

**CONTRIBUTION AU RAPPORT FINAL
SUBVENTION 2014-2015
Octobre 2015**

VOLUME ANNEXE

RECHERCHE 1

SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES ET POLITIQUES PUBLIQUES

Annexe 1 : Rapport scientifique



Pour citer ce rapport : Van Der Kaa C., Bocquet C., Hendrickx S., Sarciat J., Defourny P. et Halleux J.-M. (avec la collaboration de Sandu R.), 2015. *Systèmes d'informations foncières et politiques publiques* : Rapport final de la subvention 2014-2015. CPDT, Rapport de recherche, 310 p.

Responsables scientifiques

Pour le Lepur : Jean-Marie Halleux

Pour l'UCL Géomatique : Pierre Defourny

Chercheurs

Pour le Lepur : Sébastien Hendrickx, Jordane Sarciat et Claire Van der Kaa

Pour l'UCL Géomatique : Christophe Bocquet

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	8
Chapitre I : INTRODUCTION A LA PROBLEMATIQUE.....	11
1. PRESENTATION DU CONCEPT DE « SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE »	11
1.1 <i>La politique foncière</i>	11
1.1.1 Le foncier.....	11
1.1.2 Définition de la politique foncière publique.....	12
1.1.3 Politiques foncières sectorielles et politiques foncières générales	12
1.1.4 Les objectifs des politiques foncières.....	13
1.1.5 Le concept de politique foncière intégrée	13
1.2 <i>L'information foncière</i>	16
1.2.1 Information et décision.....	16
1.2.2 Définition.....	16
1.2.3 Composition	18
1.2.4 Système d'observation foncière	18
1.2.5 Système d'information foncière	19
1.3 <i>Problématique</i>	20
1.4 <i>Besoins en information d'une politique foncière intégrée</i>	21
1.4.1 Besoins de la phase de réflexion des décisions stratégiques	21
1.4.2 Besoins de la phase de réflexion des décisions réglementaires.....	21
1.4.3 Besoins de la phase de réflexion des décisions opérationnelles.....	21
1.4.4 Besoins pour l'évaluation de la politique foncière	22
2. LA GENESE DE LA RECHERCHE ET LES PRINCIPAUX ENJEUX SOUS-JACENTS	22
2.1 <i>Des politiques foncières inadaptées</i>	23
2.1.1 Les défis du logement.....	23
2.1.2 La problématique de l'accès aux terres agricoles.....	24
2.2 <i>La régionalisation progressive des compétences fiscales dont récemment celle de la gestion du précompte immobilier</i>	27
2.3 <i>Les intentions du gouvernement</i>	28
2.4 <i>L'observatoire du foncier agricole</i>	29
2.5 <i>Le cadre fourni par la Directive 'INSPIRE'</i>	30
2.6 <i>Les observatoires fonciers français</i>	32
3. ACQUIS ANTERIEURS DE LA CPDT	32
3.1 <i>Recherche « Politique foncière » de 2011</i>	33
3.2 <i>Recherche « Production de l'habitat et enjeux territoriaux » de 2014</i>	35
3.3 <i>Recherche « Fiscalité et aménagement du territoire »</i>	37
4. LES DONNEES « SOURCES AUTHENTIQUES »	38
Chapitre II : LE SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES EN WALLONIE.....	41
1. INTRODUCTION.....	41
1.1 <i>Objectifs et méthodologie</i>	41
1.2 <i>Structure du chapitre</i>	42
2. REFERENTIELS ADMINISTRATIFS ET STATISTIQUES	44
2.1 <i>Limites administratives</i>	44
2.2 <i>Registre national</i>	44
2.3 <i>Registre wallon des adresses</i>	45
2.3.1 Problématique et travail en cours	45
2.3.2 Bénéfices attendus.....	46
2.4 <i>Secteurs statistiques</i>	46
3. L'INFORMATION FONCIERE ISSUE DES SOURCES FEDERALES	47
3.1 <i>Données patrimoniales désagrégées de base</i>	47
3.1.1 Cadastre	48
3.1.2 Enregistrement.....	51
3.2 <i>Données désagrégées relatives aux permis</i>	55
3.3 <i>Politique de protection du SPF Finances relative aux données patrimoniales à caractère personnel</i> ...	56
3.3.1 Le service Privacy du Président du SPF Finances.....	56
3.3.2 Procédure d'examen d'une demande de données patrimoniales	57

3.4	<i>Données agrégées publiées par la DGS</i>	58
3.4.1	Utilisation du sol.....	58
3.4.2	Occupation du sol selon le registre (matrice) cadastral.....	60
3.4.3	Statistique cadastrale du parc de bâtiment.....	61
3.4.4	Loyers résidentiels privés.....	62
3.4.5	Permis.....	62
3.4.6	Ventes de biens immobiliers.....	63
3.4.7	Prix de l'immobilier.....	64
3.4.8	Indice des prix des logements.....	64
3.4.9	Census 2011.....	65
3.5	<i>Baromètre Immovlan</i>	68
3.6	<i>Cartographies produites par l'IGN</i>	68
4.	L'INFORMATION FONCIERE AU NIVEAU REGIONAL.....	69
4.1	<i>Référentiels cartographiques</i>	69
4.1.1	Le PLI.....	69
4.1.2	Le PICC.....	70
4.1.3	Représentation de l'affectation du sol : le plan de secteur.....	71
4.1.4	Cartographies de l'occupation du sol.....	71
4.1.5	Les cartographies des sols.....	72
4.1.6	Autres cartographies en lien avec le foncier.....	73
4.1.7	Imagerie.....	74
4.2	<i>Données foncières désagrégées</i>	74
4.2.1	Données du SIGeC.....	74
4.2.2	Registres des permis.....	75
4.2.3	Certificats PEB.....	76
4.2.4	Registre des DIA (préemptions).....	77
4.2.5	Inventaire du foncier public régional.....	78
4.2.6	Loyers résidentiels.....	82
4.2.7	Registre des plus et moins-values issues des changements d'affectation.....	84
4.2.8	Registre des charges d'urbanisme.....	84
4.2.9	Cartographies et registres issus des données fournies par les communes.....	85
4.2.10	Inventaire des logements publics ou subventionnés.....	85
4.2.11	Méthodologie pour l'inventaire du logement vacant.....	86
4.2.12	Cadastre du logement public SLSP fourni par la Société Wallonne du Logement (SWL) et les Sociétés de Logement de Service Public (SLSP).....	87
4.2.13	Prêts accordés par le Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie (FLW).....	88
4.2.14	Logements mis en location par les Agences Immobilières Sociales (AIS).....	88
4.2.15	Prêts accordés par la Société Wallonne du Crédit Social.....	89
4.3	<i>Données foncières agrégées</i>	92
4.3.1	Statistiques régionales en matières de permis.....	92
4.3.2	Statistiques foncières à l'échelle des quartiers établies dans le cadre de CYTISE.....	92
4.3.3	Indicateurs à dimension foncière publiés sur WalStat par l'IWEPS.....	94
4.3.4	Statistiques agricoles.....	94
4.3.5	L'Observatoire du Développement Territorial.....	95
4.3.6	Analyse du renouvellement urbain.....	98
4.3.7	Mesure du potentiel foncier.....	96
5.	L'INFORMATION FONCIERE PRODUITE AU SEIN DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES.....	92
5.1	<i>Contexte</i>	98
5.2	<i>Permis</i>	99
5.2.1	Registre des permis.....	99
5.2.2	Registre des charges d'urbanisme.....	99
5.3	<i>Ancrage communal</i>	100
5.3.1	Inventaire permanent des terrains à bâtir.....	100
5.3.2	Inventaire permanent des logements inoccupés.....	101
5.4	<i>Cadastre</i>	102
5.4.1	Données relevées par les indicateurs-experts.....	102
5.4.2	Précadastration.....	103
5.5	<i>Logiciel d'urbanisme privé (Civadis)</i>	103
6.	TRAITEMENT, TRANSMISSION ET DIFFUSION DES DONNEES.....	104
6.1	<i>L'outil informatique support à la cartographie des données foncières</i>	104
6.1.1	Implications du recours aux SIG.....	104
6.1.2	Services web d'aide aux communes.....	107
6.2	<i>L'outil informatique support à la diffusion des données foncières</i>	108
6.2.1	Sites de diffusion du niveau fédéral.....	108

6.2.2	Portails de diffusion du niveau régional.....	108
6.2.3	Portails communaux.....	110
6.3	<i>L'outil informatique support à l'échange de données foncières.....</i>	<i>110</i>
6.3.1	URBAIN : automatisation des échanges entre le niveau fédéral (SPF) et le niveau communal.....	110
6.3.2	Automatisation des échanges entre le niveau régional (SPW) et le niveau communal.....	111
6.3.3	Automatisation des échanges entre d'autres acteurs.....	112
6.4	<i>Les structures liées au traitement, à la transmission et à la diffusion des données.....</i>	<i>112</i>
6.4.1	La Structure de Coordination de l'information Patrimoniale (SCIP).....	112
6.4.2	eWBS et la Banque Centrale d'Echange de Données (BCED).....	113
6.4.3	InfraSIG et ses conséquences (Comité Stratégique de Géomatique, Plan stratégique géomatique pour la Wallonie et Géoréférentiel).....	115
6.4.4	L'IWEPS.....	116
6.5	<i>Les Comités d'acquisition d'immeubles (CAI).....</i>	<i>116</i>
7.	SYNTHESE DES INFORMATIONS RECOLTEES.....	117
7.1	<i>Au niveau fédéral.....</i>	<i>117</i>
7.2	<i>Au niveau régional.....</i>	<i>118</i>
7.3	<i>Au niveau communal.....</i>	<i>120</i>
7.4	<i>Cohérence transversale des données, échanges et diffusion.....</i>	<i>120</i>
7.5	<i>Attentes.....</i>	<i>121</i>

Chapitre III : LES PRATIQUES D'OBSERVATION FONCIERE EN FRANCE..... 122

1.	INTRODUCTION.....	122
1.1	<i>Rappel de la problématique de la recherche.....</i>	<i>122</i>
1.2	<i>Les objectifs de l'analyse du cas français.....</i>	<i>123</i>
2.	LES POLITIQUES FONCIERES EN FRANCE.....	124
2.1	<i>Eléments de contextualisation.....</i>	<i>124</i>
2.1.1	Le défis d'une politique foncière efficace et intégrée.....	124
2.1.2	La compétence foncière aux mains des collectivités.....	125
2.1.3	Les opérateurs fonciers.....	125
2.1.4	Des enjeux territoriaux clarifiés grâce aux documents stratégiques et aux observatoires fonciers.....	127
2.2	<i>Les principaux dispositifs stratégiques, règlementaires et opérationnels.....</i>	<i>127</i>
2.2.1	Les outils à caractère stratégique.....	127
2.2.2	Les outils à caractère réglementaire.....	131
2.2.3	Les outils à caractère opérationnel.....	133
2.2.4	Articulation entre les composantes stratégique, règlementaire et opérationnelle.....	134
2.2.5	La portée juridique des documents stratégiques.....	135
2.2.6	L'impact concret des dispositifs stratégiques sur les décisions règlementaires et opérationnelles.....	135
2.2.7	L'animation entre les acteurs du foncier.....	137
3.	LE SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE EN FRANCE : ELEMENTS DE REFLEXION VIS-A-VIS DU CONTEXTE WALLON.....	137
3.1	<i>Les données de base.....</i>	<i>137</i>
3.1.1	Les données sur les transactions foncières et immobilières.....	138
3.1.2	Les données cadastrales.....	142
3.1.3	Les zonages PLU, POS et Cartes communales.....	142
3.1.4	Les données de la construction et du logement : la base « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur le Logement et les locaux (SITADEL).....	143
3.2	<i>L'utilisation de l'information et le questionnement sur les gisements fonciers.....</i>	<i>143</i>
3.2.1	Les référentiels fonciers.....	144
3.2.2	La carte d'identité des parcelles ou des unités foncières.....	145
3.3	<i>les observatoires fonciers.....</i>	<i>146</i>
3.3.1	Le pilotage et le périmètre des observatoires.....	146
3.3.2	Le rôle des observatoires fonciers.....	147
3.3.3	Observatoires fonciers arrêtés.....	149
3.3.4	Le coût administratif d'un observatoire foncier.....	149
4.	CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DE L'ACCES AUX DONNEES PATRIMONIALES.....	150
4.1	<i>Introduction.....</i>	<i>150</i>
4.2	<i>Le Contexte européen.....</i>	<i>150</i>
4.2.1	Du Big data à l'Open data.....	150
4.2.2	Données à caractère personnel : protection et réutilisation.....	152
4.3	<i>Le cadre juridique français sur le traitement de données à caractère personnel.....</i>	<i>153</i>
4.3.1	Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).....	153
4.3.2	Réutilisation des données personnelles administratives.....	155

4.3.3	Les données patrimoniales.....	156
4.4	Comparaison entre les deux pays.....	165
4.5	Conclusion.....	167
4.6	Prolongement.....	169
5.	Conclusion.....	169
5.1	Des ambitions fortes.....	169
5.2	L'efficacité des politiques foncières.....	170

Chapitre IV : LES PRATIQUES D'OBSERVATION FONCIERE EN REGION BRUXELLES-CAPITALE ET EN FLANDRE.....171

1.	INTRODUCTION.....	171
2.	LES POLITIQUES ET SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE.....	172
2.1	Eléments de contextualisation.....	172
2.1.1	Les acteurs du système d'information foncière.....	172
2.1.2	La coordination en matière de politiques foncières.....	175
2.1.3	Identification de terrains et de bâtiments adéquats pour la réalisation de projets.....	177
2.2	Les principaux dispositifs stratégiques, réglementaires et opérationnels.....	177
2.2.1	Les outils à caractère stratégique.....	177
2.2.2	Les outils à caractère réglementaire.....	182
2.2.3	Les outils à caractère opérationnel.....	185
2.3	Le système d'observation foncière en Région de Bruxelles-Capitale.....	187
2.3.1	Les données cadastrales du niveau fédéral.....	187
2.3.2	L'information du niveau régional.....	189
3.	LES POLITIQUES ET SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES EN REGION FLAMANDE.....	201
3.1	Eléments de contextualisation.....	201
3.1.1	Les acteurs du système d'information foncière.....	201
3.1.2	Des changements récents dans la politique foncière flamande.....	205
3.2	Les principaux dispositifs stratégiques, réglementaires et opérationnels.....	205
3.2.1	Les outils à caractère stratégique.....	205
3.2.2	Les outils à caractère réglementaire.....	207
3.2.3	Les outils à caractère opérationnel.....	208
3.3	Le système d'observation foncière en Flandre.....	211
3.3.1	Les données patrimoniales fédérales.....	211
3.3.2	Les données produites par la Flandre.....	213
3.3.3	Les données produites par les communes.....	218
4.	CONCLUSION GENERALE.....	220
4.1	Vers une évaluation des politiques foncières à Bruxelles et en Flandre.....	220
4.2	Des transferts d'informations plus importants entre communes et régions.....	222
4.3	Un opérateur foncier pour la Wallonie.....	223
4.4	Une application en ligne au service du droit de préemption.....	224
4.5	Les outils d'observation.....	224
4.6	Données patrimoniales issues du SPF Finances.....	227

Chapitre V : ANALYSE DETAILLEE DES DONNEES GEOGRAPHIQUES RELATIVES AUX REFERENTIELS SPATIAUX.....233

1.	CONTEXTE.....	233
2.	LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION BRUXELLOISE.....	234
2.1	Histoire.....	234
2.2	Situation actuelle.....	236
2.3	Perspectives.....	236
3.	LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION FLAMANDE.....	237
3.1	Histoire.....	237
3.2	Vectorisation de l'information cadastrale.....	237
3.2.1	Introduction.....	237
3.2.2	Principes.....	238
3.2.3	Définitions et notions.....	239
3.2.4	Matériel de base.....	245
3.2.5	Spécification de la méthode réinterprétation du plan parcellaire.....	249
3.3	Situation actuelle.....	268
3.4	Perspectives.....	268

4.	LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION WALLONNE	268
4.1	<i>Situation actuelle</i>	268
4.2	<i>Perspectives</i>	269
4.3	<i>Géodonnées utiles pour le référentiel spatial foncier</i>	269
4.3.1	L'information foncière au sein du Cadastre	270
4.3.2	L'information foncière au sein du PICC	276
4.3.3	L'information foncière au sein du SIGeC	281
4.3.4	L'information foncière au sein du PLI	284
4.3.5	L'information foncière au sein de la CNOSW	288
4.4	<i>La solution technique</i>	293
4.4.1	Le concept	293
4.4.2	Test réalisé pour le cas des parcelles en zones rurales à précision faible.....	294
5.	CONCLUSION	300
Chapitre VI : DISCUSSION ET CONCLUSIONS		302
1.	LES CONDITIONS D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES PERFORMANT	302
2.	POURQUOI ET COMMENT OBSERVER ?	302
3.	QUELS BESOINS ?	304
4.	RÉFLEXIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA PRÉCISION DU RÉFÉRENTIEL SPATIAL WALLON.....	306
5.	UN DERNIER MOT	306
PRINCIPAUX LIENS INTERNET		307
1.	WALLONIE	307
2.	FRANCE	308
3.	REGION DE BRUXELLES-CAPITALE	308
4.	FLANDRE	308
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES		309
BIBLIOGRAPHIE		310

INTRODUCTION

Le présent rapport scientifique constitue l'annexe 1 au rapport final de la recherche « Système d'informations foncières et politiques publiques ».

Il est structuré en six grands chapitres :

- le premier est destiné à éclairer le lecteur quant aux concepts abordés, aux motivations de la recherche et au contexte dans lequel elle s'inscrit ; une synthèse de travaux antérieurs de la CPDT pertinents dans le cadre de la recherche actuelle est également proposé ;
- le deuxième chapitre a trait aux résultats de la recherche en ce qui concerne la situation en Wallonie, plus particulièrement sous l'angle des données foncières, qu'elles soient cartographiques ou non, désagrégées ou agrégées ; en complément, les aspects relatifs aux traitements, à la transmission et à la diffusion de ces données sont abordés ;
- le troisième chapitre aborde la situation observée en France. Une synthèse des politiques foncières développées en France est d'abord proposée ; elle permet de contextualiser l'analyse du système d'information et d'observation foncière qui suit. Enfin le cadre juridique relatif à l'accès aux données patrimoniales est analysé. Différents éléments de réflexion vis-à-vis du contexte wallon sont dégagés ;
- le quatrième chapitre suit la structure du chapitre précédent et aborde successivement les spécificités des systèmes d'information foncière de la région de Bruxelles-Capitale et de la Flandre. Une conclusion générale achève ce chapitre en présentant les idées et recommandation qu'il a été possible de dégager vis-à-vis du contexte wallon ;
- le cinquième chapitre propose une analyse détaillée des données géographiques relatives aux référentiels spatiaux de Wallonie, de Flandre ainsi que de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit notamment d'analyser les méthodologies de nos deux régions voisines en matière d'élaboration d'un référentiel spatial afin d'en dégager des enseignements et des bonnes pratiques pour l'élaboration d'un référentiel spatial wallon.

Le rapport se termine par un sixième chapitre « discussions et conclusions » dans lequel les principaux enjeux, enseignements et recommandations pour l'amélioration du système d'informations foncières en Wallonie sont rassemblés.

Une liste des principaux acronymes utilisés est fournie en fin de rapport, avant la bibliographie.

D'un point de vue méthodologique, la recherche se propose dans un premier temps de dresser un état des lieux du système d'information foncière wallon dans lequel un inventaire de l'ensemble de l'information foncière existante est réalisé puis mis en parallèle d'un recensement des besoins « effectifs » en informations des acteurs des territoires wallons. L'exercice permet de rendre compte des forces et des lacunes du système d'information wallon actuel et de dégager un premier niveau d'indications pour l'améliorer.

Mais une des raisons qui a motivé l'élaboration de cette recherche, nous l'évoquerons plus amplement par la suite, est la volonté du gouvernement wallon de dynamiser la politique foncière publique. Actuellement donc, les décisions foncières sont insatisfaisantes. C'est pourquoi, dans un deuxième temps, une partie « Benchmark » a étudié les spécificités des systèmes d'information foncière des territoires voisins, à savoir la France, la Flandre, ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale. Ce travail apporte des préconisations supplémentaires notamment concernant les besoins « potentiels » en information, c'est-à-dire des besoins en information issus de décisions politiques qui n'existent actuellement pas en Wallonie.

Cependant, toute comparaison comporte ses limites. Cela s'avère d'autant plus vrai dans les domaines qui nous intéressent ici, généralement peu investis ou encore à l'état expérimental. Aussi, pour enrichir nos résultats, la recherche propose d'aborder chaque système d'information foncière par le prisme du modèle théorique de la politique foncière intégrée. Ce modèle offre une grille de lecture des éléments qui composent les différents systèmes d'informations foncières étudiés. Loin d'avoir pour objet d'évaluer les politiques foncières de chaque région, il offre un niveau de lecture supplémentaire à nos analyses et nos préconisations pour un système d'information foncière wallon plus efficace.

Cette approche théorique a également facilité l'examen de la liaison entre l'information et la décision des divers systèmes d'informations foncières étudiés grâce à la définition de « catégories de besoins en informations » que manifestent les différentes décisions foncières. Rappelons que l'analyse d'un système d'information doit pouvoir faire état du lien entre l'information et la décision. Identifier les besoins en informations s'est révélé être un défi majeur de cette recherche. Le concept de politique foncière intégrée et les catégories de besoins en information sont décrits dans le premier chapitre.

Chapitre I : INTRODUCTION A LA PROBLEMATIQUE

Ce premier chapitre vise à introduire la problématique de la recherche. Nous l'avons structuré en quatre parties. La première partie cherche à clarifier le concept de « système d'information foncière » et les concepts associés. En deuxième partie, nous présentons les principaux enjeux qui expliquent pourquoi la thématique de l'information foncière a été retenue parmi les lignes de recherche de la CPDT. En troisième partie, nous synthétisons les acquis des recherches antérieures de la CPDT dédiées à la problématique foncière. Enfin, en quatrième partie, nous aborderons la notion-clé de « source authentique ».

1. PRESENTATION DU CONCEPT DE « SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE »

1.1 LA POLITIQUE FONCIERE

Le concept de système d'information foncière (SIF) prend son sens par rapport à la problématique de la politique foncière. Nous nous proposons donc de débiter par une clarification du vocable de politique foncière.

1.1.1 Le foncier

Donner une définition des politiques foncières nécessite une présentation de l'objet : le foncier. Le terme est quelque peu difficile à définir. Comme tout concept saisi par les sciences humaines, il fait l'objet de définitions multiples. Selon le Larousse, le terme foncier est issu à la fois de l'ancien français *fonds* au sens d'un fonds de terre, mais également de *fons*, ce qui est relatif au fond de la nature d'une chose, de quelqu'un, à son caractère fondamental. Le Code civil français inclut le foncier dans la notion d'*immeuble* : « Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature. » (Article 518). Dans le langage de la promotion immobilière, la notion de foncier désigne la terre qui sert de support à une construction, à ne pas confondre donc avec le bien immobilier.

Au carrefour de potentialités naturelles, patrimoniales, agricoles, culturelles, économiques, il est une richesse, ou une source de création de richesse. Dans le monde économique, le foncier désigne la terre (et parfois, par extension, les constructions et aménagements qui sont dessus), non pour elle-même, mais en tant que fonds d'une exploitation ou d'une rente. En effet le foncier peut être considéré comme un droit au profit, car au terrain est rattaché un droit de propriété qui transforme le sol en bien économique. Il n'y a pas de foncier sans une notion d'appropriation et de valorisation. De fait, les dimensions juridique et économique du foncier sont intimement liées. Sans droit d'appropriation, une terre n'a aucune valeur économique particulière : lorsqu'elle sort du champ juridique, la terre sort également du champ économique¹.

