

Le revenu cadastral en tant que base imposable du précompte immobilier : examen descriptif et évaluation critique

par

Marc BOURGEOIS

*Professeur ordinaire à l'Université de Liège
(Tax Institute ULiège)*

La présente étude constitue le quatrième chapitre d'un rapport de recherche (« Le précompte immobilier et la fiscalité immobilière ») commandité par le Parlement wallon et réalisé en collaboration étroite avec le Professeur Benoît Bayenet, ainsi qu'avec les équipes de chercheurs du Tax Institute de l'Université de Liège et du Dulbea de l'Université Libre de Bruxelles. Ce rapport a été présenté aux députés wallons à l'occasion d'une audition des deux auteurs le lundi 26 avril 2021. Les présentes réflexions relatives au revenu cadastral et à ses perspectives d'évolution ont été substantiellement alimentées par l'expertise de Messieurs Philippe Herman (ancien Administrateur SPF Finances – Documentation patrimoniale – Mesures et Évaluations) et Jean de Lame (Professeur à l'École Supérieure des Sciences Fiscales – ICHÉC). L'auteur leur adresse ses remerciements les plus enthousiastes et sincères.

Après une introduction historique sur la notion de revenu cadastral (RC) (1), notre contribution se penchera sur les différentes méthodes de fixation de ce RC ainsi que sur les différentes procédures (ou hypothèses) permettant une adaptation du RC (2). Enfin, notre contribution se clôturera par une appréciation critique de la situation et les réflexions actuelles en la matière (3).

Notre rapport est loin d'être exhaustif. Il a pour seule ambition de fournir un document d'introduction de nature plus juridique qu'économique, devant permettre d'entamer un débat sur l'avenir du RC.

Pour rappel, la fixation des RC est une compétence de l'autorité fédérale. La dernière péréquation cadastrale générale a eu lieu en 1980. Ce RC sert de base imposable à plusieurs impôts – pas uniquement fédéraux – et notamment au précompte immobilier (impôt

régional majoré d'additionnels communaux et provinciaux). À cet égard, il convient de rappeler que, depuis le 1^{er} janvier 2021, la procédure de perception du précompte immobilier relève de la Région wallonne.

1. Évolution historique, administrations compétentes et utilité du RC

A. ORIGINE

Le revenu cadastral est un revenu forfaitaire attribué par l'Administration Mesures et Évaluations (anciennement Cadastre) à tout bien immobilier cadastré. Il représente en principe la valeur locative normale annuelle du bien à l'époque de référence.

Le cadastre est un des **fruits de la révolution française**. Il était la réponse aux systèmes fiscaux inégalitaires et arbitraires de l'ancien régime.

En effet, à la fin du XVIII^e siècle, la richesse foncière – c'est-à-dire la production agricole – était la principale source de revenus de la population. L'introduction du cadastre, initiée par Napoléon (afin de taxer les possessions immobilières), visait à caractériser, par types, les différentes propriétés agricoles sur la base de leur fertilité et de la valeur du produit. Il s'agit d'un « *classement abstrait* ». Pour chaque classe de chaque nature de culture (pluriannuelle), une parcelle déterminée est choisie « *pour servir de point de comparaison et être une espèce d'étalon* ». « *À l'aide des documents les plus sûrs – actes de location de préférence – est établi le tarif des évaluations, c'est-à-dire le revenu moyen des terres de chaque classe* ». En ce qui concerne les immeubles bâtis, le système était analogue¹.

Avec les *droits de succession*, il contribue à une taxation sur le patrimoine et est à l'**origine de l'éclatement**

(1) Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, Livre II, éd. Fayard, 1972, pp. 192 et s.

des grandes propriétés terriennes aux mains de la noblesse et du clergé, ceci permettant de rendre la propriété immobilière accessible à la population par une mise sur le marché de ces biens.

Sa mise en place a nécessité d'établir un relevé de tous les biens du pays par un mesurage systématique de toutes les propriétés. Ce chantier a duré plus de trente ans. Depuis l'origine du cadastre, la totalité des biens concernés ont été repris dans la documentation cadastrale. Il est intéressant de relever que cette couverture à 100% du territoire est encore absente dans de nombreux pays.

B. ADMINISTRATION EN CHARGE DE LA GESTION DU RC ET DONNÉES DONT ELLE DISPOSE

L'identification des biens immobiliers est toujours un processus essentiel de l'administration fiscale (plus spécifiquement, l'Administration « Mesures et Évaluations ») et est utilisé non seulement dans un but fiscal mais aussi juridique (notamment, pour les actes notariés).

Il convient de noter que l'ancienne administration du Cadastre et le département de l'enregistrement et des domaines ont fusionné pour former **l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale** (ci-après l'**AGDP**). Elle relève de l'autorité fédérale. Elle est, elle-même, subdivisée en quatre piliers :

- **mesures et évaluations** (anciennement « Cadastre », elle est compétente pour la détermination du parcellaire cadastral et pour la fixation du RC)² ;
- **sécurité juridique** (anciennement « enregistrement et hypothèques », elle participe à la confection du répertoire des propriétaires en assurant la mise à jour des droits et des propriétaires) ;
- **services patrimoniaux** ;
- **collecte et échanges d'informations**.

Les Régions participent à la gestion de la documentation patrimoniale par le biais de la Structure de Coordination de l'Information Patrimoniale (ci-après SCIP) créée en vertu d'un l'accord de coopération du 18 avril 2014³. La SCIP dispose d'une personnalité juridique propre. En application de l'article 13, § 1^{er}, de l'accord de coopération, le conseil d'administration

doit établir un plan stratégique triennal et un plan opérationnel annuel⁴.

L'AGDP tient ainsi **l'inventaire des parcelles cadastrales**. Ces parcelles contiennent les informations relatives aux droits réels existant. Il y a plus de 4,2 millions de parcelles cadastrales en Wallonie. Elles sont ventilées en immeubles non bâtis, en immeubles bâtis et en matériel et outillage.

Pour chaque parcelle cadastrale, il y a⁵ :

- une matrice cadastrale ;
- un code construction (pour les parcelles bâties) ;
- un code revenu.

La **matrice cadastrale** reprend dans son en-tête l'identification du contribuable (identité, adresse, droit immobilier). Le corps de la matrice mentionne les informations relatives à l'immeuble.

Pour les parcelles bâties, un **code construction** précise la consistance de l'immeuble et son équipement. Le code construction est une formule de quatorze termes⁶ :

1. Indice de classement de l'immeuble bâti, non bâti (en ventilant notamment en terrain à bâtir ou en pâture ou en bois ou en terre agricole, etc.) et en précisant pour le bâti s'il s'agit de bâtiments ordinaires (en affinant le type, par exemple maison bel étage), d'immeubles à appartements (avec ou sans ascenseur), de maisons à vocation commerciale, de bâtiments industriels, de bâtiments exceptionnels (exemples bureau, Horeca, culturel, hospitalier, etc.) ou de bâtiments divers (exemple dépendance agricole).
2. Type de construction (2, 3 ou 4 façades).
3. Nombre d'étages (à l'exclusion des caves et des combles).
4. Combles habitables (Y oui N non).
5. Année de la construction (à partir de 1931 sinon par tranche antérieure ex 1900 à 1918).
6. Année de la dernière modification physique.
7. Qualité de la construction (mineure, normale, luxueuse).

(2) Au 8 décembre 2020, l'Administration Mesures et Évaluations compte 1.111 agents (ils étaient environ 3.000 dans les années 90) : 267 niveaux A ; 493 niveaux B ; 256 niveaux C ; 95 niveaux D. Compte tenu de la technicité des processus et de l'automatisation maximale de certains processus simples, il n'y a plus de recrutements de niveaux D et très peu de niveaux C.

(3) Accord de coopération du 18 avril 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la Structure de Coordination de l'information patrimoniale, *M.B.*, 25 septembre 2014.

(4) La SCIP a été créée sous la forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. https://www.scipspi.be/sites/default/files/atoms/files/SCIP_Plan_Strat%C3%A9gique_Op%C3%A9rationnel_2019.pdf. La liste des sources authentiques dont elle dispose est consultable sur <https://www.scip-cspi.be/fr>. Cette liste doit être mise à jour, affinée et complétée chaque année.

(5) Le contenu de ces données et la manière dont elles sont conservées font notamment l'objet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux, *M.B.*, 9 octobre 2018.

(6) Code Construction « Formation indicateur expert » 2013 par Roger Moens, Inspecteur principal à l'Administration générale de la Documentation patrimoniale publié sur <http://reseaux.uvcw.be/fiscalite/files/2015/06/Lexique-code-construction.pdf>.

8. Nombre de garages, emplacements couverts et/ou parkings.
9. Chauffage central et/ou conditionnement d'air (Y oui N non).
10. Nombre de salles de bain.
11. Nombre de logements distincts.
12. Nombre de pièces d'habitation (en ce compris les locaux utilisés pour une profession libérale).
13. Surface bâtie au sol.
14. Superficie utile.

Un **code revenu** précise sur quelle base le revenu cadastral a été déterminé (indiqué par un *chiffre*) et le statut fiscal de la parcelle (indiqué par une *lettre*) :

- 1 = Immeuble non bâti ordinaire
- 2 = Immeuble bâti ordinaire
- 3 = Immeuble non bâti industriel, ou éventuellement commercial avec outillage
- 4 = Immeuble bâti industriel, ou éventuellement artisanal ou commercial avec outillage
- 5 = Matériel et outillage placés sur une parcelle non bâtie
- 6 = Matériel et outillage placés sur une parcelle bâtie

F = revenu cadastral imposable

G à X = revenu cadastral exonéré en précisant en vertu de quelle disposition fiscale

C. UTILISATION DU RC

Aujourd'hui, l'usage principal du RC est évidemment fiscal. Il permet d'attribuer un revenu fictif à des biens immobiliers qui ne sont ni loués ni exploités à des fins commerciales ou industrielles (la majorité des habitations sont occupées par leur propriétaire).

Comme nous le savons, il sert de base au précompte immobilier (impôt régional majoré d'additionnels communaux⁷ et provinciaux) mais il intervient également dans le calcul de l'impôt des personnes physiques (notamment, pour les résidences secondaires ou les biens loués et affectés par le locataire à des fins non professionnelles). Il sert de référence pour certaines réductions (maisons modestes pour les droits

d'enregistrement et pour le précompte immobilier). Il est également utilisé dans les revenus fictifs attribués à certaines professions bénéficiant d'un logement de service (concierges, par exemple) ou, plus généralement, d'un avantage de toute nature provenant d'une société, ou encore, dans les processus de différents organismes (octroi de bourses, polders et waterinques, etc.). Enfin, les revenus cadastraux servent de base à l'établissement du crédit Mainmorte au profit des communes.

2. Fixation du revenu cadastral⁸

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le siège de la matière se situe aux articles 471 et suivants du C.I.R.

Conformément à ces dispositions :

- **Il est établi un RC pour tous les biens** immobiliers **bâti**s ou **non bâti**s ainsi que pour le **matériel et l'outillage** présentant le caractère d'immeuble par nature ou par destination^{9/10}. Ainsi, font partie du domaine cadastré belge :
 - tous les fonds de terrain appartenant à des personnes physiques et des personnes morales de droit privé ainsi qu'au domaine privé des personnes morales de droit public ;
 - tous les bâtiments et leurs dépendances ;
 - le matériel et l'outillage immeuble par nature ou par destination dans les exploitations industrielles, commerciales ou artisanales.
- Par **RC**, on entend le **revenu moyen normal net d'une année**¹¹, c'est-à-dire le revenu locatif obtenu dans des conditions normales de location. Le revenu cadastral n'est donc pas forcément égal au loyer réel, même au loyer perçu effectivement à l'époque de référence. En 2020, cette époque de référence est inchangée depuis 1980 et correspond à la date du 1^{er} janvier 1975.
- Ce **RC** est **fixé par parcelle cadastrale**. À cette fin, l'AGDP procède à l'expertise selon les règles et formes fixées par le Roi¹².
- L'AGDP procède **tous les dix ans** à une **péréquation générale** des RC¹³.

(7) Le précompte immobilier représente environ 40% du budget des communes.

(8) Voy., notamment, F. GABELE et J. DE LAME, « Détermination des revenus cadastraux logements/commerces/industries », *R.G.F.*, n° 2011/7, pp. 6 et s.

