

- A Mesdames et Messieurs**
- **Les Présidents et Membres des Députations permanentes**
 - **Les Bourgmestres et Echevins**
 - **Les Présidents des Conseils de l'aide sociale**
 - **Les Secrétaires**

Namur, le

Objet : Ventes d'immeubles ou acquisitions d'immeubles par les communes, les provinces et les CPAS.
Octroi de droit d'emphytéose ou de droit de superficie

Mesdames, Messieurs,

A l'occasion de l'examen de dossiers communaux ou provinciaux soumis à la tutelle générale sur base des articles 12 et 13 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle ainsi que des dossiers CPAS soumis à la tutelle générale sur base de l'article 111 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, se posent régulièrement des questions relatives aux modalités de vente ou d'acquisition des biens immobiliers.

Il en est ainsi notamment du choix de la procédure (vente publique ou gré à gré), de l'enquête publique ou de l'estimation.

Dans le passé, ces éléments qui déterminent la légalité de la vente et sa conformité à l'intérêt général et régional, ont fait l'objet de circulaires de la part des autorités de tutelle formulant des recommandations en la matière à l'attention des pouvoirs locaux. Les dernières, datées du 28 avril 1970 et du 23 août 1973, émanaient respectivement du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Santé publique et de la Famille.

Dans un souci de clarification et de simplification et pour tenir compte de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique administrative, j'ai décidé d'abroger les circulaires précitées.

Vous trouverez dès lors ci-après les nouvelles lignes directrices qui devront vous guider dans la gestion des dossiers mentionnés ci-dessus.

Ces directives seront respectées par toutes les personnes investies d'une mission de mise en vente par les autorités communales, provinciales ou de CPAS.

Mes Administrations (la Direction générale des Pouvoirs locaux et la Direction générale de l'Aide sociale et de la Santé) restent bien sûr à votre disposition pour toute question ou difficulté liée à cette problématique.

Section 1^{ère} - Ventes ou échanges d'immeubles – Règles générales

§1^{er} - Désaffectation du bien

Lorsque l'immeuble fait partie du domaine public, l'autorité locale compétente (Conseil communal ou Conseil provincial) ou le Conseil de l'aide sociale doit d'abord adopter une décision expresse et distincte de désaffectation, c'est-à-dire une décision qui met fin à l'affectation du bien à l'usage public ou qui constate la cessation de cet usage public.

La tenue d'une enquête publique dans ce cadre n'est pas obligatoire même si elle peut se révéler utile pour éclairer les autorités communales, les autorités provinciales ou celles du centre et pour prévenir des litiges ultérieurs.

Le cas échéant, il convient de tenir compte de dispositions particulières telles l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

§2 - Décision de principe sur la vente

Dans la pratique, la procédure débute le plus souvent par une estimation du bien sollicitée par le Collège échevinal, la Députation permanente ou le Bureau permanent qui fait ensuite rapport au Conseil communal, au Conseil provincial ou au Conseil de l'aide sociale.

Le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil de l'aide social délibère ensuite sur le principe de la vente de l'immeuble concerné. A cet égard, et pour éviter de multiplier les passages devant l'autorité et donc pour raccourcir les délais, il me paraît que l'autorité locale ou le Conseil de l'aide social peut adopter au cours d'une même séance les délibérations portant tant sur la désaffectation du bien que sur le principe même de la vente.

Dans ce cadre, le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil de l'aide sociale arrête les modalités de la vente envisagée et notamment :

1. le recours au gré à gré ou à la vente publique
2. les conditions essentielles de la vente
3. le cas échéant, le projet de contrat de vente
4. le prix minimum de la vente (ceci peut intervenir ultérieurement)
5. l'utilisation de la somme obtenue.

2.1. Précisions concernant le type de procédure

Sauf lorsqu'une disposition légale l'impose explicitement, le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil de l'aide sociale est libre, dans le cadre de son autonomie, de choisir la vente publique ou la vente de gré à gré suivant les modalités exposées ci-après.

Le principe d'égalité entre les acquéreurs potentiels doit impérativement être respecté.

A cet effet, je recommande aux communes, provinces et CPAS, lorsqu'ils optent pour la vente de gré à gré, de procéder ou de faire procéder à des mesures de publicité adéquates telles qu'avis dans les journaux et affichages du projet de vente.

