importantes entre contribuables qui se répercutent sur le territoire, d'où l'importance de remédier.

Le PRI joue aujourd'hui de façon « négative » sur le territoire, mais recèle de grandes potentialités. Parmi les mesures étudiées, une solution privilégiée apparaît : **taxer la valeur vénale des biens, indexer la base annuellement sur base de l'évolution des valeurs immobilières** et capter la plus-value à la revente des biens bâtis. Ce dernier point doit permettre d'éviter en cours de détention la difficile réactualisation en cas de travaux.

Cette solution a le grand avantage d'amener une **solution à la rétention du foncier constructible** puisqu'elle tient compte de sa valeur de marché et non d'usage. Toutefois, en l'absence d'une connaissance fine du lien entre localisation durable et valeur du foncier, cette solution à elle seule risque d'amener à libérer du foncier dont l'urbanisation n'est pas souhaitable. **Prévoir une articulation entre zonage territorial et fiscalité est une condition sine qua non** à la durabilité de la réforme.

Si d'avenir, il n'était pas décidé d'aller vers une réforme du précompte ou **en attendant** cette décision, nous suggérons d'indexer la base actuelle sur base des évolutions des marchés immobiliers et de régionaliser et systématiser urgemment la taxe communale sur le non bâti.

Nous avons dans un second temps étudié **les droits d'enregistrement** souvent critiqués en ce qu'ils représentent non seulement un **frein à l'acquisition mais aussi à la mobilité résidentielle** des ménages impactant ainsi négativement le marché du travail.

Chacune des mesures étudiées est susceptible de faciliter l'acquisition et la mobilité sans toutefois offrir la moindre garantie concernant la durabilité des localisations choisies **Pour ne pas produire d'effet pervers au niveau de l'urbanisation à venir, ces mesures devraient absolument être spatialisées, zonées.**

L'analyse de **la taxation des plus-values en cas de cession immobilière** a été abordée à trois reprises dans le rapport à des fins différentes (lutte contre la rétention, articulation avec la réforme du PRI, captation des plus-values en cas de changement d'affectation). Nous avons synthétisé les apports, mis en perspective et conclu sur l'opportunité d'utiliser cet outil, également en cas de réforme du précompte ou de révision des plans de secteurs.

Constats généraux :

- Force est de constater **qu'à l'heure actuelle aucun outil étudié ne sert l'aménagement du territoire durable** ni ne permet d'atteindre certains enjeux comme la libération du foncier. La fiscalité remplit un rôle prépondérant de financement du projet public. Nous avons montré que des mesures allant dans le sens d'un urbanisme durable sont possibles et ne mettent pas pour autant en porte-à-faux les orientations actuelles de la politique du logement ni les équilibres budgétaires.
- Très souvent, pour éviter trop d'effets contreproductifs comme la poursuite de la désurbanisation, les solutions proposées nécessitent un **zonage**. Reste maintenant à définir et adopter les périmètres adéquats.
- Dans un système d'avantage mono-centré autour de l'acquisitif, laisser une place au **l'investissement immobilier** est primordial. Le soutenir, permet d'œuvrer à garantir la pérennité du parc locatif.
- A plusieurs reprises (définition d'un index localisé, lien entre les prix fonciers et la localisation durable, description de la distribution des plus-values immobilières...), le **manque de connaissances précises concernant les marchés immobiliers et fonciers** est venu entraver l'analyse (obligeant à conjectures). Nous ne pouvons qu'enjoindre la Région à se doter d'une expertise en matière d'évaluation immobilière et d'une base de données qui lui permettra de mener une politique foncière fiscale, de l'évaluer, l'adapter et l'améliorer.
- Enfin, ce travail a eu pour objectif de faire évoluer la situation actuelle du point de vue de l'efficacité des outils, considérant la fiscalité comme un dispositif parmi d'autres (les charges, la préemption...). Toutefois, elle est potentiellement plus que cela, au sens de sa capacité à **générer des recettes nouvelles** (ce qui relève du choix politique). La mise en place d'une taxe sérieuse sur le non bâti, l'éventuelle taxation des plus-values de cession de bien répondent de cette opportunité. Les fonds ainsi générés peuvent servir plusieurs ambitions : financer des avantages fiscaux nouveaux, doter les communes d'une ligne de crédit dédiée à l'action foncière¹ ou **doter un nouvel acteur**, une régie foncière moderne qui pourrait s'inspirer des établissements publics fonciers français.²

¹ Avec l'idée qu'on ne changera pas le comportement des acteurs publics (locaux) si on maintient la même répartition de la recette qu'aujourd'hui entre RW. Le pendant de ceci est que la Région doit parfois reprendre les rôles. C'est notamment le cas avec la réforme du précompte, si on souhaite voir les inégalités territoriales se réduire, il faut s'assurer que les communes ne réduiront pas la volonté régionale à néant.

² A ce propos, nous n'avons pas étudié la possibilité de lever une nouvelle taxe qui permettrait de doter un tel acteur. Citons tout de même le cas français qui permet aux EPF de lever une taxe par habitant pour accomplir ces missions. Jusqu'à 20€ par habitant.

-
- Quoi qu'il arrive, il est probablement nécessaire d'organiser le débat au niveau du Parlement sur la réforme de la fiscalité foncière et du PRI.

▪ **Fluidité du foncier et mesures contre la rétention (point 6 du programme)**

La nature, l'importance et la localisation de la rétention foncière en Région wallonne ne sont pas connues. Par défaut d'observation foncière. Or, on combat mal ce que l'on connaît mal.

Avant de chercher des solutions, avant de quantifier, nous avons dû définir.

Ce qui nous a permis de restreindre le champ d'investigation : la rétention n'est pas la disponibilité brute, ni la disponibilité nette, ni ce que nous avons appelé la « presque disponibilité ». Ni même ce qu'en dit le SDER. Pour mieux quantifier l'offre réellement mobilisable aujourd'hui, et la rétention, il faut d'abord faire un tri dans les différents types de situations de l'offre foncière « planologique ».

La rétention est un état qui peut varier dans l'espace et dans le temps et notamment varier suivant les règles d'urbanisme en vigueur à un endroit précis.

Afin de mieux cerner le sujet, nous avons procédé à un exercice exploratoire sur deux communes (Bastogne et Neupré) en vue de caractériser et de quantifier le plus précisément possible la rétention et la « presque disponibilité ».

Nous avons ensuite cherché des solutions pour mobiliser le foncier constructible existant.

En ne nous limitant pas au champ d'intervention du CWATUPE, ni à celui du seul niveau régional. Et en ayant à l'esprit que la non-affectation, la rétention est avant tout due au cadre normatif et réglementaire, au cadre organisationnel existant.

L'examen détaillé que nous avons fait de l'impôt foncier sur le non bâti illustre bien cela : le système en usage encourage fortement la non-affectation et la rétention. Grâce à l'Autorité, la mise au frigo ou en coffre bancaire des terrains non bâtis est gratuite, ou quasiment gratuite. Alors que, par ailleurs, l'Autorité souhaiterait voir mobilisés une part de ce foncier...

Les solutions pour lutter contre la rétention et, plus globalement, pour favoriser la fluidité du marché foncier, passeront par une approche globale de l'aménagement du territoire. Suivie du choix ou de l'adaptation d'un ensemble de mesures de stratégie d'aménagement du territoire, d'aménagement opérationnel, d'imposition du foncier. Mesures qui seront alors peu ou prou efficaces pour lutter contre la rétention et pour aider à la mise sur le marché maximale du foncier planologiquement apte. De manière anticipative, incitative ou curative. La lutte contre la rétention imposant aussi de prendre en compte la difficulté très concrète des édiles locaux d'agir dans le cadre actuel, de leur difficulté de résister aux pressions qu'ils vivent sur le terrain. Sans parler de leurs problèmes budgétaires, de la démographie...

Une fois encore, il a été nécessaire d'évoquer les plans de secteurs et de dire que l'existence de zones d'habitat mal localisées rend malaisée la lutte contre la rétention foncière. Désaffecter, geler, délimiter des zones prioritaires, phaser, rappeler... des solutions existent pour gérer la situation existante lorsqu'elle n'est pas adaptée aux objectifs et pour lever les blocages. Ces processus, souvent lourds et longs à concrétiser, nécessitent une approche globale du territoire et donc un engagement spécifique.

Concernant l'outil de référence pour lutter contre la rétention - la taxe communale sur le non bâti -, il souffre d'un défaut important. En effet, si, en toute logique, la rétention ne doit être combattue que dans les lieux propices, force est de constater qu'aujourd'hui, une commune qui taxe le foncier non bâti n'est que très difficilement en mesure de zoner son application. Pour qu'elle puisse le faire de manière un tant soit peu raisonnée, il faut qu'elle possède un phasage des zones d'habitat. Nous avons aussi relevé que la taxation de toutes les parcelles en zone d'habitat peut potentiellement avoir une conséquence financière non négligeable : en cas de révision des plans de secteur, toute parcelle taxée aujourd'hui risque d'éteindre la possibilité de l'Autorité de ne pas indemniser.

Quelles sont dès lors les possibilités qui permettraient de lutter plus adéquatement contre la rétention effective, c'est-à-dire constatée aujourd'hui ? Trois voies ont été envisagées.

1. Aujourd'hui, puisque le CWATUPE laisse aux communes le choix de taxer ou non le non bâti, le niveau régional ne pourra agir pour réduire la rétention en zone d'habitat que si elle stimule voire oblige les communes à adopter un ordre de priorité. Et leur donne un cadre opératoire, permettant notamment une taxation tenant compte des valeurs foncières et, pourquoi pas, dotant les communes d'une nouvelle prérogative lui permettant d'obliger de faire (l'obligation de construire). La Région ferait ainsi d'une pierre plusieurs coups : elle favoriserait l'entrée des communes dans une nouvelle approche de la gestion locale des affectations tout en mettant en place le cadre nécessaire à une lutte appuyée contre la rétention et la spéculation.¹ Une autre possibilité d'aider les communes à zoner leur intervention contre la rétention consisterait à préciser dans le CWATUPE que « *les communes sont autorisées à délimiter des zones dans lesquelles la taxe sur le non bâti est imposée à des taux qu'elles déterminent* ».
2. L'autre voie est que la Région détermine elle-même les zones où la lutte contre la rétention doit être menée. C'est ainsi que nous avons analysé la possibilité d'une régionalisation de la taxe sur le non bâti. Qui aurait pour principale utilité de permettre à la Région d'appliquer la taxe sur des zones à déterminer, et avec des taux variables suivant la situation des lieux, et notamment en tenant compte des prix du foncier. La Région pourrait choisir de rétrocéder aux communes le produit de la taxe. Cette évolution a ce désavantage par rapport à la première qu'elle ne fait pas d'une pierre deux coups. Mais elle résout un problème non négligeable, celui des pressions exercées par les propriétaires sur les autorités communales.
3. Nous avons enfin évoqué la voie de la réforme de la fiscalité sur le non bâti, que nous avons analysée par ailleurs (cf. partie fiscalité). Selon la voie de réforme choisie, l'utilité d'une taxe spécifique sur le non bâti en rétention pourrait disparaître.

