

# RÉFORME DE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE ET DU PRÉCOMPTE IMMOBILIER



**Katlyn VAN OVERMEIRE,**  
Conseillère experte



**Julien FLAGOTHIER,**  
Conseiller

## CONTEXTE

La matrice cadastrale telle qu'elle existe en 2022, ne reflète plus la réalité immobilière de notre région et sa mise à jour, gérée par l'administration fédérale, constitue une difficulté récurrente qui se répercute directement dans le produit du précompte immobilier, et plus encore dans celui des additionnels locaux à cette taxe régionale. En 2022, il a généré près de 1.064 millions d'euros au bénéfice des 262 communes de Wallonie, soit un peu plus de 18 % de leurs recettes ordinaires totales, et même 39 % de leurs recettes fiscales<sup>1</sup>.

Sur le seul précompte immobilier résidentiel, nous estimons que ce défaut de mise à jour occasionne un manque à gagner pour nos communes wallonnes de l'ordre de 53,2 millions d'euros sur base annuelle, soit environ 5 % du produit total de l'impôt<sup>2</sup>, auquel s'ajoutent des difficultés propres aux biens non résidentiels, telles que la technique d'évasion fiscale reposant sur une séparation d'identité de propriétaires entre bâtiments et matériel et outillage.

Dans le contexte des difficultés financières rencontrées par les villes et communes, une réflexion sur ces difficultés s'avère dès lors opportune. En ce sens, depuis le début de cette année, la Commission du Budget du Parlement wallon mène une réflexion élargie sur le précompte immobilier, réflexion dans le cadre de laquelle l'expression des intérêts des villes et communes s'avère essentielle, tant en termes d'opportunité pour l'amélioration de leur situation financière, qu'en termes de gestion des risques, pour éviter que les débats sur la réforme ne prennent une tournure défavorable aux finances locales.

<sup>1</sup> Chiffres issus de l'étude annuelle de Belfius sur les finances locales (2022).

<sup>2</sup> Le SPF Finances estime même que ce manque à gagner pourrait s'approcher des 10 %.

Le présent article s'inscrit dans le cadre de cette défense des intérêts des villes et communes, destinataires de 60% des recettes issues du précompte immobilier, défense que l'UVCW a notamment été amenée à assurer lors d'une audition parlementaire qui s'est tenue le 10 novembre dernier, dans le cadre d'un cycle d'auditions portant sur la thématique de la réforme de la fiscalité immobilière et du précompte immobilier.

Dès la fin de l'année 2019, la Commission du Budget a émis le souhait d'organiser une série d'auditions concernant la réforme du précompte immobilier. Elle a toutefois voulu que ce débat soit précédé d'un rapport introductif. Ce dernier, datant de février 2021, a été élaboré par le député Paul Furlan. Les professeurs Benoît Bayenet (ULB) et Marc Bourgeois (ULiège) ont contribué, en qualité d'experts externes, à l'élaboration de ce rapport. Celui-ci a été présenté en Commission du Budget le 26 avril 2021.

Une série d'auditions a été programmée dans la foulée de ce rapport. Ces dernières ont été regroupées selon quatre catégories : les experts académiques, les administrations (régionales, fédérales, indicateurs-experts provinciaux), les professionnels (notaires, avocats, secteur immobilier) et enfin la quatrième qui concerne à la fois les collectivités locales et les syndicats des copropriétaires, propriétaires et locataires, dans laquelle se retrouve l'UVCW. Une cinquième catégorie, représentant la société civile, pourrait être auditionnée par la suite.

Une liste de questions avait été transmise lors de la demande d'audition. Il était attendu de l'UVCW qu'elle réponde aux questions pour lesquelles elle estimait avoir un point de vue sur le sujet abordé. Son exposé devait se limiter à une vingtaine de minutes, suivi d'un échange de vues avec les dix parlementaires qui sont membres de la Commission.



## CHAMP DE L'AUDITION

La liste de questions accompagnant la demande d'audition se décompose en 5 grandes catégories :

- ✓ les objectifs de la fiscalité immobilière ;
- ✓ une réforme à législation institutionnelle inchangée ;
- ✓ la position de la Région wallonne dans le cadre d'une 7<sup>e</sup> réforme de l'État ;
- ✓ droits de succession/donation/enregistrement/TVA ;
- ✓ les pouvoirs locaux.

De nombreuses discussions avaient déjà eu lieu avant l'audition de l'UVCW concernant la plupart des points. Il nous semblait dès lors judicieux d'attirer l'attention des parlementaires avant tout sur des points qui n'avaient pas encore été abordés et qui concernaient tout particulièrement les communes. Il en fut de même pour certains points qui avaient déjà été abordés et pour lesquels un retour des communes semblait judicieux ou attendu.

Nous ne nous sommes pas prononcés sur les objectifs que doit ou non poursuivre la fiscalité immobilière et plus précisément le précompte immobilier. Celui-ci étant un impôt régional sur lequel viennent se greffer des additionnels locaux, la décision de le réformer et les objectifs qu'on souhaite lui assigner relèvent de la Région. Dans ce cadre, il convient avant tout, pour les communes, de s'assurer qu'elles ne devront subir aucun impact budgétaire à la suite de toute éventuelle réforme entreprise, et d'attirer l'attention des parlementaires sur les éléments à prendre en compte si une réforme devait avoir lieu.

En ce qui concerne les taxes locales ayant trait à la fiscalité immobilière – nous pensons ici par exemple à la taxe sur les logements inoccupés ou la taxe sur les terrains non bâtis

et les parcelles non bâties – il revient à chaque commune, en toute autonomie, de leur assigner les objectifs qui lui semblent les plus appropriés, en fonction de la situation qui lui est propre.

## LE PRÉCOMPTÉ IMMOBILIER

En termes de rendement, le précompte immobilier est loin d'être anodin dans le paysage fiscal puisqu'il a généré en 2022 près de 1,78 milliard d'euros de recettes pour l'ensemble de la Wallonie, dont 1.064 millions d'euros, uniquement au bénéfice des communes, c'est-à-dire près de 60 % du produit total de cet impôt. En second lieu, le précompte immobilier bénéficie aux provinces wallonnes, avec 672 millions d'euros perçus en 2022 (38 % du produit total), et enfin, dans une moindre mesure, à la Région wallonne qui en tirera 41,6 millions d'euros cette année (2 % du produit total).

Les centimes additionnels au précompte immobilier représentent pour les communes environ 18 % de leurs recettes ordinaires totales, et même 39 % de leurs recettes fiscales totales. Depuis plusieurs années, ce montant est en évolution constante. En 2022, les additionnels communaux au PRI représentaient un montant d'environ 292 euros par habitant en Wallonie.

Le précompte immobilier en tant que tel est un impôt régional, au sens de la loi de financement ; la Région wallonne en fixe le taux et les exonérations et perçoit l'impôt tandis que le revenu cadastral, formant la base taxable, est géré par l'État fédéral. Comme vu plus haut, la recette revenant aux villes et communes constitue en réalité l'essentiel du rendement de cet impôt, puisque près de 60 % des recettes du précompte et de ses additionnels leur reviennent. L'impôt en tant que tel, destiné aux finances régionales, n'en représente en fait que 2 %, le solde étant constitué des additionnels provinciaux. Il s'agit donc, de facto, avant tout, d'un mécanisme de fiscalité locale.

Si la base taxable est actuellement le revenu cadastral des biens immeubles (c'est-à-dire le revenu moyen normal net des propriétés foncières bâties et non bâties et du matériel et de l'outillage, fixés pour une période de référence déterminée par la loi), dont la détermination appartient à l'Administration fédérale, la Région est à même d'en choisir une autre.

Cette taxe foncière pose néanmoins un certain nombre de difficultés qui viennent entraver non seulement l'équité même de cet impôt, mais engendrent également d'importants manques à gagner dans le chef des communes, principaux bénéficiaires de ces recettes fiscales.

Les mises à jour de la matrice cadastrale n'étant plus assurées de manière efficiente, la perte financière qui en découle peut-être évaluée au moins à 5 % du rendement de cette taxe (voire 10 % selon l'AGDP<sup>3</sup>, le « cadastre »), soit un montant avoisinant les 53 millions d'euros pour les villes et communes wallonnes rien que pour l'année 2022. Il apparaît par ailleurs que la qualité de mise à jour de la matrice cadastrale varie fortement d'une commune à l'autre. On constate des disparités extrêmement importantes et non objectivement explicables entre communes, le taux de rentabilité du précompte immobilier variant de 1 à 4<sup>4</sup>.