Il est en effet de l'intérêt même de la commune, de la province ou du CPAS ainsi que des finances publiques en particulier, de faire jouer la concurrence pour obtenir le meilleur prix de vente.

La décision de vendre de gré à gré, sans publicité, à une personne déterminée devra quant à elle être motivée au regard de l'intérêt général, celui-ci pouvant résulter de circonstances de fait particulières (exemple : vente d'un excédent de voirie à un riverain).

2.2. Compromis de vente et négociations préalables

Dans la pratique, il arrive régulièrement que les parties au contrat de vente (commune ou province ou représentant du CPAS et acquéreur) négocient ou signent un compromis de vente avant même d'avoir obtenu l'accord du Conseil communal, du Conseil provincial ou du Conseil de l'aide sociale sur le choix de l'acquéreur.

Le compromis constitue déjà un contrat et est dès lors susceptible d'engager la commune, la province ou le CPAS.

Dans cet ordre d'idées, les tribunaux civils ont condamné des communes à passer l'acte authentique de vente et au paiement de dommages et intérêts, lorsque les actes accomplis par le Collège échevinal à l'égard d'un candidat acquéreur lui donnaient à penser qu'il était pourvu d'un mandat du conseil communal et partant qu'il y avait un accord communal sur la vente. (théorie du mandat apparent) (Tribunal civil d'Arlon du 15 mars 2005).

En conclusion, dans le cadre de sa mission d'instruction et de négociation, le Collège échevinal, la Députation permanente ou le Président et le Secrétaire de CPAS veillera à préciser à son ou ses interlocuteur(s) qu'il agit sous réserve du consentement à intervenir du Conseil, seul organe compétent en la matière. Par ailleurs, le compromis de vente ne peut être signé qu'une fois que le Conseil communal ou le Conseil provincial a marqué explicitement son accord sur le choix de l'acquéreur. S'agissant du CPAS, le compromis de vente ne peut être signé par le Président et le Secrétaire que lorsque le Conseil de l'aide sociale a marqué explicitement son accord sur le choix de l'acquéreur.

§3 - Mise en œuvre de la décision

3.1. Mise en œuvre de la décision du Conseil communal ou du Conseil provincial

En exécution de l'article L-1123-23,2° du Code de la Démocratie et de la Décentralisation, le Collège des Bourgmestre et Echevins exécute les décisions du Conseil communal. La Députation permanente exécute les décisions du Conseil provincial.

Il appartient dès lors notamment au Collège des Bourgmestre et Echevins ou de la Députation permanente :

- de procéder aux mesures de publicité adéquates suivant les modalités arrêtées par le Conseil communal ou le Conseil provincial ;
- d'examiner l'admissibilité des candidatures et des offres;
- dans le cas d'un gré à gré, de négocier avec les tous candidats ;
- d'établir une analyse comparative des offres et de présenter un rapport motivé au Conseil communal ou au Conseil provincial.

3.2. Mise en œuvre de la décision du Conseil de l'aide sociale

Il appartient notamment au Conseil de l'aide sociale :

- de faire procéder aux mesures de publicité adéquates;
- d'examiner l'admissibilité des candidatures et des offres ;
- dans le cas d'un gré à gré, de charger le Président et le Secrétaire ou le Bureau permanent de négocier avec tous les candidats ;
- le Secrétaire est chargé d'établir une analyse comparative des offres et de présenter un rapport motivé au Conseil de l'aide sociale.

3.3. Remarques générales

Ces tâches appellent certaines précisions :

1) Estimation de l'immeuble

1.1 La pratique administrative a montré que le recours à une estimation de la valeur de l'immeuble est d'une grande utilité tant pour les responsables communaux, les responsables provinciaux et les responsables de centre que pour les autorités de tutelle.

Il convient dès lors de la maintenir.

1.2 Cette estimation peut être désormais sollicitée soit auprès du Comité d'acquisition d'immeubles soit auprès du Receveur de l'Enregistrement soit auprès d'un notaire soit auprès d'un géomètre-expert immobilier inscrit au tableau tenu par le conseil fédéral des géomètres-experts soit auprès d'un architecte inscrit à l'ordre des architectes.

J'attire l'attention des autorités communales, provinciales et du CPAS sur le fait que le recours à un architecte et à un géomètre-expert constitue un marché de service au sens de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics et dans ce contexte, qu'il convient de faire jouer la concurrence.