(9) Art. 471, § 1^{er}, C.I.R. Pour le matériel et l'outillage, voy. F. GABELE, J. JONAS et D. TROCH, « La valorisation du matériel et outillage », *R.G.F.*, n° 2005/3, pp. 3 à 8 ; J. DE LAME, G. PIERSON et F. LAMBERT, « Réflexions sur la portée du concept cadastral "matériel et outillage" », *R.G.F.*, n° 2005/3, p. 9.

(10) La notion civile d'immeuble par destination fait néanmoins l'objet d'une précision et restriction spécifiquement fiscale. L'article 471, § 3, C.I.R. prévoit ainsi que : « Par matériel et outillage, on entend, à l'exclusion des locaux, abris et des accessoires indispensables à ces derniers, tous appareils, machines et autres installations utiles à une exploitation industrielle, commerciale ou artisanale. Toutefois, **le matériel et l'outillage qui présentent le caractère d'immeubles par destination ne sont pris en considération que s'ils sont attachés au fonds à perpétuelle demeure ou s'ils sont affectés de manière permanente au service et à l'exploitation et qu'en raison de leur poids, de leurs dimensions, des modalités de leur installation ou de leur fonctionnement, ils sont destinés à être normalement utilisés en permanence à l'endroit où ils se trouvent ou à rester stationnaires pendant leur emploi** ». Dès lors, compte tenu de cette définition, un véhicule ne peut jamais être qualifié de « matériel et outillage » susceptible de se voir assigner un revenu cadastral en matière fiscale.

(11) Art. 471, § 2, C.I.R.

(12) Art. 472 C.I.R.

(13) Art. 487 C.I.R.

La loi du 28 décembre 1990 stipulait que l'époque de référence pour l'exécution de la prochaine péréquation générale était fixée au 1^{er} janvier 1994. Cette péréquation n'a finalement pas été exécutée. **La dernière péréquation date donc de 1980.** Il a fallu cinq ans entre la récolte des données de **1975 (époque de référence)** et la mise en vigueur des nouveaux revenus cadastraux (au 1^{er} janvier 1980). Chaque contrôle du Cadastre de l'époque a déterminé les barèmes en valeurs locatives pour sa partie de territoire pour les biens ordinaires (habitations) et au sein de chaque inspection ou direction régionale (une par province) pour les bâtiments industriels et exceptionnels. La complexité de sa réalisation d'une manière classique résulte de la notification individuelle de plus de 11 millions de parcelles et l'ouverture potentielle d'un droit systématique d'autant de réclamations individuelles. Après les notifications des nouveaux revenus cadastraux en 1980, il a fallu plus de 13 années à l'Administration fédérale (alors, « nationale ») pour traiter les réclamations individuelles des citoyens.

Le mécanisme d'une péréquation systématique tous les dix ans est prévu à l'article 487 C.I.R. Néanmoins, vu l'importance des travaux et l'aspect politique impopulaire d'une telle opération, aucun ministre des Finances n'a autorisé l'application de cette disposition.

- En dehors de la péréquation générale, le C.I.R. permet des **révisions extraordinaires** ou **spéciales** des RC¹⁴.
- Enfin, entre deux péréquations, l'AGDP peut procéder à l'**évaluation** ou la **réévaluation** des **RC d'immeubles nouveaux, modifiés, reconstruits, etc.** Le nouveau RD est censé exister à partir du premier jour du mois qui suit la date de la première occupation ou location (nouvelle construction) *ou* la fin des travaux (transformation, agrandissement, etc., à la suite ou non d'un permis)¹⁵.

B. LES DIFFÉRENTES MÉTHODES DE FIXATION DU RC

Comme indiqué aux articles 477 et suivants du C.I.R., l'évaluation des revenus cadastraux se fait, schématiquement, selon **trois méthodes distinctes** à savoir :

- la valeur locative ;
- la valeur de comparaison ;
- la valeur vénale normale.

La méthode utilisée peut différer, comme nous allons le voir, **en fonction de la nature du bien** (non bâti¹⁶, bâti¹⁷, matériel et l'outillage¹⁸).

Le tableau ci-dessous permet de récapituler la situation :

Immeubles bâtis	Immeubles non bâtis	Matériel et outillage
• Sur la base de la valeur locative (de 1975) • Par comparaison (à des biens similaires) • Sur la base de la valeur vénale (de 1975) x 5,3 %	• Sur la base de la valeur locative (de 1975) • Pour les terrains industriels et commerciaux et les parcs de stationnement en plein air, sur la base de la valeur vénale (de 1975) x 5,3 %	• Valeur d'usage (c.-à-d. 30 % de la valeur d'investissement) x 5,3 %

Par ailleurs, comme cela sera développé ci-après, il conviendra d'examiner une **quatrième méthode pour les immeubles situés à l'étranger**. À cet égard, une loi vient d'être adoptée par le législateur fédéral en vue de la fixation d'un revenu cadastral pour les biens immobiliers sis à l'étranger¹⁹.

1. La valeur locative

Cette méthode, prévue à l'article 477, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du C.I.R., a été appliquée lors de la péréquation de 1975.

Le RC d'un **immeuble bâti** ordinaire, nouveau ou modifié, est le résultat de l'opération suivante :

$$\text{RC} = \text{Superficie utile} \times \text{Valeur locative/m}^2/\text{an (1975)} \times 0,6^{20}$$

Par superficie utile (en m²), on entend la surface de chaque niveau, murs compris, pondérée par un coefficient tenant compte à la fois de la perte due à une pente de toiture, au niveau (un 3^e étage vaut moins qu'un 2^e), ou encore, à l'aménagement (une cave est comptabilisée à 10%).

(14) Art. 488 à 493 C.I.R.

(15) Pour plus de détails, voy. question n° 22865 de M. B. Piedboeuf du 24 janvier 2018 (F), Q.&R., Chambre 2017-2018, 20 septembre 2017, p. 39.

(16) Art. 479 à 482 du C.I.R.

(17) Art. 477 et 478 du C.I.R.

(18) Art. 483 à 485 du C.I.R.

(19) Loi du 17 février 2021 portant modification du Code des impôts sur les revenus 1992 sur le plan des biens immobiliers sis à l'étranger, M.B., 25 février 2021.

(20) Pour tenir compte d'une réduction forfaitaire de 40% en vertu de l'art. 477, § 2, du C.I.R. (« Par valeur locative nette, on entend le revenu normal brut diminué de 40%, pour frais d'entretien et de réparations (...) »).

La valeur locative par m² par an est le loyer par m² qui pouvait être obtenu pour l'immeuble à expertiser, dans des conditions normales, au 1^{er} janvier 1975.

Pour ce faire, l'administration du Cadastre de l'époque a retenu des immeubles types dont les fiches devraient pouvoir être mises à disposition des contribuables les demandant. Ce loyer dépend²¹ :

- du type de construction (villa, appartement, maison, bureaux...);
- de la situation (de 1 à 8);
- de l'âge de la construction;
- de son confort (salle de bain et/ou chauffage central, air conditionné);
- de la qualité des matériaux (luxe, normale, médiocre);
- d'autres éléments laissés à l'appréciation de l'expert (présence d'emplacements de parking, situation de l'appartement dans l'immeuble, de l'absence de cave, etc.).

Pour la **majorité des immeubles non bâtis**, le RC est basé par comparaison aux valeurs locatives à l'hectare des terres labourables. Des échelles de RC/ha ont été établies lors de la péréquation de 1980. Le minimum est de deux euros par hectare, notamment pour les terrains inexploitable.

Pour ce qui concerne le revenu cadastral des *terrains industriels et commerciaux*, une autre méthode, examinée ci-après, est utilisée.

2. La valeur par comparaison

Pour les **immeubles bâtis**, l'AGDP recourt de plus en plus souvent à la seconde méthode prévue par l'article 477, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du C.I.R. qui est la *fixation du revenu cadastral par comparaison*. L'administration utilise, dans ce contexte, les barèmes utilisés pour des biens similaires. Le cas échéant, l'expert recherche les points de comparaison lui permettant de justifier son choix de barème.

Bien que toujours en vigueur, la méthode de la valeur locative (c'est-à-dire, la première méthode d'évaluation décrite ci-avant), n'a, dans les faits, selon le ministre des Finances, trouvé son application que durant une période proche de la dernière péréquation à savoir celle mise en œuvre dans le cadre de la loi du 19 juillet 1979²², pour la raison qu'il « *est de moins en moins possible de retrouver ces immeubles dans l'état où ils se trouvaient à l'époque de la péréquation. Aussi, l'administration utilise de plus en plus une autre méthode prévue par*

le législateur consistant à comparer les biens avec des biens de nature et de situation comparables dont le revenu cadastral est définitif. Cela signifie que l'ensemble des biens peut actuellement servir de référence et que donc la tenue d'un album de référence des biens effectivement loués en 1975 perd de son utilité. Il est certain que tous les revenus cadastraux restent basés sur les valeurs de 1975 et que l'administration est attentive à l'harmonie entre ceux-ci »²³.

L'habitude que prend l'AGDP de privilégier la méthode « par comparaison » par rapport à celle de la « valeur locative historique » pourrait être considérée comme allant à l'encontre du libellé du code qui ne retient cette méthode que de manière « supplétive ». Dès lors, selon nous, à défaut d'apporter la preuve que la méthode de la valeur locative historique ne peut pas s'appliquer dans chaque cas d'espèce, l'AGDP pourrait se voir reprocher de réaliser une forme de « péréquation larvée ». En effet, si l'AGDP utilise pour toute nouvelle construction ou rénovation, des revenus cadastraux devenus définitifs et la plupart du temps récents, elle pourrait privilégier des données actualisées de manière continue plutôt que celles censées refléter la réalité de 1975. Il ne faut dès lors pas s'étonner que certains contribuables persistent à demander la production des documents des « immeubles types » de référence de 1975 à la base de la valeur locative historique. Pour éviter cette discussion, l'article 477 du C.I.R. devrait peut-être, *de lege ferenda*, être reformulé comme suit : « *En dehors d'une péréquation, le revenu cadastral est établi par comparaison* ».

3. La valeur vénale

Bien qu'il représente en principe une valeur locative, le législateur a prévu de pouvoir fixer le revenu cadastral sur la base de la valeur vénale en appliquant un taux de 5,3%. Cette méthode s'apparente à l'estimation par application d'un taux de capitalisation sur l'investissement.

Cette méthode est donc le résultat de l'opération suivante :

$$\text{RC} = \text{Valeur vénale (1975)} \times 5,3\%^{24}$$

Elle s'applique **aux terrains industriels et commerciaux**. Il y a donc une grande différence de RC entre un bien non bâti évalué sur la base des échelles à l'hectare (cfr la méthode de la valeur locative) et un bien non bâti industriel ou commercial évalué sur la base de la valeur vénale (1975) x 5,3%.

(21) L'Administration a mis au point un programme informatique permettant de déterminer les différentes valeurs au m² de superficie utile. Il s'agit du programme CADBUILD qui prend en considération la multiplication des barèmes existants.

(22) Loi du 17 juillet 1979 modifiant le Code des impôts sur les revenus et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en matière de fiscalité immobilière, M.B., 22 août 1979.

(23) Question de M. B. Piedboeuf du 26 octobre 2016 (F), Q.&R., Chambre, 2017-2018, 17 mai 2018, p. 315.

(24) Taux d'intérêt des emprunts d'État de l'époque.

Cette méthode est également utilisée pour la grande majorité des immeubles bâtis industriels et exceptionnels.

La valeur vénale est obtenue en cumulant la valeur vénale du terrain (comme pour les terrains industriels) et du bâtiment.

À noter que l'article 478, alinéa 2, du C.I.R. mentionne que « [l]a valeur vénale normale est déterminée d'après les procédés suivis en pareil cas par les experts en immeubles ».

Or, la valeur qui est retenue par l'Administration est celle du coût des constructions et, dès lors, la valeur d'utilisation (sur la base de barèmes des prix par m² établis en 1955 et mis à jour en 1975), à laquelle on applique un abattement forfaitaire de 30% pour les biens industriels et commerciaux et, exceptionnellement, de 50% pour les biens à affectation unique (hôpital, église, école, sport, etc.).

