



Cour des comptes

Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation

Audit de suivi



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, février 2013



Cour des comptes

Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation

Audit de suivi



Rapport adopté le 6 février 2013
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Réévaluation du revenu cadastral après transformation

Le revenu cadastral d'un bien immobilier se définit comme le revenu moyen normal net d'une année. L'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) du SPF Finances l'estime de manière forfaitaire. Ce revenu cadastral sert à calculer le précompte immobilier. Il permet de déterminer les revenus immobiliers imposables à l'impôt des personnes physiques.

Pour garantir l'établissement correct de l'impôt et le respect de l'équité fiscale, le revenu cadastral devrait correspondre aux caractéristiques réelles de chaque bien immobilier. À cet effet, la loi prévoit de réviser les données cadastrales tous les dix ans (péréquation générale des revenus cadastraux) ou dès qu'une modification notable est apportée à un bien. Faute de péréquation depuis 1980, la réévaluation des revenus cadastraux repose essentiellement sur le constat des modifications apportées aux biens.

En décembre 2006, la Cour des comptes a consacré un audit à la réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation. Elle y examinait si les revenus cadastraux étaient réévalués conformément aux prescrits légaux, lorsque les biens immobiliers étaient agrandis, reconstruits ou notablement modifiés. La Cour des comptes concluait à certaines lacunes et formulait des recommandations (accroître les déclarations spontanées des modifications apportées aux biens, améliorer l'échange d'informations entre les communes et l'AGDP, rendre leur coopération plus efficace).

Dans cet audit de suivi, la Cour examine dès lors trois thèmes liés aux mesures adoptées par l'AGDP pour répondre à ses recommandations :

- les échanges d'informations entre l'AGDP et des partenaires externes au SPF Finances, notamment les administrations communales ;
- le respect des obligations et prescrits légaux relatifs à la déclaration spontanée des modifications apportées aux biens immobiliers ;
- la politique de gestion des ressources humaines de l'AGDP, dans le contexte de la pyramide des âges de cette administration.

La Cour des comptes constate que l'administration a pris une série de mesures efficaces pour répondre à ses recommandations de 2006. Cependant, elle relève que certaines modifications apportées aux immeubles ne sont pas communiquées à l'AGDP. Tel est le cas des permis d'urbanisme, lorsqu'ils sont délivrés par les régions. Il en va de même de certaines transformations ne demandant pas de permis d'urbanisme. D'une manière générale, le processus de réévaluation des revenus cadastraux peut encore être amélioré.

La Cour des comptes préconise de poursuivre les initiatives visant à disposer de données cadastrales complètes et actualisées. Les collaborations avec les acteurs externes doivent être maintenues et les échanges de données favorisés. Proches des réalités de terrain, les administrations communales constituent une source précieuse d'information patrimoniale (notamment en matière de permis d'urbanisme). Pour optimiser les flux de données entre les communes et l'AGDP, la Cour des comptes recommande, entre autres, de continuer à améliorer les liens informatiques

entre les deux entités grâce, notamment, à l'implémentation du logiciel Urbain 2. Le rôle des indicateurs-experts désignés par les communes doit également être redéfini et valorisé.

Dans son audit de 2006, la Cour des comptes constatait que les sanctions en cas d'absence de déclaration spontanée des modifications apportées aux biens n'étaient pas effectivement appliquées. Depuis, l'AGDP a rédigé une instruction pour simplifier l'application des sanctions, qui devrait être communiquée aux services opérationnels en 2013. La Cour recommande que cette nouvelle instruction soit appliquée uniformément et que son application fasse l'objet d'un monitoring. De plus, pour limiter le recours aux sanctions, l'AGDP devrait sensibiliser les citoyens aux obligations légales en matière de déclaration.

Comme la plupart des services du SPF Finances, l'AGDP est confrontée à une perte de connaissances et d'expertise à la suite de départs à la retraite. Pour y remédier, la Cour recommande une transmission plus systématique du savoir entre les agents prochainement pensionnés et les nouvelles recrues. La Cour insiste également sur la nécessité de définir un programme de formation qui réponde aux besoins spécifiques des agents.

De manière générale, la Cour recommande à l'AGDP de développer une méthode de gestion des risques pour mieux cibler les immeubles à contrôler.

Enfin, l'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis 1980 affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables. En effet, seule une péréquation générale permet d'actualiser les données cadastrales en tenant compte de l'évolution, positive ou négative, de la valeur des immeubles en fonction, notamment, de leur environnement immédiat et des changements socio-économiques du quartier où ils sont situés. Par ailleurs, le risque est grand qu'un nombre significatif de modifications notables apportées aux biens immobiliers depuis 1980 n'aient pas été communiquées au Cadastre et n'aient pas amené à réviser le revenu cadastral. Ces deux éléments ne permettent pas d'assurer que, dans leur ensemble, les revenus cadastraux correspondent effectivement au « revenu moyen normal net d'une année », comme le veut la loi. Dans ce contexte, la Cour recommande, à côté des efforts à poursuivre pour améliorer la collecte des données relatives aux modifications apportées aux biens, d'examiner s'il n'existe pas des procédures qui permettraient, en dehors d'une péréquation générale, de corriger les revenus cadastraux dont la valeur s'écarte significativement du revenu moyen prévu par le législateur.

Chapitre 1	
Introduction	11
1.1	Audit initial 13
1.2	Objectifs et portée de l’audit de suivi 14
1.3	Méthode d’audit 14
1.4	Questions d’audit 14
1.5	Calendrier de l’audit 15
Chapitre 2	
Revenu cadastral	17
2.1	Définition du revenu cadastral 19
2.2	Revenu cadastral et déclaration d’impôt 19
2.3	Revenu cadastral et précompte immobilier 19
2.4	Fixation du revenu cadastral 19
2.5	Modifications du revenu cadastral 20
2.6	Péréquation cadastrale 20
Chapitre 3	
Modifications organisationnelles depuis l’audit initial	23
3.1	Organisation administrative 25
3.1.1	Administration générale de la documentation patrimoniale 25
3.1.2	Administration Mesures & Évaluations 25
3.2	Livres de procédures 26
Chapitre 4	
Échanges d’informations	27
4.1	Collaboration entre l’Administration de la documentation patrimoniale et les communes 29
4.1.1	Logiciel Urbain 30
4.1.2	Indicateurs-experts 33
4.2	Autres collaborations 34
4.2.1	Convention avec les géomètres 34
4.2.2	Projet de protocole de collaboration avec l’Ordre des architectes 34
4.2.3	Accord de collaboration avec la Direction générale des statistiques du SPF Économie et l’Institut géographique national 35
4.2.4	Constatations et recommandations 35
Chapitre 5	
Respect des obligations et prescrits légaux	37
5.1	Déclarations spontanées du contribuable 39
5.2	Application des sanctions 39
5.3	Constatations et recommandations 40

Chapitre 6	
Gestion du personnel	43
6.1 Évolution des ressources humaines	45
6.2 Recrutement	46
6.3 Formation	47
6.4 Constatations et recommandations	47
Chapitre 7	
Perspectives	49
Chapitre 8	
Conclusions et recommandations	53
8.1 Conclusions	55
8.2 Recommandations	55
Annexe	
Réponse du ministre des Finances	57

Introduction

Chapitre

1

1.1 Audit initial

En décembre 2006, la Cour des comptes a publié un rapport d’audit relatif à la réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation¹.

L’objectif de cet audit était d’examiner si les revenus cadastraux établis par l’Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) étaient réévalués lorsque les biens immobiliers étaient agrandis, reconstruits ou notablement modifiés, conformément aux prescrits légaux.

Cet audit initial se concluait sur les constatations et recommandations suivantes :

- Les déclarations spontanées adressées par les contribuables à l’Administration du cadastre², en cas de transformation notable, étaient quasiment inexistantes. L’Administration aurait dû appliquer les sanctions prévues par le code des impôts sur les revenus (article 445 CIR92). De plus, la Cour recommandait d’examiner l’opportunité d’inviter les communes à fournir automatiquement un formulaire de déclaration à tout demandeur de permis d’urbanisme.
- Les listes fournies à l’Administration du cadastre par les communes, mentionnant les changements intervenus dans les propriétés (listes 220), étaient rarement exhaustives. En outre, ces listes étaient souvent limitées aux seuls travaux qui requièrent l’obtention d’un permis. Or, l’évolution des législations régionales a limité les travaux pour lesquels un permis est requis. De plus, les infractions constatées par les communes par rapport aux permis n’étaient presque jamais renseignées au Cadastre. L’audit recommandait que l’Administration précise les données qu’elle attendait des communes, ainsi que les modalités pratiques relatives à cet échange d’informations.
- L’audit mettait en exergue le peu de coopération entre les fonctionnaires du Cadastre et les indicateurs-experts que les communes ont l’obligation de désigner. Il était recommandé à l’Administration de rappeler aux communes le prescrit légal³ et les modalités permettant de rendre cette collaboration plus efficace.
- Les informations concernant diverses primes octroyées par les pouvoirs locaux et les régions, et les divers incitants fiscaux concernant l’amélioration du confort général des habitations, pourraient être transmises au Cadastre afin de compléter sa base de données. Néanmoins, l’audit initial indiquait également que, pour éviter une incohérence de l’action publique (octroi de primes et avantages, d’un côté, et imposition supplémentaire due à la révision du revenu cadastral, de l’autre), une initiative législative aurait pu être envisagée afin de reporter dans le temps l’augmentation éventuelle du revenu cadastral des biens immobiliers ayant bénéficié de tels primes et incitants fiscaux.