### LE RÔLE DES COMMUNES ET LA REMISE À L'HONNEUR DE LA MISSION D'INDICATEUR-EXPERT

Une piste à explorer pour remédier partiellement à ces lacunes en attendant une réforme plus en profondeur : celle des indicateurs-experts et de leur poids potentiel pour contribuer à une mise à jour plus performante de la matrice cadastrale.

L'arsenal législatif prévoit divers moyens pour permettre un suivi, par les pouvoirs publics, des améliorations aux biens nécessitant une mise à jour des valeurs cadastrales : déclaration spontanée du contribuable, possibilité d'exiger du contribuable la communication de tout renseignement utile à la fixation du revenu cadastral, obligation pour les communes de renseigner le cadastre sur les changements survenus dans les propriétés au travers de l'application en ligne URBAIN, possibilité pour les agents du Cadastre munis de leur commission de pénétrer dans les immeubles afin d'y réaliser les travaux de mesure et d'estimation, pouvant, pour ce faire, recourir au service de police.

Par ailleurs, la loi impose au bourgmestre de chaque commune de désigner « *selon les nécessités, un ou plusieurs indicateurs-experts qui participent, de concert avec le représentant de l'Administration du Cadastre, à la recherche des parcelles à retenir comme références et aux expertises à effectuer*<sup>5</sup> ».

Ainsi, théoriquement, ce dernier est chargé de participer, de concert avec le représentant de l'Administration du Cadastre, à la recherche des parcelles à retenir comme référence et aux expertises à effectuer, de sorte qu'il contribue à l'établissement des tableaux de parcelles de référence propres à sa commune et aux expertises à effectuer, le cas échéant, pour chaque propriété bâtie. Les procès-verbaux d'expertise lui sont d'ailleurs soumis pour approbation.

Par ailleurs, les communes sont censées renseigner les changements survenus dans les propriétés sises sur leur territoire, par suite notamment de nouvelle construction, reconstruction totale ou partielle, exhaussement, agrandissement, démolition totale ou partielle et détérioration notable de bâtiments<sup>6</sup>.

En pratique cependant, l'on constate que de nombreuses communes n'ont pas désigné d'indicateur-expert, et que là où il est désigné, la collaboration avec l'Administration du Cadastre n'est pas (pour diverses raisons) toujours optimale et qu'en ce qui concerne les déclarations de changements intervenus dans les propriétés, elles ne concernent bien souvent que celles consécutives à la délivrance d'un permis.

Concrètement pourtant, sur la base d'un cas fictif développé au départ de données réelles, nous sommes arrivés à la conclusion que la désignation d'un indicateur-expert serait rentable à partir du moment où le travail de ce dernier permettrait d'augmenter le rendement de l'additionnel au précompte immobilier de l'ordre de 0,66 %, voire de 0,47 % (selon le statut et le grade de l'indicateur-expert)<sup>7</sup>.

Un projet-pilote en la matière a été lancé en 2012 par le ministre des Pouvoirs locaux, avec pour objectif d'ainsi remettre à l'honneur la fonction d'indicateur-expert communal, avec l'aide des provinces.

Avec un peu de retard, le démarrage effectif eut lieu en 2014. Concrètement, les provinces participantes (3 sur 5) étaient appelées à mettre des agents (financés en tout ou partie par la Région) à la disposition des communes pour, en quelque sorte, exercer la mission d'indicateur-expert, mais surtout « mettre le pied à l'étrier », réinscrire les communes dans la nécessaire collaboration avec l'AGDP. En fait, une large autonomie a été laissée aux provinces pour dessiner les contours de leurs relations avec les communes en la matière, quelles missions allaient être développées, etc. Au total, une soixantaine de communes ont, de leur côté, répondu à l'invitation des provinces participantes.

<sup>3</sup> Administration générale de la documentation patrimoniale.

<sup>4</sup> Cf. question orale de M. Crucke à M. Furlan, ministre des Pouvoirs locaux, sur « l'expérience-pilote relative à l'actualisation du cadastre immobilier », P.W., CRIC, n° 78 (2010-2011), pp. 30-34.

<sup>5</sup> A.R. 10.10.1979, art. 2, par. 1<sup>er</sup>, mod. par A.R. 30.1.1980 pris en exécution du CIR en matière de fiscalité immobilière.

<sup>6</sup> A.R. 30.7.2018 rel. à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux, art. 7, 4<sup>o</sup>, et 9.

<sup>7</sup> Plus de détail dans l'article de K. Van Overmeire et al., « L'indicateur-expert, un allié de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier », *Mouv. Comm.*, 2/2012, pp. 21-26 ; voy. aussi M. Lambert, « L'indicateur-expert au service de la fiscalité locale », *Mouv. comm.*, 3/2012, pp. 29-34.

Une première étape essentielle devait être retenue par toutes les provinces participantes, sur les conseils de l'AGDP: l'encodage des permis d'urbanisme (et des permis uniques) dans URBAIN. Il est en effet primordial, pour la mise à jour de la documentation patrimoniale et donc celle des revenus cadastraux, que les communes communiquent « les changements apportés aux propriétés » via cette application, et ce à un rythme régulier (mensuellement, voire trimestriellement).

C'est donc à cette tâche que se sont attelés les agents provinciaux, tout en initiant bien sûr leurs homologues communaux. L'AGDP l'a d'ailleurs rapidement constaté avec parfois, à la clé, quelques retards dans des antennes locales, en raison de l'augmentation de la charge de travail due au « rattrapage » du passé.

D'autres tâches et bonnes pratiques ont ensuite pu être mises en place, parfois très simples, mais très utiles, par exemple, informer les demandeurs de permis et joindre à ces permis, lors de leur délivrance, le formulaire fiscal 43 B (déclaration de fin de travaux et/ou d'occupation, conformément à l'art. 473 CIR92).

Une fois l'arriéré de l'encodage dans URBAIN épongé et le rythme de croisière adopté, plusieurs provinces ont proposé aux communes participantes l'envoi d'un courrier type aux propriétaires des habitations dites « sans confort », censées toujours être dépourvues de salle de bain et de chauffage central, afin de les inciter à déclarer ces améliorations, même anciennes et souvent entreprises par de précédents propriétaires. La réaction est le plus souvent positive et le taux de réponse au premier envoi avoisine les 80%. Et ce n'est pas anodin: la déclaration d'une salle de bain ou d'un chauffage central verra une augmentation du revenu cadastral de 15%, 20-25% pour les deux.

Le déroulement du projet-pilote semble également avoir fait des émules: quelques communes qui n'étaient pas parties prenantes au départ ont finalement voulu s'engager dans la démarche. Par ailleurs, certaines provinces ont continué à proposer ce service aux communes, parmi les appuis techniques qu'elles leur apportent.

## QUELLE ÉVOLUTION POUR LA BASE TAXABLE DU PRÉCOMPTE IMMOBILIER ?

Deux propositions principales de réforme concernant la base taxable sont ressorties des auditions.

La première consiste en une mise à jour générale de la matrice cadastrale à travers la méthode dite « Herman », du nom de l'ancien administrateur au sein de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, mesures et évaluations du SPF Finances. Dans le cadre de l'étude qui a été faite par son service, différents modèles de mise à jour de la

matrice cadastrale ont été testés. Le modèle retenu propose d'indexer et de revoir les revenus cadastraux par zone et par type sur le fondement d'un modèle mathématique. Cette mise à jour est applicable immédiatement et sans frais importants. En outre, cette méthode pourrait, semble-t-il, être appliquée par une Région sans changer le processus fédéral. Il faudrait, par ailleurs, adapter les taux des additionnels si on souhaite garder des recettes communales équivalentes. L'étude constate qu'avec l'application de cette méthode, les taux additionnels resteraient cependant élevés dans le Hainaut et à Liège. Si cette mise à jour favorise une plus grande équité entre contribuables au niveau de la base taxable, il n'empêche qu'une iniquité entre contribuables subsisterait au niveau des taux additionnels appliqués.

La seconde méthode, proposée par Monsieur Gehenot, Président de la cellule fiscale d'expertise et de support stratégique de la Région wallonne, consiste en un changement de base taxable à travers la détermination d'une nouvelle taxe foncière. Pour cette nouvelle taxe foncière, la Région pourra définir elle-même la base imposable, la matière imposable, le fait générateur, le tarif et l'exonération.