Ceci étant, nous avons inclus cette analyse spécifique des mesures pour peser sur le « comportement rétenteur constaté » dans une analyse plus globale des moyens pour lutter de manière préventive, incitative voire curative contre la rétention.

Enfin, puisque nous avons mis en évidence qu'il ne faut pas confondre « disponibilité planologique », « rétention » et « presque disponibilité », nous avons conclu par un bref chapitre consacré à la revalidation du foncier « presque disponible » ce qui, potentiellement, pourrait conduire à lever des tabous urbanistiques.

Mesures auxquelles il faudra aussi ajouter celle-ci : la possibilité qu'a la Région wallonne de concentrer ses aides – aux personnes et à l'intervention foncière - sur des zones restreintes.

Au terme de notre analyse, des constats généraux se dégagent pour une gestion globalisée du problème de la rétention :

- En l'état, la lutte contre la rétention via la taxe communale sur le non bâti n'est pas concrétisée, sauf à la marge.
- La réforme de l'impôt foncier sur le non bâti est un moyen puissant d'agir sur une des grandes causes de la rétention. La Région wallonne a la possibilité d'agir seule, très concrètement. Sans atteinte à l'équilibre actuel des finances communales.
- La détermination au niveau infracommunal de zones prioritaires où agir apparaît comme une nécessité. Le CWATUPE permet aux communes le phasage des zones d'habitat. Phasage susceptible de concrétiser une stratégie communale opérationnelle d'aménagement du territoire et de politique foncière mais aussi, dans le cas présent,

¹ Pourvu bien sûr que le processus de sélection ne soit pas lui-même influencé négativement (par un surdimensionnement par exemple) par l'une ou l'autre partie prenante.

d'actions pour une meilleure fluidité du foncier. Pour agir par cette voie possible aujourd'hui, le phasage devrait par exemple entrer dans les obligations du « schéma de structure communale », à réformer pour la cause. Le SSC deviendrait ainsi le « premier outil de politique foncière », à l'image du PLU français.¹ Une autre possibilité serait de préciser l'actuel art. 160 du CWATUPE en permettant aux communes de zoner la taxe.

- Une autre voie consiste à régionaliser la taxe sur le non bâti, puis à sélectionner des zones où lutter très activement contre la rétention. Cette option permet à la Région de prendre le problème à bras-le-corps et d'éviter de devoir faire le constat, à l'avenir, que les communes n'agissent toujours pas, ou peu.
- Ces zones prioritaires déterminées, les niveaux régional et local pourront agir concrètement. La spatialisation des subsides régionaux jouera le rôle d'appui qu'elle devra. Pour le reste, différents outils préventifs, incitatifs ou contraignants pourront alors être activés pour améliorer la fluidité des parcelles bien localisées, déjà disponibles ou « presque disponibles ».

▪ L'observation foncière (point 7 du programme)

L'action publique en matière de foncier ne peut se révéler efficace que si des outils d'observation, de monitoring sont mis en place pour la soutenir et la rendre opérationnelle. Toutefois, il n'existe actuellement en Région wallonne que très peu de mécanismes de récolte systématique de données foncières ou immobilières au niveau public.

Cette partie du travail a donc consisté en l'analyse des différents inventaires et bases de données indispensables à l'efficacité des outils et mesures de politique foncière que nous recommandons.

Les registres et bases de données suivants nous semblent incontournables :

- base de données sur les valeurs de transaction
- registre des parcelles non bâties
- registre des permis
- registre des préemptions
- registre des charges d'urbanisme
- registre des plus- et moins-values dues à des changements d'affectation

Par ailleurs, nous recommandons de regrouper ces différents registres, ainsi que d'autres données existantes (aléas d'inondations, zones de protection, plans de secteur et PCA, périmètres de remembrement urbain, occupation du sol...) dans une Banque carrefour, gérée au niveau régional.

Nous avons également mis l'accent sur certains éléments importants :

- l'observation doit avoir vocation opérationnelle,
- la récolte des données doit être pérenne,
- la question de l'accès aux données est sensible, notamment par rapport à la protection de la vie privée. Cet élément doit être abordé avec précaution,
- une somme considérable de données existe, mais celles-ci ne sont pas toujours disponibles au niveau qui en a besoin. Un solide travail de communication entre institutions et de liens entre les différentes bases de données doit être réalisé
- le niveau régional est souvent le mieux placé pour procéder aux inventaires et collectes de données.

¹ Cf. ORF, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, février 2010, Paris, 24 p.

Chapitre XIII : CONCLUSION GENERALE

1. INTRODUCTION	457
2. CE QU'EST LA POLITIQUE FONCIERE ET A QUOI ELLE SERT	457
3. SITUATION ACTUELLE EN RÉGION WALLONNE.....	459
4. DIFFÉRENCES D'APPROCHE ENTRE 2001 ET 2011	460
5. ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX	461
5.1 LA POLITIQUE FONCIÈRE DOIT SERVIR LE PROJET TERRITORIAL	461
5.2 VALIDER ET OFFICIALIZER L'UTILITÉ DE LA POLITIQUE FONCIÈRE.....	462
5.3 DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE ET L'ÉVALUATION FONCIÈRES	463
5.4 SYSTÉMATISER LE RÉFÉRENCIEMENT AUX VALEURS FONCIÈRES	463
5.5 CRÉER LA POSSIBILITÉ DE « ZONER » LES MESURES ET OUTILS	464
5.6 LIMITER LES « EFFETS DE PRIX »	464
5.7 DOTER LES POLITIQUES FONCIÈRES.....	465
6. LES PRINCIPAUX ENJEUX AUX TROIS NIVEAUX TERRITORIAUX	466
6.1 LA POLITIQUE FONCIERE A TROIS NIVEAUX TERRITORIAUX.....	466
6.2 AU NIVEAU RÉGIONAL	466
6.3 AU NIVEAU SUPRACOMMUNAL	466
6.4 AU NIVEAU COMMUNAL.....	466
7. RESULTATS DE RECHERCHE EN QUELQUES POINTS.....	467
8. PRIORITES DE CONCRETISATION DES RECOMMANDATIONS	468

1. INTRODUCTION

Une question secondaire, la question foncière ? Nous ne le pensons pas.

La question foncière est un enjeu important dans la politique sociale et territoriale qu'une autorité doit concevoir, mener et assumer. Par la maîtrise du foncier, l'Autorité joue son avenir et se donne une part non négligeable des moyens de ses ambitions, de ses objectifs.

Le fait que « Rio + 20 » travaille la question et des résolutions sur ce sujet est révélateur : le foncier est un enjeu économique de premier plan au niveau mondial, avec ce que cela comporte comme mécanismes d'exclusions.

La politique foncière n'est assurément pas une fin en soi. Elle est tout autant au service de la politique territoriale que des politiques sectorielles : habitat et services, activités économiques, activités agricoles, questions sociales... Elle est d'autant plus d'actualité qu'il s'agit de gérer le défi de la croissance démographique et, dans ce contexte, de devoir répondre à la demande de produits immobiliers sans cesse renouvelés.

La réémergence des questions foncières constatée en France est-elle aussi présente chez nous ? Assurément pas avec la même force. Cependant, le choix du Gouvernement wallon de confier à la CPDT une recherche de deux ans consacrée à la politique foncière est un indicateur d'évolution. Sur le terrain, les contacts que nous avons eus nous laissent l'impression qu'une demande existe de moyens efficaces pour l'action foncière.

2. CE QU'EST LA POLITIQUE FONCIERE ET A QUOI ELLE SERT

Les deux définitions que nous donnons ici illustrent chacune à leur manière le caractère généraliste et systémique d'une politique foncière, que l'on pourrait aussi nommer politique des sols. Dans les faits, la politique foncière traite de la matière première des aménageurs, c'est-à-dire du sol, des terrains.

La première définition a la particularité de ne pas se limiter à l'appropriation ou à l'usage du sol, mais aussi de se préoccuper de sa valeur, c'est-à-dire des prix du foncier.

« Elle peut être définie comme l'ensemble des actes de l'autorité publique qui ont un impact sur la valeur, l'appropriation et/ou l'usage des terrains. »¹

La deuxième précise le rôle de l'Autorité publique et évoque le caractère conflictuel de la politique foncière, qui est :

« L'ensemble des 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. »²

Pour élaborer une politique foncière, l'Autorité – régionale ou locale – devra donc faire un choix dans les actes ayant, de près ou de loin, une incidence sur la valeur, la possession et l'usage du sol. Et pas seulement pour en avoir elle-même l'usage.

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, n° 110, juillet-août 2004, p. 7.

² F. HAUMONT, 1990.

Ainsi, s'il s'agit d'agir sur la valeur du foncier, la fiscalité foncière fera partie intégrante de la stratégie. Notamment via le revenu cadastral, le précompte immobilier, l'imposition des plus-values des ventes foncières. Mais prendre en considération la valeur, c'est aussi, par exemple, prendre en compte l'incidence des actes de l'Autorité lorsqu'elle autorise à bâtir certaines zones ou lorsqu'elle équipe ou réaménage certains quartiers. La question de la captation de la rente foncière générée par l'action publique est alors en question.

Un document formalisant une « politique foncière » comprendra dès lors des objectifs qui ne sont pas seulement mis en œuvre par les outils du CWATUPE.

Enfin, si une politique foncière régionale était formalisée dans un corpus spécifique, comme l'a fait la Flandre en 2009, il n'en reste pas moins que les entités locales devraient elles aussi définir la leur, chacune d'elles, ce qui donnerait lieu à des politiques foncières locales.

Ceci étant, pour cadrer le débat, il y a lieu aussi de différencier action foncière et politique foncière. Ou plutôt de ne pas réduire la politique à la seule action foncière. Trop souvent en effet, on assimile la politique foncière à une boîte à outils, pas forcément coordonnés, ce qu'exprime par ces mots l'expert foncier français Joseph Comby :

« Il existe une littérature grise relativement abondante sur la conduite des politiques foncières locales. Elle a, selon nous, le défaut de décliner inlassablement l'art et la manière d'utiliser les différents « outils » juridiques créés dans ce but. C'est un peu comme si l'on voulait apprendre la mécanique en étudiant successivement la clef à molette, le tournevis et le fer à souder, sans chercher à comprendre comment marche le moteur et d'où provient la panne. Comme si chaque type d'intervention se caractérisait par l'utilisation de tel ou tel outil, et non par la résolution de tel ou tel problème. »¹

Traditionnellement, lorsque l'on parle de politique foncière, viennent à l'esprit les outils que sont l'expropriation, la préemption, le remembrement, le relotissement, les charges d'urbanisme, la taxe sur le non bâti, l'emphytéose/superficie, la vente à réméré...

Ce sont là des outils de l'action foncière. La politique foncière utilise plus que cela.