Dans son rapport annuel 2006 (publié en 2007), l’Administration générale de la documentation patrimoniale expose les mesures qu’elle a prises pour répondre aux recommandations de la Cour :

¹ Cour des comptes, *La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2006. Disponible sur www.courdescomptes.be.

² Aujourd’hui intégrée à l’Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP).

³ Arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière, tel que modifié par l’arrêté royal du 30 janvier 1980.

- Concernant les déclarations spontanées, l'AGDP a rappelé aux communes leur obligation de collaborer pour mettre à jour les données techniques relatives aux immeubles bâtis.
- L'AGDP a mis à la disposition des communes une application informatisée permettant de transmettre des informations concernant les permis d'urbanisme.
- Elle a rappelé aux administrations communales le rôle et l'importance de l'indicateur-expert.

1.2 Objectifs et portée de l'audit de suivi

Cet audit examine les principales mesures que l'AGDP a prises pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes, à savoir :

- les mesures pour améliorer les relations entre l'AGDP et les administrations communales, notamment les échanges d'informations entre ces deux entités et le rôle des indicateurs-experts communaux (chapitre 4) ;
- les modifications de la procédure d'application des sanctions visant des contribuables qui ne déclarent pas les transformations apportées aux immeubles d'habitation (chapitre 5) ;
- les moyens humains disponibles pour assurer, entre autres, les missions de réévaluation du revenu cadastral (chapitre 6).

1.3 Méthode d'audit

L'audit de suivi s'appuie sur l'examen de documents législatifs, d'articles de doctrine, de circulaires administratives et d'instructions ainsi que de documents spécifiques remis par l'Administration (plan de management intégré, statistiques, notes internes...).

Les auditeurs ont accordé une attention particulière aux rapports annuels que l'AGDP a publiés depuis 2006.

Au sein de l'AGDP, ils se sont entretenus avec des fonctionnaires des services centraux et avec des agents des services opérationnels d'une des directions régionales de chaque région.

1.4 Questions d'audit

Les travaux d'audit se sont articulés autour de trois questions. Ces questions s'appuient sur les recommandations de l'audit initial. Elles prennent également en considération des éléments nouveaux identifiés grâce aux documents administratifs (instructions, présentations internes, plan de management...) recueillis lors de la phase préliminaire et des premiers entretiens avec les fonctionnaires de l'AGDP.

- Les différentes procédures de réévaluation du revenu cadastral après transformation sont-elles appliquées conformément aux dispositions légales et aux normes administratives ?

Cette question entend se prononcer sur le respect des obligations et prescrits légaux par l'Administration, entre autres, sur l'application des sanctions prévue par l'article 445 CIR92, les déclarations spontanées, le formulaire 43B (chapitre 5).

- L'Administration a-t-elle pris des mesures, et s'est-elle dotée d'outils efficaces, pour améliorer quantitativement et qualitativement les informations destinées à la tenue et à la mise à jour de ses données cadastrales, afin de permettre une réévaluation correcte de la valeur des habitations ?
Depuis l'audit initial, l'Administration a mis sur pied plusieurs projets améliorant et facilitant les échanges d'informations et l'actualisation de ses bases de données, notamment entre elle et les administrations communales (chapitre 4).
- Les agents des services opérationnels ont-ils une formation adéquate afin de répondre aux exigences de leurs missions ?
La plupart des tâches de l'Administration Mesures & Évaluations requièrent des compétences techniques particulières (chapitre 6).

1.5 Calendrier de l'audit

11 avril 2012	Lettre d'annonce de l'audit de suivi au ministre des Finances ⁴ , avec copie au président du comité de direction du SPF Finances
Juillet-décembre 2012	Réalisation des travaux d'audit
10 octobre 2012	Envoi de l'avant-projet de rapport à l'Administration
9 novembre 2012	Réponse du président du comité de direction du SPF Finances
28 novembre 2012	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
3 janvier 2013	Réponse du ministre des Finances exprimant les considérations de l'AGDP

Pendant les travaux d'audit, la Cour des comptes a pu compter sur la pleine collaboration de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, tant des services centraux que des services opérationnels.

⁴ Conformément à l'article 4 du protocole du 22 décembre 1995 relatif au contrôle des recettes fiscales.

Revenu cadastral

Chapitre

2

2.1 Définition du revenu cadastral

Le revenu cadastral des biens immobiliers est défini comme « *le revenu moyen normal net d'une année* »⁵. En d'autres termes, il s'agit du revenu net qu'est supposé produire un bien immobilier sur une année. Le revenu cadastral est donc estimé forfaitairement. C'est l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) qui l'estime.

2.2 Revenu cadastral et déclaration d'impôt

Le revenu cadastral doit être mentionné éventuellement dans la déclaration des personnes physiques pour définir le revenu immobilier taxable. C'est notamment le cas pour les immeubles loués ou affectés par le propriétaire à l'exercice de son activité professionnelle. Dans ces cas, le revenu cadastral sert à fixer les revenus imposables que le contribuable tire de ses biens immobiliers. Le revenu cadastral peut néanmoins être exonéré⁶.

2.3 Revenu cadastral et précompte immobilier

Le revenu cadastral sert aussi à calculer le précompte immobilier, dont les régions, les provinces et les communes sont les principales bénéficiaires. C'est le SPF Finances qui perçoit ce précompte pour celles-ci (sauf pour la Région flamande). Les régions et les pouvoirs locaux déterminent le taux du précompte immobilier. Ce taux comprend le taux de base (compétence régionale) et les centimes additionnels (compétences provinciale et communale).

Le précompte immobilier est une des principales sources de financement des régions, des provinces et des communes. Dès lors, d'éventuelles lacunes dans la mise à jour des données cadastrales engendrent des pertes financières pour ces niveaux de pouvoir. En effet, lorsqu'elles ne sont pas déclarées, les transformations qui devraient en principe générer une augmentation du revenu cadastral échappent à l'assiette d'imposition du précompte immobilier. Dans ce contexte, il est évident que les pouvoirs régionaux et locaux ont intérêt à ce que les revenus cadastraux soient fixés de la façon correcte.

2.4 Fixation du revenu cadastral

La procédure de fixation du revenu cadastral décrite dans l'audit de 2006 est toujours d'actualité⁷. Schématiquement, elle se résume comme suit :

- Toutes les propriétés bâties ou non bâties du pays sont intégrées dans un plan divisé en parcelles (unités de superficie variable).
- Chaque propriété est listée et décrite précisément dans un document appelé matrice cadastrale, qui donne, par commune ou section de commune, les biens immeubles qui

5 La matière relative au revenu cadastral est traitée dans les articles 471 à 504 du code des impôts sur les revenus (CIR92).

6 Article 12 CIR92. Parmi ces exonérations, on trouve l'exonération du revenu cadastral de l'habitation que le contribuable occupe et dont il est propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier.

7 Cour des comptes, *La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation*, op. cit., p. 13.

appartiennent à une même personne. La description se base sur un code reprenant quatorze éléments⁸ (code construction).

- Le revenu cadastral des parcelles bâties ordinaires est déterminé sur la base des valeurs locatives normales nettes constatées à une époque de référence. Pour chaque immeuble, il est fixé par comparaison avec un ensemble de parcelles de référence. L'époque de référence est le 1^{er} janvier de l'année qui précède la révision de tous les revenus cadastraux (péréquation générale)⁹.
- Le revenu cadastral est notifié aux contribuables¹⁰ qui peuvent le contester¹¹.

2.5 Modifications du revenu cadastral

Le revenu cadastral n'est pas fixé de façon définitive. Quatre événements sont susceptibles de le modifier :

- la péréquation générale des revenus cadastraux¹² (voir point 2.6) ;
- la révision extraordinaire¹³ : elle permet – à la demande du ministre des Finances, du bourgmestre ou d'un groupement de contribuables – de revoir tous les revenus cadastraux d'une commune ou d'une division cadastrale d'une commune ; elle ne peut être demandée qu'en cas de grandes variations de la valeur locative des immeubles et est très rare ;
- la révision spéciale¹⁴ : elle permet de revoir un revenu cadastral en dehors d'une péréquation ou d'une modification de la parcelle cadastrale ou du bien, lorsque surviennent, par exemple, des circonstances nouvelles et permanentes, indépendantes de la volonté du contribuable (catastrophe naturelle...) ; cette procédure est appliquée de manière très restrictive et exceptionnelle ;
- la réévaluation en cas de modification du bien¹⁵ : abordée dans cet audit, elle est prévue notamment lorsqu'un bien est agrandi, reconstruit ou sensiblement modifié¹⁶ ; il s'agit de la révision la plus fréquente.

2.6 Péréquation cadastrale

La péréquation générale des revenus cadastraux est une procédure régulière de révision des valeurs cadastrales que l'Administration doit organiser tous les dix ans¹⁷. Cette opération n'a cependant plus été menée depuis la péréquation de 1980 (établie sur la base des valeurs constatées en 1975). La péréquation générale a été postposée à trois reprises par voie légis-

⁸ Nombre d'étages, qualité de la construction, présence d'un chauffage central, nombre de salles de bain, nombre de pièces d'habitation...