Le foncier peut faire l'objet de convoitises fortes, source de conflits entre des acteurs qui poursuivent des logiques parfois opposées. Les questions foncières sont au cœur d'un système d'acteurs, au sein duquel sont présentes des dimensions juridiques, politiques et économiques (RENARD, 2001), mais également sociologiques, géographiques ou anthropologiques (BUHOT C., 2012).

¹ Source : http://sif-mada.mg/wp-content/uploads/2014/01/vocabulaire_foncier.pdf

Précisons par ailleurs que le foncier fait l'objet d'une double appropriation. « *En effet, comme le résume parfaitement Joseph Comby (COMBY J., 2010), l'appropriation de l'espace terrestre est à la fois une prérogative des souverains des territoires et une prérogative des propriétaires des terrains privés. Alors que le premier type d'appropriation renvoie au partage de la planète entre les États, la seconde renvoie à la manière dont ces États organisent la reconnaissance du droit de propriété. Dans cette perspective, il revient à toute collectivité de trouver un équilibre entre appropriation collective et appropriation privée, c'est-à-dire entre les droits publics sur le territoire commun et les droits privés sur les terrains privés. Cet équilibre est un facteur déterminant des pratiques de l'aménagement et de l'urbanisme. En effet, pratiquer l'aménagement d'un territoire commun est indissociable d'une remise en cause des droits associés aux terrains privés, en particulier du droit pour les propriétaires d'utiliser « leurs » terrains comme ils le souhaitent – par exemple en l'urbanisant afin de s'approprier la rente foncière urbaine* » (HALLEUX J.-M., 2013).

1.1.2 Définition de la politique foncière publique

La puissance publique se saisit des questions foncières à travers la politique foncière. Joseph Comby la définit en transposant au foncier la définition que l'économiste britannique Joan Robinson donne de l'économie, ainsi formulée : « Comment les terrains pourraient être attribués aux différentes utilisations » (COMBY J., 1996). Le spécialiste du foncier précise en outre que la politique foncière publique représente « l'ensemble des décisions et actions de la puissance publique ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains » (COMBY J., 2004). Il peut s'agir d'outils, de dispositifs ou bien de méthodes.

Au même titre que l'objet du foncier traverse de multiples champs de compétences, la politique foncière est par nature transversale à d'autres politiques publiques. Nous pourrions convenir que l'entière action publique a un impact, de manière directe ou indirecte sur l'appropriation, sur la valeur, ou sur l'usage des terrains. Nous limitons toutefois la définition aux politiques qui comportent une problématique foncière concrète. Nous en distinguons deux types : les politiques foncières sectorielles et les politiques foncières générales.

1.1.3 Politiques foncières sectorielles et politiques foncières générales

Parmi les politiques publiques, certaines comportent une problématique foncière reliée à un secteur spécifique. Ce sont principalement les politiques de l'environnement, de l'agriculture, du logement, du transport et de l'économie. Chaque politique manifeste une demande foncière à satisfaire pour atteindre les objectifs relatifs à son propre secteur. Pour cela, elles mettent en place ce que nous appelons des « politiques foncières sectorielles ». Ces politiques foncières ont la particularité de correspondre à un des volets de la politique sectorielle globale, et n'en occupe pas une place centrale. Leur mise en œuvre se traduit par le développement des diverses utilisations sur un territoire.

La deuxième catégorie de politiques identifiée comprend des problématiques foncières globales, propres au territoire et transversales aux différents secteurs. Ici le foncier est au centre de la réflexion, des défis, des actions des politiques. Il s'agit des politiques de développement territorial (aménagement du territoire) et d'urbanisme. Elles mènent des « politiques foncières générales », dont l'enjeu est de répartir les différentes utilisations des terres dans le respect des particularités des territoires, de sorte à maximiser les externalités positives et restreindre voire éviter les effets indésirables.

Politiques foncières sectorielles et générales coexistent, se coordonnent, se confrontent, interagissent et forment la politique foncière d'un territoire au sens large. Une politique foncière efficace peut par conséquent être définie comme **l'ensemble des décisions ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains, consistant à permettre à l'ensemble des politiques publiques de se réaliser, en s'adaptant aux spécificités des territoires et sans compromettre leur pérennité.**

1.1.4 Les objectifs des politiques foncières

Les principaux objectifs des politiques foncières sont les suivants :

- organiser les marchés : sécurité, transparence, équité ;
- générer des ressources financières pour les besoins collectifs ;
- aménager les territoires ;
- mobiliser des terrains pour divers objectifs sectoriels.

C'est afin de concrétiser ces objectifs que les politiques foncières vont s'appuyer sur des outils fonciers variés. Par exemple, une administration du cadastre permettra d'assurer la bonne organisation des marchés par l'assurance de la reconnaissance des droits assignés aux propriétaires. De même, l'aménagement des territoires ou la mobilisation de terrains pourront impliquer d'utiliser des dispositifs tels que le zonage, l'expropriation ou la préemption. Bien sûr, il s'agit là d'une liste non exhaustive mais qui permet de souligner que les outils de la politique foncière sont en réalité au service de grands objectifs.

1.1.5 Le concept de politique foncière intégrée

Dans cette partie, un cadre théorique de la politique foncière publique est dressé, au sein duquel est présenté le concept de « politique foncière publique intégrée ». Nous postulons qu'une politique foncière intégrée permet la mise en place d'une politique foncière efficace. Le concept de politique foncière intégrée conceptualise la politique foncière publique selon trois composantes – stratégique, réglementaire et opérationnelle –, et deux conditions – la coordination verticale et horizontale (Figure 1).

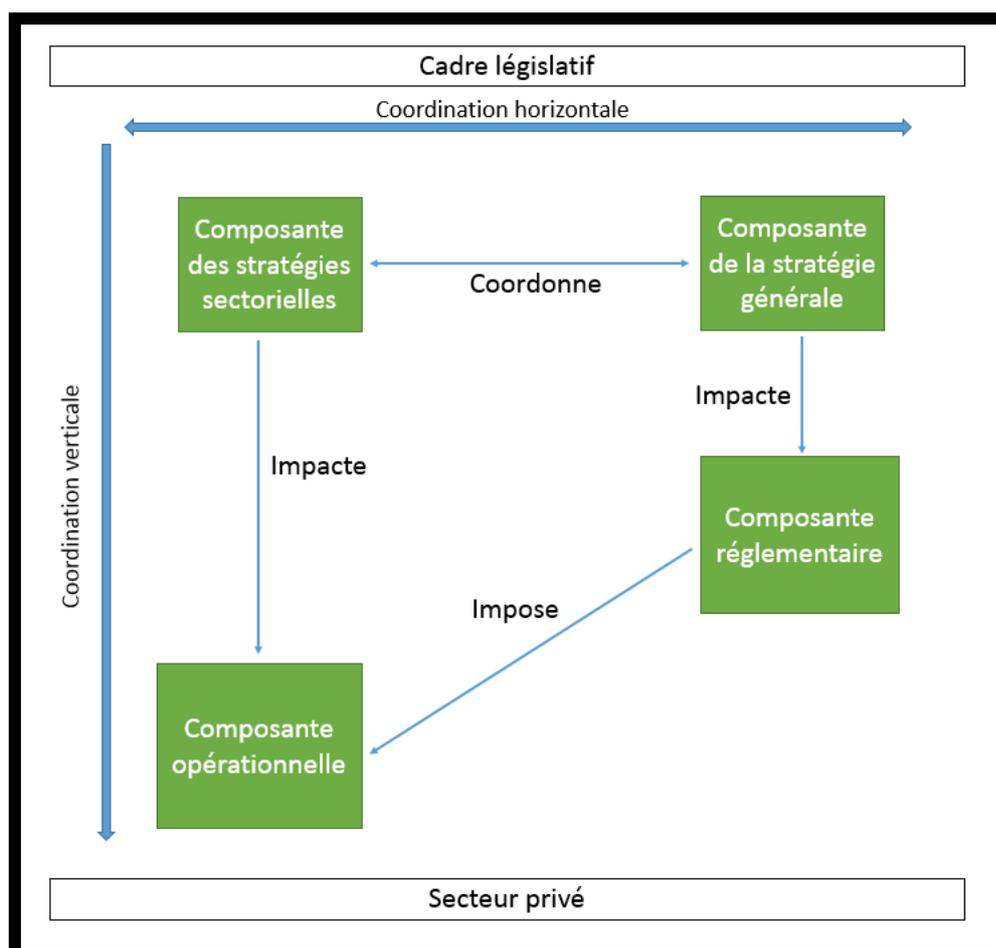


Figure 1 : Composantes de la politique foncière et de son environnement direct

1.1.5.1 Composantes de la politique foncière

La politique foncière est souvent réduite aux actions foncières, c'est-à-dire acheter des terrains, en assurer le portage puis les céder (FONTAINE P., 2013). L'action foncière ne constitue pourtant qu'un aspect opérationnel des politiques foncières, qui articulent en réalité trois grands types de dispositifs correspondant à trois composantes. Elles comprennent en premier lieu un aspect **stratégique**. La stratégie représente les réflexions sur la direction à long terme de la politique, pouvant être déclinées en grands axes ou orientations. C'est « l'esprit » véhiculé par la politique, trouvant son origine dans la volonté du législateur, des acteurs ou bien dans la traduction des enjeux des territoires. On distingue les stratégies qui visent à répondre aux problématiques foncières de chaque secteur – les stratégies foncières sectorielles – et ainsi permettre le développement de politiques sectorielles, et les stratégies qui visent les enjeux fonciers du territoire dans sa globalité – la stratégie foncière générale.

Les aspects **réglementaires** constituent un élément supplémentaire des politiques foncières. Le réglementaire est le contrôle de la vocation des sols, c'est-à-dire le pouvoir public de décider, zone par zone, ou par catégories d'espaces, de ce que les propriétaires auront le droit de faire de leurs terrains, ou plus exactement de dresser la liste des utilisations soit interdites soit soumises à condition ou à autorisation. La répartition des droits à bâtir est une question centrale des politiques foncières (COMBY J., 1996). C'est en effet la composante réglementaire qui détermine l'offre foncière juridique sur un territoire pour les différents usages.

La troisième composante est celle de l'aménagement **opérationnel**. Elle rassemble les outils relatifs à la maîtrise foncière et les outils relatifs à l'aménagement des terrains (déboisement, dépollution, remembrement, viabilisation...). C'est au niveau de la maîtrise foncière que nous retrouvons les actions foncières relatives à l'acquisition, au portage et à la cession des terrains. C'est la composante opérationnelle qui traduit la mise en œuvre concrète de la politique foncière.

Complétons notre description en précisant que les trois composantes des politiques foncières évoluent dans un système complexe et interagissent avec deux éléments principaux : le cadre législatif d'une part et les actions du secteur privé d'autre part. Il est à maintes reprises fait mention de ces deux aspects au cours du rapport. Cependant, par manque de temps, ils demeurent des éléments extérieurs au cadre d'analyse.

Les outils fiscaux occupent une place à part. En effet, les questions foncières de la politique fiscale ne concernent pas la territorialisation de la politique dans le sens de l'occupation de l'espace. Pourtant, la politique fiscale a une forte influence sur les logiques d'aménagement et un impact notable tant sur la valeur, que sur l'usage ou sur l'appropriation des terrains. Elle est en outre l'outil essentiel qui va permettre de générer des ressources financières. Enfin, elle est par nature proche du cadre législatif. Ces quelques particularités motivent l'idée de considérer l'aspect fiscal à part, à cheval entre une politique foncière sectorielle et une composante des politiques foncières. La recherche aborde certaines questions d'ordre fiscal notamment les problématiques qui lui sont directement liées. Toutefois l'analyse approfondie sur le sujet demeure la recherche « fiscalité et aménagement du territoire » (CPDT, 2015).

1.1.5.2 Conditions de la politique foncière intégrée

a) Coordination horizontale

Une politique foncière intégrée implique une cohérence entre les différentes politiques foncières sur un territoire. La mise en œuvre de chaque volet foncier sectoriel de manière cloisonnée ne permet pas d'aboutir à une politique foncière efficace. Deux raisons à cela. D'une part, la somme des besoins fonciers sectoriels est souvent supérieure aux capacités physiques du territoire, et ne permet pas à l'ensemble des secteurs d'avoir un accès à la terre suffisant pour pouvoir se réaliser. La concurrence des divers usages pour un même terrain en est la preuve. D'autre part, une absence de vision globale du territoire conduit à des déséquilibres qui compromettent leur bon développement.

Une politique foncière efficace implique donc nécessairement que chaque politique foncière sectorielle soit coordonnée par le prisme de la politique foncière générale. A l'inverse, la politique foncière générale ne peut saisir à elle seule les problématiques sectorielles ni assurer à elle seule le développement des divers secteurs sur le territoire.

La coordination horizontale résulte d'un consensus entre les questions foncières sectorielles et celles d'un territoire, qui aboutit à la satisfaction des deux. Elle se retrouve au niveau stratégique, où l'ensemble des besoins fonciers sectoriels et les enjeux fonciers globaux et transversaux alimentent les réflexions autour d'un projet de territoire. Il résulte de ces réflexions l'expression de la demande foncière théorique (combien, où, quoi, quand, etc.). Au niveau opérationnel, la coordination se traduit par l'élaboration de projets partenariaux concrets et innovants, notamment par la mise en place de projets multifonctionnels.

b) Coordination verticale

Nous postulons qu'une politique foncière intégrée implique nécessairement une articulation efficace entre les différentes composantes : c'est que ce nous appelons la coordination verticale. Elle s'observe de trois manières : de la composante stratégique vers l'opérationnelle, de la composante stratégique vers la réglementaire, et enfin de la réglementaire vers l'opérationnelle.

La première idée est que la composante opérationnelle concrétise les ambitions définies dans les schémas stratégiques. En prise avec le présent, les actions développées intègrent les orientations de longs termes (HALLEUX J.-M., 2012). Ces orientations prennent la forme de critères qui intègrent le processus d'aide à la décision opérationnelle. Certains critères émanent des politiques foncières sectorielles, d'autres de la politique foncière générale.

Le deuxième aspect de la coordination verticale est la prise en compte de la composante stratégique dans l'élaboration des décisions réglementaires. Une politique foncière efficace admet une adéquation de l'offre juridique à la demande théorique. En répartissant les droits à bâtir et donc l'allocation du sol, la composante réglementaire détermine l'offre foncière juridique d'un territoire. En spécifiant les besoins fonciers sectoriels et du territoire, la composante stratégique permet d'apprécier la demande foncière théorique.

La coordination verticale se retrouve enfin entre la composante réglementaire et l'opérationnelle : la première s'impose à la seconde. En effet, le caractère légal des décisions réglementaires sous-entend la conformité de l'aspect opérationnel. Cette relation peut également être perçue comme l'impact indirect – à travers le réglementaire – de la composante stratégique sur l'opérationnel.

1.2 L'INFORMATION FONCIERE

1.2.1 Information et décision

Décision et action sont dans un même mouvement. C'est tout naturellement que l'on réfléchit avant d'agir, donc que l'on décide pour agir (POMEROL J.-C., 2012). La décision peut se définir comme un processus alliant une phase de réflexion à une phase d'action (Figure 2). Au cours de la phase de réflexion, différentes informations sont perçues et utilisées par le décideur.

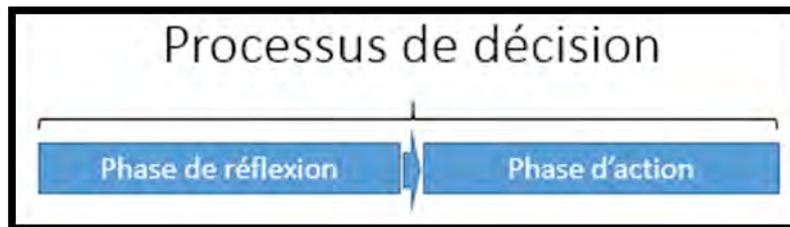


Figure 2 : Schéma représentant le processus de décision

1.2.2 Définition

La notion d'information est relative au destinataire. En effet, ce qui est information pour l'un ne l'est pas forcément pour l'autre. De plus, l'information peut ou non être utilisée pour la prise de décision. Analyser le contexte d'utilisation de l'information constitue dès lors un préalable indispensable pour comprendre le rôle de l'information. Informer, c'est fournir des représentations pour résoudre des problèmes. Ces représentations doivent être adaptées à l'activité de l'individu qui les utilise (REIX R., 1995).

Par conséquent, **l'information foncière fournit les représentations adaptées à la prise de décisions foncières, soit l'ensemble des décisions ayant un impact sur l'appropriation, l'usage ou la valeur des terrains.**

Il faut distinguer l'information foncière et l'information géographique. L'information géographique est la représentation d'un objet ou d'un phénomène réel ou imaginaire, présent, passé ou futur, localisé dans l'espace à un moment donné et qu'elles qu'en soient la dimension et l'échelle de représentation. Même si elle en constitue une part importante, résumer l'information foncière à l'information géographique serait réducteur. En effet, l'information foncière peut également provenir de bases de données alphanumériques non localisées dans l'espace. Par ailleurs, toute l'information géographique n'alimente pas forcément la prise de décision foncière.

1.2.2.1 Les composantes de l'information foncière

Au cours de cette recherche nous nous focaliserons sur les informations découlant de données supportées par des systèmes informatiques. Un système informatique pouvant se définir comme un ensemble organisé d'objets techniques – matériels, logiciels, applications – dont la mise en œuvre réalise l'infrastructure d'un système d'information (MORLEY C., 2008). Toutefois, les autres types d'informations ne sont pas à négliger.

L'information foncière peut se décomposer de la manière suivante. On peut distinguer une information foncière au sens direct, c'est-à-dire une information portant directement sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terres. La figure 3 illustre la diversité des données liées à l'information foncière.

La connaissance des composantes de l'information foncière implique :

- l'observation des transactions sur les marchés fonciers et immobiliers,
- l'observation de l'usage des terrains (usage physique, usage fonctionnel, affectation selon les documents d'aménagement),
- l'observation des modes d'appropriation des sols.

Il existe également une information sur des aspects du réel qui, de manière indirecte, expliquent ou ont un impact sur la valeur, l'usage ou l'appropriation des terres :

- l'information sur la qualité physique et technique des terres (surface des terres, pentes, qualité agronomique, niveau de pollution des sols, etc.),
- l'information sur l'environnement des terres (données sur les populations, les activités économiques, les transports, les usages des terrains voisins...),
- l'information fiscale (taxes et subventions).

Enfin, nous distinguons l'information relative aux politiques foncières :

- les orientations des textes législatifs,
- les objectifs fixés par les politiques,
- les modalités de leur mise en œuvre,
- leurs évaluations.

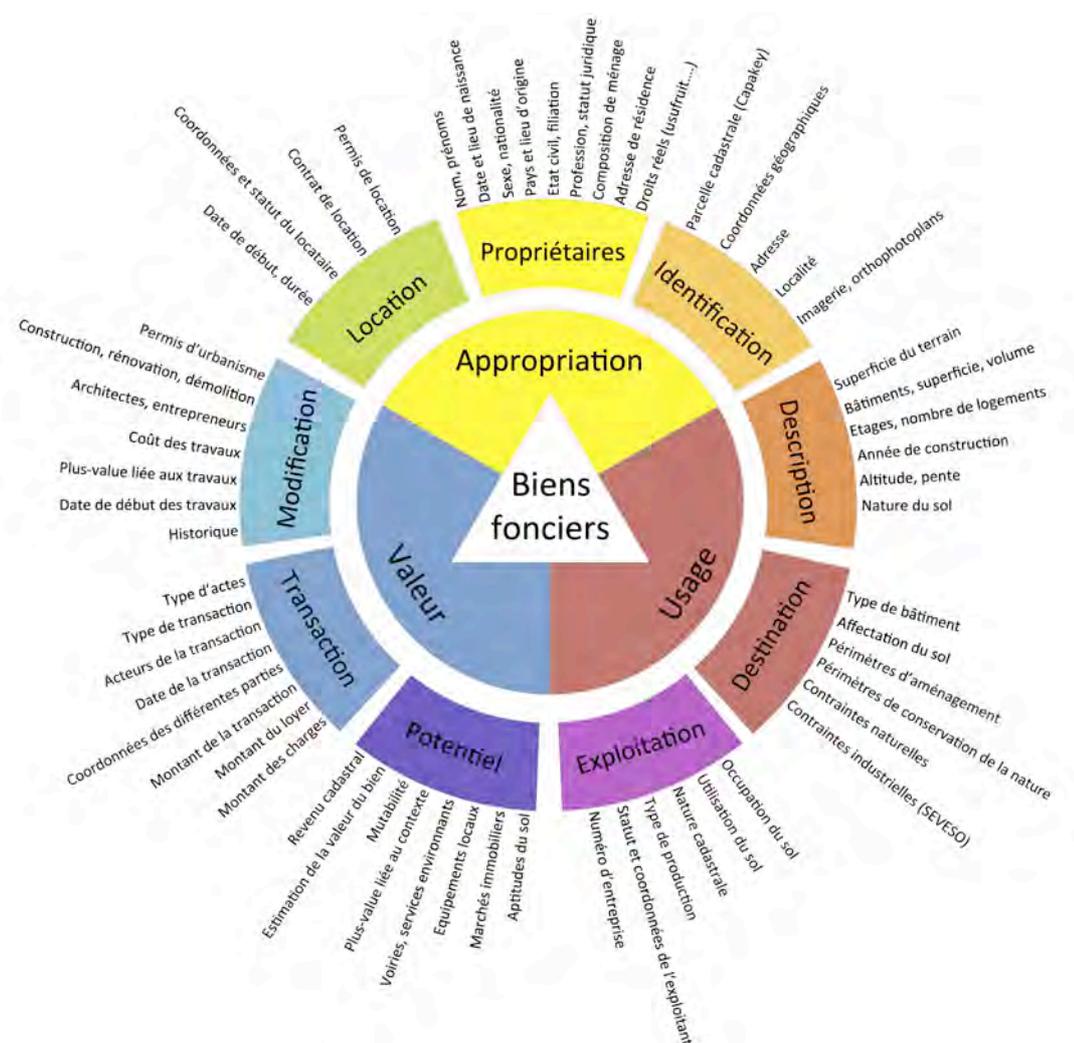


Figure 3 : Illustration de la diversité des données relatives à l'information foncière.

1.2.3 Composition

Nous considérons ici que l'information découle de données. Les données sont l'ensemble de symboles alphanumériques, sonores, photos, vidéos susceptibles d'être perçus par l'être humain (REIX R., 1995). Au départ à l'état de donnée brute, ce n'est qu'après transformation qu'elle devient interprétable. La donnée interprétable devient une information à partir du moment où elle est effectivement interprétée. Enfin l'information utilisée devient de la connaissance (Figure 4).