L'exemple pris comme matière imposable est celui de déterminer un immeuble. Une base forfaitaire sera prise et celle-ci pourrait être modulée à la hausse ou à la baisse, à l'aide de coefficients, en fonction des politiques socio-économiques, environnementales, énergétiques que l'on souhaite mener. Il conviendrait toutefois de limiter le nombre de critères afin que cela reste à la fois gérable pour l'administration et compréhensible pour le citoyen. Ils doivent aussi avoir une valeur permanente ou, à tout le moins, seulement modifiée occasionnellement.

À noter que la méthode Herman, qui permet déjà de gommer un certain nombre d'inégalités importantes entre contribuables, peut également être vue comme une solution transitoire en attendant une nouvelle base taxable.

Le principal élément qu'il convient de retenir, qu'il s'agisse de mettre à jour la base taxable actuelle ou de changer de base taxable, c'est que toute réforme du régime du précompte immobilier - et plus largement l'attitude qu'aura la Région vis-à-vis de cette base taxable - aura un impact considérable sur les pouvoirs locaux puisqu'ils sont, de loin, les premiers bénéficiaires des recettes liées à cet impôt.

Confrontées à ce manque de mise à jour et à défaut de savoir si, à court terme, la base taxable allait être actualisée ou serait remplacée par une autre, plusieurs communes ont commencé, comme on l'a vu plus haut, à investir davantage dans la fonction d'indicateur-expert.

Cet investissement dans la mise à jour demande un engagement budgétaire de départ de la part de la commune avant



qu'il puisse être rentabilisé en retour par des rentrées fiscales supplémentaires. Si la base taxable venait à être actualisée de manière centralisée (par exemple via la méthode Herman) ou être changée (selon la méthode Gehenot) à court terme, le fruit de cet investissement pourrait s'en trouver réduit. Il est dès lors important que les communes soient tenues informées le plus en amont possible de toute réforme qui serait envisagée. Et, à tout le moins, qu'il soit tenu compte, dans toute la mesure du possible, des efforts récents qui auraient été consentis par les communes en matière de mise à jour. Elles ne doivent, en aucun cas, être pénalisées par les efforts qu'elles auraient déjà consentis en la matière.

Lors de notre dernière réunion avec le SPF Finances en mars dernier, nous avons appris que celui-ci n'avait pas encore eu de retour du ministre quant à ses modèles de mise à jour de la matrice qu'il lui avait communiqués.

Au-delà de la réforme qui serait mise en place, qu'il s'agisse de la mise à jour de la base taxable ou du remplacement de la base taxable actuelle, tout l'enjeu sera ensuite de garder une base taxable évoluant de manière dynamique, tout en demandant un investissement raisonnable de la part des communes si celui-ci devait rester ou s'avérer nécessaire.

En attendant, il nous semble que différents éléments pourraient aider les communes dans leur travail de mise à jour.

Concernant les modifications survenues aux propriétés à la suite de demandes de permis, on pourrait améliorer l'efficacité de la communication entre la commune et l'Administration du Cadastre grâce à une plus grande digitalisation. En Flandre, l'Administration fédérale récupère les permis d'urbanisme via les services web de la Région flamande. Un projet identique est attendu en Wallonie et cela devrait améliorer considérablement la situation, mais, dans l'attente, cette communication reste problématique.

Certaines communes ne communiqueraient pas ou peu les informations, et ces communications se feraient encore majoritairement sous plan papier en Wallonie, alors que celles-ci sont possibles sous forme numérique. Un projet de dématérialisation est envisagé par la Région, mais celui-ci met du temps à décoller. Avant la crise sanitaire, l'objectif était de dématérialiser certains permis relevant de la compétence régionale (10 % de la masse globale) pour 2022. Dans un second temps, l'objectif était d'étendre cette dématérialisation à l'ensemble des communes à l'horizon 2024. À la suite des crises successives de ces dernières années, ces objectifs semblent toutefois postposés.

En ce qui concerne les permis et les travaux, rappelons également que la très grande majorité des travaux dits « intérieurs » (c'est-à-dire ceux qui ne touchent pas aux structures portantes) sont exonérés de permis. D'autres

sont, en raison de leur impact « minime », dispensés de permis. En conséquence, de nombreux actes et travaux qui impactent le revenu cadastral ne sont pas connus des communes. Il s'agit par exemple de la rénovation d'une salle de bain, de l'installation d'une unité de chauffage central, de la construction d'une piscine, de travaux liés à la PEB, de la construction de volumes secondaires de moins de 40 m<sup>2</sup>, de vérandas, mais aussi de changements d'affectations de moins de 300 m<sup>2</sup> comme une maison transformée en cabinet médical, un garage en friterie, etc.

En matière d'affectation, la question se pose en ce qui concerne le revenu cadastral des habitations transformées en logements collectifs. Celui-ci ne semble pas automatiquement adapté en cas de changement d'affectation. De grandes villes sont d'ailleurs de plus en plus confrontées à cette problématique, car aucun permis ou autorisation n'est requis. Or, passer à un logement collectif augmente considérablement les loyers touchés et, partant, la valeur de l'habitation. Outre les tensions que cette situation entraîne sur le marché locatif familial, ce type de changement d'affectation devrait pouvoir impacter le revenu cadastral du bien en question. Il en est de même pour la création d'hébergements touristiques (comme un AirBNB ou un gîte) dans une habitation qui n'est pas soumise à permis.

Concernant les modifications qui ne demandent pas de permis, mais qui ont un impact sur le revenu cadastral, telles que l'installation du chauffage central ou de la salle de bain, les contribuables acceptent bien souvent spontanément de donner les informations utiles à la suite du courrier que leur envoient les communes à ce sujet. Cependant, une difficulté réside dans le fait que seule l'Administration du Cadastre a le droit de mettre en œuvre des pouvoirs d'investigation vis-à-vis des contribuables, les communes n'ayant aucun pouvoir de contrainte en la matière. Ces dernières ne peuvent s'appuyer que sur une autre législation si le contribuable refuse de répondre à leur demande d'information. La commune devra, dans ce cas, demander à l'Administration du Cadastre qu'elle envoie elle-même un questionnaire au propriétaire à propos duquel la commune soupçonne une amélioration notable du bâtiment.

Afin de permettre aux communes d'être réellement opérationnelles dans leur mission de communication avec le Cadastre, le rapport introductif pense qu'il serait peut-être opportun de compléter l'article 475 CIR de manière à rendre obligatoire une réponse aux demandes de renseignements adressées par les communes aux propriétaires d'immeubles dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation cadastrale. Nous souscrivons pleinement à cette proposition.

La réflexion pourrait également s'étendre aux éléments exogènes qui ne sont pas pris en compte actuellement dans le calcul du revenu cadastral, notamment les travaux qui sont réalisés par les pouvoirs publics. Actuellement, ces travaux

n'ont aucun impact sur le calcul du revenu cadastral, alors que la construction d'un Ravel, d'un parc, d'un transport public, ou de tout équipement communautaire pertinent peut avoir un impact positif non négligeable sur la valeur du bien. Inversement, certains éléments exogènes, comme l'installation d'un parc éolien, la construction d'une usine, etc., peuvent avoir un impact négatif sur sa valeur. Il pourrait par conséquent être utile d'élargir la réflexion à l'ensemble des éléments exogènes qui peuvent potentiellement impacter le revenu cadastral d'une habitation.

En matière de mise à jour de la matrice cadastrale, force est de constater que son adaptation dépend essentiellement soit de l'action communale, soit du bon vouloir du particulier. Il serait opportun de réfléchir à la mise en place de « soupapes de sécurité temporelles » qui rendraient l'adaptation du revenu cadastral inéluctable. Par exemple, la vente d'un bâtiment entraînerait l'obligation de faire évaluer son revenu cadastral. C'est déjà le cas actuellement pour un certain nombre de caractéristiques liées au bien immobilier. Ainsi, lors d'une vente immobilière, on doit aujourd'hui procéder à une vérification de la conformité électrique, de la cuve à mazout, de la conformité urbanistique, des servitudes éventuelles, de la salubrité du bien, etc. Cette liste pourrait être élargie à l'obligation de vérifier la conformité du revenu cadastral renseigné avec la réalité du bien en question. Cela éviterait également les effets d'aubaine liés aux revenus cadastraux faibles ou pour « maison modeste » qui peuvent motiver à l'achat et orienter le choix du citoyen. Si le revenu cadastral était automatiquement mis à jour lors de l'acquisition, il ne serait plus à prendre en compte dans le prix de vente ou le choix de l'acheteur.