⁹ L'article 487 CIR92 prévoit que cette péréquation a lieu tous les dix ans.

¹⁰ Conformément à l'article 495 CIR92.

¹¹ Procédure de réclamation décrite aux articles 497 à 503 CIR92.

¹² Article 487 CIR92.

¹³ Articles 488 à 490 CIR92.

¹⁴ Articles 491 à 493 CIR92.

¹⁵ Article 494 CIR92.

¹⁶ Modifications qui entraînent une majoration ou une diminution du revenu cadastral de 15 % (avec un minimum de 50 euros) : réunion ou division de bâtiments, modification des limites entre parcelles, changement de mode d'exploitation ou transformation, amélioration, endommagement ou réduction de valeur des terrains.

¹⁷ Article 487 CIR92.

lative¹⁸. Néanmoins, depuis 1990, les revenus cadastraux sont indexés chaque année sur la base de l'indice des prix à la consommation.

Schématiquement, la péréquation générale est basée sur les valeurs locatives des biens. Lors de la péréquation de 1980, basée sur des loyers de 1975, l'Administration a inventorié les biens mis en location pour en définir les caractéristiques principales et les ranger dans des catégories spécifiques. Certains biens de cette liste, dont l'Administration a considéré la valeur locative comme normale et moyenne, ont été choisis comme biens de référence. Selon leurs caractéristiques et leur localisation, ces biens servent toujours à fixer les revenus cadastraux. En l'absence d'une nouvelle péréquation, les revenus cadastraux sont donc toujours fixés sur la base des loyers de 1975. Dès lors, les agents de l'Administration Mesures & Évaluations, qui doivent évaluer ou réévaluer des revenus cadastraux, doivent procéder comme si le marché foncier était figé depuis 1975. Bien qu'indexés depuis 1990, les revenus cadastraux ne sont cependant plus représentatifs du marché locatif actuel. De plus, les critères sur lesquels se basait la détermination deviennent obsolètes, comme la présence d'une salle de bain ou d'un chauffage central. De nos jours, il est rare que ces éléments soient absents d'une habitation. D'autres éléments, plus proches des réalités contemporaines, pourraient être pris en considération, tels que les doubles vitrages ou autres économiseurs d'énergie.

À l'heure actuelle, une péréquation générale se heurterait toutefois à des difficultés matérielles et de gestion du personnel.

En effet, cette péréquation engendrerait des coûts élevés pour le Trésor : une péréquation générale doit englober tous les biens bâtis et non bâtis du territoire national, et la procédure de péréquation implique de revoir une à une toutes les parcelles cadastrales. Cette opération mobiliserait un grand nombre d'agents durant une longue période, que ce soit pour fixer les nouveaux revenus cadastraux, ou pour traiter les réclamations que cette fixation générerait.

Néanmoins, des arguments plaident en faveur d'une réévaluation à grande échelle des revenus cadastraux, notamment le respect de l'égalité de traitement entre contribuables.

Une péréquation permettrait en effet d'actualiser les données cadastrales en tenant compte non seulement des modifications apportées aux immeubles, mais également de l'évolution, positive ou négative, de leur environnement immédiat. Ainsi, des bâtiments pouvaient, lors de la dernière péréquation, être situés dans des quartiers socioéconomiquement prospères qui ont évolué trente ans plus tard. Et des contribuables vivant dans des quartiers dépréciés peuvent avoir un revenu cadastral supérieur à ceux habitant des zones autrefois peu attractives, mais aujourd'hui revalorisées.

Rappelons par ailleurs qu'en cas de péréquation générale, la majeure partie du rendement fiscal de l'opération reviendrait aux régions, aux provinces et aux communes.

¹⁸ Article 37 de la loi du 27 décembre 1984 portant des dispositions fiscales; article 12 de la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales ; article 30 de la loi du 28 décembre 1990 portant des dispositions fiscales et non fiscales.

De plus, les régions ont la capacité de substituer au revenu cadastral une autre assiette d'imposition¹⁹. Au cours des dernières années, des initiatives et des études ont ainsi été menées, aux échelons régionaux et locaux, afin d'abandonner la notion de revenu cadastral au profit d'une nouvelle base de calcul du précompte immobilier, qui refléterait davantage les réalités du marché foncier.

¹⁹ Article 4, § 2, de la loi spéciale relative au financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989.

Modifications organisationnelles depuis l'audit initial

Chapitre

3

3.1 Organisation administrative

3.1.1 Administration générale de la documentation patrimoniale

Depuis l’audit initial, la structure du SPF Finances a évolué afin de répondre aux caractéristiques organisationnelles édictées par la réforme Coperfin²⁰. Actuellement, le SPF se compose de six administrations générales.

L’Administration générale de la documentation patrimoniale²¹ est l’une d’elles²². L’AGDP a pour mission principale de construire et conserver la documentation patrimoniale, de diffuser l’information patrimoniale et de fournir des services basés sur cette documentation.

Outre les services d’encadrement et d’appui, l’AGDP compte cinq administrations (Recouvrement non fiscal, Collecte et échanges d’informations, Services patrimoniaux, Sécurité juridique, Mesures & Évaluations)²³.

3.1.2 Administration Mesures & Évaluations

L’Administration Mesures & Évaluations est chargée d’établir la documentation patrimoniale (évaluer les biens meubles et immeubles à des fins fiscales et autres, gérer les plans cadastraux et mesurer les biens) et de fournir des services liés au patrimoine (déterminer le revenu cadastral fédéral, la base imposable et communiquer les valeurs déterminées aux différents services).

L’établissement et la mise à jour du revenu cadastral, dont les réévaluations des revenus cadastraux abordées dans cet audit, sont donc des tâches qui lui sont dévolues.

L’Administration Mesures & Évaluations a entrepris de réorganiser ses services opérationnels pour améliorer son rendement, s’orienter davantage vers la spécialisation des tâches et assurer ses missions malgré la diminution de ses effectifs. Il est prévu que les 189 bureaux existants soient regroupés sur la base de critères géographiques en 54 antennes ; à la clôture de cet audit de suivi, ce projet est partiellement réalisé. Ces antennes permettront de rassembler sur un même site l’ensemble des métiers et fonctions.

²⁰ En 2000, l’État fédéral a engagé une réforme importante de la fonction publique, la réforme Copernic. Au SPF Finances, cette réforme a été appelée Coperfin.

²¹ Anciennement, Administration du cadastre, de l’enregistrement et des domaines (ACED).

²² Les cinq autres administrations générales sont celles de la fiscalité, de la perception et du recouvrement, des douanes et accises, de la lutte contre la fraude fiscale et de la trésorerie.

²³ Article 2 de l’arrêté royal du 3 décembre 2009 modifiant l’arrêté royal du 17 février 2002 portant création du service public fédéral Finances. Lors de l’audit initial, l’administration compétente en matière de revenus cadastraux était l’Administration de la documentation patrimoniale. Ses services extérieurs se répartissaient entre les services du cadastre et les services de l’enregistrement et des domaines. Pour plus de précision, voir l’audit initial, Cour des comptes, *La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation*, op. cit., p. 9.

3.2 Livres de procédures

Si les dispositions légales n'ont pas changé, les méthodes de travail ont évolué. Ainsi, depuis 2006, l'AGDP a rédigé, dans le cadre du projet Opera²⁴, des livres de procédures portant sur certaines de ses principales missions. Ces livres visent à optimiser le travail journalier des services opérationnels et à uniformiser les méthodes de travail.

Parmi les procédures décrites figure notamment la fixation du revenu cadastral, dont l'application est placée sous la responsabilité de l'Administration Mesures & Évaluations. Cette dernière a déterminé six cas de fixation de revenu cadastral et également prévu des sous-cas²⁵. Chacun de ces cas est divisé en blocs représentant une activité générique²⁶. À chacun de ces blocs correspondent des tâches spécifiques, elles-mêmes subdivisées en étapes. Un exécutant est affecté à chaque tâche. Les blocs sont assemblés afin de créer un processus. Un même bloc peut intervenir dans plusieurs processus.

Le livre de procédures Fixation du revenu cadastral prévoit notamment les cas où les contrôleurs doivent se rendre sur place. Ainsi, les évaluations du revenu cadastral sont de trois types :

- évaluation « en chambre » : les agents disposent de données suffisantes pour effectuer une expertise. L'évaluation se fait dans les bureaux (surtout sur la base de plans) ;
- évaluation courante : les données disponibles sont insuffisantes et une visite sur place s'impose ;
- évaluation complexe : une évaluation plus approfondie (description détaillée du bien) est nécessaire. Dans ce cas, une visite sur place sera toujours effectuée.

²⁴ Le projet Opera est la mise en pratique du projet global Coperfin.

²⁵ Par exemple, pour le cas Évaluation et réévaluation du revenu cadastral, cinq sous-cas sont prévus : parcelles non bâties, bâtiments ordinaires, immeubles à appartements, bâtiments industriels et bâtiments exceptionnels, matériel et outillage.

²⁶ Exemples : réception, création dossier, rédaction rapport d'expertise...