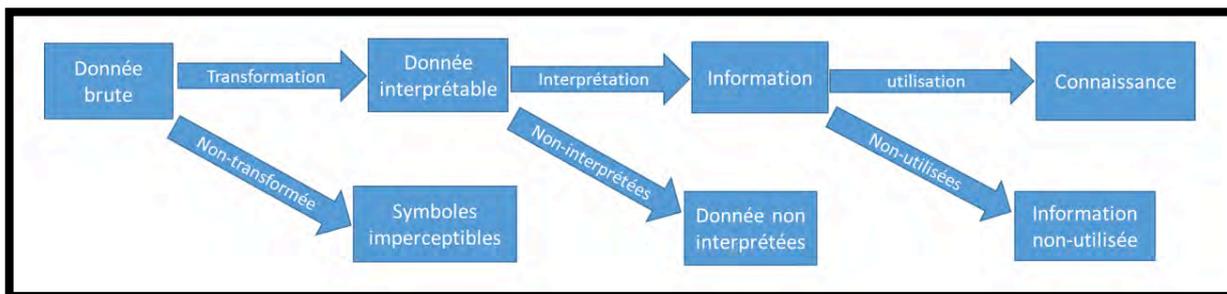


Figure 4 : Le processus de transformation de données brutes en connaissance

En effet, une information n'est pas toujours utilisée. Une information est utilisée lorsqu'elle est combinée aux connaissances empiriques du décideur, c'est-à-dire qu'elle exerce une influence sur la prise de décision (ALDENHOFF M. *et al.*, 1995). Une information est donc une donnée interprétée susceptible d'être utilisée, donc d'apporter une connaissance.

1.2.4 Système d'observation foncière

Les différentes étapes allant de la donnée brute à l'information sont regroupées au sein d'un système d'observation. Plus concrètement, le système d'observation foncière s'articule autour de trois fonctions (Figure 5) :

- la production de données brutes,
- la transformation en information,
- les transferts entre acteurs.

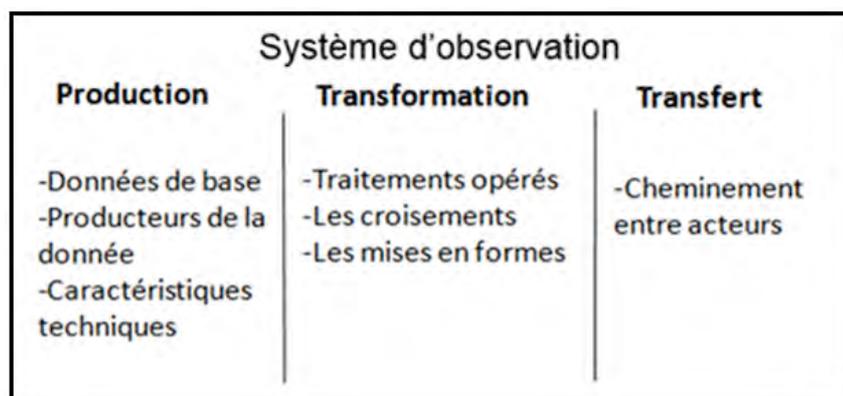


Figure 5 : Les fonctions du système d'observation

Deux modèles semblent s'opposer en matière de systèmes d'observations foncières. Il y a les systèmes d'observations formalisés et les systèmes d'observations non formalisés. Dans les systèmes formalisés, l'information a la particularité d'être développée au sein de structures dédiées. C'est le cas notamment en France, où les observatoires fonciers voient le jour un peu partout sur territoire national. Nous aurons l'occasion d'y revenir en détail dans le troisième chapitre.

1.2.5 Système d'information foncière

Le système d'information foncière englobe à la fois le système d'observation foncière et les politiques foncières (figure 6). Il est constitué d'informations organisées, d'évènements ayant un effet sur ces informations et d'acteurs qui agissent sur ces informations ou à partir de ces informations, selon des processus visant une finalité de gestion et utilisant les technologies de l'information (MORLEY C., 2008). Il inclut en effet, en plus des fonctions du système d'observation, l'utilisation de l'information dans le processus de décision. La fonction utilisation s'analyse à travers :

- les utilisateurs,
- les conditions d'utilisation,
- le lien avec la décision.

L'analyse du système d'information doit rendre compte de la correspondance entre l'offre – le système d'observation – et la demande – ou besoin en information – de chaque type de décision qui compose une politique foncière publique.

Deux modèles peuvent s'opposer en distinguant les systèmes d'informations efficaces et les systèmes d'informations inefficaces. Dans un système d'information foncière efficace, l'information foncière utile à la prise de décisions circule de manière fluide entre les acteurs, ce qui doit favoriser un aménagement cohérent, faciliter la coordination des politiques sectorielles et aider à l'anticipation d'éventuels phénomènes néfastes.

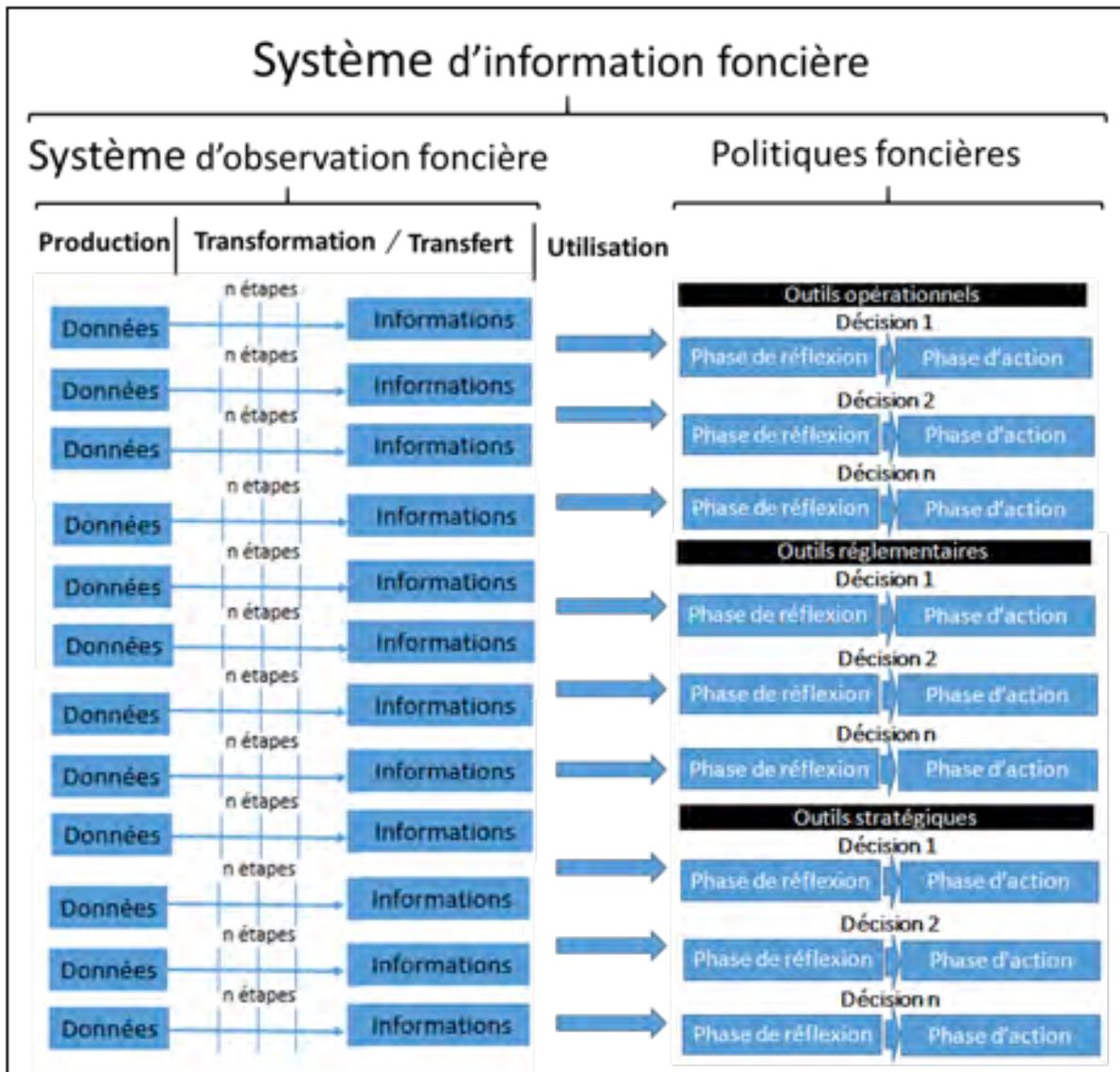


Figure 6 : Schéma du système d'information foncière

1.3 PROBLEMATIQUE

Deux questions de fond se posent dans la recherche « Système d'information foncière et politiques publiques ». Elles peuvent se résumer comme suit :

- « Faut-il développer l'observation foncière en Wallonie ? » et
- « Si oui, cela nécessite-t-il la création d'un observatoire foncier ? ».

Les hypothèses sous-jacentes à ces questions sont :

- développer l'observation foncière est la condition *sine qua non* à des politiques foncières efficaces,
- l'observation foncière doit être développée au sein d'un système d'observation foncière formalisé.

Pour répondre à ces questions il nous paraît primordial d'identifier les informations adéquates à une prise de décision foncière efficace, c'est-à-dire pouvoir lier l'information à la décision. Mais pour y parvenir, il nous faut d'abord avoir saisi ce qui constitue une politique foncière efficace. Il est par ailleurs utile pour la recherche de préciser si des informations actuellement indisponibles pourraient améliorer l'efficacité de la prise de décision, et à l'inverse, lesquelles existent mais sont inutilisées ou inutiles.

1.4 BESOINS EN INFORMATION D'UNE POLITIQUE FONCIERE INTEGREE

Une bonne prise de décision nécessite l'utilisation d'une information adéquate. De ce point de vue, la production d'information est essentielle. Pour autant, il ne s'agit pas d'observer pour observer, mais d'observer parce qu'il y a un besoin. Par conséquent, il nous paraît nécessaire d'explicitier les besoins en information des décisions foncières. Comme vu précédemment, le processus de décision se compose d'une phase de réflexion, suivie d'une phase d'action. L'exercice a donc consisté à réfléchir aux besoins de la phase de réflexion de chaque composante de la politique foncière intégrée. La figure 7 illustre cette réflexion et fait le lien avec le rôle que pourrait jouer un observatoire foncier dans le déroulement de cette politique foncière intégrée.

1.4.1 Besoins de la phase de réflexion des décisions stratégiques

Pour l'analyse des besoins de la phase de réflexion de la composante stratégique, il est utile de distinguer les stratégies foncières sectorielles et la stratégie foncière générale.

L'élaboration des stratégies foncières sectorielles nécessite de disposer d'un état des lieux, de **diagnostics** sectoriels qui mettent en lumière les enjeux présents et à venir. Il faut avoir identifié les phénomènes pour pouvoir ensuite les influencer. Fort de la connaissance de ces constats, les politiques sectorielles élaborent ensuite leur stratégie générale, dans laquelle se dégagent des objectifs spécifiques déclinés en orientations. Une partie de ces orientations forme le volet stratégique foncier dans lequel sont exprimés les besoins fonciers et la manière d'y répondre.

Nous pouvons identifier deux types de besoins en informations utiles à la prise des décisions stratégiques générales. D'une part, à l'instar de la stratégie sectorielle, il y a un besoin en **diagnostics** territoriaux solides qui puissent rendre compte de phénomènes divers. De ces constat sont traduits les besoins du territoire, desquels découleront objectifs et orientations. D'autre part, la stratégie générale doit intégrer des **besoins fonciers sectoriels** afin de les coordonner avec ceux du territoire. Les volets fonciers sectoriels doivent donc être clairement identifiés et mesurables. Notons que la composante stratégique sectorielle devient ici un besoin en information de la stratégie générale.

1.4.2 Besoins de la phase de réflexion des décisions réglementaires

Une politique foncière efficace admet une offre foncière juridique adaptée à la demande. Pour cela, la composante réglementaire doit bénéficier d'informations sur la demande foncière. Ces informations sont délivrées par la composante stratégique, à travers les besoins fonciers et leur coordination sur le territoire. Il est essentiel que la demande s'exprime au mieux, à travers des objectifs et orientations mesurables, clairs, quantifiables.

La composante réglementaire doit également bénéficier d'une **connaissance fine des terrains** afin d'appliquer les diverses orientations et prescriptions de chaque usage et ainsi répondre au mieux à la demande foncière. En effet, un diagnostic foncier au niveau de la parcelle permet d'identifier les gisements fonciers les plus adéquats.

1.4.3 Besoins de la phase de réflexion des décisions opérationnelles

Au même titre que pour la composante réglementaire, une politique foncière intégrée suppose que les décisions opérationnelles retranscrivent les orientations de la composante stratégique. Ces dernières doivent pouvoir être suffisamment précises pour intégrer le processus de décisions sous forme de critères d'aide à la décision. Il est possible de distinguer les **critères dits « sectoriels »** correspondant aux orientations stratégiques sectorielles, aux critères de faisabilité technique et financière des projets, et les **critères dits « territoriaux »**, issus des orientations stratégiques générales.

Fort de la connaissance de ces critères, il s'agit – à l'instar des décisions réglementaires – de pouvoir les appliquer sur une batterie d'informations à la parcelle. Nous dénotons donc un besoin en **connaissance fine des terrains**. Enfin, le réglementaire s'imposant à l'opérationnel, il s'agit d'intégrer l'information issue du **zonage réglementaire** explicité et clair au processus de réflexion.

1.4.4 Besoins pour l'évaluation de la politique foncière

Une dernière catégorie de besoins en information a été identifiée. Elle concerne cette fois la politique foncière dans son ensemble. Afin de constater le succès ou l'échec des politiques foncières publiques, celles-ci doivent pouvoir être évaluées. Il est important de se doter d'outils pour suivre leurs effets sur le long terme. Il s'agit là d'un besoin en évaluation des **politiques foncières publiques**. Les résultats de l'évaluation ont notamment pour vocation de réintégrer les diagnostics stratégiques et permettront de conclure sur la poursuite ou d'éventuelles réorientations de la politique foncière.

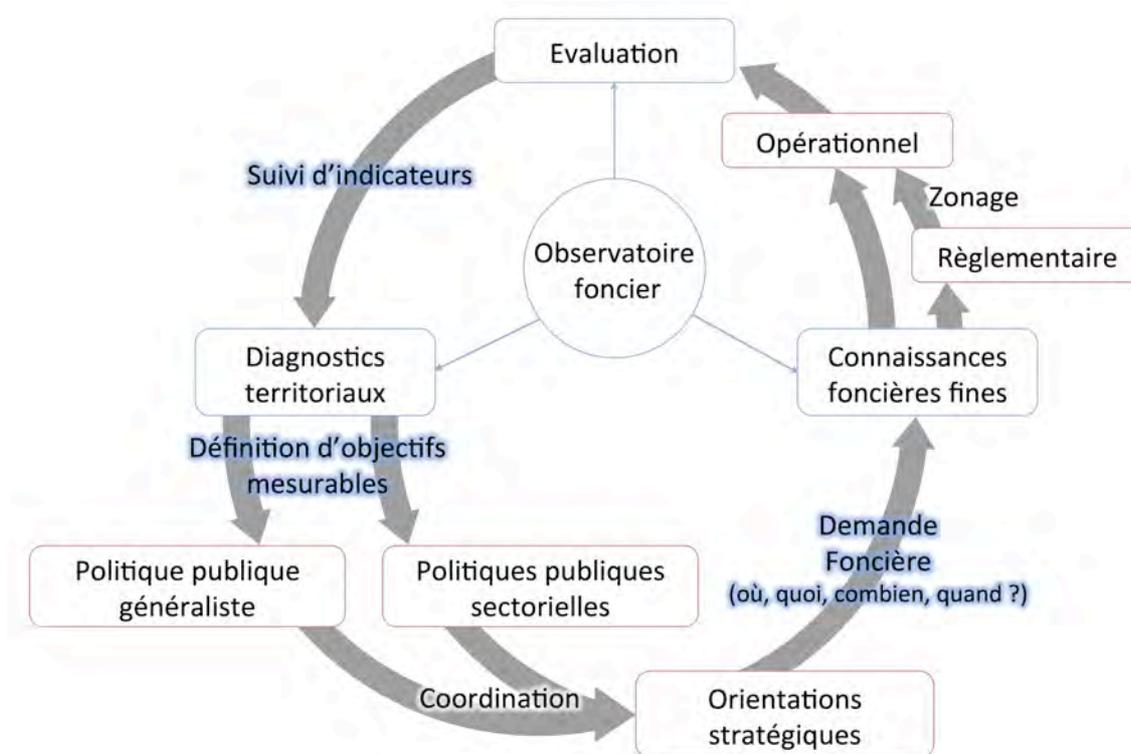


Figure 7 : schéma récapitulatif du déroulement des politiques foncières intégrées. Les besoins en information sont présentés en bleu. Un observatoire foncier ayant une mission d'information venant combler ces besoins jouerait un rôle central dans ces politiques foncières intégrées.

2. LA GENESE DE LA RECHERCHE ET LES PRINCIPAUX ENJEUX SOUS-JACENTS

Le développement de ce projet de recherche sur l'information foncière a été déterminé par différents enjeux qu'il est utile de clarifier avant d'aller plus loin dans l'analyse. Ces enjeux correspondent aux points suivants :

- le constat que les politiques foncières wallonnes, particulièrement en matière de logement et dans le domaine agricole, sont insatisfaisantes,
- la volonté du gouvernement wallon de dynamiser la politique foncière publique,

- la régionalisation progressive des compétences fiscales dont récemment celle de la gestion du précompte immobilier,
- la volonté du gouvernement de mettre en place un observatoire du foncier agricole,
- le cadre fournit par la Directive INSPIRE,
- le constat que l'observation foncière s'est développée et continue à se développer en France.

2.1 DES POLITIQUES FONCIERES INADAPTEES

En Belgique, la réforme institutionnelle d'août 1980 a transféré aux trois Régions l'essentiel des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en ce compris la politique foncière (loi du 8 août 1980, art.6, § 1er, I). La Région dispose des compétences pour établir le cadre juridique de référence de la politique foncière. Les communes, qui sont les principaux acteurs de la mise en œuvre de cette stratégie, disposent d'une certaine latitude pour exercer cette compétence dans le cadre fixé au niveau régional.

2.1.1 Les défis du logement

Le parc de logements wallons se signale actuellement par diverses faiblesses, dont sa vétusté, ses mauvaises performances énergétiques, son étalement, son caractère peu flexible au regard de l'évolution de la taille des ménages. Une demande importante n'est en outre pas satisfaite par le logement public.

Dans les années à venir, ce parc devra faire face à un accroissement important de la demande en lien direct avec le boom démographique attendu. En effet, d'après les perspectives démographiques délivrées par le Bureau fédéral du Plan et la Direction générale Statistique, la population de la région wallonne devrait passer de 3,58 millions en 2014 à 3,66 millions en 2020 (soit, 2,5 %) et 4,3 millions en 2060 (soit, 20,2 %)². Suite à une progression relativement plus importante du nombre de ménages de plus petite taille (en particulier les ménages d'une personne et, dans une moindre mesure, les familles monoparentales), le nombre de ménages connaît une croissance à long terme plus rapide que celle de la population. Sur base de ces hypothèses, le nombre de ménage en Wallonie, qui est de 1,54 millions en 2014, atteindrait 1,62 millions en 2020 (soit, 4,5 %) et 2,01 millions en 2060. Il va donc falloir agir pro-activement pour disposer à temps d'un nombre suffisant de nouveaux logements pour les diverses catégories sociales, non seulement pour héberger les ménages, mais également pour maîtriser les tensions probables sur le marché de l'immobilier.

C'est dans cette perspective que les pouvoirs publics (l'autorité régionale en particulier) sont en quête d'une information foncière fiable permettant d'identifier et de spatialiser, d'une part, les capacités de reconstruction de la ville sur la ville et, d'autre part, les espaces les plus appropriés pour de nouveaux développements urbains (quartiers, voire villes). Ce sujet recoupe notamment la problématique de la gestion de la captation des plus-values éventuelles liées à la création de villes, de nouveaux quartiers ou d'autres projets d'aménagement.

² *Source* : Communiqué de presse du mardi 17 mars 2015 du Bureau fédéral de Plan et de la Direction générale Statistique.

Des réflexions sont engagées par rapport à la fiscalité associée au logement. Le bonus logement, compétence dont la Région a hérité, est particulièrement discuté. Il s'agit d'un avantage fiscal lié aux emprunts hypothécaires, mis en place initialement pour faciliter l'accès à la propriété. Les critiques formulées sont les suivantes : le bonus logement est une mesure qui touche à l'identique les plus riches et les moins nantis ; il n'aide pas ceux qui n'ont pas accès à la propriété ; il ne stimule pas l'emploi ; il constitue un avantage capté par les banques ; il fait augmenter la pression immobilière ; il fait monter les loyers ; il crée des niches fiscales et il touche à la progressivité de l'impôt. Pour certains, le dispositif actuel crée un jeu de vases communicants, les pouvoirs publics récupérant une partie du bonus via le précompte immobilier.

Les différentes Régions réfléchissent à la réforme, à la réduction ou à la suppression de cet avantage. En Wallonie, les budgets afférents sont de l'ordre, selon les sources, de 600 à 750 millions d'euros. La DPR prévoit le maintien du bonus pour les contrats existants, mais un nouveau mécanisme va être étudié pour les futurs contrats ; il s'agit d'une des priorités du Ministre du Logement pour la législature. L'idée serait d'intégrer ce point dans une réflexion plus large sur la fiscalité immobilière en Wallonie, et de viser un recentrage de l'aide vers les classes moyennes susceptibles d'acquérir un logement si elles reçoivent un coup de pouce. Pour aider les moins nantis, le dispositif du bonus n'est pas adapté et c'est la politique sociale de l'aide au logement qui doit rencontrer les besoins. Les pistes alternatives envisagées semblent être principalement fiscales : modification ou suppression du précompte immobilier, modification des droits d'enregistrement...

En cas de suppression du précompte³, la Région pourrait retourner l'argent aux communes via le Fonds des communes, mais il serait alors difficile de maintenir l'autonomie communale (liberté de fixation des centimes additionnels en fonction d'une stratégie communale) à son niveau actuel et la clé de répartition entre les communes serait difficile à argumenter.

La mobilisation des logements inoccupés permettrait de réduire le nombre de nouveaux logements à construire. En février 2014, le Parlement wallon a voté un décret visant à modifier l'article 80, alinéa 2, 3° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable en vue de donner aux autorités communales un accès aux références des bâtiments présentant de faibles consommations d'eau et d'électricité. Ces données seront transmises par les fournisseurs, sous réserve d'une conservation limitée de ces données et du respect de leur confidentialité. Les seuils de consommation et les modalités pratiques seront fixés par le Gouvernement. Les données pourront être mobilisées pour identifier les logements inoccupés et améliorer éventuellement la taxation, mais aussi la prise de contact avec les propriétaires en vue de faire évoluer la situation.

2.1.2 La problématique de l'accès aux terres agricoles

Les terres agricoles wallonnes représentent approximativement 750.000 hectares.

La problématique du foncier est, en Wallonie, une des questions centrales du financement des exploitations agricoles en général et de la reprise des activités en particulier. Depuis les années nonante, la part du capital foncier dans le capital total de l'exploitant augmente en effet de plus en plus par rapport au capital d'exploitation. Dans le dispositif actuel mis en place par la PAC, qui lie les aides aux surfaces déclarées (depuis 2003), le seuil de rentabilité d'une exploitation n'est souvent atteint que par les grandes exploitations. Ainsi, en 2009, le seuil de persévérance se situait aux alentours de 75 ha, alors qu'au milieu des années 80 il se plaçait autour des 30 hectares (source : TERRONES GAVIRA F., BURNY Ph., LEBAILLY Ph., s.d.).

³ Proposition du ministre Furlan d'abandonner le précompte immobilier en compensation de la perte du bonus logement. *Source* : DE CAEVEL C., 2014. Ni bonus logement, ni précompte immobilier? Trends-Tendances, 6/10/2014

Mais dans ce dispositif, qui lie directement le nombre de droits de paiement unique (DPU) au nombre d'hectares potentiellement éligibles, le propriétaire de la terre répercute le montant du droit sur le prix de la terre. Or, en Wallonie, près de 70 % des terres sont en faire-valoir indirect, et le fermage est la principale forme de faire-valoir indirect. Cette réaction des propriétaires est donc très impactante. Les fermages sont régis par la loi sur le bail à ferme de 1929, qui donne un droit de préemption à l'exploitant.