Un autre point d'amélioration concerne le délai d'adaptation de la matrice cadastrale. Une fois que la commune a fait remonter au Cadastre l'information qu'il est nécessaire d'adapter la matrice cadastrale, il importe que cette traduction se fasse de manière rapide dans la base de données, à défaut de quoi tout le travail effectué en amont par la commune reste sans effet. Il est revenu à plusieurs reprises que cette prise en compte dans la matrice cadastrale se faisait selon un délai très variable d'une province à une autre.

Il est dès lors crucial, pour que la démarche portée par les indicateurs experts porte ses fruits, que l'Administration fédérale du Cadastre soit prête à faire tous ces changements demandés par les communes. Mais en a-t-elle le personnel suffisant? Imaginons par ailleurs qu'il y ait une mise à jour généralisée demandée par la Wallonie en appliquant la méthode Herman, le Fédéral aura-t-il le personnel suffisant pour faire face à ces mises à jour massives? Les communes restent très fortement dépendantes du cadastre puisque c'est ce dernier qui est compétent pour gérer la base taxable actuelle du précompte immobilier.

Un dernier élément concerne l'expérience pilote relative aux indicateurs experts. Nous l'avons vu plus haut, celle-ci a été particulièrement instructive et positive pour les communes participantes. Et elle a permis aussi d'inspirer, par le partage de bonnes pratiques, les communes qui n'avaient pas eu l'occasion de participer à cette expérience-pilote.

Même si l'expérience-pilote est désormais terminée, certaines provinces ont souhaité poursuivre l'expérience et maintenir ce service aux communes, moyennant contribution de ces dernières. Notre association est favorable à une extension du soutien des indicateurs-experts à l'ensemble des provinces wallonnes via un financement régional dédié. En particulier, les provinces et les communes n'ayant pas participé à l'expérience-pilote initiale devraient être prioritairement et fortement incitées à s'inscrire dans la démarche. La tangibilité du travail des indicateurs experts sur le rendement du précompte immobilier étant évidente, il s'agit d'un levier rapide et efficace pour augmenter les recettes additionnelles que perçoivent les communes wallonnes.

## DE L'OPPORTUNITÉ D'UNE BASE TAXABLE REPOSANT SUR LA VALEUR TRANSACTIONNELLE

Comme divers experts sollicités par la Commission du budget du Parlement wallon l'ont évoqué à plusieurs reprises, l'un des problèmes majeurs dont souffre aujourd'hui le précompte immobilier provient du fait que la base taxable sur laquelle celui-ci est calculé est fixée selon des critères obsolètes. Les valeurs cadastrales font en effet référence à la situation du marché immobilier en 1975. L'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP, mieux connue sous l'appellation informelle « Administration du Cadastre ») est chargée d'attribuer, à chaque propriété immobilière du Royaume, un revenu cadastral. Principalement, celui-ci est susceptible d'évoluer lors de deux événements :

- ✓ lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales: « *L'Administration du cadastre procède tous les dix ans à une péréquation générale des revenus cadastraux* »<sup>8</sup> ;
- ✓ chemin faisant, lorsqu'il est apporté à un bien des modifications substantielles qui justifient de revoir la valeur cadastrale dudit bien: « *L'Administration du cadastre procède [...] à la réévaluation des revenus cadastraux des immeubles de toute nature agrandis, reconstruits ou notablement modifiés* »<sup>9</sup>. Afin de pouvoir s'assurer de la mise à jour des valeurs cadastrales, divers outils sont mis à la disposition des pouvoirs publics tels que la déclaration spontanée du contribuable<sup>10</sup>, le fait d'exiger du contribuable la communication de tout renseignement utile à la fixation du revenu cadastral<sup>11</sup>, et enfin la possibilité

<sup>8</sup> CIR92, art. 487, §1.

<sup>9</sup> CIR92, art. 494, §1, al. 2.

<sup>10</sup> CIR92, art. 473.

<sup>11</sup> CIR92, art. 475.

pour les agents du Cadastre munis de leur commission de pénétrer dans les immeubles afin d'y réaliser les travaux de mesure et d'estimation<sup>12</sup>. Les communes jouent un rôle important puisqu'elles ont l'obligation d'exiger du contribuable la communication de tout renseignement utile à la fixation du revenu cadastral<sup>13</sup> et de communiquer à l'AGDP les changements survenus dans les propriétés<sup>14</sup>.

En pratique, la dernière péréquation générale date de 1980, et les informations détenues par le Cadastre ne correspondent pas toujours à la réalité actuelle. Les déclarations spontanées de la part des contribuables, en principe obligatoires, ne sont pas systématiques. Par ailleurs, les renseignements transmis par les communes se limitent souvent aux travaux nécessitant l'obtention d'un permis, même si la collaboration et la communication entre communes et l'AGDP ont tendance à s'améliorer, notamment grâce au rôle joué par les indicateurs-experts.

La base taxable est donc établie et mise à jour au niveau fédéral, sachant que ce dernier n'y trouve pas d'intérêt financier et que, par ailleurs, c'est la Région qui maîtrise les matières et procédures administratives relatives aux actes, travaux et affectations (urbanisme, permis d'environnement, logement...) susceptibles d'influencer la valeur des biens. Par conséquent, il n'est pas surprenant de voir que les mises à jour ne sont, de facto, pas assurées. En dehors des biens neufs non transformés, l'évaluation fiscale et la réalité patrimoniale sont souvent en décalage, entraînant manques à gagner et soucis d'équité fiscale.

Outre l'évident problème financier que cette situation engendre pour l'ensemble des communes, il est également question d'équité fiscale entre les contribuables. L'ensemble des pouvoirs locaux, mais également l'ensemble des contribuables ont tout intérêt à ce que la matrice cadastrale soit la plus juste possible, et que des mises à jour régulières y soient appliquées.

Afin de résoudre définitivement cette situation et les complications qu'elle engendre, une option serait de renverser entièrement le problème en décidant d'établir une autre base taxable pour la détermination du précompte immobilier. Comme nous l'avons cité précédemment, la Wallonie est en mesure de prendre une telle décision. Une piste envisageable, dans le cadre d'une réforme fiscale globale, serait d'abandonner le revenu cadastral et d'utiliser la valeur d'acquisition et la localisation des biens immobiliers comme nouvelle base taxable. Cette option rendrait très probablement plus aisée et plus équitable la perception du précompte immobilier parmi les contribuables, mais pourrait également soulever d'autres problèmes: comment pro-

céder à la mise à jour de ces valeurs d'acquisition autrement que par une indexation globale? Comment estimer avec justesse la valeur d'un bien immobilier et sa fluctuation en fonction de l'offre et de la demande et de l'évolution de ces caractéristiques physiques (aménagements, rénovations, améliorations, etc.)? Comment éviter que certaines transactions immobilières ne soient partiellement exécutées « en dessous de la table » afin de sous-évaluer artificiellement la valeur d'acquisition et d'éviter ainsi le précompte immobilier? Par ailleurs, qu'en est-il du potentiel risque de freiner le dynamisme des transactions immobilières et, partant, de diminuer les rentrées financières de la Région lors de ces transactions? Idéalement, ces écueils devraient, selon nous, être anticipés avant d'envisager une modification précipitée de la base taxable.

Malgré les difficultés qu'une telle décision engendrerait, un changement de la base taxable actuelle au profit de la valeur transactionnelle n'est pas du tout irréaliste.

Ainsi, en janvier 2010, notre Association se posait déjà la question de l'évolution de la base taxable du précompte immobilier. Une analyse menée par Olivier Dubois<sup>15</sup>, à l'époque Conseiller en finances locales à l'UVCW, démontrait l'opportunité de recourir à un système alternatif de détermination du précompte immobilier qui s'appuierait sur la valeur de transaction des biens et qui réunirait, moyennant certaines dispositions particulières de contrôle, les qualités principales d'un impôt à la fois équitable, rentable, peu coûteux, facile à mettre en œuvre et correspondant à la réalité du territoire.

Par ailleurs, à l'occasion d'une table ronde internationale organisée à l'initiative de la VNG<sup>16</sup> en octobre 2016 et à laquelle l'UVCW a activement participé, notre Association a pris connaissance du système en vigueur aux Pays-Bas pour la détermination et la mise à jour des données cadastrales. Malgré les spécificités propres à notre pays qui ne rendent pas le système néerlandais forcément transposable, il peut être opportun de s'y intéresser et d'en retirer des éléments utiles à la réflexion. Il démontre en tout cas l'applicabilité d'un impôt foncier basé sur la valeur transactionnelle des biens immobiliers.