Les passages ci-dessous mettent aussi en évidence que la politique foncière se met en place par l'adoption de règles d'urbanisme adaptées, par la capacité à négocier avec les opérateurs, par l'organisation du financement de l'aménagement de nouveaux terrains :

« Trop souvent les politiques foncières locales se réduisent à la seule action foncière, c'est-à-dire aux opérations d'acquisition, d'entretien et de cession des terrains. Cette action foncière n'est même parfois envisagée qu'à minima, aux problèmes d'acquisitions, comme si la gestion des biens acquis ne posait aucun problème et que la manière de céder le foncier n'était pas aussi importante que la manière de l'acquérir. »²

« L'action foncière publique qui consiste à acheter des terrains, à en assurer le portage, etc. ne constitue qu'un aspect second des politiques foncières publiques, même si c'est le plus coûteux. On fait d'abord de la politique foncière en adoptant des règles d'urbanisme intelligentes, en négociant correctement avec les opérateurs et en organisant le financement de l'aménagement de nouveaux terrains. »³

Enfin, il est important d'avoir à l'esprit que la politique foncière est aussi un moyen de maîtriser les dépenses publiques. Les outils de l'action foncière permettent d'acquérir au meilleur prix et de minimiser les dépenses publiques générées par le développement.

¹ J. COMBY (2004), *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, dans *Etudes foncières*, n° 110, juillet-août 2004, p. 7.

² ID., p. 1.

³ J. COMBY (2009), *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales*, 2009, p. 1, article web de 9 p. sur <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf>

3. SITUATION ACTUELLE EN RÉGION WALLONNE

Il n'y a pas encore de politique foncière en Région wallonne. Les choix du passé (autopromotion, surdimensionnement du stock foncier résidentiel dans les plans de secteurs...) expliquent son inexistence et, si elle est évoquée depuis le milieu des années '90, elle n'émerge cependant pas. Quelques constats doivent être faits :

- Ce que dit le SDER de la politique foncière n'est plus pertinent. En particulier dans les champs sectoriels qu'elle est censée couvrir, dans les objectifs qui lui sont assignés et dans le rôle attribué aux différents niveaux de pouvoir.
- Le CWATUPE reprend quelques outils dits « fonciers », répartis de façon diffuse dans le code. Des outils « fonciers » se trouvent dans d'autres textes de lois. Exemples : emphytéose, droit de superficie, réméré, taxation de la spéculation... Donc, la politique foncière dispose de beaucoup d'outils dans les faits.
- La fiscalité foncière régionale, en particulier sur le non bâti, est inadaptée et contre-productive. Elle favorise la rétention, la spéculation, la dispersion de l'habitat.
- Des normes fiscales fédérales ont une incidence négative sur la prérogative régionale qu'est l'aménagement du territoire : le revenu cadastral, l'imposition des ventes spéculatives... Constat d'ingérence qui peut aussi être fait concernant la politique du logement.
- Les revenus générés par la fiscalité et les outils fonciers ne sont pas utilisés pour doter l'action foncière, locale ou régionale.
- La DG04 n'a pas de « vraie » direction « politique foncière ».
- Il n'y a pas d'action et de stratégie régionale pour organiser une captation des plus-values foncières, ou à minima des rentes foncières, à partir des niveaux régional et local.
- Il n'y a pas de stratégie régionale pour la constitution - le plus en amont possible, au moment de la décision d'urbanisation - de réserves foncières vouées à l'habitat. Absence aussi de stratégie pour l'activation et le type de mise à disposition du foncier public et semi-public. Le rôle de producteur foncier des Autorités publiques est faible alors qu'il est reconnu comme un des rares moyens efficaces pour peser sur les équilibres de marché foncier. De manière générale, les Autorités procèdent au mieux à une intervention dans l'offre foncière.
- Les communes ne se dotent pas systématiquement d'une vision spatialisée pour le développement de leur territoire. Le « schéma de structure communal » n'est pas conçu pour être aussi le « premier outil de la politique foncière ». Il pourrait pourtant l'être et deviendrait alors, outre la traduction du projet public, la traduction des ambitions foncières. Cette traduction foncière articulée à un projet de territoire est une condition sine qua non de la mise en œuvre d'une stratégie foncière à l'échelle communale. Ce manque de vision stratégique handicape fortement une approche par « urbanisme de projet » au service de laquelle les outils fonciers classiques devraient être.
- Les outils fonciers du CWATUPE requièrent des aménagements importants. Notamment parce qu'ils ne sont généralement pas conçus pour que la Région ou les communes puissent les appliquer à une partie ciblée du territoire, aux zones de projets. Ce qui les rend peu efficaces ou inutilisables à bon escient dans le cadre d'une politique d'aménagement opérationnel durable. Qui plus est, de manière générale, les mesures et outils fonciers ne sont pas conçus pour « coller » aux valeurs foncières qui ont cours là où ils sont utilisés.
- L'observation planologique existe, mais pas l'observation foncière. Laquelle n'est pas perçue ou reconnue comme un enjeu important dans la gestion des défis de l'aménagement du territoire et dans l'équilibre financier de l'action publique. Une

connaissance précise des réalités foncières et immobilières semble pourtant nécessaire au diagnostic des différents contextes fonciers, à l'application de mesures et d'outils suivants au mieux les réalités de marché et, enfin, à l'évaluation de l'impact des mesures.

4. DIFFÉRENCES D'APPROCHE ENTRE 2001 ET 2011

En avril 2010, après quelques mois d'hésitation sur l'orientation à donner à la recherche, le comité d'accompagnement a donné comme mission à l'équipe de recherche de se focaliser sur le foncier à vocation résidentielle. Il a également demandé de ne pas procéder à de nouveaux diagnostics tels ceux qui avaient été menés en 2000-2002.

Le travail a porté sur le traitement du foncier non bâti qui est, en soi, une problématique spécifique, mais qui est aussi très liée à son pendant, le foncier bâti. Chaque fois que cela était possible et nécessaire, le lien a été fait entre politique foncière et politique immobilière, entre action foncière sur le non bâti et action foncière sur les zones bâties. Nos propositions visent à alimenter, de manière directe ou indirecte, la politique des villes et communes dans leur gestion des zones déjà urbanisées. Nous avons travaillé de manière intégrée.

La thématique générale des travaux 2000-2002 était la révision des plans de secteurs. Une vaste enquête sur les besoins des différents secteurs a été menée. C'est dans ce cadre général que la recherche spécifique sur la politique foncière a pris place. Elle a abouti à la rédaction d'un rapport (2001) et d'une publication (2002) intitulée : « Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre ». Nous avons largement profité de ces importants travaux mais, contrairement à l'équipe de 2000-2002, nous n'avons pas tablé sur la révision des plans de secteur mais avons plutôt opté pour une amélioration de l'existant.

Nous avons relevé dans la recherche 2001 des sujets insuffisamment nourris pour nos propres travaux. Nous avons donc, par exemple, travaillé à améliorer la connaissance du phénomène de la rétention foncière. Nous avons actualisé certaines parties du travail 2001 et les avons commentées à la lumière de la situation en 2011.

En première année, nous avons procédé à une analyse de la pratique en cours dans plusieurs pays et régions, laquelle a permis de mettre en évidence des pratiques, outils et mesures susceptibles de servir la pratique et le projet wallons.

En deuxième année, le travail a porté sur l'amélioration de certains outils pour les voir utilisés (préemption, emphytéose, taxe non bâti...) mais aussi sur l'examen de nouveaux moyens (charges d'urbanisme en logement, remembrement-relotissement, captation des plus-values de changements d'affectation, taxation des plus-values de ventes foncières, précompte immobilier...). Ceci afin de mieux outiller l'action foncière. Nos suggestions aideront à l'amélioration du CWATUPE et d'autres codes ou règlements.

Petit à petit, nous sommes parvenus à travailler par « objectifs de politique foncière » tels que, pour exemples : améliorer la fluidité du foncier résidentiel, mettre en place une observation foncière, gérer la question financière des révisions de plans de secteurs, agir sur le foncier en « noyaux d'habitat », adapter la fiscalité foncière aux défis actuels de l'aménagement du territoire et de la politique du logement, capter les plus-values foncières, adopter une politique de cession du foncier public... Autrement dit, nous avons étudié des pistes pour passer de l'action foncière à des objectifs de politique foncière.

En accord avec le CA, certains points du cahier des charges initial (octobre 2009) ont été laissés de côté. Nous n'avons pas produit pour chacun des points du cahier des charges initial une note de recherche spécifique. Mais, dans les deux rapports de recherches se trouvent, nous le pensons, des réponses utiles à la plupart des éléments.

Pour une série de points, nous sommes allés plus loin que 2001 en proposant des changements ou aménagements concrets (préemption, charges...) ou plus aboutis (sur le

remembrement/relotissement). Le travail par objectifs a permis d'articuler nos propositions entre elles. Ce fut particulièrement le cas concernant la rétention et la fiscalité.

Nous ne nous sommes pas intéressés dans le détail au fonctionnement des acteurs publics. Il n'y a donc pas, sur ce sujet, de nouveauté par rapport aux constats et suggestions de 2001. Par contre, nous avons évoqué l'opportunité de changer d'échelle et d'action et de l'envisager au niveau du bassin foncier, de l'agglomération. Et de réfléchir à la pertinence d'y amener un nouvel acteur chargé de la gestion stratégique et opérationnelle du foncier.

Au niveau de la fiscalité, nous sommes sortis du débat sur le financement des communes pour amener une réflexion d'ensemble sur ce que pourrait être une fiscalité au service de l'aménagement du territoire, de ses principaux objectifs.

Si nous ne nous sommes pas attaché à analyser de nouveau une révision des plans de secteur, nous avons étudié des outils fonciers qui permettraient de la rendre effective et soutenable telle qu'étudiée dans la récente recherche « plans de secteur durables ».

En parallèle, au fil de nos travaux, il est apparu que d'autres approches pour concrétiser le recentrage de l'urbanisation pourront palier utilement l'absence de révision des plans de secteur. Le « zonage des outils fonciers » servira à cela, et permettra d'entrer dans une dynamique d'urbanisme de projet.

De la sorte, en insistant sur l'importance de permettre un zonage de l'intervention foncière, nous avons remis la planologie au cœur de la stratégie foncière.

5. ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

5.1 LA POLITIQUE FONCIÈRE DOIT SERVIR LE PROJET TERRITORIAL

Dire ceci pourrait paraître d'une extrême banalité.

Aujourd'hui, les outils fonciers du CWATUPE (expropriation, préemption, remembrement-relotissement) sont liés à des périmètres planologiques (PCA, PCAR, ZACC) ou opérationnels (SAR, SRPE, PRU).

Mais, dans les faits, la mise en œuvre des outils et des périmètres n'est pas souvent la traduction d'un projet territorial (tant à l'échelle régionale que communale) mais plutôt d'objectifs ponctuels et opportunistes.

Sans projet de territoire, il ne peut y avoir de politique foncière.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple de l'échelle territoriale de la commune.

Pourquoi disons-nous à plusieurs reprises dans notre rapport que le « Schéma de structure communal » devrait être le 1^{er} outil de la politique foncière communale ?