Les montants des fermages sont calculés sur base du revenu cadastral non indexé, multiplié par un coefficient de fermage déterminé à l'échelle de la région agricole, qui est revu tous les trois ans. Par ailleurs, pour la reprise des terres, la rigidité du dispositif légal a suscité le « chapeau », c'est-à-dire un paiement non légal effectué entre le nouvel exploitant et son prédécesseur. Ce chapeau alourdit encore les montants qui doivent être financés par les jeunes agriculteurs.

En outre, dans le contexte économique récent, les terres agricoles représentent une valeur réelle et sans risque. Les investisseurs se manifestent sur le marché pour l'acquisition de surfaces importantes (plusieurs dizaines d'hectares). Les avantages perçus par les investisseurs pour ces placements à long terme sont de différents ordres :

- les prix ne cessent de grimper ;
- les charges fiscales sont peu élevées ;
- le rendement vaut bien celui d'un compte-épargne ;
- les agriculteurs locataires sont bons payeurs.

En outre, si le propriétaire exploite lui-même la terre et que l'activité est maintenue ainsi que l'emploi et l'investissement, aucun droit de succession n'est dû. Bien que ce dispositif ait été prévu à l'origine pour les agriculteurs et non pas pour des investisseurs, ces derniers se placent, via des sociétés, dans les conditions requises pour profiter de cet avantage. Néanmoins, selon J.-P. Delwart, président de l'Association des propriétaires ruraux de Wallonie (NTF) « dans 95 % des cas les acquéreurs de terres sont des agriculteurs et non des sociétés financières ». Cette information est confirmée par Y. Lange, administrateur du Comptoir foncier⁴.

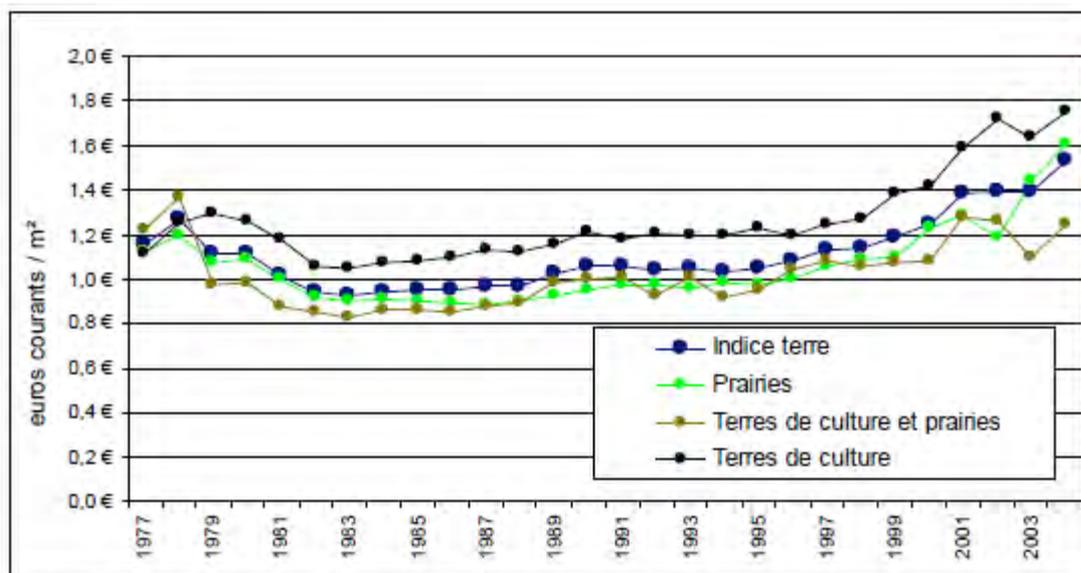
Enfin, d'importantes plus-values sont possibles en cas d'urbanisation. Le différentiel entre les terres agricoles et les terres constructibles peut varier de 1 à 30, voire plus. Les dispositifs de taxes locales sur le foncier incitent les communes à activer de nouveaux terrains constructibles plutôt qu'à préserver leur surface agricole ; ces surfaces agricoles sont également souvent considérées comme des réservoirs pour des surfaces d'activité économique.

La conjonction de ces facteurs est à la source d'une forte augmentation des prix des terres agricoles. Cette hausse est constatée depuis les années 90' (Figure 8).

Pour des raisons du respect de la vie privée, le prix moyen des terres agricoles n'est plus publié en Belgique depuis 2007. On s'appuie depuis cette date sur les données du réseau comptable organisé et géré par la DAEA (Direction de l'Analyse Economique Agricole). Sur base de ces données, l'augmentation du prix des terres est estimée à 60 % en moyenne sur les cinq dernières années (GAVIRA F. *et al.*, 2014)

D'un autre point de vue, la préservation des terres agricoles est d'autant plus importante que la diminution observable des surfaces s'accompagne de la stagnation voire de la régression des rendements, alors déjà que des importations importantes sont réalisées (céréales, oléoprotéagineux), que les productions d'agrocultures empiètent sur les surfaces de production alimentaire et qu'une demande est également exprimée pour des surfaces dédiées à la biodiversité (tournières, zones refuges...).

⁴ Source : LEROY C., Le Vif – L'Express, 27/01/2014



Source : INS, Statistiques financières

Figure 8 : Evolution du prix moyen du m² des terres agricoles en Belgique

Source : Cheveau T., 2007

Dans l'actualité, on notera particulièrement trois points :

- l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC au 1^{er} janvier 2015, qui réorganise le financement des exploitants en cherchant notamment à soutenir l'installation des jeunes agriculteurs (paiement spécifique jeune agriculteur), en favorisant les petites exploitations par une surprime aux premiers hectares (paiement redistributif) et en soutenant les zones à contraintes naturelles ;
- la régionalisation de la compétence sur le bail à ferme, qui fait surgir le débat sur les limites de ce statut ;
- l'adoption du nouveau Code de l'agriculture (27 mars 2014). Celui-ci prévoit une banque foncière chargée d'organiser la gestion centralisée des biens immobiliers agricoles dont la Wallonie a la propriété, mais également d'autres propriétaires publics ou privés qui lui en ont confié la gestion. La banque foncière met ces terrains à disposition des agriculteurs sous forme de contrats relativement souples permettant de déroger au bail à ferme. Détentrices de 2 à 3.000 ha, la Région wallonne répertorie actuellement ce qui, parmi ces terrains, pourrait être disponible pour l'agriculture. Ces parcelles seraient alors gérées par la banque foncière (appels à projets vers les agriculteurs). Les communes posséderaient à peu près 7.000 hectares qui pourraient être gérés de la même manière.
- autres points mis en exergue dans le nouveau code : réflexion relative à l'adaptation de la législation sur le bail à ferme pour faciliter l'accès à la terre, mise en place d'un système de portage de terres agricoles, activation de la possibilité de préemption publique et mise en place d'un observatoire foncier agricole.

2.2 LA REGIONALISATION PROGRESSIVE DES COMPETENCES FISCALES DONT RECEMMENT CELLE DE LA GESTION DU PRECOMPTE IMMOBILIER

La sixième réforme de l'État transfère différentes compétences aux entités fédérées. Depuis le 1^{er} janvier 2014 par exemple, la Région wallonne est compétente pour la déduction fiscale octroyée pour le crédit hypothécaire de l'habitation unique, plus connue sous l'appellation « bonus logement ». En outre, les comités d'acquisition d'immeubles sont régionalisés depuis le 1^{er} janvier 2015. Vers 2017, c'est l'administration de l'enregistrement qui devrait être régionalisée. Cette administration gère la base de donnée relative aux valeurs de transaction (prix des biens), fondamentale pour l'analyse des marchés fonciers et immobiliers. Sans conteste, il y a là une occasion unique à saisir pour intégrer le sujet de l'observation foncière à la réflexion relative à la reprise de la compétence (création d'une nouvelle administration).

Une autre compétence régionalisée est celle relative à la perception du précompte immobilier. Le précompte immobilier constitue une source importante de financement, surtout à l'échelle communale. L'essentiel des recettes provient en effet des centimes additionnels appliqués par la Région et par les communes. Les montants en jeu sont de l'ordre de 32 millions d'euros pour la Région et de 908 millions pour les communes (chiffres 2014)⁵. Pour celles-ci, il s'agit de la principale recette avant les additionnels à l'impôt des personnes physiques.

La Région hérite de la compétence permettant de fixer la base imposable, qui est actuellement le revenu cadastral. Or, ce revenu cadastral fait l'objet de nombreuses critiques, parmi lesquelles son caractère non équitable. La recherche « Fiscalité et Aménagement du territoire » menée actuellement au sein de la CPDT⁶ a étudié les disparités du revenu cadastral jusqu'à l'échelle du secteur statistique. Cette étude met en évidence des incohérences dans les montants. Les trois facteurs principaux identifiés par l'analyse multifactorielle (l'âge du logement, la centralité de la localisation par rapport aux services et la densité du bâti) ne permettent d'expliquer qu'une faible part de la dispersion des valeurs.

La mise à jour (péréquation) des données de revenu cadastral est une entreprise difficile et coûteuse. Elle n'est pas à l'ordre du jour mais la Région n'est pas tenue de conserver le revenu cadastral comme base d'imposition ; elle peut donc prendre ses dispositions afin d'éviter les défauts et distorsions générés par l'utilisation du revenu cadastral en tant que base d'imposition. Ainsi, l'étude « Fiscalité et Aménagement du territoire » a proposé et évalué la possibilité de se fonder, en tant que base d'imposition, sur un abattement forfaitaire différencié en fonction de la densité de population. Une telle option s'avère envisageable, sans impacter le budget régional, tout en exerçant une influence concordante avec les objectifs du développement territorial (avantage fiscal croissant avec la densité d'urbanisation).

⁵ Source: DE CAEVEL C., 2014. Ni bonus logement, ni précompte immobilier ? Trends-Tendances, 6/10/2014

⁶ <http://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2013-2014/fiscalite-et-amenagement-du-territoire-rc6>

Plus ponctuellement, au début de l'année 2013, le Ministre Furlan a fait une déclaration stipulant que les communes ont à remplir des obligations légales liées à la perception du précompte, obligations parmi lesquelles la désignation d'indicateurs-experts devant travailler de concert avec l'administration du cadastre. Une opération-pilote a dès lors été financée par la Région sur les provinces du Luxembourg, de Liège et du Hainaut (voir chapitre 1, point 5.4.1). Au sein des Services techniques provinciaux, des indicateurs-experts provinciaux réalisent une mise à jour du cadastre relativement à l'encodage des permis d'urbanisme, la transmission des dates de fin des travaux et la campagne des maisons sans confort (plus de 50 ans, déclarées sans chauffage central ni salle-de-bain). La perte financière liée aux lacunes de ces informations est estimée à 25 % du précompte. Cette opération a soulevé différentes remarques, telles que :

- le fait que ce travail soit a priori du ressort (et donc du financement) de l'administration fiscale fédérale et non pas des provinces ni des communes,
- le risque subséquent de relever les critères de base du calcul du précompte pour l'ensemble des immeubles, donc de pénaliser les propriétaires qui n'ont pas entrepris de travaux.

2.3 LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT

Les intentions du Gouvernement wallon pour la législature sont présentées au sein de sa Déclaration de Politique Régionale (DPR). Pour la période 2014-2019, une intention principale du Gouvernement wallon, telle qu'exprimée au sein de ce document, est de **dynamiser la politique foncière publique**, notamment grâce aux outils d'expropriation, d'acquisition et de préemption.

Parmi les intentions déclarées pouvant générer des répercussions sur l'observation foncière, on relève les volontés suivantes :

- celle de valoriser économiquement les réserves foncières publiques,
- celle de renforcer les instruments d'aménagement réglementaires existants,
- celle de favoriser la création de logements privés en mobilisant des terrains publics, en utilisant des outils et opérations d'aménagement ainsi que via le regroupement ou la division de parcelles privées,
- celle d'utiliser des outils comme le bail emphytéotique, le droit de superficie ou le *Community Land Trust* lorsque les réserves foncières publiques sont mobilisées au profit des opérateurs de logement publics,
- celle de développer la concertation des actions foncières menées par différents acteurs,
- celle d'élaborer une grille indicative de références des loyers en fonction des réalités foncières locales,
- celle de mettre en place la banque foncière wallonne créée par le code, chargée de gérer les terres agricoles et celles d'autres propriétaires publics ou privés,
- celle de mettre en œuvre un observatoire du foncier agricole,
- celle d'examiner la mise en place d'un système de portage de terres agricoles permettant, sur base volontaire, de dissocier la reprise d'une exploitation de la reprise du foncier,
- celle de développer sur base volontaire la supra-communalité afin de mettre en commun, à l'échelle de plusieurs entités, certains investissements ou services,
- celle de renforcer le rôle des provinces et notamment leur rôle de soutien aux communes (technique, financier) et celui de fédérateur et d'opérateur dans le cadre de projets supra-communaux et du dialogue supra-communal,
- celle de stimuler le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment en interne au SPW et dans les relations du SPW avec les citoyens, ainsi que la volonté de soutenir les processus de mutualisation informatique et d'encourager l'interopérabilité des services informatiques,

- celle de développer une politique d'ouverture des données (« open data ») qui encourage la disponibilité et la réutilisation des informations du secteur public afin de favoriser la circulation des informations pour les usagers,
- celle de mener une évaluation annuelle des politiques publiques,
- celle d'améliorer les méthodes de perception afin de permettre de gérer en propre l'ensemble des processus des recettes fiscales régionales.

Un relevé des volontés en lien direct ou indirect avec la problématique foncière est présenté dans l'annexe VII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

2.4 L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AGRICOLE⁷

Un observatoire du foncier agricole est institué par le Code wallon de l'agriculture⁸ au sein de la direction du SPW ayant l'aménagement foncier dans ses attributions, mais l'arrêté du Gouvernement wallon qui fixera les modalités de création de cet observatoire foncier n'a pas encore été pris.

L'observatoire aura pour objectif de servir la politique foncière agricole afin de promouvoir une agriculture plurielle et multifonctionnelle. Ses missions seront de répertorier et d'analyser les ventes de biens immobiliers agricoles⁹ en Wallonie en vue :

- de mener une gestion foncière en vue d'aider les producteurs (notamment les jeunes agriculteurs) en difficulté à s'installer ou à subsister,
- de servir de guides pour l'exercice des droits de préemption et d'expropriation.

La gestion foncière consistera en une gestion centralisée des biens à vocation agricole appartenant à la Région ou dont elle assure la gestion. Elle s'appuiera sur une banque ou réserve foncière qui sera alimentée au moyen d'un fonds budgétaire dédié.

L'observatoire pourra récolter des données à caractère personnel et est responsable du traitement de ces données. Il pourra obtenir sur simple demande les données de l'organisme payeur (ou l'organisme mandaté par lui) et de l'administration en charge de l'aménagement foncier. Le Code prévoit que, dès lors qu'ils auront connaissance d'opérations (cet aspect sera précisé lors de l'arrêté d'exécution), les notaires notifieront à l'observatoire diverses informations concernant des parcelles agricoles ou un bâtiment agricole. Ces informations porteront sur :

- l'identification des biens (cadastrale et autre),
- l'identité des vendeurs et acquéreurs,
- le prix de vente,
- les biens libres d'occupation.

La collecte de données auprès d'autres personnes ou d'autres organismes sera en outre possible, pourvu qu'elle soit justifiée.

En cas de délégation de ses missions, l'observatoire pourra transmettre les données dont il dispose.

Chaque année, l'observatoire sera tenu de publier un rapport d'activité, dont le contenu n'est actuellement pas encore défini. La synthèse de ce rapport figurera au sein du rapport sur l'état de l'agriculture wallonne, lequel inclut des indicateurs permettant d'évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés sont en voie d'être atteints.

⁷ Source : BEGUIN E. et FONTEYN J., coord., 2014. Le Code wallon de l'agriculture. Eds. Larcier, 333 p.

⁸ Titre 10, chapitre IV, section 2 du Code wallon de l'agriculture.

⁹ Les biens immobiliers agricoles sont définis au sein du code (article D.353, 2°) comme "les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, dans ou sur lesquels est exercée une activité agricole et en tous les cas, tous biens situés en zone agricole ou déclarés dans le SIGeC depuis au moins 5 ans."

2.5 LE CADRE FOURNI PAR LA DIRECTIVE 'INSPIRE'

INSPIRE est l'acronyme de « Infrastructure for Spatial InfoRmation in Europe ».

La Directive 2007/2/CE, dite Directive INSPIRE, est entrée en vigueur le 15 mai 2007. Elaborée par la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne, elle vise à établir en Europe une infrastructure de données géographiques pour assurer l'interopérabilité entre bases de données et faciliter la diffusion, la disponibilité, l'utilisation et la réutilisation de l'information géographique en Europe¹⁰. Les fins poursuivies portent plus particulièrement sur les politiques environnementales communautaires et les politiques ou activités de l'Union susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement¹¹.

Pour s'assurer que les infrastructures de données spatiales des États membres soient compatibles et utilisables dans un contexte européen et transfrontalier, la directive exige que les règles générales de mise en œuvre (Implementing Rules ou IRs) soient adoptées dans un certain nombre de secteurs spécifiques. Ces IRs sont adoptées comme décisions ou règlements de la Commission, qui est aidée dans le processus d'adoption de ces règles par un comité de réglementation composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Les secteurs concernés correspondent aux composantes d'une infrastructure de données géographiques :

- les métadonnées : elles sont la porte d'entrée de l'infrastructure puisqu'elles permettent de connaître les données et les services disponibles ainsi que leurs utilisations possibles,
- les données géographiques : elles doivent être disponibles dans des formats et des structures harmonisés afin d'en faciliter l'utilisation par tous,
- les services en ligne : toutes les données et métadonnées doivent être accessibles via Internet, vecteur privilégié d'échange,
- le partage entre autorités publiques : les principes d'échange, de tarification et les conditions d'utilisation doivent faciliter l'accès aux données et aux services en ligne,
- les mécanismes de coordination et de suivi de la directive : il s'avère nécessaire de mettre en place des structures de coordination tant des contributeurs que des utilisateurs.

La directive INSPIRE s'applique aux données géographiques numériques détenues par des autorités publiques. Elle n'impose pas de collecter de nouvelles données, mais de mettre à disposition les données conformément à des spécifications techniques harmonisées.

Trois annexes de cette Directive spécifient les données concernées par celle-ci. Les annexes I et II concernent les données de référence, l'annexe III a trait aux données environnementales (Tableau 1).

¹⁰ Source principale pour le chapitre INSPIRE : <http://inspire.ign.fr/directive/presentation>.

¹¹ Source : <http://geoportail.wallonie.be/home/ressources/definitions--concepts.html?letter=I#anchor-inspire>

Annexe I
Référentiels de coordonnées
Systèmes de maillage géographique
Dénominations géographiques
Unités administratives
Adresses
Parcelles cadastrales
Réseaux de transport
Hydrographie
Sites protégés
Annexe II
Altitude
Occupation des terres
Ortho-imagerie
Géologie
Annexe III
Unités statistiques
Bâtiments
Sols
Usages des sols
Santé et sécurité des personnes
Services d'utilité publique et services publics
Installations de suivi environnemental
Lieux de production et sites industriels
Installations agricoles et aquacoles
Répartition de la population – démographie
Zones de gestion, de restriction ou de réglementation et unités de déclaration
Zones à risque naturel
Conditions atmosphériques
Caractéristiques géographiques météorologiques
Caractéristiques géographiques océanographiques
Régions maritimes
Régions biogéographiques
Habitats et biotopes
Répartition des espèces
Sources d'énergie
Ressources minérales

Tableau 1 : Données concernées par la Directive INSPIRE

Les services en ligne exigés par INSPIRE sont :

- les services de découverte pour rechercher des données au travers de métadonnées,
- les services de consultation pour visualiser les données,
- les services de téléchargement pour obtenir des copies ou des extraits de bases de données,
- les services de transformation qui opéreront les traitements nécessaires à l'interopérabilité (par exemple, le changement de système de coordonnées),
- les services d'appel de services qui permettront d'enchaîner un ensemble de traitements adaptés aux besoins de l'utilisateur.

L'amélioration recherchée de l'exactitude géométrique des données géographiques contribue à une meilleure interopérabilité des différentes cartographies.

Notons la présence en Belgique d'un comité de coordination INSPIRE où sont représentés l'Etat fédéral et les trois Régions. Ce comité a notamment mis en place deux groupes de travail qui se penchent sur les leviers potentiels pour l'amélioration de l'information géographique : l'un portant sur les adresses et l'autre portant sur les bâtiments.

La Commission européenne met en place un portail européen qui permettra d'accéder à tous les services INSPIRE mis en œuvre par les États membres. Le site est consultable à l'adresse suivante : <http://inspire-geoportal.ec.europa.eu/>

Chaque année, une conférence est organisée afin de permettre aux parties prenantes des gouvernements, des universités et de l'industrie de prendre connaissance et de discuter des derniers développements de la Directive. La dernière conférence a eu lieu à Lisbonne du 25 au 29 mai 2015.

2.6 LES OBSERVATOIRES FONCIERS FRANÇAIS

En matière d'aménagement, la France connaît sur certaines parties de son territoire des enjeux similaires aux enjeux wallons. Les questions de gestion et de mobilisation du foncier sont au cœur des politiques d'aménagement. Lutte contre l'étalement urbain, préservation des espaces naturels et agricoles, production de logements adaptés aux besoins des territoires, reconstruction de la ville sur la ville, gestion des risques naturels et technologiques, autant de sujets qui nécessitent pour les collectivités en charge de l'aménagement du territoire la définition d'une politique foncière adaptée à leurs enjeux.

Pour répondre aux enjeux, le législateur a développé de nombreux outils : droits de préemption, création d'établissements publics fonciers, fiscalité incitative... Cependant, au-delà du développement des moyens d'agir sur le foncier, les problématiques perdurent car elles sont mal connues. De plus, la somme des actions foncières ne constitue pas nécessairement une politique foncière intégrée et coordonnée pourtant indispensable pour répondre aux enjeux.

Afin de remédier au problème et de développer les politiques foncières, le législateur a favorisé le développement de l'observation foncière. En effet, au-delà de la mobilisation d'outils pour l'action foncière, la connaissance des logiques qui animent les marchés, des tendances qui caractérisent la production, de la consommation et du coût du foncier constituent un socle indispensable à la mise en place de toute politique publique dans le domaine de l'aménagement.

Ce développement de l'observation foncière se caractérise par la création de structures d'observation dédiées, appelés observatoires fonciers. Depuis le début des années 2000, une multitude d'observatoires fonciers ont été développés et continuent à l'être en France. L'idée approfondie par la recherche de développer un ou plusieurs observatoires dérive de ce constat. On comprendra mieux ce sujet avec le Chapitre 3.

3. ACQUIS ANTERIEURS DE LA CPDT

Différentes recherches menées antérieurement par la CPDT, toutes consultables sur le site internet <http://cpdt.wallonie.be>, ont concerné de près ou de loin la dimension foncière dans l'aménagement du territoire. En 2001, la recherche portant sur « l'évaluation des besoins et des activités : problématique de leur localisation » visait à quantifier les besoins des différentes activités et à examiner l'utilité, les objectifs et les modes opératoires d'une révision des plans de secteur. Son approche replaçait cet objectif dans une vision plus générale de mécanismes fonciers et de politique foncière. En particulier, le rapport incluait des chapitres abordant :

- les aspects du rapport entre la configuration des zones d'habitat et la formation des prix pour servir la révision des plans de secteur,

- l'étude de l'offre et des prix par les petites annonces,
- une approche sous-régionale du fonctionnement des marchés.