Échanges d'informations

Chapitre

4

Afin d'améliorer la pertinence, la qualité et la quantité de sa documentation, l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) met en place un réseau de collaborations avec des partenaires externes au SPF Finances. Ces collaborations se sont multipliées ces dernières années. Leur objectif est de permettre à l'AGDP d'obtenir des informations utiles à la mise à jour de sa documentation, tout en réduisant ses coûts de personnel.

La tenue à jour de la documentation patrimoniale assure également l'équité entre contribuables. Il ne serait en effet pas normal que deux contribuables ayant effectué des travaux identiques à leur habitation soient taxés différemment, selon que les travaux de l'un sont connus de l'AGDP et ceux de l'autre pas (par exemple, faute de déclaration).

L'audit initial abordait largement les collaborations entre l'AGDP et les communes. Cet audit de suivi s'est surtout focalisé sur les mesures qui ont visé à les améliorer. Il aborde les collaborations avec d'autres acteurs de façon plus succincte.

4.1 Collaboration entre l'Administration de la documentation patrimoniale et les communes

L'audit de 2006 insistait sur la nécessité de développer davantage de synergies entre l'Administration du cadastre (l'actuelle AGDP) et les communes. Ce sont en effet les administrations communales qui renseignent à l'Administration du cadastre les changements survenus dans les propriétés bâties et non bâties²⁷.

Chacune des parties dispose d'informations qui peuvent se révéler d'une grande utilité pour l'autre. D'une part, les communes peuvent transmettre des informations qui permettront de mettre à jour la documentation patrimoniale et de cibler au mieux les actions à entreprendre. D'autre part, grâce à des bases de données actualisées, fondées sur des informations correctement encodées, les communes pourront optimiser le rendement des centimes additionnels au précompte immobilier.

Depuis 2006, l'AGDP a renforcé ses collaborations avec les acteurs locaux. Des réunions de travail ont été organisées sur la base d'initiatives nationales, ou plus spécifiquement initiées par les directions régionales. L'AGDP a tenu des stands informatifs dans les salons réservés aux mandataires locaux et proposé des séances d'information et de sensibilisation au personnel communal. Des agents de l'Administration Mesures & Évaluations ont été chargés de la coordination entre les communes et l'AGDP.

Parmi les initiatives de l'AGDP, ce rapport examine la mise en place du logiciel Urbain, qui a facilité les flux d'informations échangés entre l'AGDP et les administrations communales. Cette application, annoncée dans l'audit initial, a été lancée début 2007.

Cet audit de suivi accorde également une grande attention au rôle tenu par les indicateurs-experts dans la mise à jour des données cadastrales (voir point 4.1.2).

²⁷ Article 17 du règlement pour la conservation du cadastre annexé à l'arrêté royal du 26 juillet 1877 – règlement pour la conservation du cadastre modifié.

4.1.1 Logiciel Urbain

Pour améliorer les flux d'informations entre ses services et les administrations communales, l'AGDP a développé une application internet permettant de perfectionner la transmission de données entre les communes et ses bases de données. Il s'agit de l'application Urbain (*Urban Development Information Network*).

4.1.1.1 Urbain 1

L'application Urbain 1 est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2007. Son objectif principal est de permettre le transfert, sous format numérique, des données relatives aux permis de bâtir et de lotir, des communes vers l'AGDP, et vice-versa.

Urbain 1 remplace les listes 220 que les communes établissaient et transmettaient tous les trimestres au Cadastre. Cette liste 220 est un formulaire qui reprend les permis de bâtir et de lotir délivrés, ainsi que les modifications apportées aux bâtiments et pouvant avoir une incidence sur le montant du revenu cadastral. Comme le stipule l'audit initial, « *cette liste 220 est la source principale d'informations relatives aux modifications apportées aux immeubles pour les services du Cadastre* »²⁸. Bien que l'application Urbain 1 soit fonctionnelle pour toutes les communes, les listes 220 subsistent, car certaines communes les utilisent toujours.

Les administrations communales accèdent à l'application via le portail du SPF Finances après authentification. Ce sont elles qui désignent les personnes habilitées à utiliser Urbain au sein des communes, au moyen d'une procuration accordée par le collège communal.

Les administrations communales peuvent introduire globalement tous les permis et travaux pour une période déterminée, soit à l'aide d'un fichier XML, soit directement via les écrans de saisie du logiciel. Les informations doivent être encodées mensuellement, avant le dixième jour du mois qui suit la délivrance du permis, de l'événement ou du constat.

Les administrations doivent communiquer à l'AGDP les renseignements suivants :

- les permis d'urbanisme délivrés par les communes et les régions (y compris les permis uniques),
- les déclarations urbanistiques (petits travaux exécutés sans permis mais communiqués à l'administration communale),
- les infractions urbanistiques constatées par les services communaux,
- les permis de lotir et les divisions parcellaires,
- les travaux d'infrastructure (nouvelles voiries, chemin de fer...),
- les bâtiments démolis, détériorés ou tombés en ruine,
- les changements de destination d'un bien,
- la modification du statut fiscal des parcelles²⁹.

²⁸ Cour des comptes, *La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation*, op. cit., p.20.

²⁹ Le revenu immobilier de certains biens est exonéré de revenu cadastral (établissements scolaires, hôpitaux, maisons de repos...).

4.1.1.2 *Urbain 2*

Actuellement, l'AGDP met en place Urbain 2, une version plus développée de l'application Urbain, en collaboration avec divers acteurs (communes et régions, Ordre des architectes, Direction générale de la statistique et de l'information économique du SPF Économie). Cette nouvelle application leur permettra la collecte unique et l'échange d'informations. De plus, l'AGDP pourra suivre les projets de transformation ou de construction d'immeubles tout au long de leurs processus. Cela lui permettra de gérer plus efficacement ses interventions (fixer la date de réévaluation du revenu cadastral...).

Dans cette nouvelle étape, le rôle de l'architecte est important. L'AGDP souhaiterait que les architectes introduisent leurs plans directement dans la base de données. Elle aurait ainsi rapidement des informations sur les nouvelles constructions ainsi que sur les modifications apportées aux immeubles.

Ultérieurement, Urbain 2 pourrait être étendu aux citoyens qui pourraient consulter la base et introduire des données relatives à leurs biens immobiliers, notamment lorsque les interventions ne nécessitent pas de permis ou de plan d'architecte.

4.1.1.3 *Constatations et recommandations*

Actuellement, 93 % des communes du royaume utilisent Urbain³⁰ (soit 548³¹ sur 589). Les cas de manque de collaboration sont problématiques. Ils le sont pour l'administration fiscale qui perd un précieux outil de mise à jour de ses données cadastrales. Ils le sont aussi pour les communes concernées qui perdent d'éventuelles ressources financières faute d'estimation du revenu cadastral ou en raison d'une sous-estimation de celui-ci.

Pour rendre l'utilisation du logiciel attrayante et incontournable pour les communes, l'AGDP leur propose des informations utiles à leur gestion via Urbain. Ainsi, elles peuvent télécharger la matrice cadastrale et le plan cadastral mis à jour chaque année. Elles y trouvent par ailleurs des statistiques facilitant l'élaboration du budget. Afin d'inciter les communes à abandonner le format papier, certaines informations sont exclusivement téléchargeables via l'application³² depuis le 1^{er} janvier 2010. L'AGDP peut également transmettre aux communes des informations relatives à des travaux effectués sans permis d'urbanisme ou non conformes aux permis octroyés.

L'AGDP a également mené des campagnes de communication pour persuader les communes d'utiliser Urbain. Par ailleurs, les services centraux de l'AGDP ont demandé aux directions régionales d'être particulièrement proactives vis-à-vis des communes n'utilisant pas Urbain (visites, contacts avec l'indicateur-expert communal...)³³. Ces efforts ont porté

³⁰ Chambre, 16 mai 2011, QRVA 53 030, DO 2010201103316, Question n° 381 de monsieur le député Koenraad Degroote au vice-Premier ministre et ministre des Finances et des Réformes institutionnelles, p. 52.

³¹ Un outil statistique permet à l'administration de suivre l'évolution du nombre de communes utilisant Urbain, ainsi que le nombre de permis qui y sont encodés (422 communes participantes en 2007, 470 en 2008, 484 en 2009 et 517 en 2010).

³² Administration générale de la documentation patrimoniale, Modalités exposées dans la circulaire KM/16.843 n° 13/2010 de la Documentation patrimoniale, 24 septembre 2010.

³³ SPF Finances, AGDP, Instruction n° 27/2009 du 21 décembre 2009 (dossier n° KM/16.802 – 2009-4).

leurs fruits puisque, en 2011, une vingtaine de communes réfractaires, dont deux grandes villes, ont renoncé au format papier³⁴.

Urbain allège également le travail des services opérationnels du Cadastre. Ainsi, les données introduites dans le logiciel par les administrations communales sont automatiquement envoyées dans Prodocs, un programme qui peut générer automatiquement certaines tâches, comme les rappels et les demandes de renseignements. Cette procédure réduit l'encodage et limite les risques d'erreurs matérielles.

Cependant, le logiciel Urbain présente encore quelques lacunes. En effet, les administrations communales n'encodent pas les données relatives à l'octroi de certains permis dans Urbain. Tel est le cas des permis uniques délivrés en Région wallonne, des permis obtenus devant le *Raad voor Vergunningsbetwistingen* en Région flamande, ou des permis obtenus suite à une procédure devant le Conseil d'État. Les décisions de délivrance obtenues des régions ou suite à un recours ne sont pas communiquées aux communes qui, dès lors, ne peuvent pas transmettre l'information à l'Administration Mesures & Évaluations. Pour remédier à cette situation, l'AGDP devrait inviter les régions à communiquer systématiquement ces permis aux communes.