Je vous recommande de prendre les précautions d'usage afin de préserver l'indépendance de ces professionnels, d'éviter des conflits d'intérêts dans l'exercice de la mission précitée et d'appliquer un forfait pour rémunérer la prestation en cause.

Lorsqu'il s'agit de biens immeubles spécifiques tels des écoles, ancien hôtel de Ville, caserne de pompiers ou encore maisons de repos, établissements de soins... il paraît opportun de solliciter exclusivement l'intervention du Comité d'acquisition ou du Receveur de l'Enregistrement qui disposent de toute l'expérience en la matière.

1.3 l'estimation doit être récente.

Tant l'autorité communale que l'autorité de tutelle doivent pouvoir apprécier la conformité de l'opération à l'intérêt général et régional sur base d'une estimation.

A cet égard, sauf exception, je ne prendrai pas en compte une estimation datant de plus d'un an.

2) Dépassement d'au moins un tiers de la valeur d'estimation

Suivant les instructions antérieures, la vente d'un immeuble de gré à gré n'était admissible que lorsque l'offre à choisir dépassait d'au moins 1/3 de la valeur d'estimation du bien.

Cette règle n'est plus d'application.

§4 - Décision définitive sur la vente

A l'issue de la procédure, le Collège des Bourgmestre et Echevins ou la Députation permanente représente le dossier au Conseil communal ou au Conseil provincial selon le cas pour le choix de l'acquéreur.

En ce qui concerne le CPAS, le Conseil de l'aide sociale décide du choix de l'acquéreur sur base du rapport de l'analyse comparative des offres et du rapport motivé contenu dans le dossier.

Ceci appelle diverses précisions :

a) conformément à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, la décision attribuant la vente à une personne physique ou morale déterminée doit être dûment motivée ;

b) le cas échéant, il y aura lieu de soumettre à nouveau au Conseil communal, au Conseil provincial ou au Conseil de l'aide sociale selon le cas, le projet de contrat de vente (il en est ainsi, par exemple, en cas de modification d'une certaine importance dans les clauses du contrat.) ;

c) pour des raisons de sécurité juridique, je rappelle que le Collège échevinal ou la Députation permanente a la faculté d'envoyer la délibération définitive sur la vente à l'autorité de tutelle en vue de l'exercice de la tutelle générale d'annulation. S'agissant des CPAS, conformément au prescrit de l'article 111, §1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 précitée et de l'article 2, 14° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 portant exécution de l'article 111 §1^{er}, ceux-ci enverront la délibération définitive sur la vente aux autorités de tutelle en vue de l'exercice de la tutelle générale de suspension ou d'annulation.

Dans ce cas, le Collège communal, la Députation permanente ou le CPAS notifiera la délibération du Conseil communal, Conseil provincial ou Conseil de l'aide sociale au futur acquéreur en insérant une réserve (condition suspensive) relative à l'absence de suspension ou d'annulation par l'autorité de tutelle. En tout état de cause, l'acte authentique de vente ne sera passé qu'APRES l'écoulement du délai d'annulation imparti à ces autorités.

Enfin, dans le souci de vous apporter une aide complémentaire dans le cadre de la gestion de ces dossiers, un canevas-type d'estimation a été élaboré. Il reprendra les indications indispensables pour vous éclairer :

- la désignation du bien mis en vente;
- le numéro cadastral;
- le revenu cadastral;
- la contenance;
- la valeur vénale du bien ;
- l'indication des points de comparaison utilisés.

Ce canevas pourra être transmis par voie électronique.

Section 2 - Biens soumis au régime forestier

Pour autant que de besoin, je rappelle à votre attention le prescrit de l'article 1^{er} bis du Code forestier :

« Dans la Région wallonne, les bois et forêts et les terrains incultes des communes ou des établissements publics ainsi que ces mêmes biens dans lesquels les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis, ne peuvent être aliénés ni faire l'objet d'un changement de mode de jouissance sans autorisation de l'exécutif (Gouvernement wallon).

Les bois et forêts et les terrains incultes visés à l'alinéa 1^{er} demeurent soumis au régime forestier nonobstant toute aliénation ou changement de mode de jouissance, sauf autorisation de l'exécutif.»

Aux termes de l'article 2 : " Sont exceptés des dispositions de l'article 1^{er}, les boqueteaux appartenant à des communes (...) ou à des établissements publics, quand ces boqueteaux sont d'une contenance de moins de cinq hectares et sont situés à plus d'un kilomètre de bois soumis au régime forestier.