Cette valeur dépend du type de construction, de la superficie et du nombre de niveaux ; de l'ossature (légère ou lourde) ; des matériaux (murs-hourdis-toiture) ; de l'isolation ; de la hauteur utile et de la portée ; de la finition ; de l'équipement (sanitaires, chauffage, air conditionné...) ; de la vétusté (matérielle et/ou économique)²⁵.

Pour le **matériel et outillage**, l'article 483 du C.I.R. prévoit que le RC est fixé en appliquant le **taux de 5,3% à la valeur d'usage** (c'est-à-dire : 30% de la valeur d'investissement²⁶).

Par matériel et outillage, on entend, « à l'exclusion des locaux, abris et des accessoires indispensables à ces derniers, tous appareils, machines et autres installations utiles à une exploitation industrielle, commerciale ou artisanale »²⁷. Dans ce contexte, les immeubles par nature qui n'étaient ni terrains ni bâtiments se sont vu attribuer un revenu cadastral. Pour éviter une discrimination entre immeubles par nature et par destination, l'arrêté de 1955²⁸ a également soumis les immeubles par destination à allivrement cadastral pour autant : qu'ils soient pondéreux ; autres que des biens utilisés pour le transport ; autres que des meubles de bureaux ; que le propriétaire du bâtiment et de l'immeuble par destination, autre que par incorporation, soit le même.

À noter qu'ici, contrairement aux bâtiments, **la valeur d'investissement du matériel et outillage n'est donc pas ramenée à celle de 1975**. Dès lors, du matériel et outillage investi en 2020 aura un revenu cadastral

basé sur sa valeur actuelle (et donc, plus élevé) et non sur la valeur de 1975, contrairement aux autres biens immeubles. Dès lors, plus le temps passe sans péréquation cadastrale, plus le différentiel de revenu cadastral entre matériel et outillage et immeuble bâti s'accroît.

Il convient de noter que le matériel et l'outillage n'est plus soumis à précompte immobilier en Région bruxelloise ; en Flandre et en Wallonie non plus pour autant qu'il soit postérieur à une certaine date. Ainsi, à la suite du Plan Marshall de 2006, le matériel et outillage est exonéré de précompte immobilier en Région wallonne pour autant que son acquisition soit à l'état neuf et postérieure à 2005. Les communes reçoivent une compensation budgétaire pour cette perte de recettes. L'exonération vise à soutenir principalement les nouveaux investissements industriels en Wallonie.

4. La valeur d'un bien immobilier sis à l'étranger

En matière d'impôt des personnes physiques, le contribuable résident belge, personne physique, qui est propriétaire d'un immeuble à l'étranger est tenu de le déclarer. Cet immeuble n'est, en principe, pas imposé effectivement en Belgique (en raison de la mise en œuvre des conventions préventives de la double imposition), mais son revenu intervient pour déterminer le taux d'imposition moyen applicable aux autres revenus taxables du contribuable. Le montant qui doit être pris en considération était, en résumé, soit la valeur locative nette (c'est-à-dire une estimation du loyer annuel moyen que le propriétaire pourrait tirer de ce bien s'il était donné en location), soit le montant total net du loyer et des avantages locatifs perçus de cet immeuble s'il est loué.

Ce régime fiscal a fait l'objet de plusieurs condamnations par la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière estimant que la législation belge actuelle assure une différence de traitement qui est constitutive d'une violation du principe de libre circulation des capitaux (les Belges qui possèdent une résidence secondaire à l'étranger, qu'ils la mettent ou non en location, doivent payer des impôts sur la base de la valeur locative de ce bien, alors que les Belges qui ont une résidence secondaire en Belgique supportent un impôt calculé sur la base du revenu cadastral (indexé et majoré de 40%) sous-évalué puisque datant de 1975).

À défaut d'avoir modifié sa législation en la matière, la C.J.U.E. vient de condamner de nouveau la Belgique en lui infligeant, cette fois, une amende de 2 millions

(25) L'administration a mis au point un programme de calcul de ces valeurs par m² de surface utile appelée EASYVAL (F. GABELE et J. DE LAME, *op. cit.*, p. 10).

(26) 70% représentant une déduction unique pour amortissement.

(27) Art. 471, § 3, C.I.R.

(28) Art. 9 de l'arrêté royal du 17 août 1955 relatif à la conservation du cadastre et aux expertises parcellaires.

d'euros et une astreinte de 7.500 EUR par jour de non-conformité, en raison de son manquement à adapter sa législation en la matière²⁹.

À la suite de cette condamnation, le ministre fédéral des Finances a déposé, le 28 janvier 2021, à la Chambre, un projet de loi permettant d'octroyer à tout immeuble situé à l'étranger un revenu cadastral forfaitaire³⁰. La loi vient d'être adoptée par le législateur fédéral³¹.

Cette méthode, applicable uniquement pour les biens bâtis³², s'appuie sur la **valeur vénale actuelle ramenée à une valeur vénale de 1975** par un facteur de correction unique déterminé sur la base des emprunts OLO. À cette valeur vénale équivalente en 1975 est ensuite appliqué le taux de 5,3% pour obtenir le revenu cadastral (application de la 3^e méthode). Le facteur de correction pour 2020 est de 15,036 (nouvel alinéa 3 de l'article 478 C.I.R.). Cela donne la formule suivante :

$$\text{Valeur vénale du bien} / 15,036 \times 5,3\%$$

Dès lors, un bien bâti sis à l'étranger, et acquis avant le 1^{er} janvier 2021, se verra octroyer un revenu cadastral égal à $100/15,036 \times 5,3\%$ soit **0,352487% de la valeur vénale normale** (à savoir, la valeur estimée que le bien a sur le marché immobilier en 2020)³³.

Pour un bien bâti acquis ou construit à partir du 1^{er} janvier 2021, un revenu cadastral sera fixé en partant de la valeur du bien au moment de l'acquisition ou construction multipliée par le facteur de correction de l'année d'acquisition ou de construction, tel qu'il sera fixé annuellement en vertu du nouvel article 478, alinéa 3, du C.I.R.

À noter que, pour la fixation de la valeur vénale des immeubles « belges », c'est-à-dire situés en Belgique (*cfr* ci-avant), c'est le coût de construction en 1975 qui est pris en considération. Tandis que pour les biens bâtis à l'étranger ce sera la valeur que le bien a sur le marché au moment de sa cadastration, corrigé à la baisse en vue de tenir compte de l'évolution des prix entre 1975 et 2020.

Enfin, les revenus cadastraux des biens sis à l'étranger seront indexés et majorés de 40% comme c'est le cas pour les revenus cadastraux de biens belges

déclarés à l'IPP, et ce pour le calcul de la base taxable à l'IPP.

C. LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES (HYPOTHÈSES) DE DÉTERMINATION DU RC

Pour rappel, la compétence relative à la détermination du revenu cadastral demeure dans les mains de l'autorité fédérale. Dès lors, la discussion portant sur la péréquation ou d'autres adaptations des revenus cadastraux et les options qui en ressortiraient devront nécessairement impliquer le législateur et le gouvernement fédéraux.

Le RC sert de base d'imposition pour le précompte immobilier régionalisé, mais il est aussi mobilisé, comme base principale d'imposition, dans le cadre de l'IPP et demeure, partant, un élément important de la législation fiscale fédérale.

Les Régions sont compétentes vis-à-vis de la base d'imposition du précompte immobilier. Elles ne peuvent néanmoins pas modifier le revenu cadastral fédéral (art. 4, § 2, de la LSF), compte tenu de l'usage de celui-ci non pas seulement par les régions mais aussi par l'autorité fédérale. Pour autant, les Régions, dont la Région wallonne, pourraient décider de remplacer le RC comme base d'imposition du précompte immobilier par une autre valeur (valeur locative, loyers réels, valeur de rendement, etc.) ; mais pareille réforme est susceptible d'engendrer des coûts de gestion et une charge de travail supplémentaire pour les autorités et administrations régionales concernées, assez proche d'ailleurs des coûts et charges découlant d'une péréquation cadastrale générale³⁴. Tout dépend bien entendu de la valeur de remplacement du RC qui serait finalement retenue.

Quoi qu'il en soit, actuellement, les RC sont déterminés par l'Administration Mesures et Évaluations du SPF Finances, ce sur la base de plusieurs procédures et méthodes que nous examinons ci-après.

1. La péréquation générale

Comme indiqué ci-avant, une péréquation générale est prévue, en principe, tous les dix ans. La dernière péréquation a toutefois été réalisée en 1980 en vertu d'une loi du 19 juillet 1979³⁵ et a pris pour référence les valeurs de 1975. En effet, la péréquation automatique

(29) C.J.U.E., 12 novembre 2020, C-842/19, *Commission européenne c. Belgique*.

(30) *Doc. parl.*, Chambre, 20190-2020, n° 55-162/01.

(31) Loi du 17 février 2021 portant modification du Code des impôts sur les revenus 1992 sur le plan des biens immobiliers sis à l'étranger, *M.B.*, 25 février 2021.

(32) Le revenu cadastral des immeubles non bâtis situés à l'étranger sera fixé forfaitairement sur la base de l'échelle de 2 EUR/hectare, soit le minimum utilisé pour les biens immobiliers non bâtis situés en Belgique, et ce peu importe leur situation à l'étranger.

(33) Ainsi, un bien qui, en 2020, vaut 200.000 EUR aura donc un revenu cadastral de $200.000 \text{ EUR} / 15,036 \times 5,3\% = 704 \text{ EUR}$.

(34) Question n° 4 de M. E. De Bock du 9 mars 2020, Q.&R., Parlement Région de Bruxelles-Capitale, 2019-2020, p. 17.

(35) Loi du 17 juillet 1979 modifiant le Code des impôts sur les revenus et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en matière de fiscalité immobilière, *M.B.*, 22 août 1979.

a été postposée par une loi du 28 décembre 1990³⁶. Cette dernière stipulait que l'époque de référence pour l'exécution de la prochaine péréquation générale était fixée au 1^{er} janvier 1994. Cette péréquation n'a finalement pas été mise en œuvre. Il était en effet risqué pour les responsables politiques fédéraux de faire procéder à la révision générale d'une valeur servant principalement de base d'imposition pour un impôt, le précompte immobilier, dont les recettes bénéficient exclusivement aux Régions, aux communes et aux provinces. Les différents ministres qui se sont succédé au département des Finances craignaient qu'une telle opération puisse équivaloir à une forme de « suicide politique ». Dès lors il est peu plausible qu'une nouvelle péréquation cadastrale générale, similaire à celle de 1980, soit réalisée, d'autant que pareille démarche nécessiterait des ressources humaines importantes, alors qu'au cours des dernières années le SPF Finances (dont les départements concernés) a plutôt réduit le nombre des membres du personnel.

Néanmoins, il y a lieu de noter que le ministre fédéral des Finances, en réponse à une question parlementaire, a indiqué que « *L'Administration Mesures et Évaluations de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale a présenté une analyse sur la faisabilité d'une péréquation générale des revenus cadastraux (...). Selon l'Administration, il existe différentes alternatives. Une étude approfondie est une étape indispensable pour pouvoir éventuellement valider une méthode d'implémentation. L'étude en question est toujours en cours et sera finalisée dans le courant de l'année 2021* »³⁷.

Sur la base des informations actuellement disponibles, il s'agirait d'indexer et de revoir les revenus cadastraux par zone et par type sur le fondement d'un modèle mathématique. Cette méthodologie permettrait de prévenir une accumulation future des réclamations individuelles, dès lors qu'une telle méthode n'impliquerait pas de contrôle systématique de l'état des biens.

2. Les révisions extraordinaires

En dehors des péréquations générales, il peut être procédé, conformément à l'article 488 du C.I.R., dans une commune ou une division cadastrale de commune, à une révision extraordinaire des RC des immeubles bâtis et/ou non bâtis, lorsque des fluctuations importantes de la valeur locative des immeubles le justifient³⁸.

Pour ce faire, la procédure est similaire à celle prévue pour une péréquation générale (art. 489 C.I.R.).

Il s'ensuivrait une forte variation des revenus cadastraux pour les immeubles concernés. Or ces revenus cadastraux seraient augmentés pour l'immense majorité des parcelles cadastrales. Ces revenus majorés seraient soumis aux additionnels communaux, mais aussi provinciaux. En principe, ces derniers ne changeraient pas à la suite d'une révision survenue uniquement sur le territoire d'une seule commune. Pour les édiles politiques locaux, une opération de révision extraordinaire des RC présente un risque politique à ce point élevé qu'il n'est pas étonnant de constater que cette procédure n'a quasi jamais été mise en œuvre (à notre connaissance, une seule fois en Wallonie).