En l'occurrence, la différence primordiale avec la Belgique tient du fait que les Pays-Bas ont choisi de calculer le précompte immobilier de chaque contribuable à partir d'une autre base taxable, à savoir la valeur réelle estimée de chaque bien immobilier. Depuis 1995, la loi « WOZ » (*Waardering onroerende zaken*), pour l'estimation des biens immobiliers, cadre de manière formelle l'évaluation financière de toutes les propriétés immobilières du Royaume. Cette loi ne règle cependant que la manière dont est menée cette évaluation, et n'a par conséquent pas de portée fiscale directe. Le système a été pensé afin d'être en ligne avec les stan-

<sup>12</sup> CIR92, art. 476.

<sup>13</sup> CIR92, art. 475 et 327, §1.

<sup>14</sup> Régl. Pour la conservation du cadastre annexé à l'A.R. 26/07/1877, art. 2, 17 et 18.

<sup>15</sup> Olivier Dubois, *Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ?*, Mouv. comm. 1-2/2010, UVCW.

<sup>16</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* - Organisation-sœur néerlandaise.

dards internationaux d'évaluation immobilière et de veiller à ce que la valeur estimée de chaque bien immobilier puisse correspondre au mieux à sa valeur réelle sur le marché<sup>17</sup>.

En outre, un Conseil pour l'estimation des biens immobiliers (*Waarderingskamer*) est chargé de contrôler la qualité de l'évaluation du parc immobilier, en y associant les 390 communes néerlandaises, les 23 conseils de polders ainsi que le bureau central des recettes. Il fixe les lignes directrices de l'évaluation immobilière (administration, expertise, procédures de contrôle qualité, etc.), réalise des audits et en publie les résultats. Composé d'un Conseil d'administration de 11 membres et d'un staff d'une vingtaine d'employés, il dépend directement du ministère des Finances.

Concrètement, les 390 communes néerlandaises (ou parfois des entreprises privées) sont chargées de mener ces évaluations. Chaque propriété est réévaluée annuellement, ce qui représente environ 8 millions de biens immobiliers à traiter chaque année. Tous les dix ans, chaque propriété est également inspectée pour une réévaluation plus poussée. Les propriétaires ainsi que les éventuels locataires de ces biens immobiliers sont officiellement informés de la réévaluation du bien en question, et le coût administratif de cette procédure est intégré aux taxes communales.

Les données utilisées pour l'estimation de la valeur d'une propriété immobilière sont les suivantes : les informations cadastrales (propriétaire, prix d'acquisition, taille de la parcelle), les caractéristiques physiques (type de bien, dimensions, année de construction, et destination du bien) et d'autres données collectées (qualité des matériaux, état du bâtiment, etc.).

L'ensemble des valeurs immobilières ainsi estimées sont enregistrées par les communes dans une base de données unique (*Basisregistratie WOZ*). D'autres bases de données sont également mises en relation avec celle-ci afin de compléter l'information disponible, telles que le registre du cadastre, les registres de population, les registres des entreprises, des cartes à grande échelle, etc. Par ailleurs, la base de données n'a pas pour seul objectif d'aider à la structuration de la fiscalité communale, mais est également utilisée à d'autres fins. Ainsi, elle est utilisée par :

- ✓ les communes, les conseils de polders, et le bureau central des recettes : utilisation de la base de données afin de lever des taxes ;
- ✓ les études notariales et les banques (prêts hypothécaires) : utilisation pour la prévention de la fraude immobilière ;

- ✓ le ministère du Logement : définition d'un loyer maximum pour les logements sociaux ;
- ✓ les compagnies d'assurance : évaluation du risque et connaissance des infrastructures.

L'utilisation polyvalente de cette base de données permet d'expliquer plus facilement aux contribuables l'intérêt de l'évaluation et de la réévaluation qui est menée annuellement sur leur(s) propriété(s) immobilière(s). Le système permet par ailleurs davantage de transparence sur les prix de vente des propriétés immobilières, les données étant entièrement accessibles au public depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016 via Internet ([www.wozwaardeloket.nl](http://www.wozwaardeloket.nl)). Les candidats-acquéreurs peuvent par conséquent vérifier très facilement la concordance entre le prix demandé et la valeur estimée d'un bien en particulier.

La décision de procéder à des réévaluations annuelles permet d'augmenter drastiquement les recettes dans les zones immobilières en plein boom et, *a contrario*, de les revoir à la baisse lorsqu'un autre secteur est en phase de dépréciation, ce qui permet de réduire le nombre de plaintes liées à une mauvaise estimation. En effet, la plupart des requêtes introduites se basent sur la croyance du propriétaire que l'évaluation du prix de sa maison est trop basse. C'est particulièrement important lorsque le propriétaire prévoit de vendre sa maison. Il est toujours en mesure de demander à sa commune une réévaluation de la valeur de son bien immobilier. En cas de litige, il peut introduire un recours devant un tribunal, et même aller jusqu'au Conseil d'État. En outre, le contribuable qui introduit un recours est en droit de se faire assister par un expert immobilier dont le coût sera supporté par la commune si celui-ci ne trouve pas d'issue favorable.

En 2014, il y a eu environ 100 000 requêtes (1,6 % des estimations totales) introduites auprès des communes néerlandaises en vue d'une réévaluation, dont environ 10 000 ont mené jusqu'au tribunal. Il est important de noter que le Conseil pour l'estimation des biens immobiliers n'est pas impliqué dans ces procédures de litige, et qu'une part significative (25 %) des frais administratifs nécessaires au bon fonctionnement du système est captée par ces requêtes.

L'existence d'un tel système dans un pays voisin, somme toute très comparable à la réalité belge, démontre qu'une base taxable reposant sur la valeur vénale de chaque bien n'est pas une chimère et peut constituer une solution durable à l'iniquité que vivent les contribuables et aux difficultés de financement des communes en matière de pré-compte immobilier. Notre Association plaide en tout cas pour que cette piste soit sérieusement envisagée, même si nous sommes bien conscients des difficultés matérielles et des réalités sociales auxquelles cette réforme ambitieuse serait confrontée.

<sup>17</sup> Définition de la valeur du marché selon les Normes internationales d'évaluation (IVS) : « Montant estimé auquel un actif ou un passif pourrait être échangé à la date d'évaluation entre un acheteur et un vendeur consentants, dans le cadre d'une transaction effectuée dans des conditions de concurrence normale, où chaque partie est bien informée et agit avec prudence et sans contrainte, à l'issue d'un processus de commercialisation approprié. »

## LES RÉDUCTIONS OU EXONÉRATIONS DE PRÉCOMPTE IMMOBILIER

L'une des questions reprises dans la demande d'audition à propos des objectifs de la fiscalité immobilière concerne l'opportunité d'utiliser le précompte immobilier (ou, le cas échéant une taxe foncière alternative) pour inciter ou dissuader les comportements des redevables.

Nous considérons qu'il est inopportun d'utiliser le précompte immobilier pour inciter ou dissuader les comportements des redevables pour la simple et bonne raison que cette pratique se décide sur la base d'une décision régionale, sans aucune concertation avec les pouvoirs locaux, alors que l'impact financier est 30 fois plus conséquent pour les communes que pour la Région !

Il convient en effet d'avoir à l'esprit que, bien que le précompte immobilier soit un impôt régional, ce sont les communes qui sont les principales bénéficiaires des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels. Ainsi, elles obtiennent 60 % de l'ensemble de ces recettes contre 38 % pour les provinces et seulement 2 % pour la Région wallonne.

Certes, dans certains cas, mais pas dans tous, la Région s'est engagée à compenser les communes pour les manques à gagner que des réductions ou exonérations d'impôt accordées ont entraînés, mais l'histoire nous a montré que ce système reste imparfait, difficilement vérifiable et limité aux enveloppes budgétaires que la Région wallonne souhaite leur accorder.

Sans rentrer dans les détails, rappelons qu'actuellement, trois compensations fiscales ont été mises en place par la Région pour pallier certaines exonérations ou réductions d'impôt relatives au précompte immobilier. Il s'agit du complément régional, de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier et de la compensation Natura 2000. En 2021, les communes avaient respectivement reçu 76 millions, 27 millions et 0,5 million d'euros dans le cadre de ces compensations.

Il n'est un secret pour personne que ces 3 compensations régionales n'ont pas toujours compensé pleinement le manque à gagner subi par les communes ces dernières années.