Une commune qui se met en réflexion en menant un SSC observe son territoire, identifie les forces, faiblesses, opportunités et menaces, adopte une stratégie de développement. Ce qui l'amène à repérer des zones à enjeux pour un développement économique, pour une future urbanisation, pour la préservation de la biodiversité ou le maintien de l'économie agricole, pour la réhabilitation du bâti, la valorisation du patrimoine... Ce faisant, elle pose des choix, détermine des priorités, traduites dans le « schéma de *structure* communal ». Ce n'est que sur cette base qu'elle devrait déterminer quelles zones préempter ou exproprier, quelles zones rendre prioritaires à l'urbanisation et où elle appliquera une fiscalité pesante sur le non bâti ou y octroiera des droits à bâtir formateurs de valeur vénale qu'elle récupérera en partie... C'est aussi sur cette base qu'elle adoptera un PCAR et tâchera d'acquérir le foncier le plus en amont possible afin de se positionner en productrice foncière en vue capter l'entièreté de la rente foncière et libérer du foncier constructible à des prix abordables... En parallèle, et de façon évidente, une commune dans une telle démarche prospective sera à

l'affût des opportunités, capable d'arbitrages et de flexibilité notamment eu égard aux propositions et projets émanant des acteurs privés.

Cet exemple au niveau de la commune illustre le fait que, oui, la politique foncière, qu'elle soit régionale ou locale, doit et ne peut qu'être au service d'une vision globale traduite en projet. Elle doit s'articuler à cette vision et, partant, à la planification.

Au niveau communal, le périmètre d'un noyau d'habitat permettra lui aussi de définir un projet territorial et d'y articuler divers incitants et outils fonciers. Nous l'évoquons plus précisément ci-dessous.

5.2 VALIDER ET OFFICIALIZER L'UTILITÉ DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

Nous l'avons écrit ci-dessus : la politique foncière est un moyen au service des politiques régionales et locales. Moyen qui, selon le choix opéré, peut être au centre ou à la marge des politiques. Et donc au centre ou à la marge des plans et schémas stratégiques.

Ce que dit le SDER¹ de la politique foncière n'est plus pertinent. En particulier dans les champs sectoriels qu'elle est censée couvrir, dans les objectifs qui lui sont assignés et dans le rôle attribué aux différents niveaux de pouvoir.

La politique foncière est définie comme suit dans la fiche n° 20, et limitée à deux objectifs :

« La politique foncière a pour but de rendre disponibles, au moment voulu et à un prix raisonnable, les terrains nécessaires au bon aménagement du territoire et particulièrement à la réponse aux besoins collectifs. Elle comporte un ensemble de mesures « préventives » et « curatives » qui visent : d'une part, à lutter contre la rétention et la spéculation foncières pratiquées par les propriétaires qui gardent en portefeuille leurs biens immobiliers en attendant une augmentation des prix ; d'autre part, à constituer des réserves foncières en vue de réaliser des projets d'intérêt collectif. »

Dans le SDER (p. 156), pour ce qui concerne le premier objectif, la Région ne semble s'attribuer qu'un rôle limité, accessoire. L'initiative foncière doit être assumée par les autorités et acteurs du niveau local et même en fait communaux (communes, sociétés de logement de service public, régies foncières). Les échelles d'intervention de l'agglomération (du bassin foncier) ou infra communale sont ignorées. La politique foncière à l'échelle régionale n'est, elle, explicitement abordée que par le biais des révisions des plans de secteur. La fiscalité foncière, qu'elle porte sur la détention, la mutation ou l'aménagement, n'est pas évoquée comme moyen de la politique foncière. La constitution de réserves foncières vise à permettre la bonne localisation des « équipements publics ». Le SDER n'évoque pas explicitement le rôle que peut jouer l'autorité publique dans la production de foncier à destination du logement en général, quel qu'il soit. *« Les communes, les sociétés de logement de service public et les régies foncières seront encouragées à agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir »*. Cet objectif est insuffisamment clair et peut signifier plusieurs choses. Si le foncier à l'usage de l'activité économique est mentionné, le foncier à l'usage de l'économie agricole n'est lui nullement envisagé.

Si l'on veut que la politique foncière émerge, il faudra d'abord la définir correctement dans le SDER, et traduire cette définition en objectifs relatifs aux différents secteurs (résidentiel, économie industrielle, commerciale et agricole, environnemental), relatifs aux différentes politiques sectorielles.

Objectifs et moyens spécifiques seront détaillés dans d'autres plans, d'autres programmes.

A moins que l'option choisie soit, comme en Flandre, de regrouper objectifs, moyens et outils dans un code spécifique de politique foncière et immobilière.

¹ Nous faisons référence aux p. 156 et 176, ainsi qu'à la fiche thématique n° 20 rédigée en décembre 2001.

La communication et le soutien de la pratique des acteurs publics devront suivre.

5.3 DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE ET L'ÉVALUATION FONCIÈRES

L'observation foncière est la base d'élaboration et de suivi de toute politique foncière.

Autrement dit, l'action publique en matière de foncier ne peut se révéler efficace que si des outils d'observation, de monitoring et d'évaluation sont mis en place pour la soutenir et la rendre opérationnelle.

Très concrètement, nous avons, à maintes reprises, dressé le constat que telle mesure ou tel outil doivent être conçus en prenant en compte les prix du marché foncier local pour produire l'effet escompté. Sans ces informations, le risque est grand de rater la cible, de produire des effets non souhaitables, de créer de l'iniquité et des inégalités...

Or, en Région wallonne, si l'observation planologique existe, il n'en est pas de même de l'observation foncière. Au niveau du secteur public, il n'existe que très peu de mécanismes de récolte systématique de données foncières ou immobilières précises (prix, catégories de propriétaires, durée de détention ; par types de marchés fonciers ; au niveau infra communal...). Une somme considérable de données existe pourtant, mais celles-ci ne sont pas toujours disponibles au niveau qui en a besoin. Un solide travail de communication entre institutions et de liens entre les différentes bases de données doit être réalisé.

Il y a des collaborations à envisager, à concrétiser. Avec l'Administration de la documentation patrimoniale (récupérer la matrice en cas de rapatriement du PRI), avec les notaires qui constituent pour leur usage des bases de données très utiles. Il faudra aussi développer une expertise en matière d'évaluation du foncier (cf. les comités d'acquisition, la documentation patrimoniale, les notaires...).

Les registres et bases de données suivants nous semblent incontournables :

- base de données sur les valeurs de transaction
- registre des parcelles non bâties
- registre des permis
- registre des préemptions
- registre des charges d'urbanisme
- registre des plus- et moins-values dues à des changements d'affectation

Nous recommandons de regrouper ces différents registres, ainsi que d'autres données existantes (zones de contraintes, plans de secteur et PCA, périmètres de remembrement urbain, occupation du sol...) dans une « banque carrefour » gérée au niveau régional.

Mettre en place le système d'observation foncière que nous préconisons aura un coût. Mais engendrera aussi des économies et des recettes, même si ce n'est pas le but premier.

5.4 SYSTÉMATISER LE RÉFÉRENCIEMENT AUX VALEURS FONCIÈRES

Opter pour une généralisation de la prise en compte des prix là où sont appliquées les mesures et activés les outils est une nécessité.

De façon très concrète, nous avons à plusieurs reprises fait le constat que des mesures devaient coller au prix du marché foncier local pour être efficaces.

L'adoption de taux uniformes manque de précision et est inéquitable. Par exemple, nous recommandons un passage à la valeur de transaction pour fixer l'impôt foncier. En utilisant les valeurs précises de marché, on taxe la rente foncière réellement engrangée, ce qui est juste et peut par ailleurs participer à limiter les phénomènes spéculatifs. Dans le même ordre d'idée, la méthode de captation des plus-values en cas de changement d'affectation

proposée se base sur les valeurs de marchés. Elle est organisée en Flandre à l'échelle de l'arrondissement ce qui est une échelle peu probante, susceptible de produire de sérieuses iniquités et des effets de prix non justifiés. Autre exemple de nécessaire prise en compte des valeurs foncières : la taxe sur le non bâti. Un arbitrage doit bien sûr être fait entre le reflet absolu de la valeur vénale et le coût de cette précision

Il faut des informations pour pouvoir agir.

5.5 CRÉER LA POSSIBILITÉ DE « ZONER » LES MESURES ET OUTILS

Dans les faits, si l'on parle de politique ou d'action foncière, il faut aussi pouvoir envisager une nouvelle approche : la « zone de projet ». Les outils actuels ne permettent certainement pas assez d'entrer dans une dynamique et une pratique d'urbanisme de projet.

Tout au long de nos deux rapports, nous avons évoqué la nécessaire spatialisation de l'action et des mesures foncières : en cas de captation des plus-values, de lutte contre la rétention, d'application d'une fiscalité foncière équitable, de droits d'enregistrement, de préemption, de charges d'urbanisme en logement... La plupart des outils, pour atteindre leur cible et ne pas produire d'effet pervers, nécessitent de pouvoir être « zonés », c'est-à-dire de pouvoir être appliqués par l'Autorité responsable à telle ou telle partie du territoire.

Le cas de la taxe sur le non bâti en zones d'habitat permet d'illustrer le propos : telle qu'actuellement, la norme juridique ne permet pas de choisir de l'appliquer sur telle ou telle partie du territoire. Ceci étant, elle n'est guère appliquée et, quand elle l'est, l'Autorité communale doit l'appliquer sur tout son territoire. Si elle n'adopte pas un taux faible, elle va alors favoriser la mise en œuvre de toutes les parcelles, même mal localisées.

Cet exemple montre que, sans un changement d'approche dans la conception des outils fonciers, ceux-ci resteront peu efficaces voire contre-productifs.

Réformer les outils pour permettre leur application à telle ou telle partie du territoire est la traduction à la question foncière du concept en vogue aujourd'hui : l'urbanisme de projet.

Permettre de zoner l'application des mesures foncières sera aussi un moyen de soutenir les « noyaux d'habitat ». Ce nouveau périmètre est une voie puissante pour renforcer l'action foncière dans certaines zones infracommunales prioritaires. Il faudra a minima revoir la taxe sur le non bâti dans ces zones, y permettre une application forte de la préemption, de l'emphytéose, de l'expropriation, y gérer l'exclusion de l'activité agricole effective sur les zones d'habitat, y organiser l'activation des biens publics et semi-publics, y organiser la captation des plus-values et rentes foncières, envisager une fiscalité attractive mais non « élitaire », etc. Cette approche par « zonage des outils » et par « délimitation de périmètre centraux » permettra dans les faits de lever un certain nombre de blocages et de difficultés engendrées par les plans de secteurs. Autrement dit, d'agir mieux sans nécessairement devoir passer par la révision globale des plans de secteur.

Ceci étant, nous considérons que la révision des plans de secteurs telle que proposée par la recherche CPDT 2010 (dite « plans de secteur durables ») n'est pas contradictoire ou opposable à la technique des noyaux d'habitat ou le « zonage des outils fonciers » que nous proposons. Nous avons d'ailleurs étudié deux modalités permettant chacune de faciliter cette ambition de révision des plans de secteur. Le travail des « plans de secteur durables » nous semble très intéressant puisqu'il fait avancer la réflexion autour des critères permettant de déterminer les lieux qui méritent d'être prioritaires à l'urbanisation. Reste ensuite à déterminer les modalités planologiques et foncières pour aboutir : via une modification des PdS ou un zonage neuf et plus souple.

5.6 LIMITER LES « EFFETS DE PRIX »

La hausse des valeurs foncières – les « effets de prix » - suite à une intervention publique sont à prévoir, mais pas certains.