De plus, il peut subsister des imprécisions dans les données introduites par les administrations communales, qui les rendent inexploitablement par les agents du Cadastre. Pour aider les communes à utiliser l'application de façon optimale, l'AGDP met des fonctionnaires du Cadastre à leur disposition (soutien notamment via un helpdesk) et organise des formations personnalisées pour les employés communaux.

La Cour des comptes constate qu'en adoptant le logiciel Urbain, l'AGDP s'est dotée d'un outil informatique prometteur et utile pour optimiser ses missions. Urbain est une réponse adéquate aux recommandations formulées par la Cour en 2006 concernant l'échange d'informations avec les administrations communales. La Cour encourage l'AGDP à poursuivre dans cette voie en mettant en œuvre le projet Urbain 2. Il apportera des renseignements supplémentaires pour la tenue à jour de la documentation patrimoniale et facilitera le travail des agents opérationnels.

Néanmoins, la Cour recommande à l'AGDP de mener de nouvelles actions de sensibilisation auprès des communes, afin qu'elles utilisent toutes le logiciel et que les données qu'elles communiquent soient exploitables par elle.

Réponse du ministre

Dans la réponse transmise par le ministre, l'AGDP assure que le développement du logiciel Urbain 2 est une priorité. Néanmoins, ce développement est soumis à l'obtention du budget d'adaptation ou de développements effectués en interne.

³⁴ SPF Finances, *Rapport annuel 2011*, juillet 2012, p. 55.

4.1.2 Indicateurs-experts

4.1.2.1 Rôle

Le rôle principal de l'indicateur-expert est de collaborer avec l'AGDP lors des visites effectuées sur place et d'approuver ou non les procès-verbaux d'expertise dressés par les agents de l'Administration Mesures & Évaluations³⁵. Il appartient au bourgmestre de désigner un ou plusieurs indicateurs-experts dans sa commune³⁶.

Dans la pratique, on observe que, dans la plupart des cas, l'indicateur-expert se limite à accompagner les fonctionnaires de l'AGDP lors des visites sur place et à signer les procès-verbaux d'expertise, sans formuler de remarques.

4.1.2.2 Constatations et recommandations

La situation, les compétences et le rôle effectif de l'indicateur-expert varient selon les communes. Si la plupart disposent actuellement d'un indicateur-expert, d'autres, même de grande taille³⁷, n'en ont toujours pas. Certaines communes mettent volontiers un de leurs agents à la disposition des fonctionnaires de l'AGDP, voire détachent un de leurs agents dans les bureaux de l'Administration Mesures & Évaluations. D'autres manifestent plus de réticence, soit faute d'effectifs, soit faute de connaître le rôle de l'indicateur-expert. Par ailleurs, les compétences des indicateurs-experts ne sont pas identiques dans toutes les communes : certaines engagent du personnel technique comme des géomètres, mais d'autres attribuent la fonction à un employé ou un ouvrier communal qui n'a pas les connaissances requises. Les agents du Cadastre doivent dès lors adapter leur méthode de travail selon la commune.

À cet égard, la Cour souligne la collaboration qui existe entre les indicateurs-experts des communes de la Région bruxelloise et de la Direction régionale du cadastre de Bruxelles. Cette dernière a pris des initiatives pour sensibiliser les communes à l'importance de l'indicateur-expert et à l'impact positif qu'un revenu cadastral correctement fixé peut avoir sur les finances communales. Actuellement, les dix-neuf communes bruxelloises disposent d'au moins un indicateur-expert. Des rencontres sont régulièrement organisées entre eux et des fonctionnaires de la Direction régionale.

Les administrations communales ont intérêt à collaborer efficacement avec l'AGDP. Une étude menée par l'Union des villes et communes de Wallonie³⁸ a constaté que l'activité d'indicateur-expert, qui contribue à modifier les revenus cadastraux, permet d'accroître le rendement des recettes fiscales relatives au précompte immobilier.

Dorénavant, les provinces engageront également des indicateurs-experts qui collaboreront avec l'AGDP³⁹. Des agents de cette dernière les formeront.

³⁵ Arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière, tel que modifié par l'arrêté royal du 30 janvier 1980.

³⁶ Article 2 de l'arrêté royal du 10 octobre 1979.

³⁷ Liège n'a pas d'indicateur-expert.

³⁸ Katlyn Van Overmeire, *L'indicateur-expert, un allié de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier*, dans *Mouvement communal*, février 2012, n° 865, p. 21-26.

³⁹ SPF Finances, *Rapport annuel 2011*, p. 55.

La Cour estime que le rôle de l'indicateur-expert devrait être redéfini. En effet, une de ses missions principales est d'accompagner les agents de l'AGDP lors des contrôles sur place. Or, comme les travaux d'évaluations et de réévaluations se font désormais majoritairement « en chambre », sur la base des plans d'architecte, le rôle d'accompagnateur de l'indicateur-expert se réduit fortement. Dès lors, il serait opportun de profiter de sa connaissance du terrain pour concentrer sa contribution sur des tâches plus spécifiques, comme la surveillance des modifications apparentes apportées aux bâtiments situés sur le territoire communal ou la transmission d'informations laissant supposer des modifications importantes aux immeubles (par exemple, les demandes d'autorisation pour le stationnement de conteneurs introduites auprès des administrations communales). L'indicateur-expert pourrait également entreprendre, sur demande de l'AGDP, des visites aux adresses pour lesquelles il existe des suspicions de modifications et transmettre un rapport à l'AGDP. Ces rapports permettraient de déterminer l'utilité d'une éventuelle visite sur place. Enfin, l'indicateur-expert pourrait, dans les communes, être responsable de l'encodage des données dans Urbain.

4.2 Autres collaborations

Ces dernières années, l'AGDP s'est efforcée de tisser un large réseau de relations avec des acteurs extérieurs, tant dans le secteur public que privé. Ces collaborations, qui en sont à des stades différents de développement, ont pour principale vocation d'échanger des données. Elles permettent à l'Administration d'obtenir des renseignements de qualité à coût moindre. En effet, il s'agit généralement de données récoltées par des professionnels qui, en échange, reçoivent de l'Administration des services utiles à leurs activités.

4.2.1 Convention avec les géomètres

Fin 2008, l'AGDP a conclu une convention avec plus de 1.100 géomètres. Cette convention prévoit que le géomètre confectionne ses plans en respectant certaines normes et que les plans originaux normalisés sont transmis à l'Administration. De plus, les plans doivent être signés par les parties pour assurer à l'Administration l'accord du contribuable. L'avantage principal de cet échange est la possibilité d'une mise à jour fiable du plan cadastral, référencée dans une base de données et numérisée, ainsi que l'amélioration du plan parcellaire cadastral.

En contrepartie, le géomètre conventionné doit disposer d'un accès gratuit et privilégié à certains documents cadastraux (croquis de mutation, plans, base de données des plans de géomètre...).

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, l'Administration souligne qu'elle continue à développer des outils permettant les échanges avec les géomètres externes. Tel est le cas de la consultation du plan parcellaire via internet programmée pour fin 2012.

4.2.2 Projet de protocole de collaboration avec l'Ordre des architectes

Le conseil national de l'Ordre des architectes et le Collège de la documentation patrimoniale ont validé, respectivement les 29 février et 15 avril 2008, un projet de protocole de collaboration entre l'Ordre des architectes et le SPF Finances.

Ce protocole prévoit :

- la collaboration de l'Ordre des architectes à la collecte unique et à l'échange d'informations urbanistiques, architecturales et statistiques lors de la demande de permis d'urbanisme et de l'exécution des travaux ;
- l'actualisation des codes construction, par les architectes, lors des travaux immobiliers pour lesquels un permis d'urbanisme est requis ;
- la délivrance, par les architectes, des plans des bâtiments, si possible dans un format numérique.

Cette collaboration devrait se concrétiser via l'application Urbain 2. Au moment de l'audit (deuxième trimestre 2012), les architectes n'encodent pas encore leurs plans dans Urbain 2. Les discussions techniques sont toujours en cours. L'avancement du projet varie selon les régions.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, l'Administration relève un manque de volonté de la part des architectes pour mener le projet à son terme. Elle envisage dès lors de se tourner vers les régions afin d'automatiser l'échange des plans annexés aux permis d'urbanisme. Cet échange est déjà prévu dans le cadre du projet *Digitale Bouwaanvraag* de la Région flamande. Le logiciel Urbain 2 sera également adapté en conséquence.

4.2.3 Accord de collaboration avec la Direction générale des statistiques du SPF Économie et l'Institut géographique national

Un accord de collaboration a été conclu le 9 septembre 2008 entre la Direction générale des statistiques du SPF Économie, l'Institut géographique national (IGN) et la Documentation patrimoniale. L'AGDP reçoit des données brutes de l'IGN. Il est prévu que ces données soient soit exploitées par l'AGDP à l'aide d'un logiciel, soit traitées directement par l'IGN qui communiquerait au SPF Finances les modifications détectées aux bâtiments.