Dans le cadre du complément régional, le Tribunal de Première Instance s'est d'ailleurs prononcé récemment sur le sujet en constatant que la Région ne respectait pas le principe de la neutralité budgétaire auquel elle s'était pourtant légalement engagée. Nous attendions toujours que la Région indemnise sans délai, à la suite de cette décision, l'ensemble des communes pour les manques à gagner subis dans le cadre de cette compensation fiscale. On parle ici de plusieurs dizaines de millions d'euros. À titre d'exemple, le

manque à gagner étant variable d'une année à l'autre, celui-ci est estimé à 12,9 millions d'euros rien que pour l'année 2019. Le Gouvernement wallon a annoncé en octobre 2022 la résolution des arriérés liés aux compensations Plan Marshall avec un budget de 90 millions d'euros complémentaires pour solder la majeure partie de l'arriéré avec les communes et les provinces.

Selon nous, la Région devrait également mettre en place la compensation relative au gel de l'indexation du matériel et outillage, la compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement et, à partir de 2023, une compensation concernant la réduction forfaitaire de 100 euros de précompte immobilier pour les propriétaires occupants, réduction fiscale annoncée dans le cadre de la Déclaration de politique régionale.

Là aussi, les montants en jeu sont importants. Nous estimons ainsi que, rien qu'en 2021, les communes ont subi une perte de 31 millions d'euros à la suite du gel de l'indexation du matériel et outillage et que le manque à gagner annuel serait de 64 millions d'euros si la réduction forfaitaire de 100 euros devait être mise en place à partir de l'an prochain.

En outre, il est important que le revenu cadastral des biens exonérés soit également mis à jour, afin que la compensation octroyée aux communes soit calculée sur base de l'état réel de la matrice cadastrale.

Nous plaignons donc pour que la Région trouve un autre incitant financier que le précompte immobilier dans le cadre de ses politiques sectorielles.

À tout le moins, si une réduction ou exonération de précompte devait être accordée, il conviendrait alors que le calcul du précompte immobilier et de ses additionnels se fasse à recette inchangée pour les communes. L'exonération serait alors financée directement par la Région au contribuable, celle-ci ne faisant en aucune manière baisser la recette que la Région verserait à la commune concernée par cet avertissement-extrait de rôle.

Ainsi, prenons l'exemple d'un contribuable qui paie 1000€ de précompte immobilier, additionnels compris. Considérons que la commune va toucher 600€ de ces 1000€, la province 380€ et la Région 20€<sup>18</sup>. Si une réduction forfaitaire de 100€ devait être accordée, portant le total du montant dû par le contribuable à 900€, il conviendrait alors que la Région ne reçoit plus ses 20€ et puise 80€ dans ses propres deniers en vue de s'assurer que la commune conserve bien ses 600€ lors du versement de la recette liée aux additionnels et la province ses 380€. La mise en place d'un tel mécanisme garantirait ainsi aux pouvoirs locaux une réelle budgétaire de cette mesure régionale, et ce sans mise en œuvre d'un système

<sup>18</sup> On notera que la ventilation peut varier quelque peu en fonction des taux additionnels communaux et provinciaux en vigueur dans l'entité du contribuable en question.

complexe et peu transparent, comme c'est le cas pour les compensations fiscales existantes.

Notons par ailleurs qu'une intervention faite lors des auditions précédentes concernant la réduction pour enfants à charge nous a semblé intéressante. L'idée était qu'il convenait d'éviter de retenir un critère qui n'a pas de lien direct avec la matière imposable, en prenant pour exemple la réduction pour enfants à charge. Cette réduction représenterait le plus gros contentieux de l'administration fiscale wallonne, car les compositions de ménage sont très volatiles et les citoyens, de bonne ou de mauvaise foi, ne pensent pas toujours à indiquer à l'administration fiscale que leur composition de famille a changé. Face à ce constat, il semblerait plus cohérent de remplacer ces réductions de précompte immobilier pour enfants à charge vers une majoration des allocations familiales.

Enfin, en aménagement du territoire, Il est régulièrement évoqué la question de « motiver » les citoyens à préférer les « centralités » (PRI moins important dans les centralités qu'en dehors) ou à favoriser la reconstruction de la ville sur la ville afin de limiter l'artificialisation des sols. L'objectif étant de faire en sorte que celui qui consomme plus de « ressources » (terrain, espace, voirie, voiture, etc.) contribue davantage que ceux qui en consomment moins. Cette question devra un jour être posée. Une centralisation régionale de la question aurait un impact conséquent et insoutenable sur les communes qui verraient leurs politiques de développement territorial cadenassées et orientées par la Région. L'alternative pourrait être, comme envisagé en Flandre, de donner ce pouvoir aux communes en permettant de différencier les quartiers et soutenir ainsi leur politique de développement.

En outre, si la Région wallonne envisageait d'utiliser le taux de base du précompte immobilier comme un levier visant à encourager la rénovation énergétique des logements, il serait indispensable que la neutralité pour les finances locales soit garantie et que le manque à gagner fasse l'objet d'une compensation. Selon la position défendue par notre association, toute décision ou initiative régionale impactant les recettes locales doit en effet être neutralisée budgétairement.

## LA QUESTION DES « AVANCES DE TRÉSORERIE »

Constatant un rythme d'enrôlement de l'Impôt des personnes physiques (IPP) plutôt erratique, les trois Unions des Villes et Communes ont demandé, durant de nombreuses années, qu'un mécanisme d'avances soit mis en place en faveur des communes. L'objectif de ce mécanisme était de garantir un versement régulier et anticipé des recettes IPP aux communes, et de leur éviter ainsi tout problème de trésorerie dû à un retard dans le rythme d'enrôlement du SPF Finances. Ce système d'avance a finalement été mis en

place au 1<sup>er</sup> septembre 2018 et permet désormais aux communes de percevoir 80 % de leurs recettes additionnelles à l'IPP de manière prévisible et certaine. Ces avances perçues peuvent en outre faire l'objet d'une inscription budgétaire au fur et à mesure du rythme d'enrôlement réel de l'IPP (communiqué via les 173-x).

L'enrôlement du précompte immobilier n'étant pas à l'abri d'un éventuel retard, la question se pose de l'opportunité de la mise en place d'un système d'avances pour les recettes additionnelles au précompte immobilier. Vu les montants importants qui sont en jeu, les communes ne peuvent en effet se permettre d'essayer un retard d'enrôlement ou des perceptions tardives dus à des erreurs constatées par les contribuables dans leur avertissement-extrait de rôle. L'avantage de ce système est qu'il permettrait aux communes de ne plus dépendre de la rapidité d'enrôlement de l'impôt au niveau régional. Elles percevraient donc des « avances de trésorerie » sur le produit du précompte immobilier. Dans un avis adressé à la Région wallonne<sup>19</sup> en prévision de la reprise de l'enrôlement du précompte immobilier, l'UVCW rappelait l'importance de garantir tant la rapidité que la sécurité juridique des enrôlements, des recouvrements et de la gestion du contentieux. Plus précisément, l'UVCW souhaitait notamment un accord sur la mise en place d'un système d'avances. Au vu des flux de trésorerie actuels relatifs aux principales recettes ordinaires, ce dernier pourrait par exemple être organisé sur les 7 derniers mois de l'année et sur base de 98 % du montant estimé pour l'exercice d'imposition en question. Une tranche mensuelle de 20% serait versée en juin et juillet, puis une tranche mensuelle de 12 % entre août et décembre, avec un décompte en avril de l'année suivante. Ce décompte pourrait également tenir compte des différentes compensations régionales relatives à l'exercice d'imposition concerné et qui n'auraient pas encore été versées aux communes à cette époque.

Il nous est toutefois revenu que certaines communes qui ne sont pas confrontées à des problèmes de trésorerie ne sont pas forcément demandeuses d'un tel système, car il implique une gestion différenciée de la recette (entre perception de l'avance et inscription comptable) qui complique sensiblement le suivi de la comptabilité communale. L'intérêt du système d'avances pour les recettes additionnelles au précompte immobilier pourrait toutefois augmenter au fur et à mesure que les taux d'intérêt sur les dépôts augmentent.

En outre, si aucun consensus ne pouvait être trouvé sur l'opportunité de la mise en place d'un système d'avances, une solution pourrait être de prévoir un mécanisme facultatif. Les communes confrontées à des problèmes de trésorerie pourraient en bénéficier, et les communes plus réticentes

<sup>19</sup> <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-452>.

ne seraient pas contraintes à y entrer. Il ne s'agit toutefois pas de la solution à privilégier, car elle compliquerait fortement la gestion du précompte immobilier au niveau de la Wallonie. Une solution uniforme à l'ensemble des communes nous semble bien plus opportune.