3. Les révisions spéciales

Par ailleurs, sur la base de l'article 491 du C.I.R., une révision spéciale du RC peut être décidée par le SPF Finances (l'AGDP) ou sollicitée par un bourgmestre ou un contribuable lorsque, par suite de circonstances nouvelles et permanentes – indépendantes de la volonté du propriétaire (force majeure, travaux ou mesures ordonnées par une autorité publique, fait de tiers) – et en dehors de toute modification à l'immeuble – il existe entre le RC et la valeur locative normale nette (telle qu'elle aurait été établie si les circonstances précitées avaient existé à l'époque où il a été établi, en l'occurrence en 1975), une différence, en plus ou en moins, de 15% au minimum. Cette procédure ne vaut que pour le RC des immeubles bâtis. Les révisions spéciales sont faites selon une méthode sommaire en appliquant aux revenus cadastraux existants le pourcentage de l'augmentation ou de la diminution subie par les valeurs locatives normales nettes (art. 492 C.I.R.).

On insiste sur ce que cette révision ne s'applique pas en cas de travaux réalisés sur l'immeuble (accroissement des éléments de confort, par exemple).

4. Les évaluations et réévaluations des revenus cadastraux – Informations à disposition de l'AGDP

Les revenus cadastraux sont déterminés par l'Administration Mesures et Évaluations (anciennement Cadastre) sur la base de plusieurs processus :

(36) Loi du 28 décembre 1990 relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales, M.B., 29 décembre 1990 (art. 30).

(37) Question n° 248 de M. S. Matheï du 5 mars 2020, Q.&R., Chambre, 2019-2020, 20 avril 2020, p. 91.

(38) « *La révision extraordinaire peut être ordonnée d'office par le ministre des Finances. Elle doit l'être si la demande motivée en est faite par le bourgmestre de la commune ou par un groupe de contribuables possédant au moins 1/10^e du nombre total des parcelles de la ou des catégories visées dans la demande, situées dans la commune ou division cadastrale de commune. La demande est considérée comme motivée quand elle est appuyée d'un relevé mentionnant au moins 1 p.c. des parcelles de la ou des catégories visées dont la valeur locative normale nette au 1^{er} janvier de l'année de la demande est supérieure ou inférieure d'au moins 15 p.c. au revenu cadastral* » (art. 490 C.I.R.).

1. Processus des mutations physiques

On entend par mutations physiques celles mentionnées aux articles 487, § 1^{er} et 494 du C.I.R. Il s'agit globalement des modifications physiques à la nature du bien, c'est-à-dire, les transformations³⁹, agrandissements, nouvelles constructions, changements de nature, démolitions, etc. On compte entre 150.000 et 200.000 mutations physiques par an. Ce processus demande environ 450 ETP au sein de l'administration.

Ce processus se déroule en blocs d'activité :

- a. *La recherche des modifications.* Les communes sont responsables de la communication au cadastre fédéral des modifications survenues aux propriétés (A.R. 30 juillet 2018, art. 9)⁴⁰. En Flandre, l'administration fédérale récupère les permis d'urbanisme via les services web de la Région flamande (*Omgevingsloket*). Un projet similaire est en cours avec la Région de Bruxelles-Capitale (fin prévue en 2021) et un projet identique est attendu avec la Région wallonne. Cette distribution des informations est problématique avec certaines communes qui ne communiquent pas ou peu les informations. En Région wallonne, la majorité des communes communiquent des plans papier alors que ceux-ci existent sous une forme numérique. Le processus de digitalisation en cours au sein de la Région wallonne devrait améliorer considérablement la situation. Certaines communes prennent des initiatives pour répertorier également les changements qui ne font pas l'objet d'un permis d'urbanisme mais qui ont un impact sur le revenu cadastral (présence de chauffage, de salles de bain, etc.).
- b. *La recherche et le contrôle des déclarations.* Il ne suffit pas de revoir un permis d'urbanisme pour revoir le revenu cadastral. Il faut encore que les travaux de transformations soient achevés ou que la nouvelle construction soit occupée ou louée. Le contribuable est tenu légalement d'introduire à l'administration fédérale une déclaration signalant ces faits (art. 473 et 494 C.I.R.)⁴¹. La déclaration doit être faite dans les **trente jours** de l'événement. Peu de contribuables font cette déclaration de manière spontanée et l'administration adresse régulièrement un courrier rappelant aux intéressés cette obligation. Éventuellement, un contrôle sur le terrain est effectué en fonction d'une gestion des risques établie

par l'administration. Des amendes pour déclaration tardive ou absence de déclaration sont prévues sur la base de l'article 445 du C.I.R.

- c. *L'expertise.* Les agents de l'administration fédérale établissent la documentation d'expertise sur la base des plans et fixent le revenu cadastral. S'il apparaît une incohérence entre la documentation existante et les plans, ou que les plans sont insuffisants pour l'expertise, l'expert peut effectuer une visite du bien. En cas de refus d'accès, l'expert peut faire valoir les dispositions de l'article 476 du C.I.R. L'expert met à jour la base de données de la documentation patrimoniale.
- d. *La notification du RC.* L'article 495 C.I.R. prévoit que tout RC nouvellement établi doit être notifié au contribuable. Cette notification ouvre la possibilité d'une réclamation (processus des réclamations).

2. Processus des mutations juridiques

Par mutations juridiques, on entend tous les changements dans les droits de propriété sur les parcelles cadastrales. Ce processus demande environ 320 ETP au sein de l'administration. Le processus est divisé en trois grandes étapes :

- a. *PRECAD.* Lorsqu'une nouvelle parcelle doit être créée, le notaire ou le géomètre doit demander un nouvel identifiant cadastral (numéro parcellaire réservé) en déposant un plan de délimitation permettant avec certitude de pouvoir délimiter la nouvelle parcelle. Dans son acte, le notaire doit utiliser cet identifiant dans son acte.
- b. *L'Administration Sécurité Juridique* enregistre les actes et met à jour les droits sur les parcelles.
- c. *L'Administration Mesures et Évaluations cadastre* les nouvelles parcelles réservées sur lesquelles des droits ont été ajoutés. Si nécessaire, un mesurage est effectué pour redresser des erreurs éventuelles (mesurage effectué par le Centre Mesurages et Photogrammétrie de l'Administration Mesures et Évaluations).

3. Processus de traitement des réclamations

Chaque RC notifié ouvre la possibilité d'une réclamation. Si aucun accord ne peut être trouvé, les parties ont la possibilité de s'en remettre à un arbitre (ou

(39) Selon l'article 494, § 2, C.I.R., on qualifie de « modifications notables » du bien immeuble :

- celles qui sont susceptibles d'entraîner une augmentation ou une diminution du RC afférent soit à une parcelle bâtie, soit à du matériel ou de l'outillage, à concurrence de 50 EUR ou plus ou, tout au moins, à concurrence de 15% du revenu existant ;
- les réunions ou divisions de parcelles bâties ou de matériel et outillage, les changements de limites entre parcelles, ainsi que tout changement au mode d'exploitation, toute transformation, amélioration, détérioration ou dépréciation des immeubles non bâtis et toute modification de leur contenance.

(40) A.R. du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux, *M.B.*, 9 octobre 2018.

(41) Le propriétaire (ou titulaire du droit réel de jouissance) d'un bien immeuble est tenu de déclarer spontanément à l'AGDP (art. 473 C.I.R.) :

- l'occupation ou la location, si celle-ci précède l'occupation, des *immeubles nouvellement construits ou reconstruits* ;
- l'achèvement des travaux des *immeubles bâtis modifiés* (la modification doit être notable : transformation, agrandissement) ;
- le changement au mode d'exploitation, la transformation ou l'amélioration des *immeubles non bâtis* ;
- la mise en usage de *matériel ou d'outillage nouveaux ou ajoutés*, ainsi que la modification ou la désaffectation définitive de *matériel ou d'outillage*.

trois arbitres) pour décider du revenu cadastral. Ce processus nécessite environ 100 ETP.

4. Processus de contrôle de qualité

Une série de critères sont régulièrement établis afin de contrôler systématiquement les données. Il peut s'agir d'incohérences entre des données contradictoires (surface au plan cadastral et à la matrice, RC incohérent selon le modèle mathématique, etc.). Ce processus croît chaque année et demande de plus en plus de ressources bien qu'il soit raisonnable de penser que son impact sera à terme positif non seulement sur la qualité des données mais aussi sur le fonctionnement des autres processus.

L'AGDP dispose donc, pour accomplir sa tâche, de **différentes sources d'information**, principalement trois, pour examiner si le RC est toujours d'actualité pour un bâtiment existant ou pour fixer celui d'un nouveau bâtiment :

- l'information provenant des services de l'urbanisme par l'intermédiaire du programme URBAIN ;
- les données récoltées par les indicateurs experts des communes (*cf* ci-après) ;
- les données de l'enregistrement en cas de cession d'un immeuble bâti ou de toute mutation juridique.

a. Renseignements fournis par les communes

Les **communes sont responsables** de la **communication** à l'administration fédérale des **modifications survenues aux propriétés**. Ainsi, sur la base de l'article 9 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018⁴², il est précisé, à l'attention des communes, que :

« Les administrations communales renseignent les changements survenus dans les propriétés sises sur leur territoire, par suite :

1° de nouvelle construction, reconstruction totale ou partielle, exhaussement, agrandissement, démolition totale ou partielle et détérioration notable de bâtiments ;

2° chaque modification dont ils ont connaissance dans le cadre de la législation sur l'urbanisme ;

3° de modifications aux routes, chemins, sentiers, canaux ;

4° de redressement des rivières et des ruisseaux ;

5° d'imposition des propriétés autrefois non imposables et d'exonération des propriétés auparavant imposables ;

6° de toute modification jugée notable au sens de l'article 494, § 2 C.I.R.⁴³ ».

Si le rôle des communes en matière de cadastre est crucial, il n'en reste pas moins que **c'est l'AGDP (du SPF Finances) qui est habilitée, en vertu de l'article 475 du C.I.R., à exiger :**

- du contribuable (ainsi que des locataires éventuels) la production de tous renseignements utiles à la détermination du RC ainsi que la communication, sans déplacement, des livres et documents susceptibles de permettre de vérifier l'exactitude des renseignements fournis ;
- des services, établissements et organismes publics, ainsi que des géomètres-experts (dans l'exercice légal de leurs activités protégées), la production sans frais d'une copie complète des plans et documents y annexés dont ils disposent et qui peuvent être utiles pour la tenue à jour des plans cadastraux.

Par ailleurs, en vertu de l'article 476 du C.I.R., les agents communaux peuvent « accompagner » les fonctionnaires de l'AGDP lors des visites domiciliaires⁴⁴.

Quant aux ministres fédéraux des Finances, qui se sont succédé au fil du temps, ils ont encouragé, au travers de réponses à des questions parlementaires⁴⁵, les communes à interroger les propriétaires et à fournir à l'AGDP toute information susceptible d'entraîner une révision du revenu cadastral.

Il s'ensuit que si les communes peuvent et même doivent informer l'AGDP de toute évolution justifiant une révision du RC, seule l'AGDP est en droit de mettre en œuvre des pouvoirs d'investigation vis-à-vis des contribuables concernés. Ce qui signifie que les communes n'ont aucun pouvoir de contrainte en la matière. Rien n'oblige donc un citoyen à répondre à une demande de renseignements de sa commune quant aux caractéristiques de son immeuble, sauf pour la commune à s'appuyer sur une autre législation que celle relative au cadastre. Reste aux communes, qui soupçonnent que des améliorations ont été apportées à un bien immobilier, à en informer l'AGDP qui, à

(42) A.R. du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux, *M.B.*, 9 octobre 2018.

(43) Pour rappel, l'article 494, § 2, du C.I.R. précise que : « (...) sont considérées comme modifications notables : 1° celles qui sont susceptibles d'entraîner une augmentation ou une diminution du revenu cadastral afférent soit à une parcelle bâtie, soit à du matériel ou de l'outillage, à concurrence de 50 EUR ou plus ou, tout au moins, à concurrence de 15% du revenu existant (...) ».