4.2.4 Constatations et recommandations

La Cour des comptes constate que l'AGDP a pris de nombreuses mesures pour compléter et actualiser ses bases de données patrimoniales en élargissant ses sources de renseignements. Ces initiatives répondent, en général, aux recommandations de l'audit de 2006.

Néanmoins, la Cour recommande de faire le nécessaire pour rendre fonctionnelles les applications prévues par Urbain 2. En effet, il apparaît important pour la tenue à jour de la documentation patrimoniale, et pour faciliter le travail de réévaluation et d'expertise, que la collaboration avec les architectes se concrétise ou qu'une autre solution, telle que la collaboration avec les régions par le biais d'une adaptation du logiciel Urbain2, soit mise en place. Ainsi, les agents de terrain auront accès aux plans de construction et modification mis en œuvre par les contribuables (*plan As Built*). Cela permettrait aux services opérationnels de réserver les visites sur place aux véritables soupçons de fraude.

Réponse du ministre

Dans la réponse transmise par le ministre, l'Administration reconnaît que la collaboration avec les communes doit résulter d'un effort continu qui ne peut pas se limiter à des mesures uniques. Dans une même optique d'optimisation des collaborations, des groupes de travail ont été organisés avec les régions.

Respect des obligations et prescrits légaux

Chapitre

5

5.1 Déclarations spontanées du contribuable

Le contribuable est tenu de déclarer spontanément à l'Administration Mesures & Évaluations l'occupation de son immeuble, sa location (si elle précède l'occupation) ou des travaux qui modifient notablement les biens⁴⁰. Il doit introduire cette déclaration dans les trente jours suivant l'événement. En l'absence de déclaration, il est passible de sanctions⁴¹.

Comme lors de l'audit initial, l'AGDP ne dispose pas de statistiques permettant de déterminer le nombre exact de déclarations spontanées reçues. Néanmoins, selon les agents des services opérationnels, elles sont extrêmement rares.

De plus, comme l'indiquait l'audit initial, l'Administration Mesures & Évaluations envoie d'initiative un formulaire 43B au contribuable dès qu'elle a connaissance, grâce à une autre source que le contribuable lui-même⁴², d'une modification de l'immeuble pouvant amener à réévaluer le revenu cadastral. Ce formulaire est un document administratif qui permet au contribuable, d'initiative ou sur demande de l'Administration, de déclarer une nouvelle construction, une transformation à un immeuble...

5.2 Application des sanctions

Une amende administrative, de maximum 1.250 euros, peut être établie en cas d'infraction. Une distinction est opérée entre les infractions commises de bonne foi (dues à l'ignorance du contribuable) et de mauvaise foi (intentionnelles). L'AGDP a prévu une échelle d'amende selon la qualification de l'infraction et le degré de récurrence de celle-ci. À titre d'exemple, l'amende administrative sanctionnant une première infraction due à l'ignorance du contribuable pourra être ramenée à zéro euro. L'amende administrative pour une première infraction pour laquelle la mauvaise foi est avérée s'élèvera à 625 euros.

Pour les déclarations spontanées, la plupart des sanctions administratives seront égales à zéro. En effet, le contribuable pourra, dans la majorité des cas, invoquer sa bonne foi ou son ignorance face à une obligation légale relative à un acte qu'il n'effectue qu'une seule fois ou de manière très occasionnelle (construction d'un immeuble ou transformation importante). Néanmoins, afin de conserver la possibilité d'appliquer une deuxième amende supérieure à la première en cas de nouvelle infraction, l'AGDP doit notifier au contribuable, par recommandé, l'infraction constatée, le texte de loi appliqué et les éléments déterminant le montant de l'amende. Par ailleurs, en cas de mauvaise foi ou d'intention frauduleuse, le fait que la charge de la preuve incombe à l'administration rend l'application des sanctions difficile.

L'audit initial concluait à la quasi non-application de ces sanctions et recommandait à l'AGDP de prendre des mesures pour remédier à cette situation. Toutefois, la situation est inchangée et les services de l'AGDP n'ont appliqué aucune sanction depuis 2006.

⁴⁰ Article 473 CIR92.

⁴¹ Article 445 CIR92.

⁴² Par exemple, grâce aux informations relatives aux permis d'urbanisme encodées dans Urbain.

Cette absence de sanction risque de renforcer le sentiment d'impunité des contribuables et de les conforter dans leur choix d'ignorer les prescrits légaux en matière de déclaration. De plus, vu le montant peu élevé des amendes administratives auxquelles ils s'exposent et la faible probabilité d'un contrôle sur place, il est à craindre que certains contribuables soient tentés de ne pas communiquer au contrôle compétent les dates de première occupation ou de fin des travaux.

La raison la plus couramment invoquée dans les services opérationnels pour justifier cette absence de sanction est la complexité de la procédure actuelle. Cette procédure représente une lourde charge de travail pour un rendement assez faible, compte tenu du montant des amendes. Les services opérationnels préfèrent, dès lors, proposer une régularisation au contribuable sans appliquer les sanctions, et ainsi concentrer leurs efforts sur la fixation de la base imposable.

Néanmoins, l'AGDP a rédigé une nouvelle instruction pour répondre à la recommandation formulée par la Cour en 2006. Elle a été approuvée par l'administrateur général et devrait être transmise prochainement aux services opérationnels. Elle édicte de nouvelles règles, lorsque l'Administration soupçonne qu'un immeuble récemment construit est loué ou occupé, ou que des travaux sont achevés, sans qu'une déclaration spontanée ait été déposée. Cette nouvelle instruction a pour objectif de simplifier la procédure actuelle et de la rendre plus facilement applicable par les agents sur le terrain. Elle n'envisage pas les cas de déclarations inexactes.

La nouvelle procédure s'appuie sur un constat d'occupation et/ou d'achèvement des travaux dressé par le fonctionnaire compétent, en l'absence de déclaration spontanée. Ce constat suppose une visite sur place.

Si l'AGDP dispose d'éléments attestant, ou laissant supposer, que des travaux de transformation ont été effectués sans déclaration d'achèvement, la nouvelle instruction permet au contribuable en défaut de régulariser sa situation, avant toute sanction, en complétant un formulaire 43B lors de la visite du fonctionnaire du cadastre. En cas de refus ou d'absence du contribuable, un constat d'achèvement des travaux sera dressé sur ce formulaire 43B et remis en mains propres ou laissé dans la boîte aux lettres de l'occupant du bâtiment. Le contribuable disposera d'un mois pour faire parvenir le formulaire 43B au contrôle compétent. En l'absence de réponse, il recevra un rappel. Passé ces délais, le constat servira de base pour appliquer les sanctions. La date du constat sera considérée comme la date d'entrée en vigueur du nouveau revenu cadastral.

5.3 Constatations et recommandations

La Cour des comptes souligne que l'AGDP a tenu compte de sa recommandation concernant l'application des sanctions. Elle a développé une procédure simplifiée qui semble répondre davantage aux impératifs organisationnels de ses services.

Néanmoins, faute d'effectifs, les activités d'évaluation et de réévaluation se font quasiment exclusivement « en chambre », généralement sur la base de plans. Or, la nouvelle procédure simplifiée implique des contrôles sur place. Dès lors, la Cour des comptes recommande que l'AGDP précise clairement les modalités pratiques de mise en œuvre de cette instruction et

les moyens humains qui seront déployés pour l'appliquer auprès des services opérationnels. En outre, il est important que les avantages (gain de temps, sécurité juridique...) ressortent clairement de cette nouvelle instruction. À défaut, ce texte manquerait son objectif, qui est de généraliser l'application uniforme des sanctions en cas d'infraction à la loi.

En outre, pour que l'instruction soit efficace, les services centraux de l'AGDP doivent élaborer un outil statistique reprenant, entre autres, le nombre de constats dressés, de sanctions infligées, de recours...

La Cour recommande également que les constats fassent l'objet d'un formulaire standard pour harmoniser leur présentation et les données sur lesquelles ils sont basés, de manière à limiter les risques de réclamation de la part des contribuables.

La Cour recommande d'appliquer sans tarder les nouvelles directives sur l'ensemble du territoire, afin que les contribuables soient conscients de l'action de l'administration en matière d'application des sanctions. Les activités de contrôle menées par les agents de l'Administration Mesures & Évaluations, et la publicité qui leur serait donnée, pourraient dissuader les contribuables tentés d'ignorer leurs obligations.

L'administration doit également sensibiliser et informer davantage les citoyens sur leurs devoirs en matière de déclaration. À titre d'exemple, des notions telles que la « première occupation » ou la « fin des travaux » ne sont pas toujours comprises de la même manière par les contribuables. Elles devraient être clairement décrites. À cette fin, une notice explicative pourrait utilement être jointe au formulaire 43B.

Réponse du ministre

Dans la réponse transmise par le ministre, l'AGDP prévoit d'évaluer l'efficacité de la nouvelle instruction. Si nécessaire, elle mettra en place un nouveau processus de contrôle des déclarations.