Plus récemment, on notera particulièrement :

- la recherche « Politique foncière » menée de novembre 2009 à octobre 2011 sous le pilotage de M. Van Criekingen,
- la recherche « Production de l'habitat et enjeux territoriaux » menée de novembre 2011 à octobre 2014, pilotée par J.-M. Halleux,
- la recherche « Fiscalité et aménagement du territoire » initiée en novembre 2012 et toujours en cours (jusqu'au 31 octobre 2015), sous la responsabilité scientifique de M. Bourgeois, H.-J. Gathon, B. Jurion et J. Teller.

Un bref aperçu du contenu de ces études est fourni dans le présent chapitre.

D'autres travaux de la CPDT (rapports, notes de recherche, fiches) contiennent également des informations pertinentes dans le cadre de la présente recherche, mais de manière plus ponctuelle. Il y sera fait référence au cas par cas.

Signalons enfin l'existence d'un *working paper* sur les données recensées par l'observatoire du développement territorial (ODT), réalisé dans le cadre de la subvention 2005-2006. Cet inventaire comporte trois volets : territoire et occupation du sol, territoire et environnement et territoire et société.

3.1 RECHERCHE « POLITIQUE FONCIERE » DE 2011

La recherche « Politique foncière » s'est d'abord attachée à l'analyse des outils d'emphytéose et de droit de superficie, sous les différents angles des conditions juridiques, économiques, d'échelle et de gestion administrative. L'égalité de ces outils en termes de droits et de subvention par rapport à l'accession en pleine propriété est également abordée et des recommandations sont formulées.

Un pan important de la recherche a consisté dans l'analyse de l'outil des charges d'urbanisme en logement abordable (ou zonage inclusif), pour laquelle un benchmarking a été mené en Flandre, en France, au Grand-Duché du Luxembourg ainsi qu'aux Pays-Bas. Le point est fait sur l'outil et ses impacts attendus relativement aux objectifs de politique du logement et aux objectifs fonciers (notamment incidences sur les prix des terrains au niveau local, incidences sur les prix des nouveaux logements et constitution de réserves foncières publiques). Les options envisageables pour stimuler la pratique sont discutées et le potentiel de trois formules de charge est estimé pour la Wallonie.

La recherche s'est également attachée à l'étude du droit de préemption. Elle précise son champ d'application, les procédures administratives d'adoption des périmètres de préemption, l'exercice du droit de préemption et la question du prix auquel les terrains peuvent être préemptés. Elle formule quelques propositions en vue de faciliter le recours à l'outil de préemption.

Un autre volet est consacré à la captation partielle des plus-values générées par des changements d'affectation. Un *benchmarking* porte sur la France, la Suisse, le Danemark et la Région flamande. La situation en Wallonie est décrite et une adaptation de la méthode flamande est tentée pour l'arrondissement de Huy. A nouveau, des perspectives d'amélioration sont présentées.

Le remembrement-relotissement est également analysé. Les mécanismes en jeu en Wallonie sont comparés à ceux existant en France. La pertinence de l'outil dans le cadre de certaines révisions de plans de secteur est développée en termes d'objectifs, de détermination des périmètres, de modalités et de contentieux.

Un portrait de la fiscalité foncière wallonne est dressé. Le rapport de recherche analyse les modalités d'action sur cette fiscalité via la réforme du précompte immobilier, les droits d'enregistrement, la taxation des plus-values de ventes foncières et la TVA.

L'avant-dernier sujet abordé par la recherche est celui de la fluidité du foncier et de la rétention foncière. Des pistes en vue de mieux mobiliser le foncier existant à vocation résidentielle sont explorées. Contre la rétention, le rapport présente des mesures préventives, des mesures incitatives et des mesures curatives. Il discute également de l'action sur le foncier « presque disponible ».

Le thème de l'observation foncière à mettre en place en Wallonie pour permettre la politique foncière est le dernier thème abordé. Ce chapitre met en exergue le corpus central de données nécessaire à une observation foncière concluante. Il s'agit des données suivantes :

- prix de transaction des biens fonciers et immobiliers (valeur marchande ou d'échange)
- estimation du prix des biens fonciers et immobiliers (valeur vénale)
- registre des parcelles non bâties
- registre des permis
- registre des préemptions
- registre des charges d'urbanisme
- registre des plus et moins-values issues des changements d'affectation
- données complémentaires :
 - o état des biens (donnée cadastrale)
 - o immeubles abandonnés
 - o loyers
 - o valeurs annoncées (relevées dans les petites annonces)

Le regroupement de ces diverses données au sein d'une banque-carrefour de données foncières est recommandé ; l'exemple de la Région flamande illustre le fonctionnement d'un tel organisme.

Les conclusions relatives à l'observation foncière sont les suivantes :

- cette observation doit avoir une vocation opérationnelle ;
- l'information disponible nécessite des traitements, ce qui implique inmanquablement des coûts ;
- la récolte de données doit se faire sur le long terme ;
- la question de l'accès aux données est essentielle ;
- la diffusion des résultats ne doit pas être négligée ;
- un gros effort d'interconnexion et de standardisation entre les différentes bases de données existantes doit être réalisé ;
- le travail en réseau est fondamental, en vue de rassembler l'expertise dans les domaines de la fiscalité, de l'aménagement du territoire et du logement ;
- les inventaires doivent idéalement être effectués au niveau régional. En effet :
 - o la Région dispose en général d'une plus grande expertise ;
 - o le travail réalisé par les communes devra de toute manière être contrôlé au niveau régional ;
 - o la mise en œuvre de plusieurs taxes relève du niveau régional ;
 - o il est plus rentable de centraliser le travail que de saupoudrer les communes avec des subventions ;
 - o la Région possède déjà de nombreuses données qu'elle peut exploiter.

3.2 RECHERCHE « PRODUCTION DE L'HABITAT ET ENJEUX TERRITORIAUX » DE 2014

Cette recherche a été inspirée par les signaux avant-coureurs de la mise en place en Wallonie d'un nouveau système de production de l'habitat plus parcimonieux en consommation d'espace et plus vertueux vis-à-vis des principes stratégiques de l'aménagement du territoire. Elle visait à comprendre quels sont les processus socio-économiques instituant ces changements. Son objectif final était de préciser comment l'intervention de la puissance publique peut s'appuyer sur ces pratiques émergentes en vue de soutenir la transition vers un nouveau système pour la production de l'habitat wallon.

La recherche a successivement étudié les modes de production, les modes d'habiter et les modes de gestion.

Les travaux sur les modes de production ont démontré que la disponibilité en terrains constructibles est un élément déterminant du système de production de l'habitat wallon. En effet, l'apparition d'effets de pénurie conduit à une augmentation importante du prix des terrains, à un accroissement sensible de la charge foncière dans le coût du logement et, au final, à une évolution des filières de production du logement : limitation de l'auto-promotion de maisons isolées (quatre-façades) et développement de la filière commerciale pour la construction d'immeubles collectifs (appartements) et de maisons mitoyennes ou semi-mitoyennes. Pour le contexte wallon, le sujet des relations entre l'offre et la demande est à relier aux disparités importantes en termes de disponibilité foncière inscrite aux plans de secteur. Les évolutions récentes du système de production de l'habitat wallon sont positives du point de vue de l'aménagement du territoire, mais elles posent question sur le plan social car elles sont indissociables d'une croissance du coût du logement.

Les modes d'habiter ont été analysés au moyen d'une enquête menée dans le Brabant wallon auprès de ménages habitant un logement neuf. Globalement, il ressort de cette enquête que l'acceptabilité pour des produits immobiliers alternatifs à la maison quatre-façades périphériques se renforce. En localisation centrale, cette demande est néanmoins confrontée à une offre qui est généralement insuffisante et de faible qualité. Les constats principaux sont les suivants :

- prégnance du modèle de la maison unifamiliale isolée (quatre façades), qui représente le logement idéal pour 69 % de l'échantillon ;
- influence prédominante des contraintes des marchés du logement sur l'étalement de la périurbanisation et le peuplement des lointaines périphéries ;
- forte valorisation de la maison de 100 m² qui, en comparaison d'appartements de la même superficie, est valorisée à un niveau moyen 13 % supérieur ;
- forte dévalorisation des localisations intra-urbaines (dans un quartier « ancien »), mais moins prononcées chez les personnes de moins de 40 ans ;
- absence de relation entre les propensions à payer et les niveaux de revenus, qui conduit à relativiser l'hypothèse selon laquelle les ménages les plus favorisés recherchent les avantages liés à la proximité des centres.

Pour l'étude des modes de gestion, six propositions dont la mise en œuvre devrait conduire à une évolution positive du système de production de l'habitat wallon ont été soumises à un panel d'experts. Il s'agit des propositions suivantes :

- élargir le périmètre des zones d'habitat ;
- développer des politiques de production foncière publique ;
- développer des politiques d'alimentation foncière ;
- développer le remembrement-relotissement ;
- stimuler la division parcellaire ;
- développer le zonage inclusif.

Le zonage inclusif ressort clairement comme la mesure bénéficiant des meilleures évaluations. Toutefois, les aspects opérationnels restent à préciser.

À l'inverse, les mesures relatives au remembrement-relotissement et à l'élargissement des zones d'habitat sont mal évaluées. Pour le remembrement-relotissement, le problème fondamental réside dans la faible faisabilité. Pour l'élargissement des zones constructibles, cette stratégie souffre, d'une part, d'une faible efficacité et, d'autre part, d'une impopularité au niveau de l'ensemble des acteurs interrogés et des populations.

L'évaluation moyennement satisfaisante de la mesure relative à la division parcellaire est à mettre en parallèle à l'hétérogénéité des évaluations.

Le bon score global de la mesure consistant à dynamiser la production foncière publique – modèle où la puissance publique définit un projet de développement sur un périmètre déterminé, achète les terrains et les aménage – résulte de son plébiscite par les experts appartenant à la sphère publique.

S'agissant du développement du zonage inclusif, la mesure la plus plébiscitée par les experts, sa concrétisation nécessitera de développer l'expertise des aménageurs afin qu'ils puissent négocier avec les promoteurs. L'enjeu consiste ici à trouver le juste équilibre qui permette de collectiviser la rente foncière au bénéfice de la politique de l'aide sociale au logement tout en évitant de mettre à mal les projets de développement. La problématique de la connaissance est également clairement ressortie à propos du sujet de la division parcellaire, mesure dont il est actuellement impossible de préciser l'efficacité en termes de nouveaux logements potentiels.

Même si la production foncière apparaît plus risquée et plus coûteuse que l'alimentation foncière – politique qui consiste à acquérir les terrains nécessaires aux futures opérations d'aménagement et à les céder à la sphère privée qui aura en charge la viabilisation –, la plupart des experts interrogés préfèrent la production foncière car elle permet une meilleure maîtrise, tant du projet urbain à mettre en place que des types de logement à produire. Par contre, les experts appartenant à la sphère privée estiment que la production foncière publique est trop interventionniste. Ils soulignent en particulier que les acteurs privés sont plus efficaces pour gérer les chantiers de viabilisation foncière.

En comparaison de la mesure relative à la production foncière publique, la mesure consistant à dynamiser l'alimentation foncière publique est bien acceptée, y compris par les experts appartenant à la sphère privée. Cette perspective justifie que le développement de l'alimentation foncière représente la tâche minimale des autorités wallonnes si elles cherchent à concrétiser l'ambition d'une politique foncière dynamique.

Le développement des stratégies examinées nécessite un certain nombre de conditions, la première étant de développer l'expertise en matière de gestion foncière et, parallèlement, de mettre en place un système d'information foncière efficace. En effet, lors des enquêtes, les constats du manque de données robustes et de la trop faible culture du foncier sont apparus à de très nombreuses reprises :

- pour le développement du zonage inclusif, l'expertise des aménageurs doit être renforcée afin qu'ils puissent négocier avec les promoteurs et trouver le juste équilibre qui permette de collectiviser la rente foncière au bénéfice de la politique de l'aide sociale au logement tout en évitant de mettre à mal les projets de développement ;
- pour la division parcellaire, il est actuellement impossible de préciser le nombre de nouveaux logements potentiels ;
- pour l'élargissement des zones d'habitat, stratégie acceptable uniquement en cas d'absolue nécessité, il faudra préciser les conditions qui expliquent pourquoi les terrains ne sont pas mobilisables (y compris certains terrains publics).

3.3 RECHERCHE « FISCALITE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

Cette recherche, en cours de finalisation, aborde la fiscalité en tant qu'outil d'aménagement du territoire et en tant que moyen de rencontrer les défis du développement territorial. Elle s'intègre dans le contexte des débats qui entourent la sixième réforme de l'État belge. Elle a pour objectif l'établissement d'un cadre utilisable pour l'évaluation de certains effets territoriaux suite à la mise en œuvre ou à la modification de politiques fiscales. *In fine*, elle aboutira à des propositions d'adaptation ou de mise au point de nouvelles mesures en vue de rencontrer les défis territoriaux.

Son objet est restreint au logement et à l'aménagement en lien avec le logement.

Le premier volet consiste en une approche générale des liens entre impôt, territoire et logement :

- catégorisation des impôts frappant le logement et articulation de ces catégories avec les rôles économiques de l'impôt ;
- analyse transversale des catégories de taxation du logement, de leurs rôles économiques et de leurs effets territoriaux.

Le deuxième volet est une approche comparée des rôles et effets territoriaux de la fiscalité du logement en Belgique, en France et aux Pays-Bas.

Le cas de la Wallonie est ensuite approfondi :

- analyse du cadre et des enjeux juridiques de la fiscalité du logement en Wallonie, et comparaisons inter-régionales ;
- analyse des enjeux économiques et territoriaux de la fiscalité du logement en Wallonie : aspects budgétaires des impôts et dépenses fiscales régionalisées, répartition des compétences et articulation avec les rôles économiques de l'impôt, utilisation des outils fiscaux face aux enjeux territoriaux spécifiques ;
- analyse statistique des disparités du revenu cadastral et du précompte immobilier ;
- analyse budgétaire du « bonus logement » qui étudie l'évolution du coût pour les pouvoirs publics à politique constante ;
- Examen des incitants fiscaux à l'accession à la propriété et leur influence sur les comportements résidentiels des ménages : aspects distributionnels et territoriaux.

Sur ces bases, une réflexion prospective amène à des propositions et à des recommandations relatives aux différents outils :

- en matière de droits d'enregistrement : remplacement de la réduction pour habitation modeste par un abattement forfaitaire pondéré sur la base ;
- au niveau du bonus : réduction, voire suppression de celui-ci avec compensation au niveau des droits d'enregistrements ;
- examens de bases de taxation alternatives pour l'impôt foncier avec simulations économiques et spatiales ;
- mise en œuvre des outils fiscaux à des fins territoriales.

4. LES DONNEES « SOURCES AUTHENTIQUES »¹²¹³

La notion de source authentique apparaît comme une notion-clé dans les projets d'e-gouvernement. Nous en retrouvons la terminologie au sein de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française du 23 mai 2013 portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative¹⁴. L'accord distingue deux notions de source authentique de données et celle de banque issues de sources authentiques. En voici les définitions :

- « *source authentique de données : base de données instituée en vertu d'un décret ou d'un arrêté du Gouvernement d'une des parties contenant les données relatives à des personnes physiques ou morales, qui ont une valeur unique pour les autorités publiques car leur collecte, stockage, mise à jour et destruction sont assurés exclusivement par une autorité publique déterminée, appelée gestionnaire de source authentique, et qui sont destinées à être réutilisées par les autorités publiques* »;
- « *banque de données issues de sources authentiques : base de données instituée par une disposition décrétole, regroupant un ensemble de données issues de sources authentiques ou de liens entre des données issues de sources authentiques et dont la collecte, le stockage, la mise à jour et la destruction sont assurés exclusivement par une autorité publique déterminée, appelée gestionnaire de banque de données issues de sources authentiques, et qui sont destinées à être réutilisées par les autorités publiques* ».

Les données de référence consistent en données importantes et transversales (intéressant plusieurs administrations) du type numéro de registre national, délivrance d'un permis d'environnement, numéro de TVA... Parmi les données, les géodonnées de base sont utiles pour constituer une référence spatiale commune. Elles sont nécessaires pour l'infrastructure de données géographiques ainsi que pour le positionnement des géodonnées thématiques (interopérabilité). L'ensemble des sources authentiques pour le niveau fédéral et la Région wallonne sont précisées dans le tableau 2.

La gestion des données inclut le stockage, la validation et la mise à jour de celles-ci, en tenant compte autant que possible des besoins des autres services administratifs.

La mise en place de sources authentiques vise plusieurs objectifs, dont notamment :

- collecter les données une seule fois et veiller à leur réutilisation, donc ne plus réclamer constamment les mêmes informations auprès des citoyens ;
- conserver constamment une information à jour ;
- améliorer le partage de l'information entre les administrations, réduire les charges administratives afférentes, éviter les données erronées ou manquantes, assurer l'interconnectabilité des différentes bases de données.

La possibilité de se référer à une source authentique évite donc à un service administratif autre que cette source mais ayant besoin de la même donnée de la reproduire de son côté, d'en effectuer lui-même la mise à jour et donc de risquer d'introduire des incohérences et surtout des redondances d'informations.

¹² Sources : <http://atlas.wallonie.be/lexique/source-authentique-de-donnees/>
[http://www.ensemblesimplifions.be/sites/default/files/sites/all/images/11287_Vectis_eWBS_FicheMethodoA403_Sources authentiques.pdf](http://www.ensemblesimplifions.be/sites/default/files/sites/all/images/11287_Vectis_eWBS_FicheMethodoA403_Sources%20authentiques.pdf)

¹³ Jasselette J.-C. La Directive INSPIRE et les géodonnées de base. Présentation powerpoint, s.d., 39p.

¹⁴ Source : http://environnement.wallonie.be/legis/accords_de_cooperation/partagedonnees.html

En Wallonie, eWBS et plus spécifiquement en son sein la Banque Carrefour d'Echange de Données BCED a créé une méthodologie spécifique pour la mise en place de sources authentiques. Cette mise en place s'opère en collaboration avec les administrations recherchant ce statut pour une ou plusieurs données dont elles disposent. La démarche de labellisation de sources authentiques est encadrée par l'accord de coopération et d'exécution du 23 mai 2013. Cette labellisation ne s'applique qu'à des données wallonnes ou de la communauté française¹⁵. Précisons qu'à l'heure actuelle, les données proposées par la Wallonie se sont pas encore reconnues comme « sources authentiques ». Le vocable le plus approprié pour qualifier ces données est pour le moment celui de « données de références » (voir ci-dessus).

Les données issues des sources fédérales sont considérées de facto comme authentiques si la source en est unique comme le cadastre. N'ayant cependant pas de lien légal avec ces sources, eWBS n'intervient pas dans les standards de qualité à leur appliquer comme c'est le cas pour les données des administrations wallonnes et de la Communauté française. L'accès aux sources authentiques et un échange rapide et sécurisé des données est fourni par le Federal Service Bus (FSB) de Fedict (Service Fédéral Technologie de l'Information et de la Communication). En Wallonie, il est géré par la BCED.

¹⁵ Déclarations de Benoit Wanzoul, lors du CA du mois de Janvier

Sources authentiques de l'Etat fédéral	
Source authentique	Description sommaire
Parcelle cadastrale et son identifiant	Chaque parcelle cadastrale reçoit un numéro unique. Par ce biais, chaque bien immobilier peut être identifié
Plan parcellaire cadastral	Ce plan situe chaque parcelle cadastrale par rapport aux autres parcelles
Limites administratives	Constitue la limite entre deux pays ou autre entité administrative
Le revenu cadastral	Revenu fiscal d'un bien immobilier sur base du Code des impôts sur les revenus
Matrice cadastrale	Situation au 1 ^{er} janvier de chaque année, avec une description des parcelles par commune cadastrale ou d'une division cadastrale d'une commune. Celles-ci sont regroupées sous le nom, prénom, éventuellement le droit réel et adresse,... d'un propriétaire ou d'un groupe de personnes qui exercent ensemble un droit de copropriété
Prix de vente	Base de données avec les prix de toutes les transactions immobilières
Historique des transactions immobilières	Aperçu de la façon dont un bien immobilier (éventuellement avec des caractéristiques physiques modifiées), est passé entre les mains de différents propriétaires
Attestation d'hérédité	Attestations qui indiquent qui sont les héritiers des personnes décédées et pour quelle part
Aperçu des baux	Base de données avec un aperçu des baux enregistrés, en ce inclus leurs éléments essentiels
Aperçu des privilèges immeubles, des hypothèques et des charges qui reposent sur un bien immobilier	Aperçu historique et actuel de tous les privilèges, hypothèques et charges qui reposent sur un bien immobilier. En outre la source contient la copie intégrale des actes authentiques qui ont donné lieu à la détermination de droits réels
Sources authentiques de la Région wallonne	
PICC (données en cours de reengineering)	
Registre wallon des adresses (encore en projet)	
Orthophotographies aériennes	
Modèles altimétriques numériques (MNT, MNS et nuages de points LIDAR)	

Tableau 2 : Liste des sources authentiques au niveau fédéral et au niveau wallon

Chapitre II : LE SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES EN WALLONIE

1. INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

Ce chapitre présente l'état des lieux du système d'informations foncières en Wallonie et plus particulièrement l'inventaire des informations disponibles en Wallonie pour alimenter les politiques publiques en matière de foncier,

Cet inventaire a été opéré sur base de la littérature, de recherches sur Internet notamment en ce qui concerne les métadonnées ainsi que par des entretiens avec de nombreuses personnes ressources. La collecte d'informations a également inclus l'assistance à deux séminaires.

Les interlocuteurs déjà rencontrés ou interviewés sont :

C. SCHENKE	SG - Géomatique
J.-CL. JASSELETTE	SG - Géomatique
M. DACHOUFFE	SPW DGO4 – DAO
H. BOURNONVILLE	SPW DGO4 – Géomatique
L. THOLOME, PH. DECHAMPS et M. GREGOIRE	SPW DGO4 Logement
E. MEGANCK et N. SONDAG	SPW DGO3 - DAFOR
J.-M. MARCIN	SPW DGO3 - Analyse Economique Agricole
A. NAVEAU	SPW DGO3
D. BRASSEUR et A. PORTOIS	SPW DGT
G. POTY et B. VAN INNIS	SPW DGT
G. PETIT, et P. PIERRE	SPW DGT Comité d'Acquisition d'Immeuble
PH. PIETERS	UVCW
C. MAURISSEN	Comité d'Acquisition d'Immeubles de Liège
C. BOSSUROY	SPF Finances – AGDP - Enregistrement
M. DUC, H. BRICHET, A. ABINET et B. ROOSEN	Ville de Liège
J.-M. FRECOURT	SPF Finances - Cadastre
M. WELTER	SWL – Cellule Cadastre
C. ROGER	Institut du Patrimoine Wallon
M. KRYVOBOKOV et E. LEMAIRE	CEHD
S. O'DORCHAI, I. REGINSTER et J. CHARLIER	IWEPS
PH. LHOMME et E. GAILLARD	Commune d'Engis
C. WAUTERS	Notaire à Hannut
J.-M. MARCIN	SPW DGO4 – Logement
T. DUFRASNE	BCED

Les séminaires auxquels l'équipe de recherche a participé sont :

- la journée d'étude organisée par le CEHD sur la thématique de l'inventaire de logements vacants (Charleroi, 21/01/2015),
- la rencontre du Club des utilisateurs du PICC (Jambes, 27/02/2015).

Dans ce chapitre, la structure observée vise la description du système wallon d'informations foncières par entrées successives relatives à :

- la production de l'information foncière,
- la transformation et les transferts d'informations foncières,
- l'utilisation des informations foncières.