(44) Un arrêté royal du 10 octobre 1979 (*M.B.*, 13 octobre 1979) décrit, en outre, le rôle de l'indicateur-expert communal qui est chargé de collaborer avec le cadastre pour la fixation des revenus cadastraux.

(45) Voy., notamment, question n° 248 de M. S. Matheï du 5 mars 2020, *Q.&R.*, Chambre, 2019-2020, 20 avril 2020, p. 91 ; question n° 203 de M. E. Burton du 10 février 2020, *Q.&R.*, Chambre, 2019-2020, 24 mars 2020, p. 190 ; question de M. B. Piedboeuf du 22 octobre 2019, *Q.&R.*, Chambre, 2019-2020, 22 octobre 2019, p. 16 ; question n° 51 de M. B. Piedboeuf du 26 septembre 2019, *Q.&R.*, Chambre, 2018-2019, 25 octobre 2019, p. 103.

son tour, pourra envoyer le questionnaire *ad hoc* à ce propriétaire.

En vue de permettre aux communes d'être réellement opérationnelles dans ce cadre, il serait peut-être opportun de compléter l'article 475 du C.I.R. 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.

- b. Modification notable : *quid* des commerces réaffectés en logements ?

Il arrive que des rez-de-chaussée commerciaux soient transformés en logements. À cette occasion, le propriétaire demande une révision à la baisse du RC. L'AGDP ne l'accepte que si l'on a procédé à des travaux entraînant la perte du caractère commercial de cette parcelle cadastrale.

Le ministre des Finances a ainsi précisé que : « *En ce qui concerne les immeubles de commerce, la réévaluation est opérée au cas par cas, sur la base des caractéristiques de l'immeuble concerné. Les modifications doivent porter sur des éléments intrinsèques du commerce : l'aile d'accès à la clientèle, l'espace du magasin où s'exerce le commerce, les équipements techniques éventuels tels que frigos de boucherie, étales en maçonnerie, supports de machines en acier, etc.*

La subsistance ou non d'une vitrine est, à elle seule, insuffisante. En effet, c'est l'ensemble des travaux qui guident l'expert pour constater si, de façon durable et permanente, les fonctionnalités commerciales ont disparu au profit d'un immeuble d'habitation caractérisé. En cette matière, il faut savoir que les aménagements légers ne sont pas déterminants pour réévaluer le revenu cadastral d'un bien, surtout s'il garde manifestement le potentiel d'une surface commerciale qui pourrait rapidement être mise en service, par exemple à l'issue d'une location ou d'une vente »⁴⁶.

5. Droits du contribuable : réclamation

L'article 495 du C.I.R. prévoit que tout RC nouvellement établi, révisé, évalué ou réévalué doit être notifié (en principe) au contribuable. Cette notification ouvre la possibilité d'une réclamation (processus des réclamations). L'AGDP a rappelé dans ses FAQ, la procédure à suivre en cas de réclamation contre un revenu cadastral. Nous y renvoyons ici ; elles sont consultables sur le site internet du SPF Finances⁴⁷.

3. Approche critique et réflexions en cours

Les réflexions qui suivent sont le reflet de diverses préoccupations souvent émises lorsqu'est abordée la question de l'avenir et du rôle des revenus cadastraux.

A. DIFFICULTÉ D'ÉVALUER DES BIENS ACTUELS PAR RAPPORT À UN MARCHÉ LOCATIF DE 1975

1. Notification de valeurs de 1975 au contribuable

Les revenus cadastraux sont notifiés au contribuable afin de l'informer et de lui permettre, éventuellement, de marquer son désaccord. Il est extrêmement difficile d'expliquer à un contribuable que son bien construit en 2020 aurait pu être loué à un tel montant en 1975, la difficulté se marquant encore davantage pour les contribuables qui n'étaient pas nés à cette date.

2. Évaluation de biens neufs dans des zones où il n'existe pas de référence en 1975

Pour évaluer un bien situé dans une zone où aucune référence de 1975 n'est disponible, on recourt à la méthode de comparaison avec des biens similaires dans le voisinage et dont le revenu cadastral est définitif. Cette méthode est cependant parfois difficile à appliquer et peut même entraîner des incohérences dans des zones nouvelles qui se rejoignent.

Exemple 1 : imaginons un nouveau lotissement aménagé à côté d'une zone de valeur basse en 1975, l'expert va attribuer la même valeur basse à ce lotissement. Un autre lotissement est aménagé à côté d'une zone à valeur élevée en 1975, l'expert lui attribue une valeur élevée. Mais si les deux nouveaux lotissements se rejoignent, des biens très proches et probablement semblables auront des valeurs différentes à la limite entre les deux lotissements.

Exemple 2 : le building (de luxe) UpSite à Bruxelles a été construit dans les anciens quartiers industriels considérés comme un chancre en 1975. Les contribuables ont exigé les valeurs de référence en 1975 et aucun bien comparable n'existe dans la commune.

3. Expertise de biens construits avec des techniques n'existant pas en 1975

Les techniques de construction ont fortement évolué et certains biens n'ont aucun équivalent en 1975.

Exemple 1 : une maison passive sera évaluée comme une maison en 1975 avec tout le confort. Il se peut

(46) Question n° 19992 de M. B. Piedboeuf du 20 septembre 2017, Q.&R., Chambre, 2016-2017, 20 septembre 2017, p. 5.

(47) <https://finances.belgium.be/fr/node/3258>.

donc que deux maisons voisines (une maison construite en 1975 et une maison passive construite en 2020) aient un RC fort semblable alors que sur le marché actuel, ces biens ont des valeurs différentes.

Remarque : cette « incohérence » est en réalité un avantage de fait pour les nouvelles constructions.

Exemple 2 : un bien industriel est actuellement construit avec des méthodes n'existant pas en 1975 et avec un coût nettement inférieur à celui imposé par les anciennes techniques de construction. L'application de barèmes de construction anciens sur un immeuble transformé aura pour conséquence que son revenu cadastral sera différent et peut-être plus élevé que celui d'un immeuble entièrement neuf.

4. Évolution du marché au sein d'une commune

Les références de 1975 tiennent compte de la situation des biens au sein d'une commune. Certains quartiers sont situés dans des zones à forte valeur et d'autres non. Mais ces différences de valeurs entre quartiers existantes en 1975 ne sont plus les mêmes aujourd'hui.

Exemple 1 : certains quartiers en périphérie étaient à valeur basse en 1975 par rapport au centre urbain alors qu'ils sont aujourd'hui les quartiers recherchés, tandis que le centre urbain s'est dégradé. Malheureusement, les revenus cadastraux restent établis en fonction de ces valeurs de 1975. Une villa en périphérie dans un quartier calme et recherché peut donc avoir un revenu cadastral plus bas qu'un immeuble de même volume au centre-ville dans un quartier qui s'est dégradé.

Exemple 2 : les petits commerces des centres villes ne trouvent plus d'amateurs et dans certains centres, ils sont loués comme habitation. Pourtant les revenus cadastraux sont établis sur la base des valeurs locatives des commerces et sont plus élevés que les immeubles voisins évalués en habitation (cfr aussi ci-après).

5. Panneaux solaires et travaux d'isolation

Les panneaux solaires n'existaient pratiquement pas en 1975 et le fait qu'une maison soit correctement isolée n'a pas été repris comme un critère ayant un impact sur la valeur locative en 1975 (cfr aussi ci-après). On n'en tient donc pas compte dans le calcul du revenu cadastral. Par contre, une maison rénovée sera réévaluée et on va considérer que, même sans disposer d'un chauffage central (critère important en 1975), son équipement fournit un confort suffisant pour que cette maison soit évaluée comme une maison avec confort (équivalent à une maison avec chauffage central en 1975). Donc une maison avec confort, à laquelle on ajoute des panneaux

solaires ou qu'on isole, ne verra pas son RC être réévalué mais le RC d'une maison sans confort sera bien réévalué si elle est rénovée (avec ou sans panneaux).

B. DIFFICULTÉS SUITE À L'UTILISATION PAR LES EXPERTS DE BARÈMES FIXÉS PAR COMMUNE

1. Manipulation manuelle

L'on attribue aux experts des zones de plus en plus grandes. Un expert doit donc manipuler de nombreux barèmes et le risque d'erreurs est présent. De même, plusieurs experts peuvent évaluer des biens sur des zones de communes et le choix d'un expert pour l'interprétation de certains critères peut s'écarter du choix de ses collègues.

2. Multiplicité des barèmes

Il existe des milliers de barèmes et la cohérence qui était assurée en 1975-1980 est remise en question avec le développement de l'urbanisation. Par exemple, les barèmes de Namur ville sont nettement supérieurs à ceux de Jambes alors que des immeubles comparables ont été construits sur les deux rives de la Meuse.

Pour les biens industriels, le nombre de barèmes est trop important et certains prévoient en outre des marges (par exemple, de 30 à 50 euros par m²) ce qui provoque un manque de cohérence dans leur utilisation. Un récent projet de digitalisation de ces derniers a démontré qu'il était impossible d'importer et de simplifier les barèmes utilisés dans les expertises existantes car le graphique des semis des prix unitaires utilisés était trop dispersé.

C. LE RC SERT COMME BASE TANT AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER QU'À L'IPP

Comme indiqué précédemment, le RC a des implications fiscales diverses et sert notamment de base imposable (après indexation) pour le calcul du précompte immobilier, ainsi que, dans la plupart des cas, pour l'établissement de l'IPP enrôlé sur les « revenus des biens immobiliers ».

Le calcul du précompte immobilier régional sur la base du RC indexé⁴⁸ et l'ajout des centimes additionnels communaux et provinciaux (ou d'agglomération dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale), font qu'actuellement, dans beaucoup d'endroits, le montant du précompte immobilier est fort proche, voire supérieur, à celui du RC tout court.

Par ailleurs, le RC indexé sert aussi de base à la taxation des revenus immobiliers à l'IPP pour les immeubles donnés en location à titre privé et les résidences

(48) Le taux d'indexation pour 2020 est de 1,8492.

secondaires⁴⁹. Dans ce cas, il est non seulement indexé mais également majoré, le cas échéant, de 40%. Pour les immeubles bâtis donnés en location à des personnes qui y exercent leur activité professionnelle (dont les sociétés en général), c'est le loyer réel qui est pris en considération pour le calcul de l'IPP, après déduction d'un forfait de 40% plafonné en fonction du revenu cadastral (2/3 du RC revalorisé).

Il existe, dès lors, pour le propriétaire (ou titulaire d'un droit réel de jouissance), une *double taxation* des revenus provenant de ses immeubles : au précompte immobilier, d'une part, et à l'impôt des personnes physiques, d'autre part, sans que le précompte immobilier – contrairement à ce qu'indique ce mot – ne puisse être imputé sur le montant de l'IPP enrôlé.

Bien que le précompte immobilier soit ressenti par le citoyen et considéré *économiquement parlant* comme un impôt sur la détention d'un immeuble (impôt sur le capital), il est qualifié *juridiquement parlant* en tant qu'impôt sur le revenu par la Cour constitutionnelle⁵⁰.

Vu les implications tant fédérales que régionales (et même locales) de toute modification apportée au régime ou aux pratiques relatifs au RC, l'adaptation de la méthode de fixation de celui-ci implique donc une réflexion conjointe à mener par les différents niveaux de pouvoir et par les multiples autorités concernées.

D. COMMENT NEUTRALISER L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS ÉCONOMISEURS D'ÉNERGIE ?

Certains investissements en matière d'économie d'énergie, comme les panneaux photovoltaïques, ne sont actuellement pas pris en considération dans la réévaluation des revenus cadastraux⁵¹.

Les immeubles qui sont peu ou pas consommateurs d'énergie grâce notamment à leur isolation sont toutefois vendus et loués plus cher⁵². Dès lors, une péréquation du RC qui prendrait en compte soit les loyers soit la valeur vénale relative aux immeubles pénaliserait ces biens en leur affectant un RC supérieur par rapport aux immeubles peu ou pas isolés.

Par conséquent, si la volonté est de ne pas pénaliser ces investissements, il y aurait lieu de voir comment compléter la circulaire n° 3/2010 du 22 février 2010 et, le cas échéant, adapter les textes légaux et réglementaires.

E. VALEUR LOCATIVE OU VALEUR VÉNALE ?

Certains, dans le cadre des réflexions en cours, préconisent l'abandon de la valeur locative au profit de la valeur vénale, comme élément de détermination de la valeur cadastrale forfaitaire servant au calcul des impôts en question.