Gestion du personnel

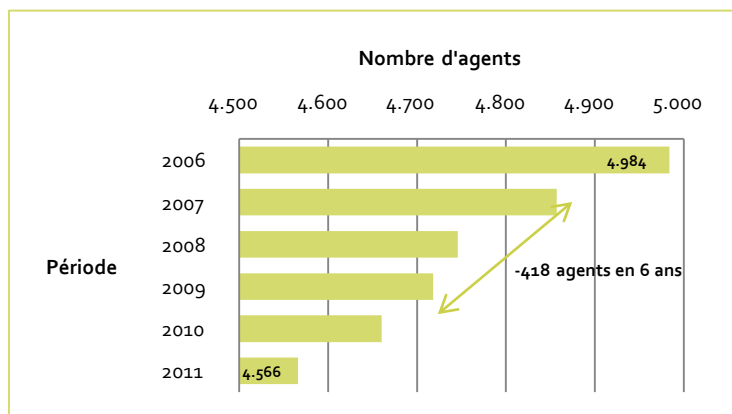
Chapitre

6

6.1 Évolution des ressources humaines

Depuis 2006, les moyens humains affectés à l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) décroissent. En six ans, le nombre d'agents est passé de 4.984 à 4.566⁴³ (- 418 agents). Cette évolution suit celle du SPF Finances dans son ensemble.

Graphique 1 – Évolution 2006-2011 des ressources humaines de l'Administration générale de la documentation patrimoniale



Source : rapports d'activité de la Documentation patrimoniale 2006, 2007, 2008, 2009 et rapports statistiques de la Documentation patrimoniale 2010 et 2011

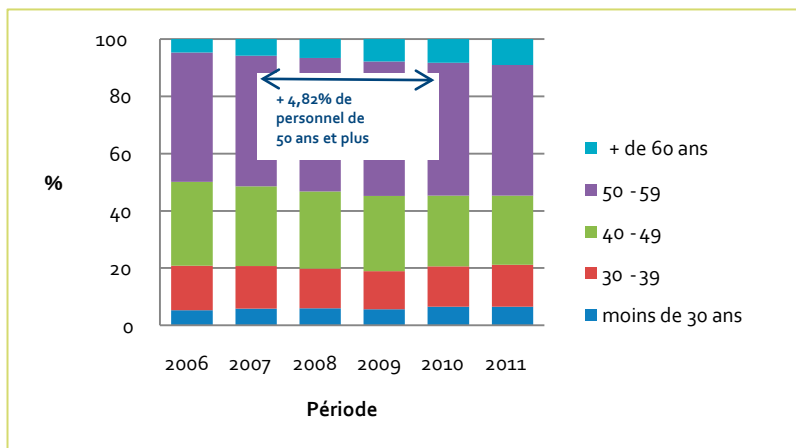
Une des principales raisons de cette diminution constante d'effectifs réside dans une pyramide des âges où plus de la moitié des agents a cinquante ans et plus. L'AGDP considère cette problématique comme une des menaces principales pesant sur son organisation⁴⁴. En 2011, le personnel de 50 ans et plus représentait 54,71 % de ses effectifs (+ 4,82 % par rapport à 2006) et celui de plus de 60 ans, 9,05 %. Le pourcentage d'agents de 50 ans et plus est supérieur à celui de la fonction publique fédérale dans son ensemble (42,5 %)⁴⁵.

⁴³ Statistiques disponibles dans les rapports annuels de l'AGDP. Les agents attachés aux conservations des hypothèques et les contractuels à durée déterminée sous statut Rosetta ne sont pas compris dans ces totaux.

⁴⁴ SPF Finances, *Plan de management intégré 2011*, analyse Swot pour l'Administration générale de la documentation patrimoniale, p. 123.

⁴⁵ Cour des comptes, « *Personnel de la fonction publique fédérale en 2010* », 168^e Cahier, Volume I, p. 357. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Graphique 2 – Évolution 2006-2011 de la pyramide des âges au sein de l'Administration générale de la documentation patrimoniale



Source : rapports d'activité de la Documentation patrimoniale 2006, 2007, 2008, 2009 et rapports statistiques de la Documentation patrimoniale 2010 et 2011

La conséquence la plus préoccupante de cette pyramide des âges est la perte des connaissances et de l'expérience qu'entraîne le départ à la retraite d'agents expérimentés. De plus, l'entrée en service des nouveaux stagiaires ne parvient pas à combler le déficit de personnel causé par ces départs. La situation est davantage préoccupante dans les services décentralisés où la moyenne d'âge est la plus élevée.

Cependant, l'AGDP met en œuvre des mesures qui devraient, en partie, permettre de pallier les inconvénients des départs non remplacés et de rationaliser les moyens humains. Parmi elles, on soulignera, entre autres, l'implémentation de nouveaux outils informatiques et de bases de données intégrées. Bien que ces outils aient pour objectif de faciliter et d'optimiser le travail des agents, certaines tâches ne peuvent pas être effectuées grâce à eux. Tel est le cas des visites et des inspections sur le terrain. Or, ces activités ont une réelle importance dans le processus d'évaluation ou de réévaluation des immeubles.

6.2 Recrutement

Depuis 2007, 2.724 stagiaires ont intégré les différentes administrations du SPF Finances, et l'AGDP a accueilli 658 nouveaux stagiaires tous niveaux confondus⁴⁶.

La plupart des fonctionnaires interrogés dans le cadre de cet audit ont fait part de leurs réserves concernant le recrutement pour certaines fonctions dans leur administration. En effet, certaines tâches confiées aux agents de l'AGDP demandent des compétences techniques (capacité de lire des plans d'architecte, bonnes notions mathématiques...) dont les candidats qui présentent les examens génériques de Selor ne disposent pas toujours. En effet, leurs diplômes ne sont pas nécessairement un critère de sélection. De plus, une fois engagés, ils ne sont pas toujours affectés selon les compétences spécifiques nécessaires à l'exercice des fonctions qu'ils occuperont.

⁴⁶ Informations fournies en juin 2012 par le service d'encadrement Personnel & Organisation du SPF Finances.

6.3 Formation

Dans le plan de management intégré 2011 du SPF Finances⁴⁷, l'Administration générale de la documentation patrimoniale reconnaissait que les besoins de formation de ses agents étaient importants. Le plan de management intégré pointait deux éléments demandant une attention particulière : d'une part, la formation dispensée aux nouveaux agents et, d'autre part, les lacunes dans la formation continue proposée à l'ensemble du personnel.

La formation de base que doivent suivre tous les stagiaires affectés à l'AGDP n'est pas dispensée assez tôt durant le stage⁴⁸. Par conséquent, ils sont mis au travail sans formation et ne sont pas suffisamment opérationnels. Généralement, les agents expérimentés doivent leur assurer une formation par la pratique. Bien que les nouveaux arrivants profitent de la sorte de l'expérience de leurs aînés, cette situation mobilise le temps des agents opérationnels.

La plupart des agents (statutaires et contractuels) désirent se former davantage. En effet, ils sont constamment confrontés à des modifications de réglementation et de processus de travail, pour lesquelles des formations seraient bienvenues. Toutefois, les propositions de formation ne rencontrent pas les attentes du personnel. De plus, certains agents ne s'y inscrivent pas, de crainte que leur absence nuise à l'organisation de leur service.

Les agents de l'AGDP disposent d'un seul centre de formation professionnelle situé à Bruxelles. Ce centre doit organiser la totalité des formations techniques⁴⁹ pour l'ensemble des fonctionnaires de cette administration (formations de base pour les stagiaires, formations continues, formations certifiantes, formations pour préparer les examens d'accèsion au grade supérieur, formations à l'attention des fonctionnaires d'autres administrations...). Néanmoins, la priorité est accordée aux formations de base destinées aux stagiaires.

6.4 Constatations et recommandations

La Cour des comptes constate qu'en raison de nombreux départs à la retraite, l'AGDP risque, à court et moyen terme, d'être confrontée à une perte de son expertise. Dans ce contexte, la Cour recommande que les directions régionales organisent une transmission du savoir. Des initiatives dans ce sens ont été rencontrées lors des visites dans les services opérationnels.

La Cour constate également que l'offre de formation ne rencontre pas toujours la demande. La formation tardive des stagiaires peut engendrer des difficultés dans la gestion du temps de travail normalement consacré aux tâches opérationnelles des services. De même, un programme de formation adapté aux besoins des agents doit être mis en place, afin que chacun puisse appliquer les nouvelles procédures et utiliser les nouvelles applications informatiques de façon optimale.

⁴⁷ SPF Finances, *Plan de management intégré 2011*, 25 juillet 2011, p. 117.

⁴⁸ Douze mois pour les stagiaires de niveau A et six mois pour les autres niveaux (B, C et D).

⁴⁹ Les formations relatives aux aspects juridiques sont dispensées par le centre de formation professionnelle Enregistrement.

Réponse du ministre

Dans la réponse transmise par le ministre, l'AGDP considère le problème du transfert des connaissances comme un risque majeur. Afin de contrer ce phénomène, elle a réorganisé les modules de formation et étudié de nouvelles pistes de formations.

Perspectives

Chapitre



Plusieurs perspectives se sont dégagées des entretiens avec les fonctionnaires de l'Administration Mesures & Évaluations et lors de l'analyse des documents collectés pour réaliser cet audit. Les initiatives ci-après fournissent d'éventuelles pistes de réflexion, même si certaines sont encore en projet.