1.2 STRUCTURE DU CHAPITRE

Une entrée en matière aborde préalablement la question de différents référentiels administratifs et statistiques. Ces référentiels sont importants en ce sens qu'ils permettent de spécifier univoquement la localisation des informations foncières et les liens entre la population et les biens immobiliers.

Le point « Production des données foncières » traite de l'inventaire des données proprement dit, et cela en fonction du niveau administratif de leur production. La présentation observe la structure suivante : les cartographies pertinentes en tant que support d'information foncière sont présentées en premier lieu, ensuite les données foncières désagrégées, et enfin les données agrégées, c'est-à-dire les données statistiques constituées sur base des données désagrégées.

Les données désagrégées sont celles qui permettent les analyses les plus fines ; elles sont souvent nécessaires dans le cadre des opérations d'aménagement et de la mise en œuvre des politiques foncières. En raison de la législation sur la protection de la vie privée, elles sont en général peu voire pas accessibles, si ce n'est aux personnes disposant d'un droit réel sur le bien immobilier ou aux autorités fédérales, régionales ou locales dans le cadre de leurs missions. La régionalisation de certaines compétences fédérales pourrait accroître les informations désagrégées disponibles à l'échelle régionale (notamment la régionalisation de l'enregistrement prévue pour 2017), mais la législation relative à la protection de la vie privée demeurera un frein pour l'accès à ces données à d'autres fins que celles pour lesquelles les autorités publiques sont mandatées. L'introduction indispensable d'une demande précise auprès du Comité Sectoriel pour la Protection de la Vie Privée¹⁶ est une démarche lourde et exigeante, qui requiert plusieurs mois avant d'aboutir. La mise en place de la Structure de Coordination de l'Information Patrimoniale, ou SCIP (voir point 6.4.1), pourrait toutefois constituer une avancée notable dans la facilitation des procédures et le raccourcissement des délais.

Les données agrégées ou statistiques sont construites sur base des données désagrégées. Elles permettent d'apporter une vision plus synthétique des phénomènes appréhendés. Cette caractéristique est intéressante pour l'observation des phénomènes fonciers à une échelle régionale ou supra-communale, par exemple celle du bassin foncier. La présentation de quelques données statistiques vise à montrer les analyses de base qui peuvent être menées en matière foncière.

¹⁶ La Commission de Protection de la Vie Privée (CPVP) veille à ce que les données à caractère personnel soient utilisées et sécurisées soigneusement, et que la vie privée future soit également protégée. Des comités sectoriels institués en son sein veillent à ce que les traitements de données à caractère personnel effectués dans divers secteurs spécifiques ne portent pas atteinte à la vie privée. Un comité sectoriel spécifique s'occupe de la protection des données de l'autorité fédérale.

Tel que proposé ci-après, l'inventaire des données n'est pas exhaustif, mais il cerne déjà les données fondamentales à l'information et à l'observation foncière. Il peut être difficile de déterminer dans quelle mesure une information de type géographique relève de la thématique du foncier, même lorsqu'une définition du champ d'interprétation du terme est proposée. Dans la logique des travaux antérieurs de la CPDT, et en particulier en cohérence avec le rapport « Politique foncière » de 2011, nous proposons de considérer certaines données comme « centrales » dans un système d'informations foncières, et d'autres comme des données « satellites » ou annexes, qui précisent des facteurs contribuant à établir ou à spécifier la valeur, l'usage et l'appropriation des terrains. Cette distinction est figurée ci-dessous (Figure 9).

La section suivante du chapitre aborde quelques caractéristiques du système d'informations foncières wallon relatives au traitement, à la transmission et à la diffusion des données.

Une synthèse des observations est ensuite proposée (point 7).

Le chapitre se termine par une synthèse et par la liste des sites Internet les plus pertinents.

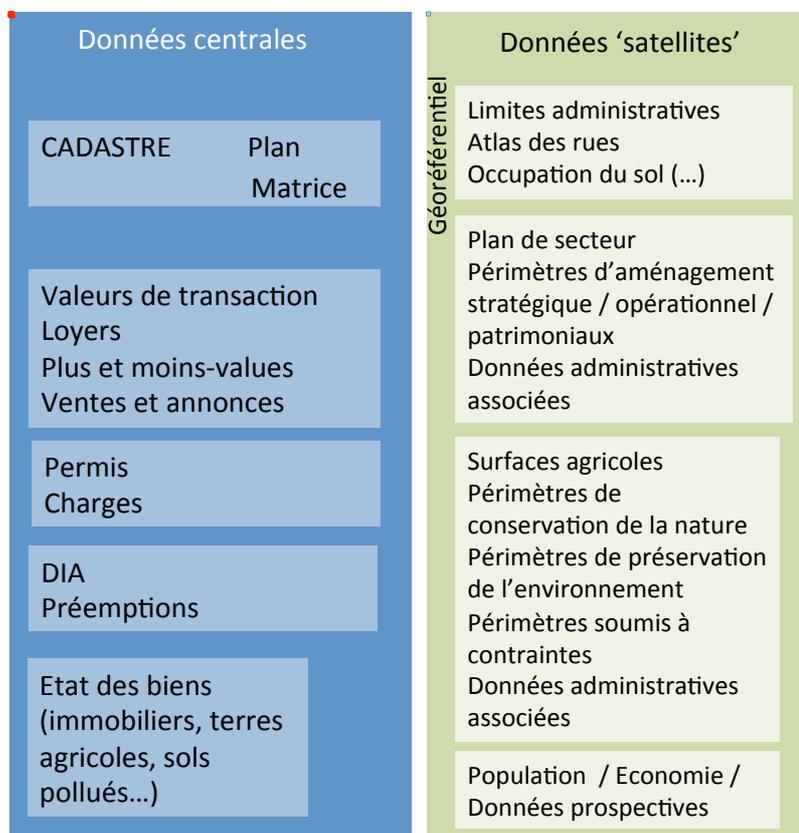


Figure 9 : Importance relative des différentes données à dimension foncière

2. REFERENTIELS ADMINISTRATIFS ET STATISTIQUES

2.1 LIMITES ADMINISTRATIVES

Les limites administratives en général (communes, arrondissements, provinces, région) sont à disposition sur le site Internet WalOnMap (<http://geoportail.wallonie.be/walonmap/>).

Historiquement, les limites communales sont issues du cadastre. Aucune métadonnée n'est accessible actuellement sur cette limite administrative. Il semble que, de manière globale, moins de 20 % des limites communales puissent être étayées par un document authentique. L'administration recherche activement tous les documents complémentaires présents dans les archives communales, mais cela représente un travail énorme qui demandera des années pour aboutir.

Le département de la géomatique du Secrétariat général travaille avec l'administration du cadastre pour valider la cartographie des limites communales et obtenir une cartographie en cohérence avec les éléments du Projet Informatique de Cartographie Continue, ou PICC, et répondant aux exigences d'INSPIRE. Ponctuellement, entre autres dans le cadre de remembrements de biens ruraux, le service des Grands Levés du cadastre intervient pour établir et valider les limites communales, en concertation avec les responsables des communes concernées ; ces levés servent alors de points d'appui pour le levé du reste du périmètre de remembrement par la DAFOR (Direction de l'Aménagement Foncier Rural de la DGO3).

2.2 REGISTRE NATIONAL

Un registre national des personnes physiques est organisé par la loi du 8 août 1983, entrée en vigueur au 1^{er} mai 1984. Dans le registre national, les informations fournies précisent notamment les nom et prénom de la personne, sa date et son lieu de naissance, son sexe, sa nationalité, son adresse actuelle (résidence principale) et tout son parcours résidentiel. Le cas échéant, le lieu et la date de décès de la personne sont indiqués.

Les données du registre national sont utilisées notamment pour mettre en relation les données de population et de logement. Correctement établi, ce lien permet entre autres de mettre en exergue les situations de sous- et de sur-occupation des logements. L'information relative au décès est utilisée par les notaires et par les comités d'acquisition d'immeubles afin de vérifier que l'information patrimoniale diffusée par l'AGDP, arrêtée au 1^{er} janvier, est toujours d'actualité.

L'accès aux données personnelles du Registre National est régi par la Loi relative à la protection de la vie privée et nécessite une autorisation du Comité Sectoriel Registre National de la Commission Vie Privée.

2.3 REGISTRE WALLON DES ADRESSES

2.3.1 Problématique et travail en cours

Historiquement, l'initiative légale de la désignation des rues et des adresses (numérotation des bâtiments) relève de la responsabilité communale. Actuellement, diverses bases de données des autorités publiques¹⁷, mais aussi d'autres organisations, identifiant des « objets » par leur adresse, coexistent mais ne sont pas cohérentes entre elles (différences orthographiques et autres) et sont de ce fait difficiles à croiser.

Pour résoudre cette difficulté, le SPW élabore actuellement un cadastre de référence des adresses. Ce cadastre sera basé sur le PICC (voir point 4.1.2 et chapitre 5, point 4.3.2) ; il s'agit du projet ICAR pour Inventaire Centralisé des Adresses et des Rues¹⁸. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- rassembler dans une source authentique toutes les informations sur les adresses du territoire wallon,
- géolocaliser de manière univoque chaque rue et chaque adresse de Wallonie,
- s'inscrire dans le cadre de la directive européenne INSPIRE.

Ce cadastre régional des adresses, dont la constitution et la gestion relèvent de la responsabilité de la Région wallonne, sera intégré dans le projet fédéral *BeSt* (Belgian Street Codes) et constituera une source authentique permettant de résoudre les difficultés actuelles relatives à la coexistence de sources discordantes.

Une première version du registre wallon des adresses va être mise à disposition des communes, qui pourront y apporter les corrections éventuelles avant de la valider¹⁹. La validation devrait porter jusqu'au niveau de la sous-numérotation (numéros de boîte).

Une fois finalisées, les adresses seront proposées dans le géoréférentiel du SPW (voir point 6.4.3). La nouvelle base de données des adresses permettra les croisements avec l'information cadastrale ainsi qu'avec le PICC.

La question se pose de savoir si les petites communes peu équipées seront à même de gérer la base de données. Toutes les communes transmettent déjà des informations vers le registre national ; ces informations vont être récupérées par le SPW de manière à éviter un double encodage au niveau des communes. A court terme, pour les informations supplémentaires, ce sera aux communes de décider ou non d'affecter les moyens nécessaires à la constitution de l'information, cela sur base volontaire. A moyen terme, un décret devrait intervenir.

¹⁷ Trois sources sont à relever : l'Administration Générale de la Documentation patrimoniale (qui lie les parcelles à une adresse), le Registre national des personnes physiques (qui lie les personnes physiques à une adresse) et la banque Carrefour des Entreprises (qui lie les personnes morales à une adresse).

¹⁸ Responsable au SPW, SG : D. Reuviaux

¹⁹ Liège travaille à l'amélioration de sa base de données adresses, ce qui représente un travail important puisqu'il y a plus de 66.000 adresses. Liège a ainsi fixé des critères pour la sous-numérotation des logements (en fonction de l'étage, en tournant de gauche à droite...). Les personnes qui demandent des permis sans avoir établi cette sous-numérotation voient leur permis refusé tant que ce n'est pas fait. Il a fallu une volonté politique pour mettre ce dispositif en place. La sous-numérotation permet de spécifier le nombre de logements et d'examiner la cohérence des informations par rapport aux habitants. Des cas de marchands de sommeil peuvent ainsi être identifiés. La connaissance foncière contribue donc à solutionner ce problème de traite humaine. Pour les commerces non occupés, l'inventaire précise aussi cette occupation selon quatre étages (y compris des sous-sols).

2.3.2 Bénéfices attendus

L'identification des logements pose actuellement le problème de la mise en relation des données du registre national et du cadastre. Pour une maison isolée avec un seul logement, il n'y a généralement pas de problème. Mais en contexte urbain, où il y a souvent différents logements au sein d'un même immeuble, il n'est pas toujours possible d'associer un ménage identifié dans le registre national à un logement du cadastre car les sous-numérotations ne sont pas organisées. Apporter une information correcte en matière d'adresses permettrait de résoudre une série de problèmes comme les subdivisions d'immeubles, les logements inoccupés (ce qui permettrait de les taxer), les logements occupés à titre de résidence secondaire (encore intéressant par rapport à la taxe)...

Un travail de ce type a également été entrepris dans le cadre du Census 2011 par la DGStatistique (ancienne DGSIE) (voir point 3.4.9). Notons qu'en Angleterre, un cadastre des adresses est utilisé pour suivre l'évolution du nombre de ménages.

2.4 SECTEURS STATISTIQUES

Les secteurs statistiques sont les unités territoriales de base créées par l'INS pour diffuser ses statistiques à un niveau plus fin que le niveau communal. Ces unités sont définies en tenant compte de caractéristiques sociales, économiques, urbanistiques ou morphologiques du territoire. Le découpage permet de différencier, d'une part, des secteurs statistiques de type aggloméré, caractérisés par une forte densité et continuité du bâti, et, d'autre part, des secteurs d'habitat dispersé.

Plusieurs versions de ce découpage statistique se sont succédées. La première, datant des années '70, a été élaborée dans le cadre de la valorisation des données du recensement socio-économique de 1970. Une deuxième version fut adoptée en 1981, puis une troisième en 2001. Ces nouvelles versions visaient à intégrer l'évolution du territoire en termes notamment d'artificialisation par le bâti résidentiel, toujours dans le cadre de la valorisation des données des recensements. Elles ont également permis de tenir compte de la scission fonctionnelle introduite par certaines nouvelles infrastructures (autoroutes, lignes TGV) ; dans ce cas le secteur statistique a été subdivisé.

Une étude menée par l'Université de Liège s'est intéressée à la comparaison entre le nouveau découpage des secteurs statistiques et l'extension de l'urbanisation. Cette étude montre que les nouvelles limites adoptées ne rendent que partiellement compte de la morphologie urbaine. Voici ce qui en est rapporté (VAN HECKE *et al.*, 2001, pp. 15-16) :

- *« Les secteurs agglomérés situés aux marges des noyaux d'habitats sont souvent hétérogènes. Ils comportent généralement une zone d'habitat réellement agglomérée, mais ils peuvent également comporter des espaces non bâtis, parfois sur la plus grande étendue de leur superficie.*
- *A l'inverse, il est fréquent que des secteurs de grande dimension considérés comme non agglomérés d'après nos critères (parce que le seuil de densité y est trop faible) comportent en réalité une rangée de constructions ou un nouveau lotissement compact en bordure d'un noyau existant.*
- *Il est fréquent de rencontrer des secteurs d'habitat dit « dispersés » où la majorité des logements sont en réalité regroupés, par exemple dans un lotissement récent.*
- *Un autre cas de figure très fréquent illustrant le décalage entre le découpage des secteurs et la réalité de l'urbanisation est celui des limites passant au milieu d'une urbanisation en ruban où seule la moitié de l'urbanisation est incorporée à un noyau.*
- *Certains secteurs considérés comme agglomérés par l'INS ne correspondent pas à un bâti dense dans la réalité. Dans ce cas, ils n'ont pas été retenus comme noyau dans le cadre de notre délimitation.*

- *Certains secteurs portant le même code sont répartis sur deux ilots, ce qui peut générer des difficultés au niveau des traitements statistiques. »*

Depuis 2001, les secteurs statistiques n'ont plus été redessinés. Les constats ci-avant n'ont sans doute fait que gagner en importance.

3. L'INFORMATION FONCIERE ISSUE DES SOURCES FEDERALES

3.1 DONNEES PATRIMONIALES DESAGREGES DE BASE

Les données relatives au patrimoine des belges relèvent de la responsabilité du SPF Finances, plus précisément de son Administration de la Générale de la Documentation Patrimoniale ou AGDP. Cette information permet aux autorités publiques :

- de percevoir les droits d'hypothèque, d'enregistrement et de succession,
- d'organiser les ventes des biens de l'État,
- d'exproprier pour cause d'utilité publique,
- de fixer le revenu cadastral.

On notera que la fonction fiscale de la documentation patrimoniale se voit actuellement de plus en plus assumée par les Régions et de moins en moins par l'État fédéral.

Nécessaires notamment pour établir, spécifier et sécuriser les droits de propriété, les informations patrimoniales présentent une grande utilité pour divers acteurs, dont les communes, les notaires, les géomètres...

En parallèle à la récente restructuration de l'AGDP, une intégration des diverses bases de données patrimoniales a été entreprise afin d'en optimiser l'utilisation (voir annexe VIII dans le document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes). L'accès à l'information patrimoniale est ensuite possible via différents critères ou clés d'entrée « métiers », détaillées ci-après.

STIPAD, le Système de Traitement Intégré de la Documentation Patrimoniale, a été mis en production depuis le 19 mai 2015. Les données et les activités principales des administrations « Sécurité Juridique » et « Mesures et Evaluations » de l'AGDP seront ainsi intégrées dans un seul outil informatique et dans une seule base de données, PATRIS. Mais, d'autres bases de données de l'AGDP restent indépendantes.

DER est une application qui permet à l'AGDP et au notariat de s'échanger électroniquement les actes notariés et leurs annexes. Avec l'acte, les notaires envoient aussi les données structurelles (métadonnées) de l'acte (les informations relatives aux parties, aux biens repris dans l'acte, etc.). Les bureaux de l'Enregistrement et les conservations d'hypothèques peuvent exploiter ces données dans d'autres applications internes, pour le traitement des actes et la mise à jour de la documentation patrimoniale. L'objectif final est de mettre à jour une seule fois la documentation patrimoniale.

La mise en production de STIPAD, soutenu par la base de données PATRIS, permet une rationalisation des flux par la collecte unique et la mise à jour unique de l'information. STIPAD est l'application la plus importante pour permettre la mise à jour en une seule fois de la documentation patrimoniale. Toutes les métadonnées que les conservations d'hypothèques et les bureaux d'enregistrement reçoivent dans DER sont transférées dans STIPAD et ensuite utilisées pour mettre à jour la documentation patrimoniale. Il existe d'autres flux électroniques qui assurent une meilleure collecte des données, comme MyRentPro et URBAIN.

Compte tenu des profonds remaniements en cours au sein de l'AGDP, il est possible que ce rapport présente des éléments devenus tout récemment obsolètes, même s'il est peu probable que les changements affectent les données présentées. Les modifications porteraient plutôt sur les dénominations et les modalités pratiques des applications utilisées en interne au SPF, sans influence sur les données elles-mêmes ni sur leur communication en externe.

3.1.1 Cadastre

Propriété du SPF Finances, le cadastre est constitué du plan cadastral et de la matrice cadastrale. Il est géré par l'AGDP, et plus particulièrement, au sein de celle-ci, par la Direction Mesures et Evaluations qui a repris les compétences de l'ancienne administration du cadastre.

3.1.1.1 Le plan cadastral

Le plan cadastral reproduit graphiquement la localisation et la configuration des parcelles cadastrales et des biens construits sur celles-ci. Chaque parcelle est identifiée par un numéro propre²⁰. Les différentes parcelles sont organisées par section et division cadastrale pour chaque commune.

A l'origine sur papier, les plans cadastraux étaient dessinés à diverses échelles, notamment 1/2.500, 1/2.000, 1/1.000 et parfois, dans des contextes urbains, 1/500. Quelques 28.000 plans parcellaires couvraient ainsi le territoire belge (SPF FINANCES, 2002). La planification, à vocation fiscale, ne concerne que la partie cadastrée du territoire ; elle n'inclut pas le domaine public comme les voiries et les cours d'eau.

La numérisation des planches cadastrales existantes à l'échelle fédérale a été finalisée pour la première fois sur la totalité du territoire belge pour la situation au 1^{er} janvier 2006. Elle constitue depuis lors le référentiel CadMap qui existe donc désormais en version numérique pour l'ensemble de la Belgique. Les mises à jour de la représentation graphique du cadastre est désormais directement opérée au format numérique. Le plan cadastral géré par l'AGDP est reconnu en tant que source authentique (voir Chapitre 1, point 4).

Il convient de noter que les plans cadastraux correspondaient à une représentation à l'échelle des mesures au sol. Ils ne faisaient pas l'objet ni d'une projection cartographique ni d'un géoréférencement dans un système de coordonnées géographiques. La base de données géographiques CadMap résulte de la digitalisation de ces plans cadastraux sans avoir relevé les informations nécessaires pour produire une cartographie correcte du parcellaire. L'assemblage des différents plans n'a été possible que moyennant des déformations locales parfois importantes et un certain nombre d'approximations géométriques.

L'échelle de référence que les plus optimistes lui reconnaissent ne dépasse certainement pas le 1/5.000 et la qualité géométrique des données ne permet pas de les utiliser en combinaison avec d'autres données de référence à grande échelle (1/10.000 jusqu'au 1/5.000). Faute d'une révision globale, l'amélioration géométrique s'opère principalement sur base des levés des géomètres réalisés au fur et à mesure des opérations foncières. Ces levés sont relatifs à des commandes spécifiques et donc ciblés sur des espaces très restreints. L'information corrigée ne pouvant pas toujours être intégrée dans la représentation existante sans y créer de nouveaux problèmes, un ajustement doit en outre souvent être opéré.

²⁰ A l'origine, les parcelles ont été numérotées dans un ordre croissant (le radical). Chaque fois que la parcelle subit une modification de son périmètre, le numéro parcellaire change : un exposant (lettres A à Z, et ensuite lettres A2 à Z2, A3 à....) est ajouté au radical.

A terme, l'objectif de l'administration fédérale est de répondre aux exigences fixées par la Directive européenne INSPIRE, soit une précision de un mètre en milieu urbain et de 2,5 mètres en milieu rural. A cette fin, le SPF a conclu en 2003 une convention de collaboration avec la Fédération des géomètres indépendants. Les plans que communiquent ceux-ci sont intégrés selon une méthodologie rigoureuse au niveau du plan cadastral lors de ses mises à jour²¹. Des distorsions sont cependant parfois inévitables compte tenu du « carcan » que représentent les tracés inexacts des parcelles périphériques avec lesquelles les nouveaux levés doivent s'articuler.

Une base de données a ainsi été constituée au sein de la Fédération des Géomètres Indépendants. Le référentiel cadastral connu sous l'abréviation RefCad reprend l'ensemble des points connus en coordonnées LB72 provenant de l'AGDP, des Géomètres-Experts, des Régions et des entreprises d'utilité publique (Fluxys-Elia-SWDE-...). Les informations reprises dans ce référentiel sont celles qui présentent la meilleure exactitude géométrique disponible, mais elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire et elles se limitent aux périmètres des levés opérés par les opérateurs précités. Cette démarche poursuit un double objectif : améliorer à terme le plan cadastral numérique sur base des plans de géomètres géoréférencés et constituer un référentiel en matière de limite de propriété. Le plan cadastral n'a actuellement pas de valeur juridique. Avec le projet **Kadau**, l'administration fédérale a pour but de faire évoluer le plan parcellaire cadastral, qui est principalement d'origine fiscale, vers un plan à caractère plus authentique. Un cadastre authentique est un cadastre basé sur des documents authentiques qui permettent de garantir une sécurité juridique (acte notarié, acte sous seing privé, jugement, P.V. et plan de bornage...). L'intégration progressive des milliers de plans dressés par les géomètres permettra à terme d'obtenir un plan cadastral authentique conforme à la situation juridique²².

L'administration wallonne avait également entrepris un ajustement de la cartographie cadastrale îlot par îlot sur base des référentiels PPNC et PICC (voir le point 4.1.1 relatif au PLI).