Enfin, notons qu'un tel système d'avances, a déjà été implémenté à la demande de l'UVCW dans le développement informatique du SPW Fiscalité et pourrait être activé rapidement. Aujourd'hui, tant la Région flamande que la Région bruxelloise offrent un tel système à leurs communes. Les avances flamandes sont d'ailleurs directement enregistrées comme droits constatés en comptabilité budgétaire, ce qui simplifie le fonctionnement de ces avances en comparaison avec le système mis en place pour les additionnels à l'impôt des personnes physiques.

### LA NEUTRALITÉ BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME, TANT MICRO QUE MACRO

On l'a déjà signalé à maintes reprises, ce seront avant tout les communes qui seront impactées par toute réforme touchant le précompte immobilier. Il est dès lors évident que celles-ci devront être associées aux discussions préalables. En ce sens, nous apprécions grandement d'avoir été conviés à cette audition et nous nous tenons à la disposition de la Région pour poursuivre la concertation.

Par ailleurs, il est évident que cette réforme devra être menée de telle sorte qu'une neutralité budgétaire puisse être garantie aux communes, tant sur le plan macroéconomique, les communes wallonnes dans leur ensemble, que sur le plan microéconomique, pour chacune d'entre elles prise individuellement.

### DU MATÉRIEL ET DE L'OUTILLAGE NON CADASTRÉS : UNE PERTE POUR LES POUVOIRS LOCAUX

Outre les biens immobiliers à vocation résidentielle, l'ensemble des terrains et immeubles agricoles, industriels et commerciaux sont également soumis au précompte immobilier. Le matériel et l'outillage ne font pas exception et sont également soumis à cette taxation, ceux-ci étant considérés comme immeubles par destination.

À l'instar des biens résidentiels, il est tout aussi difficile de procéder à la mise à jour cadastrale de ces biens. Pour ce qui est du matériel et de l'outillage notamment, la difficulté réside dans la multitude de subdivisions parcellaires sur lesquelles peuvent se situer le matériel et l'outillage d'une même zone industrielle, et le suivi de l'évolution des modifications apportées à chaque élément qui le constitue et pourrait, le cas échéant, avoir un impact sur l'évaluation de sa valeur cadastrale. La possibilité pour l'AGDP de prendre connaissance d'un nouvel investissement en termes de matériel et outillage dépend également de la bonne volonté de l'investisseur qui l'en informe (ou non).

Conformément à l'article 524 du Code civil, « *les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds, sont immeubles par destination* ». Autrement dit, par une fiction légale, des biens meubles ont la qualité d'immeubles, et ce, sur la base d'un critère économique lié à l'usage.

Un principe fonde cette règle: il doit s'agir du même propriétaire, tant des immeubles par nature (immeubles non bâtis, bâtiments...), que pour le matériel et l'outillage affectés à l'exploitation. Dit autrement: les immeubles par nature et le matériel et l'outillage relèvent d'un seul et même patrimoine.

L'objectif était ainsi, en premier lieu, de donner une protection à l'outil de travail, en le considérant comme formant un tout avec l'immeuble qui le contient.

Cela dit, puisque ce matériel et cet outillage sont considérés comme biens immeubles, cela a toute une série de conséquences liées à cette qualité, notamment au niveau fiscal.

C'est ainsi - on l'a vu - qu'un revenu cadastral est établi pour tous les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, ainsi que pour le matériel et l'outillage présentant le caractère d'immeuble par nature ou d'immeuble par destination<sup>20</sup>. Il s'ensuit que ce matériel et cet outillage sont pris en compte pour le calcul du précompte immobilier dû par chaque propriétaire de parcelle cadastrale<sup>21</sup>, précompte sur lequel sont bien entendu calculés des centimes additionnels revenant aux communes<sup>22</sup>.

Le fonctionnement actuel des entreprises industrielles et artisanales, voire la tendance de certaines à choisir la voie la moins imposée (on se souvient du montage Belgacom/Connectimmo...<sup>23</sup>), peut les conduire à distinguer la propriété du matériel et de l'outillage de celle des bâtiments qui les abritent, par exemple en créant une filiale à laquelle les immeubles bâtis sont apportés.

L'immobilisation par destination économique cesse alors, le matériel et l'outillage ne peuvent plus être cadastrés et ne peuvent donc plus être soumis au précompte immobilier et aux additionnels communaux. Il s'ensuit potentiellement une importante perte de recettes pour les pouvoirs locaux et, dans une moindre mesure, pour la Région.

Pour cette raison, l'UVCW propose l'instauration d'une taxe régionale ayant pour objectif de pallier ce montage juridique et les conséquences qui s'ensuivent pour la Région et les pouvoirs locaux, en visant le matériel et l'outillage

<sup>20</sup> CIR92, art. 471.

<sup>21</sup> CIR92, art. 251 et 255.

<sup>22</sup> CIR92, art. 464.

<sup>23</sup> Mathieu Lambert, « Précompte immobilier: la fin du contentieux Belgacom/Connectimmo », *Mouv. comm.*, 6-7/2015, pp. 36-37.



qui auraient dû en principe être immobilisés, mais qui n'ont finalement pas été cadastrés et qui échappent donc au précompte immobilier.

Outre la poursuite d'un objectif financier pour les pouvoirs locaux, une telle taxe rétablirait également une certaine équité fiscale, en particulier au bénéfice des PME, certainement moins enclines que les plus grosses entreprises à procéder à la manœuvre d'évitement de l'impôt qu'une telle taxe serait appelée à combattre.

Pratiquement, le matériel et l'outillage en question seraient définis de la même manière que ceux qui entrent normalement en ligne de compte pour déterminer le revenu cadastral de la parcelle, s'ils avaient effectivement été immobilisés. Le taux proposé correspondrait au montant actuel du précompte immobilier, calculé sur le revenu cadastral du matériel et de l'outillage, lorsque ceux-ci peuvent effectivement être considérés comme immeubles par destination, de même que les exonérations seraient identiques à celles applicables au précompte immobilier. Les communes seraient bien sûr habilitées à établir des centimes additionnels à la taxe, tout comme elles peuvent actuellement établir des centimes additionnels au précompte immobilier.

### **CHOIX DU TAUX - RÉFLEXIONS PROSPECTIVES PAR RAPPORT AUX DIFFÉRENTES QUESTIONS POSÉES**

Aujourd'hui, il existe une situation assez inégale entre les

biens situés dans les quartiers à faibles revenus et les quartiers à hauts revenus. En effet, proportionnellement, les habitants des quartiers populaires paient plus de taxes que les habitants des quartiers riches. Le PRI dans les communes avec un indice socio-économique élevé est plus bas que dans les communes avec un faible indice socio-économique, car sa base imposable est plus élevée et donc les communes peuvent mettre un taux d'additionnel plus bas pour une même recette. Devant ce constat, certains estiment qu'il faudrait modifier le système pour plus de justice sociale.

Si cela peut poser question sur le plan de la justice sociale, le fait justement de pouvoir jouer avec des taux permet cependant aux communes dont les RC des habitations sont nettement inférieurs qu'à d'autres endroits de ne pas être défavorisées au niveau de leurs recettes.

Il serait possible, selon une proposition faite dans le cadre des auditions, d'atteindre un système plus équitable en augmentant la part régionale et en redistribuant ensuite les montants perçus aux communes en fonction de leurs besoins réels. La Flandre a par exemple augmenté la part régionale du PRI. Une telle option, si elle était mise en œuvre, ne nous semble pas forcément totalement équitable. Rappelons que les recettes fiscales, en ce compris les additionnels à l'IPP et au PRI, constituent l'un des seuls leviers sur lesquels les communes peuvent encore agir pour équilibrer leur budget. Une diminution de la part communale au profit de la part régionale réduirait d'autant leur marge de manœuvre.

Qui plus est, la question se pose toujours de savoir sur base de quels critères se baserait la répartition réalisée par la Région.

L'UVCW estime que la limitation ou la suppression du système d'additionnels communaux nuirait gravement au principe d'autonomie communale. Une telle décision handicaperait la capacité des communes à déterminer leur niveau d'imposition en fonction de leur besoin de financement et de la réalité socio-économique de leur territoire. Une disparition du mécanisme d'additionnels subtiliserait aux communes un levier important d'indépendance financière. Les additionnels au précompte immobilier, avec les additionnels à l'IPP, constituent en effet l'un des seuls postes budgétaires sur lequel les communes peuvent agir pour accroître leurs recettes. Par ailleurs, il existe déjà une tranche péréquation fiscale PRI dans le Fonds des communes visant à rééquilibrer le système entre les communes (voir évaluation du fonds des communes sur ce point), même si cela ne rééquilibre pas la situation entre les contribuables.