Le (Ministre de l'agriculture) peut, néanmoins, soumettre ces boqueteaux à ce régime, à la demande des conseils communaux ou des administrations des établissements publics".

A cet effet, il y a lieu de communiquer les dossiers en cause au cantonnement compétent de la Division de la Nature et de la Forêt.

Pour tout renseignement, vous pouvez vous adresser à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, Division de la Nature et des Forêts , Avenue Prince de Liège 15, 5100 Namur. (tél. : 081/33.58.08)

Section 3 - Acquisitions d'immeubles

Dans l'ensemble, les principes développés ci-avant concernant les ventes d'immeubles sont également applicables pour les achats d'immeubles mais de façon simplifiée.

En résumé, nous aurons les étapes suivantes :

- a) le Collège des Bourgmestres et Echevins, la Députation permanente ou le Conseil de l'aide sociale fait procéder à une estimation du bien que la commune, la province ou le centre envisage d'acquérir.

L'estimation peut être effectuée par les personnes visées en section 1^{ère} (§3 – 3.3 - point 1.2) et doit être récente (maximum un an) pour permettre aux autorités concernées d'apprécier toute la portée de l'acquisition.

L'acquisition du bien à un prix supérieur à l'estimation peut être envisagée moyennant une justification appropriée.

- b) Le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil de l'aide sociale décide que la commune, la province ou le centre procèdera à l'achat du bien en cause et fixe les conditions de l'achat.

Cette délibération précisera notamment :

- les voies et moyens
- la motivation de l'acquisition
- le caractère d'utilité publique (ceci permettra l'exemption des droits d'enregistrement).

Remarques très importantes

- a) Dès lors qu'en cas d'acquisition pour cause d'utilité publique par une commune, une province ou un CPAS, sous le couvert d'un arrêté d'expropriation délivré par l'autorité compétente, la dépense acceptable n'est pas uniquement fonction de la valeur vénale du bien, mais de l'indemnité d'expropriation qui sera allouée en cas d'expropriation judiciaire, l'estimation visée à la Section 3 (point a) portera, le cas échéant, sur le coût présumé de l'expropriation, c.-à-d. le dédommagement complet de tous les préjudices légitimement fondés qui résultent directement de l'expropriation.
- b) En cas d'échange, l'estimation portera sur l'équivalence des prestations des parties et donc en premier lieu sur la valeur vénale des biens échangés et le montant de la soulte éventuelle.
- c) En outre, les acquisitions immobilières et la constitution de droit réel ou d'une sûreté réelle sur un immeuble au bénéfice du CPAS ou d'un tiers sont soumis à la tutelle de suspension ou d'annulation conformément au prescrit de l'article 111 §1er de la loi du 8 juillet 1976 précitée et de l'article 2, 13° et 16° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 portant exécution de l'article 111§1er.

Section 4 - Constitution de droit d'emphytéose ou de droit de superficie

Pour la constitution de ces droits réels, le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil de l'aide sociale fixe les conditions d'octroi de ces droits réels.

Le Collège des Bourgmestre et Echevins, la Députation permanente ou le Conseil d'aide sociale fait ensuite procéder à une estimation du montant du canon ou de la redevance par les personnes visées en section 1^{ère} sur base des conditions d'octroi préalablement fixées. En cas de cession d'un droit d'emphytéose ou de superficie existant, l'estimation a pour objet la valeur de ce droit.

Le Conseil communal, le Conseil provincial ou le Conseil d'aide sociale décide ensuite que la commune, la province ou le CPAS procèdera à la constitution de ces droits.

En outre, la constitution de droit d'emphytéose ou de droit de superficie par un CPAS sont soumis à la tutelle de suspension ou d'annulation conformément au prescrit de l'article 111§1^{er} de la loi du 8 juillet 1978 précitée et de l'article 2, 16° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 portant exécution de l'article 111§1^{er}.

Désormais, il n'y a plus lieu de procéder à une enquête publique

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de ma considération distinguée.

**Le Ministre des Affaires intérieures et
de la Fonction publique,**

Philippe COURARD

Vos correspondants : Paul BECKERS, 1^{er} Attaché - Division des communes : 081/32.36.79.
Roland MARIAVELLE, Attaché - Division des Provinces : 081/32.32.14
C.CAREME, Attachée, Direction générale de l'Action sociale et de la Santé