Ils sont d'autant plus à craindre quand les mesures prises sont destinées à tous et appliquées partout. De même, si on adopte un zonage comme nous le recommandons ci-dessus, et qu'y sont articulés les aides et les incitants, il y aura probablement dans ces zones des « effets de prix ».

Ceci dit, nous avons également relevé, dans notre analyse des charges d'urbanisme en logement abordable, des retours d'expérience montrant que certaines mesures peuvent avoir comme incidence une baisse des prix du marché foncier local.

Ceci étant, faut-il ne pas agir par crainte d'une hausse des prix ? Nous avons défendu que non. Mais il faut s'en prémunir le mieux qui soit. La hausse des prix du foncier (et des prix de l'immobilier) oblige à se poser la question des conséquences sociales de l'action publique et renvoie à la nécessité d'y palier.

D'où l'importance pour la Région et les communes de prendre position, d'agir sur la production de terrains anticipativement et d'en avoir les moyens.

D'où la nécessité d'intervenir sur la fluidité du stock foncier existant. Ce n'est pas la rareté de la disponibilité foncière qui explique les prix mais éventuellement la rareté de terrains immédiatement constructibles, immédiatement achetables. La lutte contre la rétention telle que nous l'avons envisagée participera elle aussi de la gestion des « effets de prix ».

D'où la nécessité d'adopter au niveau régional une stratégie de captation des plus-values et rentes foncières générées par l'Action publique, générée de manière directe par ses investissements. Stratégie qui sera rendue opérationnelle par différents outils et méthodes.

D'où la nécessité d'être en capacité d'intervenir rapidement lorsque des opportunités se présentent. L'existence d'un établissement public foncier autonome (communal, supracommunal et/ou régional) et d'outils comme le droit de préemption est ici prépondérante pour agir vite.

Rappelons aussi qu'une diminution des zones d'habitat pourrait n'avoir qu'un faible impact haussier sur les prix, ce qu'avait démontré la recherche politique foncière 2001.

5.7 DOTER LES POLITIQUES FONCIÈRES

Pour mener une politique foncière, il faut une vision territoriale. Il faut bien entendu aussi des moyens financiers pour rendre possible l'action foncière.

Ont été étudiées des pistes qui sont susceptibles de générer des moyens nouveaux ou supplémentaires : fiscalité sérieuse sur le non bâti, taxation des plus-values, charges d'urbanisme, préemption à prix négocié, remembrement-relotissement revisité....

Ensuite, la dotation est une question de priorité.

Le financement de la politique foncière passe d'abord, à budget égal, par une réaffectation de lignes budgétaires. De manière générale, il est souhaitable que les rentrées des outils et mesures de l'action foncière servent la politique foncière.

Le financement de l'action foncière peut être rendu opérationnel via majoration de certains subsides ou dotations spécifiques. L'application de normes de densité volontaristes pourrait être une des voies pour doter les acteurs locaux qui agissent en faveur de l'économie de foncier. Autre approche : la Région crée un fonds destiné à soutenir les opérations d'emphytéose ou la préemption. Ou encore : les communes qui, tout en ne faisant pas de « malthusianisme foncier », font le choix avec la Région de limiter l'urbanisation et de préserver la nature ou l'économie agricole, pourraient elles aussi recevoir un soutien financier de la Région.

La dotation doit avant tout être en phase avec les objectifs, qui restent à déterminer.

6. LES PRINCIPAUX ENJEUX AUX TROIS NIVEAUX TERRITORIAUX

6.1 LA POLITIQUE FONCIERE A TROIS NIVEAUX TERRITORIAUX

Nous avons évoqué dans le rapport que la définition du SDER confie la responsabilité des objectifs de politique foncière essentiellement aux communes.

Nous avons relevé que les spécialistes des questions foncières estiment qu'il est également nécessaire de définir et d'opérationnaliser une politique foncière au niveau des bassins fonciers, c'est-à-dire des agglomérations ou communautés urbaines.

Nous considérons que la Région doit redéfinir et rééquilibrer le rôle de chacun et envisager la création d'un niveau intermédiaire.

Nous proposons ici une description des principaux enjeux propres à chaque niveau.

6.2 AU NIVEAU RÉGIONAL

Les enjeux au niveau régional nous semblent être les suivants :

- Faire de l'observation foncière et opter pour la transparence
- Revoir la fiscalité foncière, principal facteur de la rétention
- Revoir certains outils du CWATUPE pour outiller les communes, leur permettre de produire du foncier et éviter de devoir faire le constat que les noyaux d'habitats sont peu efficaces par manque d'adaptation des règles d'urbanisme et d'affectation du sol
- Capturer les plus-values (rentes) foncières (a minima si changement d'affectation)
- Régler la question des zones constructibles utilisées par l'économie agricole
- Doter financièrement la politique foncière, ses acteurs
- Permettre un urbanisme de projet : préemption, taxes...
- Acquérir une autorité sur la propriété foncière publique et semi-publique

6.3 AU NIVEAU SUPRACOMMUNAL

- Faire de l'observation foncière au niveau des bassins fonciers
- Introduire la politique foncière dans la réflexion sur l'opérationnalisation d'une politique d'agglomération
- Envisager la création d'établissements publics fonciers dotés du pouvoir de gérer à l'échelle du bassin foncier le sol à usage résidentiel

6.4 AU NIVEAU COMMUNAL

- Posséder des données foncières
- Avoir des objectifs et un projet pour le territoire, donc une stratégie de localisation et de priorité
- Que le premier outil de la politique foncière soit le schéma de structure communale

- Utiliser l'outil de régie foncière communale autonome pour opérationnaliser la politique foncière communale et permettre ainsi d'aller plus loin que le seul rôle de gestionnaire du patrimoine bâti
- Systématiser l'usage des charges d'urbanisme

7. RESULTATS DE RECHERCHE EN QUELQUES POINTS

- Différents outils fonciers du CWATUPE ont été analysés et font l'objet de propositions concrètes de modifications : charges d'urbanisme, préemption, taxes sur le non bâti... Des innovations sont proposées. D'autres outils, hors CWATUPE, font également l'objet de recommandations concrètes d'application. Certains d'entre eux pourraient être « rapatriés », ne fût-ce que partiellement, dans le CWATUPE.
- Des méthodes de captation des rentes foncières ont été analysées : si changement d'affectation, remembrement-relotissement revisité, extension du champ des charges d'urbanisme, taxe régionale sur les plus-values spéculatives, préemption à valeur d'achat négociée... Nous recommandons d'adopter une stratégie régionale en la matière.
- La réforme du précompte immobilier a fait l'objet de travaux de l'UVCW (2009), lesquels ont identifié les formules possibles et souhaitables, sans modification conséquente des équilibres financiers actuels. Nous avons pour notre part examiné plus spécifiquement la question de la fiscalité sur le non bâti en vue de voir les réformes possibles servir les objectifs de lutte contre la rétention, d'attractivité des noyaux urbanisés et de recentrage de l'urbanisation.
- Le problème de la rétention foncière a été étudié de manière approfondie et a abouti à une proposition d'actions coordonnées permettant d'agir concrètement contre ce phénomène tout en rencontrant d'autres objectifs (notamment la densification).
- L'outil « charges d'urbanisme en logement abordable » existe chez certains de nos voisins, sous différentes formes. Il permet d'acquérir du foncier, de faire produire du logement et/ou de capter des plus-values foncières, de parfois faire baisser les valeurs foncières locales. Nous avons étudié les pratiques et procédé à quelques tests d'application en Région wallonne, pour quantifier la puissance de l'outil en termes de production foncière et immobilière. Sans en recommander une application dès aujourd'hui, nous suggérons à l'Autorité qu'elle se saisisse du travail pour envisager à moyen terme une application dans certains cas de figure à déterminer et pouvoir, ainsi, faire produire certains types de logements jugés prioritaires à moyen et long termes.
- Les éléments à prendre en compte pour mener une observation foncière de qualité ont été identifiés et analysés et ont permis d'aboutir à une proposition d'opérationnalisation partenariale et centralisée. Nous suggérons que cette observation spécifique au foncier fasse partie des missions du Centre d'Etudes en Habitat durable, afin de faire le lien entre deux axes intrinsèquement liés : le foncier et l'immobilier.
- La plupart des outils fonciers, pour ne pas produire d'effet pervers et pour être efficaces, nécessitent un zonage. Les outils méritant d'être appliqués par « zone de projet » ont été identifiés : préemption (cas des schémas d'axe), taxe sur le non bâti (éviter l'application à toutes les parcelles à front de voirie suffisamment équipée), captation des plus values de changement d'affectation, abattement ou réduction des droits d'enregistrement, obligation de construire... Lesquels pourront être appliqués spécifiquement à toute zone de projet que le Gouvernement adopterait à l'avenir. Et/ou à toute zone que la commune identifierait elle-même comme prioritaire, si cette voie par délégation était choisie. Permettre de zoner l'application des mesures foncières sera aussi un moyen de soutenir les « noyaux d'habitat ». Cette approche par « zonage des outils » et par « délimitation de périmètres centraux » permettra dans les faits de lever un certain nombre de blocages et

de difficultés engendrées par les plans de secteurs. Autrement dit, d'agir mieux sans nécessairement devoir passer par la révision globale des plans de secteur.

- Sans nous attacher à l'utilité de procéder à une révision générale de l'affectation des sols, nous avons pris en compte l'approche des « plans de secteur durables » mise au point à la CPDT. Nous avons analysé des pratiques qui permettraient d'y concourir tout en servant une pratique de production foncière : captation des plus-values si changement d'affectation, remembrement-relotissement revisité.
- Le mode de production d'un SSC mérite d'évoluer pour que la politique foncière y trouve place et soutienne les choix d'aménagements opérationnels qui y sont fait.
- L'attention a été attirée sur le fait que l'échelle communale n'est pas le meilleur niveau pour définir une politique foncière, mais bien le bassin foncier. Suggestion est faite de ne pas omettre la politique foncière dans la conception et les missions d'une échelle intermédiaire entre la Région et les communes. Et d'envisager d'y créer un opérateur foncier œuvrant spécifiquement à la production foncière au service de l'habitat en général, à l'image, par exemple, des « Etablissements publics fonciers » français. Opérateur qui pourrait associer à certaines de ses missions des partenaires privés.

8. PRIORITES DE CONCRETISATION DES RECOMMANDATIONS

L'efficacité d'une politique foncière se marque sur le long terme. Dès lors il y a urgence à commencer, même modestement. Des recommandations opérationnelles que nous avons faites, nous suggérons en priorité :

- Activer une cellule « politique foncière » au sein de la DGO4 qui, concrètement, mettra en place un début de data room, suivra les préemptions et expropriations, réfléchira à la mise en place de nouveaux outils ou à l'utilisation effective des outils qui existent
- Réformer la taxe sur le non bâti et mettre ensuite en œuvre, là où cela est prioritaire, la lutte contre la rétention et la mise sur le marché du foncier « presque disponible »
- Adopter effectivement des périmètres de préemption
- Quantifier et caractériser le foncier public et semi-public
- Déclarer la gestion des rentes foncières prioritaire (en particulier pour les communes) et organiser le choix des mesures à prendre pour mettre en œuvre une répartition équilibrée entre les différentes parties prenantes, publiques et privées
- Confier l'examen de la question de la réforme de la fiscalité foncière et du précompte immobilier à un groupe de travail au sein du Parlement wallon.