- L'AGDP a développé un système de traitement intégré de la documentation patrimoniale, le projet Stipad. Il vise à regrouper les anciens processus opérationnels des administrations de l'AGDP dans un nouveau processus intégré. L'objectif principal est d'éviter les données et les procédures de travail redondantes pour mieux gérer le temps et le personnel et, ainsi, améliorer et compléter la documentation patrimoniale. Dans le cadre de Stipad, l'AGDP développe une banque de données unique pour son administration (Patris). Cette banque reprendra les données des secteurs cadastre, enregistrement et hypothèques. De plus, un partenariat est envisagé avec les régions afin de créer une banque de données de l'information patrimoniale. À terme, cette dernière sera accessible aux différentes institutions publiques, et éventuellement aux citoyens, via un portail électronique unique. Les utilisateurs pourront consulter la base et la compléter, selon les cas, dans le respect de la législation sur la protection de la vie privée. Une fois finalisé, le projet Stipad permettra de rassembler et de mettre à la disposition des agents de l'AGDP de nombreuses informations destinées, entre autres, à réévaluer le revenu cadastral des immeubles.
- L'AGDP fait également appel aux nouvelles technologies pour tenter de compléter ces données patrimoniales. Elle a ainsi demandé à une inspectrice stagiaire de rédiger un mémoire sur la possibilité d'implémenter un système de télédétection. Cette technique permettrait de comparer des images aériennes prises à des moments différents, afin d'y déceler des modifications urbanistiques apportées aux immeubles bâtis (ajouts d'annexes, de vérandas...). Ce mémoire propose une procédure pour classer les endroits du territoire à taux de changement importants, afin d'établir une liste des priorités pour la mise à jour des matrices cadastrales⁵⁰.

La Cour des comptes relève que certaines de ces réflexions visent à remédier aux problèmes soulevés par l'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis celle de 1980. Elle rappelle que cette situation affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables. En effet, d'une part, seule une péréquation générale permet d'actualiser les données cadastrales en tenant compte de l'évolution, positive ou négative, de la valeur des immeubles en fonction notamment de leur environnement immédiat et des changements socio-économiques du quartier où ils sont situés. D'autre part, le risque est grand qu'un nombre significatif de modifications notables apportées aux biens immobiliers depuis 1980 n'aient pas été communiquées au Cadastre et n'aient pas donné lieu à une révision du revenu cadastral. À cet égard, les progrès réalisés par l'AGDP depuis l'audit de 2006, ont permis d'améliorer la collecte des informations pour les seules modifications récentes. Ces deux éléments ne permettent pas d'assurer que, dans leur ensemble, les revenus cadastraux correspondent effectivement au « revenu moyen normal net d'une année », comme le veut la loi.

⁵⁰ Sandrine Lejeune, *Amélioration de masse de plan parcellaire cadastral*, SPF Finances, mémoire de stage, juin 2012.

Dans ce contexte, la Cour recommande, à côté des efforts à poursuivre pour améliorer la collecte des données relatives aux modifications apportées aux biens, d'examiner s'il n'existe pas des procédures qui permettraient, en dehors d'une péréquation générale, de corriger les revenus cadastraux dont la valeur s'écarte significativement du revenu moyen prévu par le législateur.

Conclusions et recommandations

Chapitre

8

8.1 Conclusions

Dans son audit de 2006, la Cour des comptes relevait qu'une perception correcte de l'impôt et le respect de l'équité fiscale supposent que le revenu cadastral corresponde aux caractéristiques réelles du bien immobilier. À cet effet, la loi prévoit que les données du revenu cadastral de chaque bien immobilier soient revues chaque fois qu'une modification notable est apportée à ce bien et au moins une fois tous les dix ans, à l'occasion d'une péréquation générale des revenus cadastraux.

En l'absence de péréquation générale depuis celle de 1980 (sur la base des données de 1975), la réévaluation des revenus cadastraux repose principalement sur les réévaluations à la suite des modifications apportées aux biens.

À cet égard, l'audit de 2006 indiquait plusieurs carences.

La Cour des comptes constate que, depuis cet audit, l'AGDP a pris des mesures efficaces pour répondre à ses recommandations. Les actions menées et les changements intervenus tant dans l'organisation que dans les méthodes du travail sont de nature à développer une meilleure gestion des ressources humaines et matérielles de l'AGDP.

Toutefois, la Cour relève que toutes les modifications apportées aux immeubles ne sont pas communiquées à l'AGDP. En effet, certains permis délivrés par les régions ne sont pas introduits dans le logiciel Urbain. Certaines transformations ne demandant pas de permis d'urbanisme (par exemple, la transformation d'une chambre en salle de bain) ne le sont pas non plus.

8.2 Recommandations

La Cour insiste sur la nécessité de poursuivre et développer les initiatives de collaboration avec des partenaires disposant des données utiles à l'AGDP.

De manière générale, la Cour des comptes recommande qu'une méthode de gestion des risques soit développée et appliquée pour mieux cibler les immeubles à contrôler. Une gestion des risques efficace permettrait de mettre en adéquation les tâches de contrôle à effectuer et les ressources humaines disponibles.

Dans le tableau ci-après, la Cour articule le détail de ses recommandations autour des trois thèmes d'audit (échanges d'informations, obligations et prescrits légaux, gestion du personnel).

Tableau des recommandations de la Cour des comptes par thème d'audit

Échanges d'informations	
1	Continuer les actions de sensibilisation auprès des communes afin que toutes utilisent le logiciel Urbain et y encodent correctement les données utiles à l'AGDP
2	Contacteur les régions afin de les inviter à communiquer systématiquement aux administrations les permis lorsque ceux-ci ne sont pas transmis
3	Redéfinir le rôle de l'indicateur-expert au regard des évolutions des procédures de travail de l'AGDP
4	Rendre les applications prévues par Urbain 2 fonctionnelles dans les meilleurs délais, surtout l'encodage des plans d'architecte (la mise à disposition de ces plans facilitera le travail des services opérationnels)
Respect des obligations et prescrits légaux	
1	Préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de la nouvelle instruction concernant la procédure à suivre en l'absence de déclaration par le contribuable des modifications apportées à son bien
2	Élaborer un outil statistique qui permette de déterminer le nombre de constats d'infraction et de sanctions appliquées, permettant un monitoring de l'application de cette nouvelle instruction
3	Définir exhaustivement le contenu et la forme des constats d'infraction prévus dans cette instruction
4	Appliquer à court terme la nouvelle instruction uniformément sur l'ensemble du territoire
5	Sensibiliser et informer les citoyens sur leurs devoirs en matière de déclaration
6	Développer et appliquer une méthode d'analyse de risques permettant de cibler les contrôles à effectuer
Gestion du personnel	
1	Organiser de façon plus systématique la transmission du savoir entre agents prochainement admis à la pension et agents nouvellement engagés
2	Proposer aux stagiaires des formations leur permettant d'acquérir rapidement leur autonomie dans leurs services d'affectation
3	Mettre en place un programme de formation adapté aux besoins des agents

Réponse du ministre des Finances

Annexe



Service Public
Fédéral
FINANCES

130068

Bruxelles, le 03 -01- 2013

**Le Vice-Premier Ministre et
Ministre des Finances**

Exp. : Bd. du Roi Albert II 33, bte 10 – 1030 Bruxelles

**M. Ph. Roland,
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES**

Votre courrier du	Vos références	Nos références	Annexe(s)
28 novembre 2012	A6-3.694.967 L6	CFIN/FIS/MDM/231155 VP2012/01075.7 MEOW 2012-0421	-

Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation (audit de suivi).

Monsieur le Premier Président,

En réponse à votre lettre du 28 novembre 2012, par laquelle vous m'avez transmis le projet de rapport contenant les résultats provisoires de l'audit de suivi relatif à la « Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation », j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après les considérations émanant de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale (Mesures & Evaluations).

L'Administration Mesures & Evaluations constate avec satisfaction que la Cour des Comptes reconnaît dans ses conclusions les efforts de l'administration et les résultats obtenus par rapport au précédent rapport.

Quant aux nouvelles recommandations, elles sont entièrement en ligne avec les intentions de l'administration :

1. Echanges d'informations :

- L'administration est consciente que la collaboration avec les communes ne peut se limiter à des mesures uniques mais doit au contraire être le fruit d'un effort continu ;
- La collaboration avec les Régions fait déjà l'objet de groupes de travail et s'inscrit dans la perspective des réformes institutionnelles, notamment la création de l'Agence de l'Information patrimoniale ;
- Le développement de l'application URBAIN2 est une priorité de l'administration. Sa réalisation est soumise à l'obtention du budget d'adaptation ou de développements internes.

Pour plus d'informations sur votre dossier, veuillez prendre contact avec :

Philippe Herman
Documentation Patrimoniale – Mesures et Evaluations
Tél. : 0257 635.77
E-mail : philippe.herman@minfin.fed.be

.be

2. Respect des obligations et prescrits légaux.

- L'instruction mentionnée dans le rapport de la Cour des Comptes est sur le point d'être publiée et l'administration évaluera son efficacité dans les meilleurs délais. Si nécessaire, l'administration mettra en place un nouveau processus de contrôle des déclarations.

3. Gestion du personnel.

- Dans le contexte d'une pyramide des âges très défavorable, le transfert des connaissances est considéré par l'administration comme un risque majeur. L'administration a déjà réorganisé ses modules de formation. De nouvelles pistes de formation (e-learning, on the job, etc.) seront prises en considération le plus rapidement possible.


Veuillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'S. VANACKERE', written over a circular stamp or seal.

Steven VANACKERE

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2013/1128/03

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be