La mise à jour du plan cadastral ne s'opère pas forcément *a posteriori* par rapport à la mutation des biens ; elle est parfois anticipée par rapport à cette mutation. On parle alors de précadastration. Celle-ci possède une base légale dans un arrêté royal du 18/11/2013, publié au MB le 2/12/2013. Les nouveaux plans sont intégrés dans le plan cadastral avant le passage de l'acte et leur nouvel identifiant est transmis pour être inscrit dans l'acte. Mais cette procédure peut poser problème dans les 1 ou 2 % de cas où l'acte ne se fait finalement pas. Il n'est pas sûr que le cadastre reçoive l'information et que le plan cadastral soit rétabli dans son état antérieur.

L'e-service CadGIS Viewer permet, depuis novembre 2012, d'identifier et de visualiser facilement les parcelles du plan cadastral belge, en l'occurrence la version du plan cadastral arrêtée au 1^{er} janvier. Cette version est communiquée en externe vers le mois de juillet. Ce fond de plan qui reprend la planification des parcelles avec pour seul attribut leur numéro cadastral est également mis en ligne sur le Géoportail de Wallonie via le catalogue de WalOnMap (onglet « Plans et règlements »), à l'adresse <http://geoportail.wallonie.be/WalOnMap/>. Les plans accessibles sont ceux relatifs aux années 2012, 2013 et 2014.

Le plan cadastral trouve son utilité lorsqu'il est couplé aux informations de la matrice cadastrale, présentée ci-après.

²¹ Liens utiles :

http://www.fondationclose.be/uploads/pdf/ForumsVV2008/06Namur/F6%20STP_NAMUR_12122008.pdf,
Migration_preetude_CADGIS_FR_v1.0

²² Ce travail concerne également les limites communales, voir point 2.1.

3.1.1.2 Données incluses au sein de la matrice cadastrale

La clé d'entrée pour l'accès à l'information foncière dans le cadre du cadastre est la parcelle. La matrice cadastrale intègre, pour chaque parcelle, de nombreuses variables regroupées pour l'essentiel en deux thématiques :

- description des parcelles : identification, localisation, description physique, description fonctionnelle, valeur, aspects historiques ;
- description des propriétaires : identification, localisation, description des droits, description des articles, aspects historiques et mutations.

Le détail de ces variables est récapitulé dans le document de restitution du projet **OSIRIS** (SPF Finances, s.d.).

Exemples de champs contenus dans la matrice cadastrale :

- un champ « nature », indiquant la destination principale la plus appropriée de la parcelle (ex. : maison, ferme, jardin, pré, bois...);
- un champ « année de construction du bâtiment », indiquant l'année de construction de la parcelle par un premier bâtiment ;
- un champ « nombre de logements » ;
- ...

Le grand nombre de natures cadastrales différenciées, près de 230, alourdit fortement les analyses pouvant être menées. Une première agrégation des variables de ce champ d'information est souvent opérée dans les analyses spatiales ; elle sera présentée ci-après dans la partie relative aux données foncières statistiques.

La matrice cadastrale intègre, en données fiscales, le revenu cadastral associé à la parcelle ainsi que le statut de la parcelle par rapport à l'imposition en lien avec ce revenu cadastral.

L'information incluse au sein de la matrice cadastrale est continuellement mise à jour. Les mutations des biens (vente, lotissement...), qui impliquent des actes notariés, sont soumises à enregistrement. L'administration en est informée par ses services décentralisés. Les notaires, les huissiers de justice et les géomètres sont des fournisseurs importants d'informations. L'administration trouve dans les actes des uns et les plans des autres les données nécessaires pour actualiser notamment son plan parcellaire et sa matrice cadastrale, autrement dit, son registre des propriétaires et des biens immobiliers. Les administrations communales sont un autre maillon important dans la chaîne d'alimentation en informations. Elles renseignent les nouveaux bâtiments, les immeubles entièrement ou partiellement démolis, les immeubles transformés et les modifications apportées aux propriétés non bâties comme les terrains ou les terres agricoles. Enfin, le citoyen coopère lui aussi, bon gré mal gré, à cette collecte. Il est tenu de faire enregistrer son contrat de bail ou d'informer spontanément l'Administration de la fin des travaux de la nouvelle maison qu'il compte habiter ou donner en location (AGDP, 2012).

Tout comme le plan cadastral présente des inexactitudes géométriques, la matrice cadastrale n'est pas totalement exacte. Étant donné sa finalité prioritairement fiscale (du moins jusqu'à récemment), le champ « nature » de la matrice ne reflète par exemple pas avec exactitude les occupations réelles du sol. Certaines parcelles peuvent dès lors être mal caractérisées. Des natures relèvent de la destination d'un bien et non de l'utilisation actuelle réelle (maison de commerce utilisée uniquement comme logement par exemple). D'autre part, compte tenu d'une réduction en moyens humains de l'administration du cadastre, le champ nature n'est actualisé que s'il y a modification des droits immobiliers (vente...), modification du bien (construction...), ou remesure d'une feuille cadastrale (Grands levés). Les mutations non signalées par le propriétaire sont de moins en moins relevées par le Cadastre. Les natures « carrières » correspondent par exemple fréquemment à des carrières désaffectées. De manière générale, les natures correspondant à des terrains non artificialisés, présentant moins d'enjeux fiscaux, sont moins fiables que les natures des terrains artificialisés (CPDT, 2006). Une autre donnée de la matrice cadastrale très décriée est le revenu cadastral. Celui-ci représente la valeur locative normale moyenne nette d'un immeuble, pendant une année, à une époque de référence déterminée. L'actualisation de cette donnée était prévue mais n'a jamais été effective, de sorte que les revenus cadastraux actuels figurant dans la matrice sont toujours ceux d'origine, fixés en 1980, reflétant le marché locatif de 1975.

Protégées en vertu de la législation relative à la protection de la vie privée, les données de la matrice cadastrale, contrairement au plan cadastral, ne sont en principe pas accessibles de manière désagrégée, sauf à prouver être bénéficiaire d'un droit réel sur le bien considéré. Les autorités régionales wallonnes notamment doivent négocier avec les autorités fédérales pour la mise à disposition de l'information patrimoniale de la matrice cadastrale. Toute demande doit être motivée et acceptée par le Comité sectoriel de protection de la vie privée de même que par la commission Privacy instaurée en interne au SPF Finances. Rappelons-le, ce type d'opération demande plusieurs mois pour aboutir.

Comme pour le plan cadastral, le SPF arrête annuellement un état de la matrice cadastrale qui reflète l'état du territoire wallon au 1^{er} janvier. Ce sont ces données qui sont transmises aux autres administrations.

3.1.2 Enregistrement

3.1.2.1 Données relatives aux prix

Les prix (valeurs de transaction) constituent des données clés pour les analyses foncières. Depuis 2003, elles sont encodées au sein de la base de données LoCo du service fédéral de l'enregistrement de l'AGDP²³, service désormais dénommé Sécurité juridique. Les données de LoCo sont organisées en fonction du nom du propriétaire. Elles peuvent être mises en relation avec les données du cadastre par ce biais ou par celui de l'identifiant parcellaire « CaPaKey ». La base de données comprend des champs liés (SPF Finances, s.d.) :

- à la description des biens :
 - o description physique : nature, localisation, surface (selon l'acte),
 - o localisation : identifiant parcellaire, adresse ;
- à la description de la transaction : date d'enregistrement, date de l'acte, date de mutation, type de transaction, notaire, acteur de la transaction, année, identifiant ;
- aux données financières de la transaction : prix, plus-value, estimation, charges, avantage, taux de taxation... (y compris valeurs différenciées fond / construction) ;
- aux acteurs des transactions : tribunal, notaire, défunt, particulier, huissier de justice, autorité administrative, mutation d'office, bureau d'affaires, curateur ;

²³ Les données antérieures, nécessaires notamment pour établir les titres trentenaires, demeurent sous format papier dans les bureaux d'enregistrement.

- aux types d'actes : sous seing privé, judiciaire, d'huissier, administratif, notarié, succession, autre ;
- aux types de transactions : 220 types sont différenciés ;
- aux natures selon les enregistrements : 116 natures possibles, ne coïncidant pas avec celles utilisées dans le cadastre.

Tout comme les données cadastrales, les données LoCo sont protégées par la législation relative à la protection de la vie privée ; l'accès à ces données est limité aux personnes ayant un droit réel sur les biens immobiliers. Les données LoCo ne sont *a priori* diffusées qu'aux autorités publiques, et cela seulement dans le cadre strict de leurs missions. Une demande peut être introduite, mais les délais d'obtention sont longs et l'obtention des données est payante. Les communes n'ont ainsi, dans les faits, pas accès à la base de données des valeurs de transaction de l'AGDP. Cette lacune d'information quant aux prix de transactions complique fortement la tâche des estimations que doivent mener les services communaux, qui ne disposent pas de points de comparaison. Dès lors, pour les opérations que les communes ont à mener, des contacts sont établis avec l'un ou l'autre notaire qui est interrogé pour obtenir une information informelle.

3.1.2.2 Données des points de comparaison

L'AGDP dispose d'un fichier de points de comparaison de valeur vénale grâce à la connexion entre les comptes mobiles²⁴ digitalisés, la matrice cadastrale et le code construction. Via l'application ECL (Extraction Cadnet LoCo), les fonctionnaires habilités peuvent consulter en ligne le fichier des points de comparaison de valeur vénale.

La base de données des points de comparaison dite LoCoStat est articulée avec comme clé d'entrée le type de bien. Elle est organisée par province, par commune et par rue ; elle reprend environ 80 % des transactions, sélectionnées par l'administration du cadastre sur base des actes notariés. LoCoStat fonctionne aussi pour les terres agricoles.

L'accès à LoCoStat est limité, mais l'AGDP donne suite aux demandes de missions particulières des autres administrations dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale²⁵. En dehors de ce cas, l'accès à la base de données des points de comparaison concerne les receveurs de l'enregistrement, le personnel des Comités d'Acquisition d'Immeubles (CAI) et celui du cadastre (notamment ceux qui faisaient des estimations pour les CAI et qui, suite à la régionalisation des comités, ne savent actuellement pas quelles vont être leurs missions alors qu'ils possèdent un réel savoir-faire, difficile à constituer). Les notaires n'accèdent pas à LoCoStat et se réfèrent à leur propre base de données constituée par leur fédération.

a) Situation relevée

L'accès aux points de comparaison est important dans toutes les situations où un pouvoir public envisage la vente ou l'acquisition d'un bien immeuble. C'est par exemple le cas dans le cadre de l'exercice du droit de préemption. Actuellement, les agents SPW en charge des remboursements (les seuls à réellement exercer le droit de préemption) se plaignent de la lenteur, de la difficulté d'obtention voire de la fiabilité de ces données (parfois jugées périmées) par la filière de l'AGDP. Etablir une estimation n'étant pas possible sans disposer de points de comparaison, les seules solutions alternatives actuelles pour les autorités publiques sont de solliciter soit un notaire, soit un géomètre-expert ou un architecte, qui se basent alors sur leurs propres informations. Dans ces différents cas, l'information est payante.

²⁴ Les comptes mobiles sont des dossiers relatifs aux personnes, reprenant l'ensemble des informations pour lesquelles elles sont connues des autorités publiques.

²⁵ Source : <http://www.droit-fiscalite-belge.com/article1601.html> 13/01/2015

b) Situation recherchée

La difficulté d'accès aux données des points de comparaison est un enjeu important pour l'élaboration de politiques foncières. L'accès à ces données de base est nécessaire pour pouvoir leur appliquer un traitement et produire ainsi une donnée dérivée, une estimation, qui n'est plus un prix mais une valeur vénale. Cette estimation n'est pas une information aussi sensible que celle des prix ; elle est moins soumise à contrainte pour la diffusion. Un observatoire foncier pourrait apporter une plus-value au système d'information foncière en produisant, sur base d'un modèle, des estimations de valeurs vénales pour différents types de biens en fonction du contexte dans lequel ils se situent. L'idée serait de s'appuyer sur des valeurs publiées comme celles figurant dans les petites annonces, et de les contextualiser en fonction d'autres données. La pertinence de cette suggestion peut être étayée par deux constats :

- des travaux antérieurs dont celui réalisé en Wallonie par Vandermotten *et al.* en 1996 apportent des éléments qui laissent en effet penser que les valeurs d'annonce des biens sont relativement représentatives des valeurs réelles du marché ;
- nos interlocuteurs à la Ville de Liège nous ont fait part de l'existence d'un tableur Excell développé en 2010 par un ancien directeur du Comité d'Acquisition d'Immeubles de Liège et B. Roosen (actuellement indicateur-expert à Liège). Ce tableur permettait de caractériser les biens (typologie) et, sur base des informations du cadastre et de l'enregistrement, de déduire après divers calculs un prix moyen au m² ainsi que les points de comparaison pour les valeurs vénales (avec possibilité d'indexation pour actualisation du prix, d'indemnités, de coefficient sur la qualité du bâtiment...). Pour les bâtiments, une pondération était déterminée en fonction de la surface habitable, elle-même pondérée en fonction de l'étage. Le programme fonctionnait aussi pour les terrains non bâtis. Il reprenait des biens sur l'ensemble de la Province de Liège. Les calculs étaient spécifiques selon la taille du terrain (une petite parcelle urbanisable s'appréhende par exemple différemment d'un vaste terrain agricole urbanisable). Ce tableur donnait des estimations fiables (à 500 euros près).

3.1.2.3 Estimation des valeurs vénales

Dans le cadre des transferts des compétences suite à la Sixième Réforme de l'Etat (loi de financement), l'AGDP du SPF Finances reste pour le moment compétente pour la taxation, la perception et le recouvrement si les droits en reviennent à la Région wallonne ou à la Région de Bruxelles Capitale, et ce jusqu'au moment où ces régions reprendront ces impôts.

La situation n'est cependant pas la même pour la Flandre. Le service de l'impôt de certains droits de succession et d'enregistrement a d'ores et déjà été transféré à la Flandre. Depuis lors, l'administration flamande est exclusivement compétente pour la taxation, la perception et le recouvrement de ces impôts. Nous y reviendrons plus en détail dans la partie flamande, au chapitre 4, point 3.3.1.

Le contrôle des valeurs vénales dans le cadre des droits d'enregistrement et des droits de succession en Wallonie et en Région de Bruxelles Capitale se fait par les experts en valeurs vénales de l'AGDP selon la méthode comparative. Cette méthode est la seule à être acceptée généralement par les cours et tribunaux.

L'estimation est exécutée par les agents de l'administration Mesures et Evaluations. La taxation et recouvrement sont à la tâche du receveur de l'administration Sécurité Juridique. Par le passé, ce dernier était compétent, et pour l'estimation (la taxation) et pour la recette (la perception et le recouvrement). Mais la Cour des Comptes a pointé du doigt cette situation qui rendait le receveur à la fois juge et partie. L'attribution de ces deux tâches à des personnes différentes rend la situation plus transparente.

Les données relatives aux valeurs de transaction résultent de l'enregistrement des actes. En conséquence, les notaires qui soumettent les actes à l'enregistrement disposent de l'information et pourraient constituer une source alternative au SPF Finances. L'information n'en reste pas moins protégée par la législation relative à la protection de la vie privée et n'est pas diffusée sous forme désagrégée. Néanmoins, des analyses statistiques sont publiées par les chambres provinciales (voir annexe IX dans le document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes). La qualité des données figurant dans la base de données des notaires a cependant été mise en doute par nos interlocuteurs à la Ville de Liège et à Hannut. L'encodage dans la base de données des notaires représente une tâche supplémentaire qui n'est, actuellement, pas encore systématisée au sein de la profession.

3.1.2.4 Loyers résidentiels privés

La législation en matière de baux évolue dans le sens d'une exigence accrue en matière d'établissement d'un bail écrit (et non plus d'un simple bail oral) et d'un enregistrement de ce bail. En effet, l'enregistrement des baux d'habitation (de résidence principale) est désormais obligatoire (depuis le 15 juin 2007) sur base de l'article 19, 3° du Code des Droits d'Enregistrement, d'Hypothèque et de Greffe. Cet enregistrement est gratuit, y compris pour l'état des lieux qui lui est annexé (article 161, 12° du Code), pour autant qu'il soit réalisé dans les délais qui sont de deux mois à compter de la signature.

Les autorités fédérales ont initié une base de données de ces baux (MyRent), qui inclut des informations relatives aux parties et au contrat conclu entre elles. Néanmoins, la qualité de cette base de données est médiocre et elle est loin de l'exhaustivité car de nombreux baux ne sont pas enregistrés.

Les données reprises dans cette base de données sont les suivantes :

- identité du bailleur (nom, prénom(s), date et lieu de naissance, adresse complète ; ou dénomination d'entreprise, n° BCE, adresse du siège social complet) ;
- identité du mandataire (nom, prénom(s), date et lieu de naissance, adresse complète ; ou dénomination d'entreprise, n° BCE, adresse du siège social complet) ;
- identité preneur (nom, prénom(s), date et lieu de naissance, adresse ; ou dénomination d'entreprise, n° BCE, adresse du siège social complet) ;
- identité du porte-fort/mandataire (nom, prénom(s), date et lieu de naissance, adresse ; ou dénomination d'entreprise, n° BCE, adresse du siège social complet)
- identification du bien (adresse complète, superficie, nombre de chambres, type d'habitation, aménagement extérieur, divers, références cadastrales) ;
- données du contrat et de l'enregistrement (type de contrat de bail, destination du bien, date de début et de fin, loyer, périodicité, charge, périodicité, date de conclusion du contrat, éventuellement référence à un autre contrat ou référence à un état des lieux) ;
- données de l'enregistrement (rôle, renvoi, bureau compétent, n° d'enregistrement, date de l'enregistrement, droit, amende éventuelle).

Notons toutefois que la base de données MyRent reprend tous les baux enregistrés, mais elle ne mentionne pas si le contrat de location est terminé entretemps.

Le CEHD, qui a examiné de près cette base de données, conclut que « Contrairement à une idée reçue, l'obligation actuelle d'enregistrement des baux locatifs auprès du Service Public Fédéral (SPF) des Finances ne constitue pas un « registre des locataires » et encore moins un « cadastre des logements loués ». En effet, il y a encore un part de logements qui ne sont pas enregistrés du fait de la négligence des parties concernées. Il n'y a pas non plus de gestion systématique et à jour des « entrées » et des « sorties » du parc locatif lors de la fin d'un bail. Enfin, en tant qu'administration de l'État, le SPF Finances s'en tient à l'encodage des informations strictement exigées par la Loi. C'est une situation différente du recensement des propriétaires par le cadastre. » (KRYVOBOKOV et PRADELLA, 2014). L'encodage des baux est déficient ; le champ « montant du loyer » est prévu dans la base de données « contrats de bail » du fédéral, mais dans les faits cette base de données est inexploitable (ANFRIE, communication orale, mai 2015). En tout état de cause, la base de données n'est pas conçue dans une perspective d'exploitation statistique. Des données sont communiquées par le SPF, mais seulement de manière agrégée à l'échelle des sections cadastrales. A noter que ces dernières ne correspondant pas aux secteurs statistiques, leurs possibilités de valorisation restent limitées.

D'après nos interlocuteurs de la DGO4, le SPF n'a pas mené d'analyse relativement au taux d'enregistrement des baux résidentiels ; il s'en désintéresse puisqu'il est désinvesti de la compétence par la réforme de l'État.

Il n'existe donc notamment pas, en Belgique et en Wallonie, de décompte exhaustif des locataires depuis le dernier recensement de 2001, qui établissait la part des locataires en Wallonie à 30,1%.

Pour rappel, contrairement aux fermages, aux loyers des logements sociaux et même à ceux des commerces²⁶, les loyers résidentiels privés sont laissés à la liberté contractuelle. Ils ne sont donc pas objectivés ; leur connaissance implique nécessairement le recueil des données des baux.

Par ailleurs, l'état des lieux est un constat écrit de la situation réelle de l'habitation à l'entrée des lieux. Le locataire et le bailleur sont obligés de dresser un état des lieux détaillé en présence des deux parties et à coûts partagés. Bien que des formulaires-types soient proposés, l'établissement de l'état des lieux est laissé à l'appréciation des parties. Rien n'est donc uniformisé ou standardisé. C'est principalement la sécurité juridique qui est recherchée.

3.2 DONNEES DESAGREGUEES RELATIVES AUX PERMIS

Des registres des permis de bâtir délivrés sont tenus au niveau fédéral par l'AGDP, sur base des informations transmises par les communes. Trois registres sont différenciés :

- données recueillies sur les permis de bâtir concernant les bâtiments destinés exclusivement ou principalement à l'habitation ;
- données recueillies sur les permis de bâtir concernant les bâtiments destinés exclusivement ou principalement à un autre usage que l'habitation ;
- données recueillies sur les bâtiments dont les travaux de construction ou de transformation ont commencé.

²⁶ Pour les commerces, si le loyer initial est libre, des balises encadrent son évolution lors du renouvellement du contrat.

Les informations relatives à ces permis ont été détaillées par l'inventaire mené par le Centre d'Etude en Habitat Durable (http://www.cehd-data.be/index_data_national.html). Une synthèse est fournie en annexe I du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes. On notera que, en termes de localisation, si l'adresse du demandeur est spécifiée, la seule information disponible par rapport au lieu où les travaux sont envisagés est la commune où ce bien se situe. Les coordonnées détaillées du lieu des travaux sont spécifiées dans le document annexé à la demande de permis qui fait l'objet de l'encodage.

Bien que l'information désagrégée relative aux permis existe, son obtention exige l'autorisation du Comité sectoriel de Protection de la vie privée. Les informations incluses dans ces registres sont plus détaillées que ce qui est publié au travers de la statistique des permis de bâtir, et pourraient permettre des analyses plus ciblées dans le cadre d'une observation foncière. Selon l'inventaire du CEHD, les informations relatives aux deux premières catégories de permis pourraient être mises à disposition par secteur statistique, la troisième catégorie seulement à l'échelle communale.

Il faut noter que le SPF n'est pas informé des permis d'urbanisme délivrés par la Région wallonne.

Enfin, le SPF opère un retour d'information vers les titulaires de permis qui ne se manifestent pas spontanément pour obtenir confirmation que les travaux envisagés ont eu lieu. La question est cependant mal posée et peut conduire à des dysfonctionnements. En effet, il n'est possible d'opter qu'entre les solutions oui et non, et donc il est impossible de spécifier si par exemple les travaux sont en cours ou si une partie seulement de ces travaux a finalement été réalisée. Les titulaires de permis ne peuvent pas apporter de réponse nuancée.

3.3 POLITIQUE DE PROTECTION DU SPF FINANCES RELATIVE AUX DONNEES PATRIMONIALES A CARACTERE PERSONNEL

Un nombre important des données produites par l'AGDP sont des données à caractère personnel. De ce fait, elles font l'objet d'une protection au SPF Finances. Cette protection est assurée à différents échelons conformément aux lois en vigueur.

Le traitement des données à caractère personnel et l'accès aux données au sein du SPF Finances sont régis par :

- la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration ;
- la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel ;
- la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements des données à caractère personnel réalisés par le SPF Finances dans le cadre de ses missions ;

3.3.1 Le service Privacy du Président du SPF Finances

Le Président du Comité de direction du SPF Finances assure la protection des données dont le SPF Finances est la source authentique. Il est aidé dans cette tâche par le service Privacy qui coordonne les activités des différentes administrations générales du SPF Finances qui mettent en jeu des données à caractère personnel. Il est ainsi chargé d'assurer le respect d'une procédure unifiée de traitement des dossiers. A ce titre, le service Privacy du Président du SPF Finances contrôle l'accès et/ou la communication des données contenant des données à caractère personnel et valide les formulaires de demandes.