ANNEXE : UN OUTIL POUR L'EMPHYTEOSE

1. ANNEXE – APERÇU D’UN TRAVAIL PORTANT NOTAMMENT SUR UN OUTIL D’ANALYSE FINANCIERE DE L’EMPHYTEOSE	473
1.1 INTRODUCTION	473
1.2 LES PARAMETRES A PRENDRE EN COMPTE	476
1.3 EXPLICATION DU « MODULE »	477
1.3.1 <i>Les données de base</i>	477
1.3.2 <i>Les données urbanistiques (densité)</i>	477
1.3.3 <i>Les données du mode de mise à disposition choisi</i>	478
1.3.4 <i>Les données relatives au montant du canon</i>	479
1.3.5 <i>Les données sur les revenus estimés des futurs ménages</i>	479
1.3.6 <i>Le tableau de flux de trésorerie</i>	480
1.3.7 <i>La rentabilité économique</i>	482
1.4 APERÇU DU MODULE DANS SON ENSEMBLE	483
1.5 CONCLUSION	485

1. ANNEXE – APERÇU D'UN TRAVAIL PORTANT NOTAMMENT SUR UN OUTIL D'ANALYSE FINANCIERE DE L'EMPHYTEOSE

1.1 INTRODUCTION

En première année de recherche, nous avons analysé la pratique de l'emphytéose et en particulier aux Pays-Bas.¹ Nous y avons montré que cette politique d'aménagement du territoire et de contrôle de l'usage des sols est aussi une réussite financière et une source de revenus non négligeables pour les villes néerlandaises qui sont dans cette pratique.

Sachant qu'une commune liégeoise s'apprêtait à urbaniser pour l'habitat une vaste zone résidentielle, nous avons imaginé de mener un examen des conditions économiques et financières de l'emphytéose sur cette nouvelle zone d'habitat. Nous avons ensuite proposé ce sujet à un étudiant de Louvain-La-Neuve, Hervé De Brouwer, qui a relevé le défi et a présenté avec succès, en septembre, un mémoire sur le sujet.²

Avec son accord, nous proposons ici une synthèse d'une partie seulement de son mémoire, celle portant sur les éléments à prendre en compte pour analyser l'investissement et le retour sur investissement d'une telle pratique dans un cas concret.

Ce mémoire est disponible à la bibliothèque ESPO de Louvain-la-Neuve ou chez l'auteur.³

L'étude d'Hervé De Brouwer porte sur la mise à disposition du sol par les pouvoirs publics via le bail emphytéotique.

La première partie de son mémoire analyse le bien foncier à l'aune de la théorie économique. Partant de cette base théorique, les avantages et les limites d'une politique d'emphytéose sont ensuite discutés.

La deuxième partie évalue les conséquences financières d'une mise en œuvre concrète d'une politique d'emphytéose. L'étudiant y décrit les différents éléments à prendre en compte et il élabore ensuite un module calculant le tableau de flux ainsi que la rentabilité économique pour des projets concrets. L'objectif de ce module est de pouvoir comparer l'impact budgétaire de différentes formules de mise à disposition du sol :

- 1) vente des terrains non aménagés à des promoteurs privés,
- 2) aménager les terrains pour ensuite vendre les parcelles,
- 3) céder via emphytéose (avec soit un canon unique, soit un canon annuel).

Des solutions mixtes associant vente et cession en emphytéose peuvent aussi être envisagées. Ce module et ses résultats permettent d'éclairer la réflexion du politique, de manière à assurer une prise de décision informée.

Cette deuxième partie se clôture par l'étude d'un projet concret.

¹ Rapport octobre 2010, Annexes, notamment p. 18-19 et 174-194.

² H. DE BROUWER, *Économie du territoire en Région wallonne : analyse de l'emphytéose. Étude d'un projet dans la commune de Ans*, UCL, Master en Sciences Economiques, 2011, 72 p.

³ Contact : hedeBrouwer@gmail.com

Ici, il ne sera fait état que de la seconde partie du mémoire. Y seront décrits les éléments à prendre en compte pour calculer l'impact budgétaire des projets de mise à disposition du sol. Ainsi que le module.

Avant cela, il est utile de faire un bref rappel des raisons qui peuvent pousser les communes à faire le choix de l'emphytéose.

L'emphytéose permet aux communes de rester propriétaire des terrains mis à disposition, en offrant toutefois de fortes garanties aux emphytéotes. Ceux-ci, en contrepartie du versement d'un canon, jouissent du sol *comme s'ils en étaient propriétaires*. Il s'agit donc d'un contrat situé à mi chemin entre la vente et la location.

Du point de vue des emphytéotes, l'emphytéose s'avère intéressante dans la mesure où elle permet de ne pas devoir déboursier la valeur du terrain lors de l'acquisition de celui-ci. Cette diminution des frais, qui dépend du montant du canon, permet aux ménages avec des revenus plus modestes d'accéder à la propriété. Du point de vue des communes, cette forme d'aide au logement est plus juste et plus efficace que les aides « traditionnelles », dans la mesure où la conversion en bénéfices privés de l'aide est rendue impossible¹.

Du point de vue des pouvoirs publics, la mise en place à grande échelle d'une politique d'emphytéose peut constituer une source non négligeable de revenus sur le long terme, grâce à la perception des canons. D'un point de vue éthique, cela est souhaitable pour deux raisons. La première est que la rente provient de circonstances qui sont le fait de la collectivité, et qu'il est donc juste qu'elle revienne à celle-ci. La deuxième raison est que cette perception des canons permet de répartir équitablement les ressources publiques sur le long terme, en évitant de dilapider celles-ci par une vente précipitée. De plus, l'emphytéose permet de diminuer le coût de différentes politiques publiques (opérations de revitalisation urbaine...), étant donné que les pouvoirs publics ne doivent pas préalablement racheter les terrains.

L'emphytéose permet également une meilleure maîtrise des parcelles cédées. Ceci peut surtout s'avérer intéressant dans les cas où les communes désirent réguler l'implantation de commerces, dans les centres-villes par exemple. La clôture du contrat emphytéotique permet de contourner le droit européen, qui interdit ce type d'ingérence, en passant par le droit civil. Il est en effet possible de spécifier dans le contrat l'occupation devant être faite de la parcelle².

L'emphytéose permet enfin d'éviter la spéculation et toutes les conséquences négatives que celle-ci entraîne (principalement le phénomène de rétention des terrains et l'augmentation artificielle de leur prix). La révision des canons permet en effet aux communes de récupérer les plus-values actées sur les terrains. Étant donné le décalage qui peut exister entre les plus-values actées par le marché et celles actées par les emphytéotes, il est préférable de ne réviser les canons qu'uniquement lors des changements d'emphytéotes. Dans le cas contraire, les révisions des canons peuvent être perçues comme une injustice, ce qui peut compromettre la viabilité de l'emphytéose³.

L'emphytéose constitue donc un outil souple permettant d'atteindre différents objectifs, parfois contradictoires (source de revenus pour les communes vs. mise à disposition de

¹ Voir à ce sujet N. BERNARD, *L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement ou « c'est dans les vieilles casseroles... »*, dans *Les échos du logement*, n° 1, 2010, p. 2.

² C'est pour cette raison que l'emphytéose est d'application à Louvain-la-Neuve, avec comme seul objectif de réguler le développement de la ville.

³ Cfr Le développement du système d'emphytéose aux Pays-Bas ces dernières années, voir par exemple M. Hegener, *“Een tijdbom onder je huis”*, NRC Handelsblad (Rotterdam 13 & 14 december 2003) p. 19, (texte disponible sur http://vorige.nrc.nl/dossiers/woningmarkt/achtergronden_en_reportages/article1618814.ece), cité dans P. Nelisse, *Stedelijke erfpacht*, Academische proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 2008, p. 68.

parcelles à bas prix, par exemple). Bien définir ces objectifs constitue une étape indispensable à la réussite de la mise en place d'une politique d'emphytéose.

1.2 LES PARAMETRES A PRENDRE EN COMPTE

Pour évaluer les conséquences budgétaires d'une opération de cession du sol (via l'emphytéose, la vente ou un mélange), il faut tenir compte des paramètres suivants

- d'une part, les paramètres influençant les coûts (soit d'investissement, soit récurrents) et,
- d'autre part, ceux influençant les revenus (soit de vente, soit récurrents).

Les **coûts d'investissement** sont constitués par le coût de l'achat des terrains ainsi que les frais de viabilisation. Ces frais de viabilisation sont nuls si la commune décide de céder les terrains à un lotisseur privé.

Les **coûts récurrents** sont constitués des frais de gestion, pour le suivi des baux emphytéotiques, ainsi que du coût des intérêts sur emprunt.

Les **revenus de vente** sont constitués par les rentrées liées à la vente des terrains vierges ou de parcelles viabilisées. Les rentrées liées aux canons uniques sont assimilées aux revenus de vente.

Les **revenus récurrents** sont constitués par les canons annuels, les additionnels au précompte immobilier ainsi que les additionnels à l'IPP.

Le tableau suivant offre un aperçu de la valeur de ces différents paramètres pour le scénario élaboré dans la section suivante.

COÛTS ET REVENUS :		vente des terrains	vente des parcelles	canons uniques	canons annuels	Total
Coûts d'investisse	l'achat des terrains	292.786	251.654	233.678	539.258	1.317.376
	viabilisation		4.378.372	4.065.631	9.382.226	17.826.230
Coûts récurrents	Intérêt sur emprunt	à compléter si nécessaire !				
	Vente et gestion					
Revenus de vente	revenus de la vente ou du	1.674.922	7.000.000	3.550.000		12.224.922
Revenus récurrents	additionnels IPP & Pr. I.	242.850	200.074	170.402	430.360	1.043.686
	canons annuels (au terme			88.750	197.500	

1.3 EXPLICATION DU « MODULE »

Sur base de ces paramètres, Hervé De Brouwer a élaboré un petit programme calculant les flux de trésorerie et la VAN (« valeur actualisée nette »⁶³⁹) de projets concrets. Programme informatique désormais nommé « module ».

La présente section vise à parcourir les données à introduire manuellement dans le module.

De manière à faciliter la lecture, un scénario a été imaginé. Celui-ci s'inspire de l'étude de cas du mémoire. Cette étude analyse les opportunités d'une commune se trouvant à la tête de 53ha en périphérie urbaine qui, suite à un changement d'affectation (de zone agricole à zone d'habitat), sont amenés à être lotis.

L'impact budgétaire de différents scénarios y a été exploré. Un scénario parmi d'autres est proposé ici.

1.3.1 Les données de base

Indépendamment des politiques de mise à disposition du sol retenues, de nombreuses données doivent être adaptées en fonction des caractéristiques des communes et de la localisation des projets.

Pour exemple, dans le cas analysé, la valeur des parcelles est estimée à 90€/m² pour les parcelles de plus de 750m², 100€/m² pour les parcelles allant de 450m² à 750m², 110€/m² pour les parcelles allant de 300m² à 450m² et à 125€/m² pour les parcelles de moins de 300m².

Une autre série de chiffres concerne la valeur prise par le revenu cadastral en fonction de la taille des maisons ou des appartements⁶⁴⁰.