Avec le système d'additionnels, les communes doivent se contenter de monter ou descendre leur taux pour contrer les modifications régionales qui affectent la base taxable. Les communes sont déchargées en contrepartie de percevoir elles-mêmes ces additionnels, ce qui représente une belle économie, mais ce système rend les communes dépendantes de l'efficacité de la Région pour encaisser l'impôt et reverser leur part aux communes. Alors que cette dernière n'a que très peu d'intérêt puisqu'elle ne touche qu'une part congrue de la recette (2 %).

### LE CAS PARTICULIER DU PRÉCOMPTÉ IMMOBILIER POUR LES SLSP

Conformément à l'article 255 du CIR92, les SLSP se voient appliquer un taux réduit de 0,8 % au lieu de 1,25 % pour les propriétés leur appartenant. Il en est d'ailleurs de même pour les propriétés louées comme habitations sociales et appartenant aux CPAS et aux communes. Un taux de 0,8 % est également appliqué pour les habitations mises en location ou prises en gestion par un opérateur immobilier en application du Code wallon du Logement.

Ce taux est cependant 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 en application du Code wallon du Logement, à la condition qu'une convention écrite soit conclue entre le contribuable et l'opérateur immobilier déterminant la durée de la mise à disposition du bien, le prix du loyer demandé par la personne physique et, le cas échéant, le descriptif des travaux à réaliser <sup>24</sup> ».

<sup>24</sup> CIR92, art. 255, §1<sup>er</sup> : « § 1<sup>er</sup>. Le précompte immobilier s'élève à 1,25 p.c. du revenu cadastral tel que celui-ci est établi au 1<sup>er</sup> janvier de... ».

Le secteur des sociétés de logement de service public est demandeur d'être exonéré du précompte immobilier pour les logements dont les SLSP sont propriétaires au même titre que les AIS le sont pour les immeubles dont on leur a confié la gestion. Le paiement de ce précompte immobilier représente pour les SLSP un coût annuel de l'ordre de 41 millions d'euros<sup>25</sup>. Alors que l'équilibre financier des SLSP est déjà précaire, exonérer le secteur du précompte immobilier serait un soutien régional apprécié et rétablirait une équité entre SLSP et AIS. Dans ce souci d'équité, une exonération similaire serait utile également pour les propriétés louées comme habitations sociales et appartenant aux CPAS et aux communes.

Cependant, conformément à notre ligne de conduite évoquée plus haut, il conviendra que ce taux de 0 % soit appliqué de telle manière que les communes reçoivent leurs recettes additionnelles à l'identique et que l'exonération soit alors financée directement par la Région. Dans ce cadre, la mise en place d'une compensation pour l'exonération actuelle des AIS nous semble également indispensable.

### EN CONCLUSION

Au vu de l'importance que le précompte immobilier représente pour les villes et communes de Wallonie, et face aux multiples enjeux que pose l'avenir de cet impôt, notre association plaide en faveur d'une réforme ambitieuse qui permettrait d'améliorer non seulement son efficacité, mais aussi son équité vis-à-vis des contribuables.

C'est pourquoi l'UVCW se propose de défendre les positions suivantes :

- ✓ Une réflexion ambitieuse sur l'opportunité de changer la base taxable du précompte immobilier. La matrice cadastrale a vécu, et il est peut-être temps de choisir une base taxable plus en phase avec la réalité immobilière de notre région, plus facile à mettre à jour et plus équitable pour les citoyens. Comme nous l'avons vu, cette nouvelle base taxable pourrait être la valeur vénale d'un bien au moment de sa mutation, avec un système d'indexation basé sur l'Indice des prix à la consommation (IPC) permettant de « faire le pont » entre deux mutations.
- ✓ Dans le cadre d'une réforme du précompte immobilier, la garantie que le mécanisme d'additionnels communaux sera préservé. La limitation ou la suppression du système d'additionnels communaux nuirait gravement au principe d'autonomie communale. Une telle décision handicaperait la capacité des communes à déterminer leur niveau d'imposition en fonction de leur besoin de financement et de la réalité socio-économique de leur territoire.

<sup>25</sup> Source : SWL - Indicateurs de gestion 2020.

- ✓ La mise en place d'un mécanisme de neutralisation budgétaire des décisions régionales susceptibles d'affecter à la baisse les recettes communales issues du précompte immobilier. Cette neutralité budgétaire devrait être garantie pour les communes tant sur le plan macroéconomique que sur le plan microéconomique, dans l'hypothèse d'une réforme du précompte immobilier, mais aussi pour toute décision ayant un impact sur le produit de cet impôt. Si une réduction ou exonération de précompte devait être accordée par la Région, il est alors indispensable que le calcul du précompte immobilier et de ses additionnels se fasse à recette inchangée pour les communes. L'exonération serait alors financée directement par la Région au contribuable, celle-ci ne faisant en aucune manière baisser la recette que la Région verserait à la commune concernée par cet avertissement-extrait de rôle.
- ✓ Dans le cadre de la perception du précompte immobilier, la garantie tant de la rapidité que la sécurité juridique des enrôlements, des recouvrements et de la gestion du contentieux, avec un suivi assidu des montants soumis à un dégrèvement éventuel et le développement d'un système de communication efficace et automatique aux communes.
- ✓ La mise en place d'un système d'avances au niveau régional, permettant aux communes de ne plus dépendre du rythme d'enrôlement du précompte immobilier et d'obtenir ainsi une meilleure prévisibilité des montants qui leur seront versés.
- ✓ En attendant un changement de base taxable, l'extension du soutien des indicateurs-experts à l'ensemble des provinces wallonnes via un financement régional dédié, et en particulier au bénéfice des provinces et les communes n'ayant pas participé à l'expérience-pilote initiale. Celles-ci devraient être prioritairement et fortement incitées à s'inscrire dans la démarche. La tangibilité du travail des indicateurs experts sur le rendement du précompte immobilier étant évidente, il s'agit d'un levier rapide et efficace pour augmenter les recettes additionnelles que perçoivent les communes wallonnes.
- ✓ La prise en compte des différents facteurs de mise à jour des revenus cadastraux tels que l'accélération du projet de digitalisation des permis en Région wallonne, l'obligation de réponse aux demandes de renseignements adressées par les communes aux propriétaires d'immeubles, la prise en compte des changements d'affectation, des éléments exogènes, et des travaux qui ne nécessitent pas de permis, ou encore la mise en place de soupapes temporelles d'adaptation.
- ✓ La mise en place d'une compensation régionale relative au gel de l'indexation du matériel et outillage (à défaut



d'envisager la suppression de ce gel), la compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement et, à partir de 2023, une compensation concernant la réduction forfaitaire de 100 euros de précompte immobilier pour les propriétaires occupants, réduction fiscale annoncée dans le cadre de la Déclaration de politique régionale.

- ✓ L'instauration d'une taxe régionale ayant pour objectif de pallier le montage juridique et aux conséquences qui s'ensuivent pour la Région et les pouvoirs locaux, en visant le matériel et l'outillage qui auraient en principe dû être immobilisés, mais qui n'ont finalement pas été cadastrés et qui échappent donc au précompte immobilier. Outre la poursuite d'un objectif financier pour les pouvoirs locaux, une telle taxe rétablirait également une certaine équité fiscale, en particulier au bénéfice des PME, certainement moins enclines que les plus grosses entreprises à procéder à la manœuvre d'évitement de l'impôt qu'une telle taxe serait appelée à combattre.
- ✓ La mise à jour du revenu cadastral pour les biens immobiliers exonérés du précompte immobilier, afin que la compensation octroyée aux communes soit calculée sur base de l'état réel de la matrice cadastrale
- ✓ Une exonération (sans impact pour les communes) du précompte immobilier pour les SLSP, à l'instar de ce qui est actuellement prévu pour les AIS, avec la mise en place d'une compensation pour l'exonération de ces dernières.

Il est en tout cas certain qu'une solution doit être trouvée afin de rétablir une certaine équité dans l'établissement de cet impôt qui est devenu totalement déconnecté de la réalité immobilière en Belgique et d'améliorer son efficacité pour l'ensemble des niveaux de pouvoir concernés.

L'UVCW est prête à travailler en collaboration avec la Région pour mettre en œuvre ces différentes pistes.