Le législateur pourrait opter pour une valeur évolutive en fonction de l'état du marché locatif ou du marché à la vente et à l'achat. Cela permettrait de remettre les compteurs à zéro après un espace de temps de quelques années.

Dans ce contexte, mieux vaut-il opter pour un revenu cadastral basé sur la valeur locative ou sur la valeur vénale ? Comme nous l'avons vu ci-avant, pour la valeur vénale, deux variantes ont été retenues à savoir la valeur de construction ou la valeur de vente sur le marché.

Préalablement à toute réflexion à cette fin, il convient de tenir compte d'éventuelles contraintes institutionnelles : dès lors que le précompte immobilier est qualifiable *juridiquement* en tant qu'*impôt sur le revenu*, décider de le calculer à l'avenir sur le fondement de la « valeur vénale » risquerait de modifier sa nature intrinsèque. Le risque est alors que la matière imposable du précompte immobilier soit, par ce biais, modifiée ; or, la matière imposable des impôts régionaux, dont le précompte immobilier, est demeurée sous la compétence de l'autorité fédérale mais celle-ci ne peut la modifier que par le biais d'une loi spéciale.

1. Valeur locative et valeur vénale : avantages et inconvénients de chacune des deux méthodes

• Expertise en valeur locative

L'avantage du recours à la valeur locative est que le pool de références est important. Dès lors, l'expertise peut se faire simplement sur la base de deux paramètres, à savoir la superficie utile et la valeur locative.

Parmi les inconvénients, relevons la difficulté parfois de déterminer la superficie utile. Par ailleurs, comme il n'y a plus eu de péréquation cadastrale depuis plus de quarante ans, tout en veillant depuis 1991 à une indexation automatique des RC⁵³, l'augmentation des revenus cadastraux s'est détachée de l'évolution réelle du marché locatif contemporain.

(49) Pour rappel, l'immeuble affecté à l'habitation principale du contribuable (« habitation propre ») est exonéré à l'IPP (art. 12, § 3, C.I.R.).

(50) Voy., notamment, C.C., 19 juin 2014, n° 93/2014, B.8.

(51) Ces techniques n'existaient pratiquement pas en 1975 et le fait qu'une maison soit correctement isolée n'a pas été repris comme un critère ayant un impact sur la valeur locative en 1975 (voy. la circulaire n° 3/2010 du 22 février 2010 sur les mesures fiscales en matière d'économie d'énergie. Réévaluation des revenus cadastraux). Voy. aussi G. XHIGNESE, « Impôt immobilier et panneaux photovoltaïques : Réflexions sur la détermination du revenu cadastral d'une habitation », *R.F.R.L.*, 2013/4, pp. 323-327.

(52) Observatoire wallon des loyers (https://cehd.be/media/1272/rapport-2020_owl-2019_final_couverture.pdf, pp. 94 et s.).

(53) Loi du 28 décembre 1990 relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales, *M.B.*, 29 décembre 1990.

Il faut aussi souligner le taux élevé – par rapport à d'autres pays, en ce compris voisins⁵⁴ – des Belges qui sont propriétaires de leur habitation⁵⁵.

- *Expertise en valeur vénale*

Parmi les avantages du recours à la valeur vénale, relevons :

- une moindre sensibilité aux fluctuations de la situation dans le temps (zoning proche d'une autoroute, etc.) ;
- la valeur intrinsèque du coût de construction est géographiquement indépendante ;
- la possibilité de prendre de nombreuses caractéristiques propres en considération (diversité des immeubles) ;
- une évaluation du terrain en valeur vénale selon une méthode proche de celle pratiquée par les experts (configuration, qualité du sol, déclivité, etc.).

La méthode en valeur vénale était considérée, lors de la péréquation cadastrale de 1980, comme plus fastidieuse et plus complexe qu'en valeur locative. À l'époque, elle nécessitait en effet la récolte de nombreux éléments, moins disponibles qu'aujourd'hui. La perspective de la mobilisation de la « valeur vénale » paraît davantage réalisable et gérable aujourd'hui.

2. Impact des différences cadastrales sur le précompte immobilier en raison de la variété des taux d'additionnels communaux et provinciaux

Une étude datant de 2011⁵⁶ a montré que les bâtiments commerciaux et halls industriels construits en dehors des centres urbains, tels qu'ils existaient en 1975, ont un revenu cadastral comparable sur tout le territoire de la Wallonie. Ce revenu cadastral est en effet fixé sur la base de la valeur vénale ramenée à sa valeur de 1975 (*cfr* ci-avant), à savoir la valeur de construction qui est similaire sur l'ensemble de la Wallonie.

En revanche, les revenus cadastraux des immeubles d'habitation sont, pour la quasi-totalité, fixés sur la base de la valeur locative (le cas échéant, par comparaison). Or, l'on constate que les RC des habitations sont nettement inférieurs dans certains endroits, par exemple dans le Hainaut, par comparaison avec le Brabant wallon. Il en résulte que, pour obtenir un même rendement budgétaire global, la province et les communes du Hainaut doivent recourir à des additionnels nettement plus élevés qu'en Brabant wallon, par exemple.

Dès lors, pour un même coût d'investissement, les immeubles commerciaux et industriels, dont le revenu cadastral est fixé à partir de la valeur vénale, subissent une ponction fiscale, par le biais du précompte immobilier, nettement supérieure en Hainaut que dans le Brabant wallon, par exemple. Aujourd'hui, l'investisseur commercial ou industriel qui veut optimiser le coût de son investissement de construction a dès lors intérêt à s'établir en Brabant wallon plutôt que dans le Hainaut.

Cette comparaison dépend bien entendu de la hauteur des additionnels au précompte immobilier de chaque province et de chaque commune.

Remarque : quoi qu'il en soit, ces constats posent la question de l'opportunité de l'introduction de centimes additionnels *différenciés* au précompte immobilier, à l'instar du cadre décretaal désormais prévu en Région flamande.

3. Immeubles commerciaux pénalisés par la méthode de la valeur locative ?

Les immeubles commerciaux ont habituellement des valeurs locatives plus élevées notamment pour la raison que les loyers sont, par rapport à la valeur d'investissement, plus élevés que ceux des loyers d'immeubles donnés en location à titre privé. Une des raisons est que les loyers sont déductibles comme charges professionnelles mais taxables sur la base du loyer réel net dans le chef du propriétaire, contrairement aux loyers pour des immeubles utilisés à titre privé qui ne sont pas déductibles comme charges professionnelles et qui bénéficient dans le chef de leur propriétaire d'une taxation sur la base du RC indexé majoré de 40%.

4. Nouvelles méthodes d'évaluation développées par l'administration fédérale

A. DÉVELOPPEMENT D'UN MODÈLE MATHÉMATIQUE

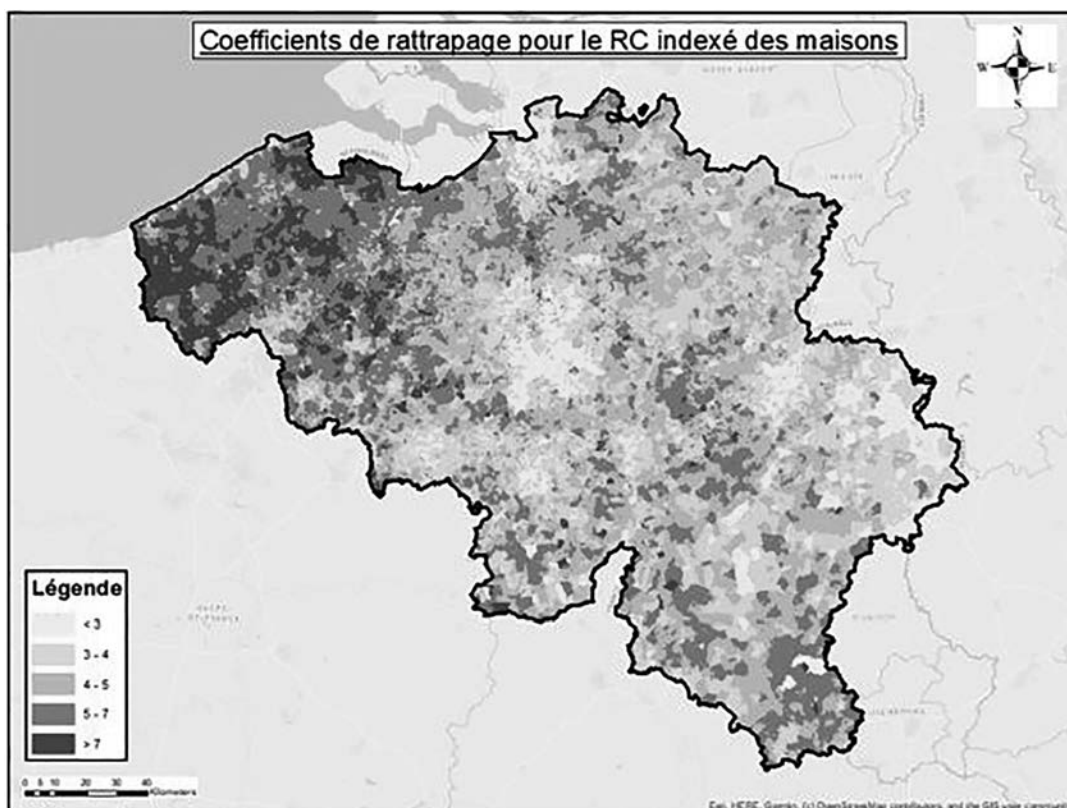
Les données cadastrales pertinentes sont entièrement digitalisées. Leur exploitation par des modèles mathématiques est donc possible. Une étude de la KU Leuven sur une alternative aux revenus cadastraux s'est d'ailleurs appuyée notamment sur ces données.

L'administration Mesures et Évaluations a développé son propre modèle ce qui lui a permis de faire des simulations de péréquation. Le graphique suivant montre l'augmentation des valeurs si une péréquation devait être actuellement appliquée.

(54) En 2018, 51,4% des habitants en Allemagne occupent un logement dont ils sont propriétaires.

(55) En 2019, les propriétaires représentaient 71,3% de la population belge (<https://fr.statista.com/statistiques/596938/proprietaires-immobiliers-parmi-population-belgique>).

(56) F. GABELE et J. DE LAME, « Détermination des revenus cadastraux logements/commerces/industries », *R.G.F.*, n° 2011/7, pp. 6 et s.



Outre cette simulation, le modèle est aussi utilisé pour développer des alternatives à la fixation des revenus cadastraux actuels, à des actions de qualité des données et au développement d'outils divers comme, par exemple, un outil destiné aux communes pour la fixation des centimes additionnels au précompte immobilier.

Le modèle permet aussi de faire le lien entre les valeurs de 1975 et actuelles.

B. UTILISATION DES VALEURS ACTUELLES POUR FIXER LES REVENUS CADASTRAUX

1. Méthode d'évaluation récemment retenue par le législateur fédéral en vue de la fixation d'un revenu cadastral pour les immeubles sis à l'étranger

Comme cela a été exposé ci-avant, une nouvelle loi fédérale vient d'être adoptée, dont l'objet est de permettre la fixation d'un RC pour les biens que possèdent des contribuables belges à l'étranger. Ainsi introduit-on une quatrième méthode de fixation des revenus cadastraux dans le C.I.R.

Cette (quatrième) méthode, pour rappel, s'appuie sur la valeur vénale actuelle de l'immeuble, ramenée à une valeur vénale de 1975 par un facteur de correction unique déterminé sur la base des emprunts OLO. À cette valeur vénale de 1975 est ensuite appliqué le taux de 5,3% pour obtenir le revenu cadastral (application de la troisième méthode). Le facteur de 2020 est 15.036. Un bien qui, en 2020, vaut 200.000 EUR aura donc un revenu cadastral de $200.000 \text{ EUR} / 15.036 * 5.3\% = 704 \text{ EUR}$.

L'avantage de cette méthode est de partir de la valeur actuelle du bien. Elle peut être utilisée pour les biens à l'étranger mais aussi pour les biens en Belgique pour lesquels nous ne disposons pas d'une référence en 1975 (soit parce qu'il se trouve dans une zone où aucune construction n'existait en 1975 soit parce qu'il est totalement atypique par rapport aux biens communs en 1975). La détermination de la valeur vénale actuelle peut être automatisée par l'usage du modèle mathématique qui se base sur les prix de vente déclarés dans les actes soumis à l'enregistrement.