Le taux d'intérêt en vigueur pour les emprunts doit également être spécifié, ainsi que le taux d'imposition des additionnels, qui varie en fonction des communes. Dans notre exemple, le taux d'intérêt pour un emprunt de court terme (2 ans) est de 1,7%, et pour un emprunt de long terme (20 ans), il est de 4,2%. Le taux de l'additionnel à l'IPP est de 8,5% (par rapport à l'impôt perçu par l'État fédéral) et le taux de l'additionnel au précompte immobilier est de 32,5%.

Dans ce qui suit, seules les variations pouvant exister à l'intérieur d'un même projet sont abordées.

1.3.2 Les données urbanistiques (densité)

Étant donné que la valeur des parcelles et les coûts de viabilisation dépendent de la taille des parcelles, et que les additionnels au précompte immobilier dépendent de la taille des maisons, il s'agit de spécifier ces « indicateurs urbanistiques », de manière à pouvoir analyser l'impact des différentes formes de densité. Le module permet de calculer des projets comptant jusqu'à onze ensembles homogènes différents⁶⁴¹.

⁶³⁹ La « valeur actualisée nette » est un flux de trésorerie actualisé représentant l'enrichissement supplémentaire d'un investissement par rapport au minimum exigé par les apporteurs de capitaux. Cet outil est utilisable dans les cas d'analyses de la pertinence de projets d'investissement.

⁶⁴⁰ =SI(F7=1;SI(G7<=100;6,1;SI(G7<=130;5,9;SI(G7<=150;5,5;SI(G7<=200;4,9;SI(G7<=230;4,7;4,5)))));SI(G7<=70;13,3;SI(G7<=80;11,7;SI(G7<=100;11;SI(G7<=115;9,6;SI(G7<=140;9,4;8,3)))))). F7=1 s'il s'agit d'une maison, sinon il s'agit d'appartements et G7 indiquant la superficie de l'habitation.

⁶⁴¹ Un ensemble homogène est un regroupement de parcelles présentant toutes exactement les mêmes caractéristiques urbanistiques.

ANNEXE : UN OUTIL POUR L'EMPHYTEOSE

Le scénario retenu n'en compte que quatre. Le premier ensemble compte 200 parcelles de 400m², avec des maisons de 160m² ; le deuxième compte 150 parcelles de 500m², avec des maisons de 150m² ; le troisième compte 50 parcelles de 600m² avec sur chaque parcelle deux appartements de 90m² et le quatrième compte 250 parcelles de 700m² avec des maisons de 210m².

SCÉNARIO :	Indicateurs urbanistiques				
	Nombre de parcelles	Taille des parcelles	P/S (coefficient)	# logements par parcelle	Taille de l'habitation
Ensemble 1	200	400	0,4	1	160
Ensemble 2	150	500	0,3	1	150
Ensemble 3	50	600	0,3	2	90
Ensemble 4	250	700	0,3	1	210

L'utilisateur doit ensuite spécifier le pourcentage de l'espace consacré aux espaces verts (PEV). Le pourcentage occupé par des voiries (PVO) est préprogrammé en fonction de la taille des parcelles. L'auteur s'inspire pour cela d'une étude⁶⁴² donnant la corrélation entre la taille moyenne des parcelles et l'espace occupé par les voiries dans de nouveaux lotissements.

Indicateurs d'espace vert et de voiries	parcelles loties par la commune	parcelles loties par un privé
PEV= (% espaces verts)	15,0%	20,0%
PVO= (% d'espace occupé p	15,46%	15,96%

1.3.3 Les données du mode de mise à disposition choisi

Après avoir spécifié les caractéristiques urbanistiques du projet, l'utilisateur du module doit spécifier le mode de mise à disposition du sol.

Dans l'hypothèse où les terrains sont cédés à un lotisseur privé, il faut indiquer un 0 dans la case « lotissement public ? ». L'on suppose que, dans ce cas là, toutes les parcelles sont mises en vente.

Dans le cas contraire, l'utilisateur doit spécifier, pour chaque ensemble, le nombre de parcelles

- 1) mises en vente,
- 2) mises en emphytéose avec un canon unique et
- 3) mises en emphytéose avec un canon annuel.

Dans l'exemple, les 200 parcelles de l'ensemble 1 sont mises en emphytéose avec un canon annuel, l'ensemble 2 est vendu à un lotisseur privé, les 50 parcelles de l'ensemble 3 sont mises en emphytéose avec un canon unique et sur les 250 parcelles de l'ensemble 4, 100

⁶⁴² STUDIE TOT BEPALING VAN DE VERMOEDE MEERWAARDE VAN BESTEMMINGSWIJZIGINGEN MET HET OOG OP HET OPERATIONALISEREN VAN HET PLANBATENSYSTEEM , In opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed , Afdeling Ruimtelijke Planning , p.16.

sont mise en vente, 50 en emphytéose avec canon unique et 100 en emphytéose avec canon annuel.

	mise à disposition des parcelles			
	# parcelles vendues	Lotissement public ?	# parcelles canon unique	# parcelles canon annuel
Ensemble 1	0	1	0	200
Ensemble 2	150	0	0	0
Ensemble 3	0	1	50	0
Ensemble 4	100	1	50	100

1.3.4 Les données relatives au montant du canon

L'utilisateur doit spécifier le pourcentage de canon ainsi que le nombre d'années du rachat (dans le cas du canon unique⁶⁴³). Le pourcentage du canon détermine le montant du canon annuel sur base de la valeur des parcelles.

Le tableau de flux et le calcul de la rentabilité économique sont préprogrammés pour un rachat du canon couvrant les 40 premières années du bail. Dans le cas d'une modification de ce nombre d'années, une manipulation supplémentaire est nécessaire dans le tableau de flux.

Pour exemple, le canon annuel pour les parcelles de l'ensemble 1 sera de 1,25% * valeur de la parcelle (110€/m² * 400m²), ce qui fait 550€.

données concernant le canon	
le pourcentage du canon	1,25%
nombre d'années rachetées	40
le pourcentage du canon unique	50,00%

1.3.5 Les données sur les revenus estimés des futurs ménages

Pour le calcul des additionnels à l'IPP, il est demandé de spécifier le revenu annuel brut estimé des futurs ménages. Le module prévoit la possibilité d'une discrimination des ménages bénéficiant de l'emphytéose.

Estimer ces revenus n'est pas chose facile. Une méthode a été proposée dans une étude récente⁶⁴⁴. Celle-ci peut être appliquée, et ensuite confrontée aux données empiriques de la commune pour en contrôler la fiabilité.

Dans l'hypothèse où les parcelles mises en emphytéose sont réservées à des ménages à bas revenus, le revenu peut facilement être estimé, étant donné qu'il est le fruit d'une décision politique.

Dans l'exemple, les revenus sont estimés à 40 000€ brut par an par ménage, sauf pour les parcelles de l'ensemble 1 (mises en emphytéose), où suite à un choix politique, seuls les ménages avec 30 000€ max sont acceptés, et les parcelles de 7 ares mises en vente, où les

⁶⁴³ Il est possible de ne pas devoir verser le canon annuellement, mais de racheter celui-ci au début. L'on parle alors du rachat du canon ou d'un canon unique. Ce rachat peut soit couvrir l'entièreté du bail, soit un certain nombre d'années au terme desquels l'emphytéote est tenu de payer un canon annuel. Dans notre exemple, l'emphytéote rachète le canon des 40 premières années dans le cas où il y a un canon unique.

⁶⁴⁴ J. ALBRECHT, R. VAN HOOFFSTAT, *Pénurie d'habitat Vers une rénovation de la politique du logement*, 2011, Zellik, Itinera Institut, p. 115.

revenus sont estimés à 50 000€. Un zéro indique que le cas de figure n'existe pas dans le scénario retenu.

	Revenu estimé des futurs ménages		
	des parcelles vendues	des canons uniques	des canons annuels
Ensemble 1	0	0	30.000
Ensemble 2	40.000	0	0
Ensemble 3	0	40.000	0
Ensemble 4	50.000	40.000	40.000

1.3.6 Le tableau de flux de trésorerie

Les flux de trésorerie sont calculés d'après les hypothèses suivantes :

- *En T0, les rentrées sont la vente des terrains à un promoteur et les sommes empruntées. Les sorties concernent le remboursement de l'achat des terrains et les frais de viabilisation. Deux emprunts sont possibles : un emprunt court terme (2 ans) pour pré-financer l'achat des terrains et les frais de viabilisation des parcelles mises en vente ou avec canon unique et un emprunt long terme (20 ans) pour financer l'achat des terrains et les frais de viabilisation des parcelles avec un canon annuel. Le montant de l'emprunt à court terme correspond aux coûts d'investissement des ventes (des terrains et des parcelles) et des canons uniques, diminué éventuellement des revenus de vente de terrains. Le montant de l'emprunt long terme correspond aux coûts d'investissement des parcelles mises en emphytéose avec un canon annuel.*
- *En T1, les travaux sont toujours en cours, et mis à part le remboursement en intérêt et en capital du prêt long terme, il n'y a pas de flux financier. En théorie, il y a aussi lieu de rembourser l'intérêt du prêt court terme. Il en est fait abstraction pour des raisons de facilité (cet emprunt pourrait d'ailleurs aussi être capitalisé).*
- *En T2, tous les habitants ont signé leur contrat et sont installés. La commune perçoit dès lors l'entièreté des additionnels et les revenus des ventes de parcelles, des canons uniques et des premiers canons annuels. Avec ces revenus, elle rembourse l'entièreté de l'emprunt court terme. Elle continue par ailleurs de rembourser l'emprunt long terme.*
- *Au terme du rachat du canon, les emphytéotes payent un canon annuel, calculé de la même manière que pour l'emphytéose avec canon annuel.*
- *Le taux d'indexation est à spécifier manuellement. Sont indexés : les additionnels et les canons.*

Le tableau de flux couvre un période de 102 années. Ci-dessous ne figurent que les 11 premières années de l'exemple.

ANNEXE : UN OUTIL POUR L'EMPHYTEOSE

FLUX DE TRÉSORERIE :		taux d'indexation : 2,00%											
		T0	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9	T10	T11
rentrées	vente des terrains	1.674.922											
	vente des parcelles			7.000.000									
	canon unique			3.550.000									
	canon annuel			197.500	201.450	205.479	209.589	213.780	218.056	222.417	226.865	231.403	236.031
	additionnels IPP & Pr. I.			1.043.686	1.064.560	1.085.851	1.107.568	1.129.719	1.152.314	1.175.360	1.198.867	1.222.844	1.247.301
Emprunt 2 ans	7.547.199												
Emprunt 20 ans	9.921.484												
total rentrées	19.143.605	0	11.791.186	1.266.010	1.291.330	1.317.157	1.343.500	1.370.370	1.397.777	1.425.733	1.454.247	1.483.332	
Sorties	achat des terrains	1.317.376											
	viabilisation	17.826.230											
	remboursement 2 ans			7.740.194									
	Remboursement 20 ans		743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027
	total sorties	19.143.605	743.027	8.483.221	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027
Total		0	-743.027	3.307.965	522.982	548.303	574.129	600.472	627.342	654.750	682.705	711.220	740.305
Total cumulé		0	-743.027	2.564.937	3.087.920	3.636.222	4.210.351	4.810.824	5.438.166	6.092.915	6.775.621	7.486.840	8.227.145

1.3.7 La rentabilité économique

Pour analyser la rentabilité économique du projet, la valeur actualisée nette (VAN) sur 102 ans est calculée (99 ans d'emphytéose + les deux années de mise en route + valeur résiduelle la dernière année). Le taux d'actualisation doit être spécifié en fonction de la situation financière de la commune.

Une question difficile à résoudre concerne la valeur résiduelle des terrains cédés en emphytéose, après les 99 ans du bail. Étant donné qu'il convient au minimum d'indexer leur valeur actuelle, cette valeur sera significative. Celle-ci doit être ajoutée manuellement dans le tableau de flux à la 102^e année. Dans le tableau ci-dessous, cette valeur résiduelle est négligée.

RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE		taux d' actualisation :	4,00%
rentrées actualisées	vente des terrains	1.674.922	
	vente des parcelles	6.471.893	
	canon unique	4.632.481	
	canon annuel	8.133.161	
	additionnels IPP & Pr. I.	45.123.005	
	Emprunt 2 ans	7.547.199	
	Emprunt 20 ans	9.921.484	
	total rentrées	83.504.146	
Sorties actualisées	achat des terrains	1.317.376	
	viabilisation	17.826.230	
	remboursement 2 ans	7.156.244	
	Remboursement 20 ans	10.097.985	
	total sorties	36.397.835	
	Total	47.106.312	

ANNEXE : UN OUTIL POUR L'EMPHYTEOSE

1.4 APERÇU DU MODULE DANS SON ENSEMBLE

SCÉNARIO :		Indicateurs urbanistiques					mise à disposition des parcelles				Indicateurs d'espace vert et de voiries			parcelles loties par la commune		parcelles loties par un privé		lotissement privé ?
		Nombre de parcelles	Taille des parcelles	P/S (coefficient)	# logements par parcelle	Taille de l'habitation	# parcelles vendues	Lotissement public ?	# parcelles canon unique	# parcelles canon annuel	PEV= (% espaces verts)	parcelles loties par la commune	parcelles loties par un privé					
Ensemble 1		200	400	0,4	1	160	0	1	0	200	15,0%	20,0%					0	
Ensemble 2		150	500	0,3	1	150	150	0	0	0	15,46%	15,96%					1	
Ensemble 3		50	600	0,3	2	90	0	1	50	0							0	
Ensemble 4		250	700	0,3	1	210	100	1	50	100							0	
Ensemble 5						0											0	
Ensemble 6						0											0	
Ensemble 7						0											1	
Ensemble 8						0											1	
Ensemble 9						0											1	
Ensemble 10						0											1	
Ensemble 11						0											1	

Indicateurs d'espace vert et de voiries		parcelles loties par la commune		parcelles loties par un privé		
PEV= (% espaces verts)	15,0%	15,46%	15,96%			
PVO= (% d'espace occupé p	15,46%	15,96%				
superficie totale des parcelles	285.000	75.000				
nombre de parcelles	500	150				
taille moyenne des parcelles	570	500				
superficie totale en m²	409.836	117.114				
superficie totale en ha	52,70					

données concernant le canon	
le pourcentage du canon	1,25%
nombre d'années rachetées l	40
le pourcentage du canon un	50,00%

COÛTS ET REVENUS :						Revenu estimé des futurs ménages			Calcul de l'additionnel à l'IPP par ménage			Calcul du revenu cadastral et de l'additionnel au		Contribution de l'ensemble au impôts		Valeur des parcelles viabilisées au m²		
						des parcelles vendues	des canons annuels	des canons annuels	ayant acheté le terrain	avec canon unique	avec canon annuel	PU/m², par ménage	Ad. Pr. I.	Ad. IPP	Pr/m² (2ème colonne)			
Coûts d'investissement	achat des terrains	292.786	251.654	233.678	539.258	1.317.376	0	0	30.000	0	892,5	4,9	407,68	81.536	178.500	110	110	
	viabilisation	4.378.372	4.065.631	9.382.226	17.826.230		40.000	0	0	1190	0	5,5	429	64.350	178.500	100	100	
Coûts récurrents	Intérêt sur emprunt	à compléter si nécessaire !					0	40.000	0	0	1190	0	11	514,8	51.480	59.500	100	126
	Vente et gestion						50.000	40.000	40.000	1487,5	1190	1190	4,7	513,24	128.310	327.250	100	100
Revenus de vente	revenus de la vente ou du	1.674.922	7.000.000	3.550.000		12.224.922	0	0	0	0	0	13,3	0	0	0	125	150	
Revenus récurrents	additionnels IPP & Pr. I.	242.850	200.074	170.402	430.360	1.043.686	0	0	0	0	0	13,3	0	0	0	125	150	
	canons annuels (au terme	88.750		197.500			0	0	0	0	0	13,3	0	0	0	125	150	

Emprunt 2 ans :		emprunt longue durée :	
durée :	2	durée :	20
taux d'intérêt :	1,7%	taux d'intérêt :	4,2%
montant :	7.547.199	montant :	9.921.484
annuité :	-3.870.097	annuité :	743.027

Cv= (coûts de viabilisation d		parcelles	parcelles	valeur des terrains vierges (c	
		17.826.230	5.375.078	1.674.922	
Cv/m² (de parcelle) =		62,55	71,67	valeur/m² des terrains vierges	14

FLUX DE TRÉSORERIE :		taux d'indexation : 2,00%																			
		T0	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9	T10	T11	T12	T13	T14	T15	T16	T17	T18	
entrées	vente des terrains	1.674.922																			
	vente des parcelles		7.000.000																		
	canon unique			3.550.000																	
	canon annuel			197.500	201.450	205.479	209.589	213.780	218.056	222.417	226.865	231.403	236.031	240.751	245.566	250.478	255.487	260.597	265.809	271.125	
	additionnels IPP & Pr. I.			1.043.686	1.064.560	1.085.851	1.107.568	1.129.719	1.152.314	1.175.360	1.198.867	1.222.844	1.247.301	1.272.247	1.297.692	1.323.646	1.350.119	1.377.122	1.404.664	1.432.757	
Emprunt 2 ans		7.547.199																			
Emprunt 20 ans		9.921.484																			
total entrées		19.143.605	0	11.791.186	1.266.010	1.291.330	1.317.157	1.343.500	1.370.370	1.397.777	1.425.733	1.454.247	1.483.332	1.512.999	1.543.259	1.574.124	1.605.606	1.637.719	1.670.473	1.703.882	
Sorties	achat des terrains	1.317.376																			
	viabilisation	17.826.230																			
	remboursement 2 ans			7.740.194																	
	Remboursement 20 ans			743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027
total sorties		19.143.605	743.027	8.483.221	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	743.027	
Total		0	-743.027	3.307.965	522.982	548.303	574.129	600.472	627.342	654.750	682.706	711.220	740.305	769.971	800.231	831.097	862.579	894.691	927.446	960.859	
Total cumulé		0	-743.027	2.564.937	3.087.920	3.636.222	4.210.351	4.810.824	5.438.166	6.092.915	6.775.621	7.486.840	8.227.145	8.997.117	9.797.348	10.628.444	11.491.023	12.385.715	13.313.160	14.274.015	

RENTABILITE ECONOMIQUE		taux d'actualisation : 4,00%	
entrées actualisées	vente des terrains	1.674.922	
	vente des parcelles	6.471.893	
	canon unique	4.632.481	
	canon annuel	8.133.161	
	additionnels IPP & Pr. I.	42.979.577	
Emprunt 2 ans	7.547.199		
Emprunt 20 ans	9.921.484		
total entrées	81.360.719		
Sorties actualisées	achat des terrains	1.317.376	
	viabilisation	17.826.230	
	remboursement 2 ans	7.156.244	
	Remboursement 20 ans	10.097.985	
total sorties	36.397.835		
Total	44.962.884		

POINT DE VUE DE L'EMPHYTEOTE		coût total			% charge foncière / charge totale			revenu minimal net, avec apport person		
		si achat	si canon unique	si canon annuel	si achat	si canon unique	si canon annuel	si achat	si canon unique	si canon annuel
Ensemble 1		270.300	242.910	221.353	22,42%	10,01%	0,25%	60.763	54.605	49.758
Ensemble 2		263.250	232.125	207.628	27,17%	12,14%	0,30%	59.178	52.181	46.674
Ensemble 3		164.700	142.290	124.652	32,81%	14,57%	0,38%	37.024	31.986	28.021
Ensemble 4		368.550	324.975	290.679	27,17%	12,14%	0,30%	82.849	73.053	65.346
Ensemble 5		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 6		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 7		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 8		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 9		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 10		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0
Ensemble 11		0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !	#DIV/0 !	0	0	0

1.5 CONCLUSION

Dans le cadre de son mémoire, Hervé De Brouwer a notamment mis au point une méthode d'analyse de la rentabilité économique d'une opération de mise à disposition du sol, via l'emphytéose, la vente ou un éventuel mélange des deux.

Cette étude originale a produit un outil pour les Autorités publiques souhaitant renforcer leur action foncière et tester financièrement certains projets de production foncière.

Chaque commune pourra désormais se servir de ce travail pour évaluer un cas particulier et comparer les différentes opportunités. Cette méthode tient également compte des choix urbanistiques, ceux-ci étant de nature à influencer le résultat. En fonction du choix de la densité, par exemple, plus ou moins de canons, d'additionnels... seront générés.

Au niveau sociétal, l'emphytéose constitue un outil de gestion foncière très intéressant pour les pouvoirs publics. Elle permet en effet la mise à disposition de parcelles à bas prix pour des ménages à faibles revenus, une meilleure maîtrise de l'usage qui est fait des parcelles cédées et de lutter contre la spéculation. Une politique d'emphytéose menée à grande échelle peut également constituer une source de revenus sur le long terme pour les pouvoirs publics, grâce à la perception des canons et à la diminution du coût de différentes politiques publiques.¹

Il ressort de l'étude de cas, où il est question d'une importante urbanisation de 53 ha achetés à la valeur du terrain agricole avant le changement d'affectation du sol (voir le mémoire), qu'appliquer une politique d'emphytéose à grande échelle ne peut se faire que sous certaines conditions : financièrement, elle nécessite un soutien de trésorerie à court et moyen terme². Ce soutien semble toutefois légitime, non seulement pour la plus-value sociétale, mais également pour la rentabilité économique de l'emphytéose à long terme.

Toutefois, seules les communes avec une bonne santé financière pourront se permettre de mener une telle politique, du moins à grande échelle. Les autres se verront dans l'obligation de réaliser leurs actifs, et donc de vendre tout ou partie des terrains.

À moins, bien sûr, que la Région wallonne estime devoir encourager financièrement cette pratique, cette politique.

Dans ce cas là, le tableau de flux permet de mieux quantifier les montants nécessaires.

¹ Voir sur ce sujet le rapport d'octobre 2010, partie annexes.

² Dans l'étude de cas présentée, ce « court et moyen terme » est d'environ 25 ans. Dans le monde financier actuel, le « long terme » correspond plutôt à un horizon de sept ans...