	Freq	Mean_RC	Mean_RC_OLO	VV_mean	Ratio_VV_RC	Ratio_OLO
Total	4446077	929 €	935 €	265.208 €	286	283
Freq	Nombre de biens pris en compte					
Mean_RC	Moyenne des RC actuels					
Mean RC OLO	Moyenne des RC calculés selon la méthode OLO					
VV_mean	Valeur vénale moyenne					
Ratio VV RC	Ratio entre la valeur vénale moyenne et le RC moyen actuel					
Ratio OLO	Ratio entre la valeur vénale et le RC si on utilise le taux OLO					
<i>Les valeurs vénales utilisées sont celles prédites par notre modèle mathématique (maisons+ appartements)</i>						
<i>Le graphique reprend quand à lui l'évolution du ratio par année de vente selon les transactions réelles</i>						

L'inconvénient est l'utilisation d'un facteur unique qui ne tient pas compte des différences d'évolution entre les quartiers depuis 1975. À titre de test, la méthode a été appliquée sur l'ensemble des maisons et appartements en Belgique et les résultats ont été comparés avec les revenus cadastraux existants. Globalement, la comparaison est cohérente. La différence entre le revenu moyen actuel (929 EUR) et le revenu moyen qui découlerait de l'utilisation de la nouvelle méthode (935 EUR) est assez faible. Par contre, la comparaison par zone montre de grosses différences car l'évolution

des valeurs depuis 1975 est différente d'un quartier à l'autre. Le tableau suivant révèle que les maisons dans les provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale verraient leur revenu cadastral augmenter si la nouvelle méthode leur était appliquée (par exemple, en OVL-Oost-Vlaanderen, plus de 75% des maisons auraient une différence de plus de 15% et 59,29% des maisons plus de 30%); par contre, les revenus cadastraux des appartements en Hainaut seraient revus à la baisse (71% des appartements du Hainaut auraient un revenu ramené à la baisse de plus de 30%).

centre	Type	Ratio_inf_15	Ratio_sup_15	Ratio_inf_30	Ratio_sup_30
ANT	Maisons	11,61%	57,27%	3,82%	40,48%
BXLBWBF	Maisons	33,47%	34,90%	15,92%	23,85%
HAI	Maisons	24,10%	39,68%	8,47%	26,78%
LIE	Maisons	40,56%	28,20%	19,46%	19,47%
LIM	Maisons	15,50%	39,83%	4,77%	23,69%
NAMLUX	Maisons	21,08%	43,45%	6,68%	29,42%
OVL	Maisons	3,07%	75,00%	0,44%	59,29%
WVL	Maisons	3,57%	77,26%	0,91%	62,30%
centre	Type	Ratio_inf_15	Ratio_sup_15	Ratio_inf_30	Ratio_sup_30
ANT	Appartements	51,60%	12,77%	26,58%	6,70%
BXLBWBF	Appartements	72,20%	9,84%	53,45%	5,63%
HAI	Appartements	85,33%	4,95%	71,09%	3,07%
LIE	Appartements	79,67%	6,10%	62,21%	3,35%
LIM	Appartements	45,20%	12,42%	16,03%	5,14%
NAMLUX	Appartements	78,63%	6,16%	54,80%	3,51%
OVL	Appartements	32,09%	24,11%	10,00%	12,23%
WVL	Appartements	48,26%	16,44%	21,82%	7,64%

2. Méthode d'évaluation sur la base des valeurs actuelles et par secteur

Cette méthode s'apparente à la précédente mais utilise un facteur de correction adapté à chaque secteur déterminé par l'étude de péréquation. Le revenu cadastral pourrait être basé sur la valeur vénale actuelle du bien (déterminée par le modèle) ramenée ensuite à son équivalent en 1975 par un facteur qui serait déterminé en comparant la somme des valeurs actuelles des biens

de même type (maison, appartement, commerce, etc.) dans un secteur avec la somme des revenus cadastraux existants des mêmes biens dans le même secteur. On a donc un facteur de correction différent par type et par secteur.

L'avantage de cette méthode est multiple :

1. on se base sur des valeurs actuelles ;
2. les différences d'évolution entre secteurs et selon le type de biens ont été prises en compte ;

3. la détermination des revenus peut être en grande partie automatisée ;
4. le lien avec une possible péréquation est réalisé.

3. Outils de recherche de points de comparaison

L'administration Mesures et Évaluations développe également un outil de type SIG permettant, sur la base des données caractérisant le bien à évaluer, de sélectionner des points de comparaison corrects dans son environnement. Cette méthode permet d'abandonner l'usage des barèmes.

La méthode permet également une meilleure communication vis-à-vis du contribuable lors de la notification de son revenu cadastral, puisqu'il est alors possible de lui communiquer systématiquement les points de comparaison retenus.

5. Alternative à une péréquation classique

ÉTUDE DE L'ADMINISTRATION MESURES ET ÉVALUATIONS

L'étude réalisée par l'administration fédérale a démontré qu'une péréquation classique est une opération de grande ampleur impossible à réaliser actuellement. Il convient donc de rechercher une alternative.

Les *principaux challenges* sont :

1. déterminer une base imposable pour tous les biens. Les modèles mathématiques sont performants pour des biens communs. Il en est autrement pour des biens rares ou atypiques ;
2. la détermination d'une nouvelle base doit tenir compte de l'incidence sur tous les niveaux de compétence concernés (communal, provincial, etc.) mais aussi de l'impact sur le contribuable. Un rattrapage en une phase présente un gros risque à ce niveau et il serait préférable de lisser le rattrapage sur une période de transition ;
3. constituer une nouvelle base ne peut se faire que si la procédure de mise à jour de cette base est définie et applicable. Actuellement, plus de 150.000 mutations physiques sont opérées chaque année sur les revenus cadastraux existants ;
4. il convient de tenir compte de la possibilité que chaque contribuable a de réclamer contre une nouvelle base imposable. Au plus celle-ci est fixée individuellement, au plus le traitement de ces réclamations peut être important. Pour rappel, il a fallu plus de 13 ans au Cadastre pour traiter les réclamations introduites lors de la dernière péréquation. Un nouveau système doit donc être simple dans sa constitution et le plus « objectif » possible, c'est-à-dire se baser sur des critères mesurables et démontrables ;
5. toute nouvelle base imposable doit pouvoir être liée de manière univoque au bien concerné et au

contribuable. Les mises à jour du répertoire des propriétaires et des identifiants parcellaires doivent être assurées.

*Valeur vénale ou valeur locative ?
(cfr aussi ci-avant)*

L'administration s'est basée sur l'utilisation d'un modèle mathématique mobilisant les valeurs vénales actuelles. Ce choix a été fait compte tenu de ce que les données reprises dans la base de données des contrats de location (MyRent) ne sont pas structurées. Le lien entre le prix et le bien ne peut donc pas être établi avec certitude et les conditions qui affectent le prix ne sont pas identifiables d'une manière automatisée.

Par contre, les prix de vente sont clairement enregistrés dans la base de données PATRIS avec les identifiants parcellaires correspondants.

Utiliser les valeurs vénales comme base imposable est souvent considéré comme équivalant à la mise en place d'une taxe sur le patrimoine plutôt que sur le revenu. Il convient de souligner que, d'une part, le système actuel basé principalement sur les valeurs locatives attribue un revenu fictif aux biens qui sont majoritairement occupés par leur propriétaire (donc, qui n'en reçoivent aucun loyer/revenu direct) et, d'autre part, qu'un lien semble exister – ce qui est parfois contesté par certaines études – entre la valeur vénale d'un bien et sa valeur locative.

Critères pris en compte pour l'expertise

Le développement du modèle a démontré la pertinence (ou non) des critères à prendre en compte dans l'évaluation. Les principaux critères sont la situation, le type de bien, la surface utile et l'année de construction. Les autres critères ont un impact moindre ou un impact atypique. Ces critères permettent d'obtenir un degré de précision important dans les centres ville. Certains critères peuvent avoir un impact important mais qui se cumule avec l'impact d'un autre critère. Au-delà de la prise en compte d'un certain nombre de critères, la précision de l'évaluation n'augmente plus.

Détermination des situations

Diverses possibilités ont été analysées mais le choix retenu est de travailler par secteur statistique. Certains secteurs statistiques ont cependant dû être regroupés avec d'autres secteurs voisins afin d'obtenir un nombre suffisant de références. Ce regroupement a été réalisé par les experts de l'administration fédérale.

Types pris en compte

L'étude s'est faite sur les maisons, les appartements et les maisons de commerce. L'actualisation des autres

types peut se faire en fonction des moyennes des autres biens compris dans l'étude.

Proposition d'alternative à la péréquation – Principe

L'étude se conclut par une proposition d'indexation des revenus cadastraux actuels par secteur et type. Cette indexation présente des avantages multiples :

1. elle offre une solution à tous les biens (même ceux pour lesquels il n'y a pas de référence pour déterminer une valeur actuelle par l'usage d'un modèle) ;
2. les imperfections du modèle sur certains biens atypiques sont assimilées par la masse ;
3. c'est une solution permettant la transition vers un système différent par le fait que le rattrapage des

valeurs par indexation peut se répartir sur plusieurs exercices ;

4. elle est applicable immédiatement sans frais importants et avec les moyens disponibles ;
5. selon le mode de publicité des index par zone qui serait établi, on peut construire un processus limitant les réclamations individuelles ;
6. elle s'appuie sur un processus existant qui assure la mise à jour des données ;
7. elle peut être appliquée par une Région sans changer le processus fédéral.

Résultats chiffrés

Le présent tableau donne les ratios d'augmentation si cette méthode devait être appliquée aujourd'hui.

		Biens	RC75 indexé	RC actualisé (2019)	Ratio global / RC75 indexé
Maisons	Imposable	3.507.383	5.957.722.905 EUR	23.956.817.757 EUR	4,02
	Non imposable	8.276	16.493.676 EUR	60.670.983 EUR	3,68
Appartements	Imposable	1.021.884	1.804.551.608 EUR	5.293.039.911 EUR	2,93
	Non imposable	3.647	6.152.649 EUR	18.733.371 EUR	3,04
Commerces	Imposable	218.158	979.744.096 EUR	1.962.757.301 EUR	2,00
	Non imposable	2.952	77.853.465 EUR	131.310.221 EUR	1,69
Biens industriels	Imposable	107.843	1.701.348.696 EUR	3.599.827.026 EUR	2,12
	Non imposable	47.838	104.610.357 EUR	211.009.186 EUR	2,02
Autres biens bâtis	Imposable	1.309.258	2.015.780.155 EUR	6.054.723.735 EUR	3,00
	Non imposable	70.176	911.895.967 EUR	2.704.087.693 EUR	2,97
Mat & Out	Imposable	21.790	705.754.062 EUR	705.754.062 EUR	1,00
	Non imposable	43.492	1.631.836.078 EUR	1.631.836.078 EUR	1,00
Non bâti	Imposable	4.105.106	239.953.106 EUR	500.176.524 EUR	2,08
	Non imposable	301.573	20.818.305 EUR	43.395.259 EUR	2,08
Total	Imposable	10.291.422	13.404.854.629 EUR	42.073.096.316 EUR	3,14
	Non imposable	477.954	2.769.660.496 EUR	4.801.042.791 EUR	1,73

En conclusion

En ce qui concerne le précompte immobilier, en supposant que la charge fiscale globale reste inchangée, l'application de cette actualisation diminuerait l'imposition sur les maisons de commerce au détriment principalement des maisons d'habitations et, dans une moindre mesure, des appartements.

Pour ce qui a trait à l'IPP, les critères d'imposition influencés par les revenus cadastraux (résidences secondaires, épargne à long terme, biens loués à usage professionnel, etc.) sont trop complexes pour déterminer l'impact avec précision mais l'on peut raisonnablement supposer que l'impact estimé à 289 millions

d'euros constatés en 2018 pourrait être multiplié par un facteur de 3 à 4.

Documentation

L'étude fournit pour chaque commune divers documents :

1. Tableau d'augmentation des revenus cadastraux par commune

Ce tableau reprend, par commune, le récapitulatif par type et leurs totaux des revenus 1975 indexés et actualisés (échantillon à titre d'illustration).

				Maisons d'habitation		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	11.170.485 EUR	38.735.229 EUR	3,47
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	149.321.881 EUR	588.276.804 EUR	3,94
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	6.872.736 EUR	36.977.265 EUR	5,38
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	5.885.924 EUR	26.459.341 EUR	4,50
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	3.991.282 EUR	15.960.167 EUR	4,00
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	37.297.149 EUR	123.484.849 EUR	3,31
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	18.262.994 EUR	84.874.371 EUR	4,65
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	13.906.896 EUR	53.269.211 EUR	3,83

				Appartements		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	2.629.723 EUR	8.797.906 EUR	3,35
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	167.211.990 EUR	476.069.954 EUR	2,85
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	2.007.154 EUR	7.977.192 EUR	3,97
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	3.265.646 EUR	10.361.673 EUR	3,17
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	2.498.810 EUR	7.697.286 EUR	3,08
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	8.750.333 EUR	29.091.772 EUR	3,32
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	2.252.220 EUR	9.114.936 EUR	4,05
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	5.723.987 EUR	17.753.355 EUR	3,10

				Maisons de commerce		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	995.916 EUR	2.066.003 EUR	2,07
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	94.561.998 EUR	168.646.993 EUR	1,78
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	460.780 EUR	961.179 EUR	2,09
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	1.296.609 EUR	2.669.456 EUR	2,06
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	302.067 EUR	571.987 EUR	1,89
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	2.969.589 EUR	6.178.364 EUR	2,08
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	731.141 EUR	1.782.392 EUR	2,44
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	880.648 EUR	1.845.588 EUR	2,10

				Industrie		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	7.573.852 EUR	16.104.303 EUR	2,13
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	103.813.346 EUR	192.596.843 EUR	1,86
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	823.575 EUR	1.690.294 EUR	2,05
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	2.916.736 EUR	6.295.441 EUR	2,16
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	839.337 EUR	1.555.545 EUR	1,85
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	1.409.642 EUR	2.925.735 EUR	2,08
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	3.850.336 EUR	8.538.380 EUR	2,22
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	1.422.899 EUR	2.895.264 EUR	2,03

				Non bâti		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	86.007 EUR	179.280 EUR	2,08
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	30.204.073 EUR	62.959.669 EUR	2,08
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	131.467 EUR	274.041 EUR	2,08
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	14.207 EUR	29.613 EUR	2,08
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	17.289 EUR	36.039 EUR	2,08
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	62.454 EUR	130.184 EUR	2,08
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	367.039 EUR	765.084 EUR	2,08
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	37.435 EUR	78.033 EUR	2,08

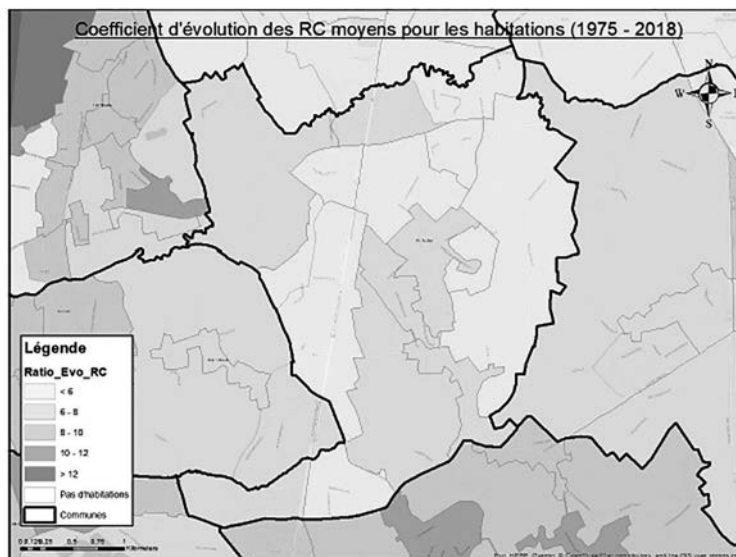
				Autres		
Nis	Commune	Province	Région	RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	1.427.336 EUR	4.254.528 EUR	2,98
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	130.731.689 EUR	376.663.911 EUR	2,88
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	1.844.380 EUR	7.012.583 EUR	3,80
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	2.342.741 EUR	7.673.831 EUR	3,28
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	2.273.051 EUR	6.767.967 EUR	2,98
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	3.769.499 EUR	10.944.504 EUR	2,90
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	2.849.515 EUR	10.358.745 EUR	3,64
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	3.362.270 EUR	10.049.678 EUR	2,99

Nis	Commune	Province	Région	Total		
				RC75 index national	RC actualisés	Ratio
11001	AARTSELAAR	Anvers	Région flamande	23.883.320 EUR	76.608.682 EUR	3,21
11002	ANTWERPEN	Anvers	Région flamande	675.844.976 EUR	1.971.490.154 EUR	2,92
11004	BOECHOUT	Anvers	Région flamande	12.140.092 EUR	56.333.604 EUR	4,64
11005	BOOM	Anvers	Région flamande	15.721.862 EUR	56.747.911 EUR	3,61
11007	BORSBEEK	Anvers	Région flamande	9.921.836 EUR	33.532.555 EUR	3,38
11008	BRASSCHAAT	Anvers	Région flamande	54.258.665 EUR	173.923.087 EUR	3,21
11009	BRECHT	Anvers	Région flamande	28.313.246 EUR	120.899.937 EUR	4,27
11013	EDEGEM	Anvers	Région flamande	25.334.134 EUR	87.248.846 EUR	3,44

2. Fiche graphique par commune pour les habitations

Cette annexe reprend par commune la représentation graphique de l'évolution des valeurs par secteurs pour ce qui concerne les types « maisons d'habitations ».

11001 : AARTSELAAR



VV moyenne	357 022 €
RC ₂₀₁₅	5 799 073 €
RC ₂₀₁₅ détaillé	5 132 776 €
RC ₂₀₁₈	34 778 342 €
# biens	4042
Quartiers	2
Quartiers	14

Ecart National	73,46 %
Ecart Régional	84,22 %
Ecart Provincial	89,27 %
Ecart communal	7 170 €

Rattrapage annuel sur 10 ans	717 €
Rattrapage annuel de 10%	14 ans

3. Fiche graphique par commune pour les appartements

Cette annexe est identique à l'annexe 2 mais concerne les types « appartements ».

4. Fiche graphique par commune pour les maisons de commerce

Cette annexe est identique à l'annexe 2 mais concerne les types « maisons de commerce ».

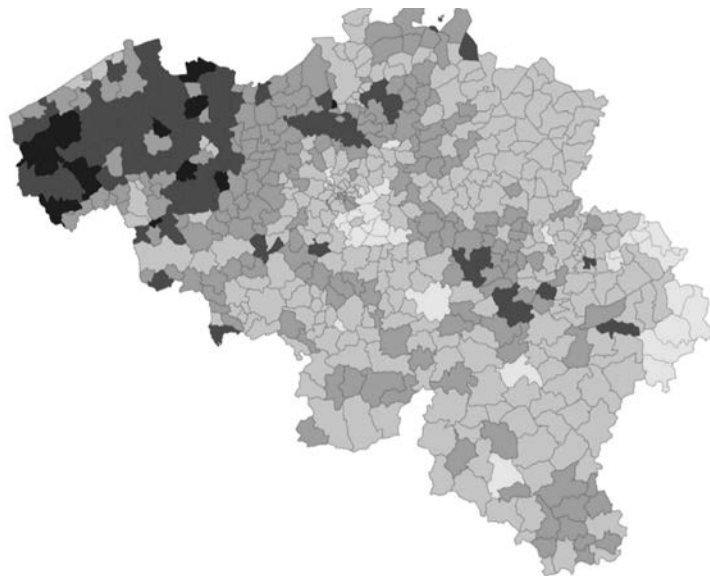
5. Méthode – aspects techniques

Cette annexe décrit, sur un plan technique, les différentes étapes et méthodes utilisées pour fixer les nouvelles valeurs.

Impact par commune sur le précompte immobilier

L'augmentation des types varie en fonction de la localisation (secteurs).

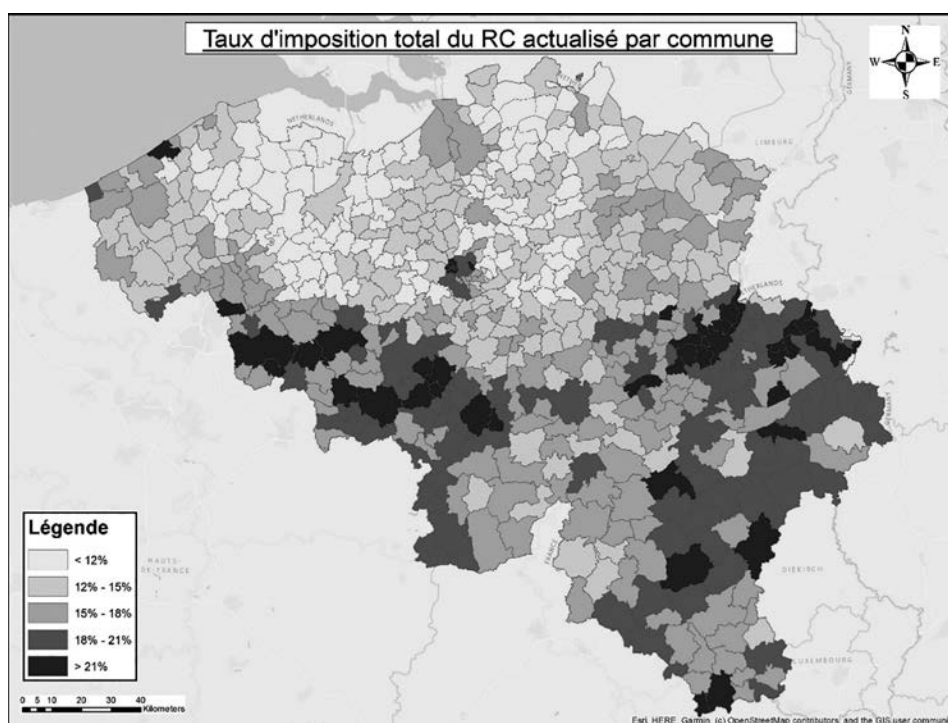
La carte ci-dessous montre les différences d'augmentation pour les maisons d'habitation par commune (résultat lissé par commune).



Au plus la zone est de couleur foncée, au plus grande est l'augmentation des revenus cadastraux. On constate que, pour ce type de biens, l'augmentation est plus conséquente en Flandre occidentale. Ce phénomène s'explique par le nouvel attrait dans ces zones pour des biens à caractère rural qui, en 1975, n'étaient pas recherchés. Par contre, la zone de Bruxelles a une faible progression mais il est

connu que les revenus de 1975 sont très élevés dans la Capitale.

À budgets communaux égaux, une péréquation des revenus aurait un effet sur le taux des centimes additionnels. La carte suivante montre que les taux dans le Hainaut et à Liège restent élevés en proportion des valeurs actualisées.



6. Conclusion

En vue d'approfondir la question de la nature, du rôle et de l'avenir du RC, il paraît opportun, en guise de conclusion de :

- établir un inventaire complet des données disponibles et à créer en vue d'avoir un aperçu complet des possibilités de revoir la manière de fixer les revenus cadastraux, ce qui permettra, le cas échéant, de les mettre à jour en fonction des évolutions sociétales et techniques des quarante dernières années, à savoir depuis 1980, date de la dernière mise à jour globale des revenus cadastraux ;
- voir comment opérer un choix entre différentes méthodes de fixation de cette base imposable : soit la valeur locative, soit la valeur vénale, soit un mixte, soit un mixte tempéré notamment par des considérations environnementales ;
- mettre en place une concertation avec les autorités fédérales, provinciales et communales qui sont concernées par l'impact d'une éventuelle réforme ou modulation ;
- examiner l'impact de l'évolution des différentes législations, notamment celles relatives à l'aménagement du territoire et au droit des biens, sur les règles à appliquer en matière de revenu cadastral ;
- s'informer sur la manière dont un impôt annuel sur les immeubles finance les autorités locales à l'étranger ;
- envisager certaines modifications mineures au Code des impôts sur les revenus en vue mieux faire correspondre les pratiques actuelles et les dispositions légales et réglementaires.