Un Collège, créé auprès du service Privacy du Président et réunissant les représentants de chaque administration générale, se réunit périodiquement pour examiner les demandes et dossiers d'intérêts globaux afin de fixer une jurisprudence et une approche uniforme du traitement des dossiers. Le service Privacy du Président met en place et valide le processus de traitement des dossiers, mais le traitement des dossiers proprement dit est effectué au sein de chaque administration générale du SPF Finances par un Département Privacy propre à ces entités.

Enfin, au niveau de l'Administration Collecte et Echange d'Informations (CEI) de l'AGDP, la Division Privacy joue un rôle particulier dans les échanges de données au sein de l'AGDP et vers l'extérieur de l'AGDP. Les missions de la Division Privacy de la CEI sont les suivantes :

- servir d'interface entre le service Privacy du Président du SPF Finances et les clients internes et externes de l'AGDP ;
- accompagner les clients dans le processus de demande d'accès à des informations traitées par l'AGDP ;
- traiter les demandes internes d'accès à des données à caractère personnel
- veiller à la protection des données de l'AGDP ;
- rendre des avis relatif à l'échange de données à caractère personnel à la demande de l'Administrateur de la CEI ou de tout requérant.

La Division Privacy de la CEI fournit les renseignements verbaux et par écrit au demandeur d'accès à des données contenant des données à caractère personnel.

3.3.2 Procédure d'examen d'une demande de données patrimoniales

Conformément à l'article 36bis de la Loi Privacy de 1992²⁷, toute demande d'accès à des données de l'AGDP contenant des données à caractère personnel doit obtenir, au préalable, une autorisation de principe de la commission de la Protection de la vie privée, selon le cas : du Comité Sectoriel pour l'Autorité fédérale ou du Comité Sectoriel Registre National.

Cette demande d'autorisation est établie sous la forme d'un formulaire de demande ad hoc téléchargé du site de la Commission de la Protection de la vie privée²⁸ et soumise à l'examen de la Division Privacy de la CEI qui, au terme d'un dialogue avec le demandeur et après s'être assurée de la disponibilité des données, fait valider la demande par le Service Privacy du Président du SPF Finances. Ledit formulaire ainsi qu'un formulaire sécurité sont renvoyés au demandeur qui devra les introduire auprès de la Commission de Protection de la Vie Privée.

Dès que le dossier est complet, le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale envoie une copie de la demande au service Technologie de l'information et de la communication (FEDICT). Le FEDICT s'assure notamment que les installations informatiques du requérant réunissent les conditions de sécurité et de fiabilité et élabore un avis technique et juridique de la demande sur base de cet examen pour le remettre au Comité Sectoriel pour l'Autorité Fédérale.

²⁷ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1992120832

²⁸ Lien vers le formulaire : <http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/BisFOMA%20fr.pdf>

La Commission Vie Privée rend une délibération par laquelle elle autorise l'accès ou la communication des données requises. S'il s'agit d'une communication de données, celles-ci sont extraites des bases de données de l'AGDP et transmises au requérant par envoi sécurisé afin d'éviter que les données ne soient piratées ni perdues au cours de leur transmission. S'il s'agit d'un accès aux données de l'AGDP, cet accès est réglementé. Depuis le 1^{er} mai 2015, les accès directs aux bases de données ne sont plus possibles. Un webservice dénommé Consutimmo sert d'interface entre l'AGDP et le demandeur externe ; il permet donc d'accéder aux données de l'AGDP sans pouvoir se connecter directement aux bases de données.

Enfin, le demandeur prend contact avec l'AGDP munie de l'autorisation qui lui est délivrée. L'accès aux données a lieu matériellement après signature d'une clause de confidentialité (communication des données) ou d'un contrat de collaboration avec l'AGDP (accès aux données). Nous observons que chaque demande fait l'objet de plusieurs examens de la part de plusieurs organismes. Alors que l'intervention du FEDICT se justifie pleinement, les multiples examens du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale, de la Division Privacy ainsi que du Service Privacy pose question. Dans le benchmark France, nous comparerons cette situation avec les pratiques françaises en la matière (voir chapitre 3, point 4.3).

3.4 DONNEES AGREGES PUBLIEES PAR LA DGS

Les statistiques calculées par la Direction Générale Statistique (ex DGSIE, ex INS) du SPF Economie sont publiées en lignes par StatBel, son organe de diffusion. Différents tableaux statistiques sont proposés. En outre, le site propose un accès à be.Stat, une application dynamique qui permet à l'utilisateur d'effectuer ses recherches directement dans la base de données, en précisant lui-même exactement les catégories souhaitées. L'application permet également la création de cartes, l'export des tableaux...

Généralement, l'échelle la plus fine de publication des statistiques est celle de la commune.

3.4.1 Utilisation du sol²⁹

Chaque année depuis 2007³⁰ (et antérieurement pour 2003), la DGS publie des statistiques relatives à l'utilisation du sol sur base d'informations fournies par l'AGDP mais aussi des inventaires agricoles et forestiers. Les termes et définitions utilisés dans cette statistique proviennent de la classification statistique type de la CEE-ONU sur l'utilisation des sols. Les définitions relatives aux forêts et autres terres boisées se fondent sur l'Analyse CEE-ONU/FAO des ressources forestières de l'an 2000 (zones tempérées et zones boréales).

Les données utilisées sont celles au 1^{er} janvier. La dernière donnée disponible actuellement est relative au 1^{er} janvier 2011. Il n'y a pas de correspondance entre les données publiées d'occupation du sol et les rubriques d'utilisation du sol.

Les variables publiées à l'échelle communale concernent plus spécifiquement les différents types de surfaces urbanisées (surfaces en hectares). Ces variables sont reprises au Tableau 3.

²⁹ L'utilisation du sol précise la fonction ou l'usage d'un type d'occupation du sol. Ainsi, une occupation du sol qui serait « pelouse » pourrait correspondre à plusieurs utilisations comme par exemple un jardin résidentiel ou un pâturage (*Source* : IWEPS).

³⁰ Selon les métadonnées accessibles qui semblent imprécises.

Surface totale
Terrains non bâtis
Terrains bâtis et terrains connexes
o terrains résidentiels
o terrains industriels
o terrains utilisés pour les carrières, puits, mines, etc.
o terrains commerciaux
o terrains utilisés pour des services publics
o terrains à usage mixte
o terrains utilisés pour les transports et les communications
o terrains occupés par les infrastructures techniques
o terrains à usage de loisirs et autres espaces ouverts

Tableau 3 : Statistique StatBel d'utilisation du sol, variables publiées à l'échelle communale (surfaces en hectares)

Le détail pour les terrains non bâtis (voir Tableau 4) n'est disponible qu'à l'échelle fédérale.

Terres agricoles totales
• Terres labourables
• Terres consacrées à des cultures permanentes
• Terres consacrées aux prairies et pâturages permanents
• Autres terres agricoles
Total des forêts et autres terres boisées
• Forêts composées essentiellement de résineux
• Forêts composées essentiellement de feuillus
• Forêts composées essentiellement d'autres
• Forêts mélangées
• Autres terres boisées
Zones humides
Espaces naturels ouverts
Eaux
• Eaux intérieures
• Eaux côtières

Tableau 4 : Statistique StatBel d'utilisation du sol, variables complémentaires publiées à l'échelle fédérale (surfaces en hectares)

3.4.2 Occupation du sol selon le registre (matrice) cadastral

Chaque année, la DGSIE publie des statistiques relatives à l'occupation du sol sur base d'informations fournies par l'AGDP. Ces statistiques, publiées à l'échelle communale, sont disponibles annuellement six mois après la période de référence ; la première diffusion date de 1982.

L'occupation du sol est une notion typiquement belge non utilisée dans les statistiques internationales (DGS, 2015). Il s'agit de l'affectation théorique donnée par les propriétaires de la parcelle en accord avec l'administration cadastrale, en vue de déterminer son revenu cadastral.

L'administration du cadastre veillant à optimiser le revenu, les parcelles de plus grande valeur correspondent généralement à l'usage déclaré, alors que les parcelles moins bien valorisées font l'objet de moins de contrôles. Les évaluations de la DGS montrent que les biais introduits pour ces parcelles sont importants :

- les terres agricoles sont, dans ces statistiques, environ 30 % supérieures aux surfaces effectivement utilisées par l'agriculture professionnelle ;
- les forêts y sont sous-estimées de plus de 10 % ;
- le « total des parcelles bâties » y est environ 35 % inférieur aux « Terrains bâtis et terrains connexes » de l'utilisation du sol.

La statistique reprend, entre autres, la superficie totale de chaque classe d'occupation du sol pour les différentes communes belges. Les regroupements de la statistique cadastrale d'occupation du sol suivent la logique des préoccupations fiscales. Le total des « parcelles bâties » n'inclut par exemple ni les chemins et routes, ni les parcs et terrains de sport, ni les parcelles non cadastrées, ni les terrains industriels, terrains de camping, remparts, digues etc. Au total, 25 classes ont été définies sur base de la nature des parcelles cadastrales.

Chacune de ces catégories d'occupation du sol est détaillée en fonction non seulement de la superficie concernée, mais aussi d'autres caractéristiques cadastrales. Ces caractéristiques sont :

- le nombre de parcelles,
- la superficie imposable,
- la superficie exonérée,
- la superficie totale en valeur absolue et en valeur relative,
- le revenu cadastral imposable,
- le revenu cadastral exonéré,
- le revenu cadastral total.

Ces données sont d'ores et déjà disponibles pour l'année 2014.

Sur demande, il est possible d'obtenir les chiffres à l'échelle des divisions cadastrales (soit un découpage en 1.689 entités pour la Région wallonne).

Total des parcelles non bâties (1TOT)
• terres agricoles nda (1AE)
• pâtures, prés (1BC)
• jardins et parcs (1DI)
• vergers (1F)
• bois (1G)
• terres vaines et vagues (1H)
• loisirs, sports (1J)
• eaux cadastrées (1K)
• chemins cadastrés (1L)
• autres (1MNOP)
Total des parcelles bâties (2TOT)
• appartements (2A1A2)
• immeubles à appartements (2B)
• maisons, fermes (2C)
• annexes, y compris les serres (2DEF)
• ateliers et bâtiments industriels (2G)
• bâtiments de stockage (2H)
• banques, bureaux (2I)
• bâtiments commerciaux (2JK)
• bâtiments publics (2L)
• équipements d'utilité publique (2M)
• bâtiments destinés à l'aide sociale et aux soins de santé (2N)
• bâtiments destinés à l'enseignement, la recherche et la culture (2O)
• bâtiments destinés aux cultes (2P)
• bâtiments destinés aux loisirs, aux sports (2Q)
• autres (2RST)
Parcelles non-normalisées (3TOT)
Superficie cadastrée (4TOT)
Superficie non-cadastrée (5TOT)
Superficie totale (6TOT)

Tableau 5 : Statistique StatBel d'occupation du sol par région, province, arrondissement et commune

3.4.3 Statistique cadastrale du parc de bâtiment

Cette statistique fit l'objet de publications au 1^{er} janvier 1983 et au 1^{er} janvier 1989. Depuis, elle est disponible sur support informatique aux 1^{er} janvier 1992, 1995, 1998 et 2001. Elle est disponible annuellement à partir de 2002.

Issues du cadastre, les données sont relatives au 1^{er} janvier ; les résultats sont disponibles 10 mois après la période de référence. L'échelle la plus détaillée publiée est celle des communes.

En abscisse :

- Maisons de type fermé
- Maisons de type demi-fermé
- Maisons de type ouvert, fermes, châteaux
- Buildings et immeubles à appartements
- Maisons de commerce
- Tous les autres bâtiments total
- Total partiel

En ordonnée :

- Nombre de bâtiments
- Nombre de bâtiments comportant 1 niveau /
- Nombre de bâtiments comportant 2 ou 3 niveaux
- Nombre de bâtiments comportant 4 ou 5 niveaux
- Nombre de bâtiments comportant plus de 5 niveaux
- Nombre de bâtiments comportant des combles habitables
- Nombre de bâtiments érigés avant 1900
- Nombre de bâtiments érigés de 1900 à 1918
- Nombre de bâtiments érigés de 1919 à 1945
- Nombre de bâtiments érigés de 1946 à 1961
- Nombre de bâtiments érigés de 1962 à 1970
- Nombre de bâtiments érigés de 1971 à 1981
- Nombre de bâtiments érigés après 1981
- Nombre de bâtiments ayant une superficie bâtie au sol inférieure à 45 m²
- Nombre de bâtiments ayant une superficie bâtie au sol de 45 à 64 m²
- Nombre de bâtiments ayant une superficie bâtie au sol de 65 à 104 m²
- Nombre de bâtiments ayant une superficie bâtie au sol supérieure à 104 m²
- Nombre de bâtiments équipés de chauffage central ou de conditionnement d'air
- Nombre de bâtiments comportant au moins une salle de bains
- Nombre de salles de bains
- Nombre de bâtiments comportant au moins un garage, parking ou emplacement couvert
- Nombre de garages, parkings ou emplacements couverts
- Nombre de logements

3.4.4 Loyers résidentiels privés

Les données relatives aux montants des loyers au sein des baux locatifs résidentiels ne font pas l'objet d'un encodage systématique et ne sont dès lors pas représentatives de la réalité. Par ailleurs, la part de baux résidentiels faisant l'objet d'un acte notarié, et par conséquent d'un enregistrement, reste encore très fragmentaire (voir point 3.1.2.4).

Au niveau fédéral, la DGS réalise une enquête loyers (marché privé) dans le cadre de l'établissement de l'indice des prix à la consommation. Chaque mois, 1.800 locataires sont ainsi interrogés. Sur base de cet échantillon restreint, les valeurs sont publiées à l'échelle belge et concernent les loyers effectivement payés par les locataires pour leur logement ainsi que les loyers effectifs de garage et autres loyers.

En ce qui concerne le nombre de locataire, il n'existe malheureusement pas, en Belgique, de décompte exhaustif des locataires depuis le dernier recensement de 2001. Le Census 2011 renseigne des données statistiques à l'échelle communal relative au nombre de logements loué ou occupé par leurs propriétaires. Il ne renseigne en revanche pas la valeur des loyers perçus par ceux-ci (voir point 3.4.9).

3.4.5 Permis

La DGSIE publie une statistique générale « statistique des permis de bâtir » qui est librement à disposition, mais détaillée au mieux à l'échelle de la commune (voir tableau 6).

La statistique est disponible annuellement depuis 1996. Les chiffres mensuels sont également publiés (résultats disponibles à partir de 2008).

RESIDENTIEL					NON RESIDENTIEL			
NOUVELLES CONSTRUCTIONS					RENOVATION	NOUVELLES CONSTRUCTIONS		RENOVATION
Nombre de bâtiments	Nombre de logements	Nombre d'appartements	Nombre de bâtiments avec un seul logement	Superficie habitable (m ²)	Nombre de bâtiments	Nombre de bâtiments	Volume(m ³)	Nombre de bâtiments

Tableau 6 : Statistique des permis de bâtir

Cette statistique permet de mettre en évidence les tendances récentes en matière de créations et de suppressions de logements ainsi que de création de construction résidentielle ou autre.

Bien que l'information désagrégée relative aux permis de démolition délivrés existe, cette donnée n'est pas publiée par la DGS. Ce fait limite la capacité de la statistique à rendre compte des évolutions en matière de créations et de suppressions nettes de logements.

Hormis les constructions neuves, il y a création de nouvelles unités par division de logements existants ou par la conversion d'immeubles non résidentiels en logements. La disparition de certaines unités est due aux démolitions, aux fusions de plusieurs logements et aux transformations en locaux à usage autre que résidentiel. Les données issues de la DGSIE ne permettent toutefois pas de différencier les différents types de transformations (Source : Dessouroux C. et Romainville A., 2011).

En outre, la statistique n'exprime pas avec une totale exactitude la réalité de production de logements sur le territoire, car :

- certains travaux de création ou de suppression de logements sont réalisés sans permis ;
- les permis ne se concrétisent pas tous par la réalisation des travaux ;
- il existe un décalage temporel entre l'obtention d'un permis et sa réalisation, comme entre la fin des travaux et l'inscription du logement au cadastre.

3.4.6 Ventes de biens immobiliers

La statistique « Ventes des biens immobiliers » donne le nombre de transactions, le prix total, la superficie totale des parcelles et le prix moyen des maisons d'habitation, des villas, des appartements et des terrains à bâtir, cela jusqu'à l'échelle communale. Elle précise également les percentiles (P10, P90) et les quartiles (Q25, Q50, Q75). Les valeurs sont disponibles trimestriellement à partir de 1990.

Les données sources sont celles du SPF (LoCo, transactions enregistrées), agrégées au minimum à l'échelle communale.

Signalons qu'une rupture méthodologique introduite entre 2004 et 2005 provoque une discontinuité artificielle des valeurs.

La statistique est proposée avec une périodicité annuelle ; les résultats sont disponibles 3 mois, 15 jours après la période de référence.

Cas particulier des ventes de terres agricoles

Jusqu'en 2007, la DGS publiait des statistiques relatives aux prix des terres agricoles. Ces statistiques différencient la vente de terres de culture, la vente de prairies, la vente simultanées de terres de cultures et de prairies, la vente de terrains horticoles, la vente de vergers et la vente de terrains agricoles mixtes.

Ayant constaté des incohérences dans ses résultats, la DGS a décidé en 2007 de suspendre la publication des statistiques relatives aux ventes de terres agricoles, le temps de rechercher les raisons des valeurs aberrantes observées et difficilement interprétables. Les derniers chiffres disponibles sont relatifs à l'année 2004.

Nous avons contacté la DGS, pour plus d'informations. La reprise de la publication des prix des terres agricoles serait prévue pour cette année ; la DGS est, en effet, poussée à cette publication par Eurostat.

Comme pour les autres statistiques de vente, la statistique des ventes de terres agricoles indiquait le nombre de transactions, le prix total, la superficie totale et le prix moyen, cela jusqu'à l'échelle communale. A cette échelle cependant, le nombre de transactions observées sur une année peut être très bas. Pour respecter la législation vie privée, les valeurs ne sont pas indiquées pour les communes n'ayant connu que une ou deux transactions. Les chiffres sont donc absents non seulement pour ces communes, mais aussi pour celles où aucune transaction n'a été enregistrée. La DGS n'a pas pu nous indiquer dans quelle mesure la future statistique reprendra ces caractéristiques, car la décision n'est pas encore prise.

3.4.7 Prix de l'immobilier

Cette statistique s'appuie sur les mêmes données que la statistique précédente, mais se limite aux prix moyen pour les maisons d'habitation, les villas et les appartements.

3.4.8 Indice des prix des logements

Cette statistique est agrégée à l'échelle belge sur base des données LoCo. Elle vise à mesurer l'inflation sur le marché des propriétés privées. Plus précisément, l'indice reflète les changements de prix, terrain inclus, des propriétés résidentielles neuves ou existantes achetées par les ménages. Il ne tient donc pas compte des logements construits par leurs propriétaires.

Etant donné que les logements mis en vente diffèrent d'un trimestre à l'autre, les changements de caractéristiques doivent être pris en compte afin d'assurer la comparabilité des résultats. Les modalités d'agrégation décrites dans les métadonnées (fournies sur <http://statbel.fgov.be>) spécifient que « Pour l'indice des nouveaux logements, l'indice des prix à la production dans la construction est utilisé comme proxy. Pour l'indice des logements existants, les changements de qualité sont traités à l'aide de modèles de régression hédoniques afin de tenir compte des différences dans les caractéristiques des propriétés vendues à chaque trimestre. Ces modèles visent à estimer le prix théorique en fonction des caractéristiques et de la localisation des logements vendus. Les principales caractéristiques prises en compte incluent l'année de construction, la surface utile, le nombre de pièces, le nombre d'étages, la présence d'un garage, le prix des habitations avoisinantes ». Ce prix théorique est ensuite comparé au prix réel pour éliminer les variations de prix dues aux changements de caractéristiques des biens vendus.

La statistique présente une périodicité trimestrielle et est disponible trois mois après la période de référence.

3.4.9 Censuses 2011

De nombreuses données désagrégées étaient autrefois recueillies par le biais des recensements. Initiés en 1846, les recensements décennaux de la population ont très tôt procédé au relevé d'informations d'ordre social, économique et démographique. Après l'enquête socio-économique de 2001, rebaptisée pour attirer l'attention sur la fonction primordiale de l'enquête (la connaissance de la population étant assurée par le Registre national des personnes physiques), le service fédéral de statistique (DGS, SPF-Economie) a radicalement modifié sa méthode de collecte d'information pour l'enquête de 2011. Il ne s'agit plus de mener une enquête, mais de mobiliser les informations existantes dans les bases de données administratives (Registre national, BCSS, BCE, base de données de l'AGDP, bases de données communautaires relatives à l'enseignement).

Le Censuses 2011 fournit entre autres, à côté de données sociodémographiques (densité de population...), pour la date du 1^{er} janvier 2011, diverses données relatives au parc des logements, dont notamment :

- les régimes de propriété,
- les logements occupés/inoccupés,
- l'époque de construction,
- le nombre de pièces du logement.

Pour ce qui concerne le logement, l'information mobilisée est celle de l'AGDP. Une uniformisation des définitions de référence assure une homogénéité des indicateurs entre les pays membres de l'Union Européenne. Etant basé sur les données administratives existantes et non plus sur une enquête auprès de la population, le Censuses pourra non seulement être organisé avec une fréquence plus élevée que les recensements (volonté exprimée mais sans précision), mais également fournir ses résultats dans des délais largement écourtés.

Des institutions agréées peuvent obtenir des données individuelles codées pour effectuer des recherches scientifiques en introduisant une demande auprès du Comité de Surveillance Statistique, l'un des six comités que compte la Commission de la Protection de la Vie Privée.

L'expérience du Censuses 2011 est intéressante sur le plan méthodologique et pourrait fournir une référence utile au développement d'un système d'informations foncières en Wallonie. En effet, certaines données désagrégées utilisées dans le Censuses étant protégées par la législation relative à la protection de la vie privée, la DG Statistique, contrainte par ailleurs par les accords passés avec la Commission de la Vie Privée, a mis en place une procédure solide pour assurer la confidentialité des informations contenues dans les tableaux publiés et ainsi empêcher l'identification précise d'individus présentant des caractéristiques particulières. Le choix s'est porté sur l'utilisation de méthodes pré-tabulaires de protection des données avant leur dissémination, c'est-à-dire appliquées aux micro-données avant qu'elles ne soient agrégées. Les valeurs d'une ou plusieurs variables d'un individu sont permutées avec celles d'autres individus ayant d'autres caractéristiques voisines³¹. Des données pourront ainsi être obtenues sous forme de tableaux globaux et anonymes ; il n'y a plus de données masquées comme c'était le cas auparavant.

³¹ Source : http://www.census2011.be/info/news2_fr.html

Par ailleurs, le développement du Censur a été confronté aux diverses difficultés liées à l'utilisation conjointe de différentes sources de données. Le problème de l'adressage (rue, logement) qui se posait pour la caractérisation des logements sur base du cadastre, du registre national et du Censur 2001 a dû être résolu. Le cadastre n'est en effet pas un fichier des logements, et un enregistrement dans la matrice peut correspondre à plusieurs logements. D'autre part, un logement peut abriter plusieurs appartements et plusieurs ménages. Le critère de propriété demande, dans le cas d'un propriétaire personne morale, de coupler les données à celles de la banque carrefour des entreprises. La propriété peut être déterminée par ménage (statut de propriété) ou par logement (type de propriété). Les statuts d'occupation des logements sont précisés ; un logement est considéré comme non occupé s'il relève d'une des trois catégories suivantes : logements inoccupés, logements à usage secondaire (p.ex. logements de vacances), autres logements où personne n'est domicilié (p.ex. certaines chambres d'étudiants).

Tous ces aspects ont été analysés et une méthodologie définie pour les résoudre et les aborder de manière cohérente.

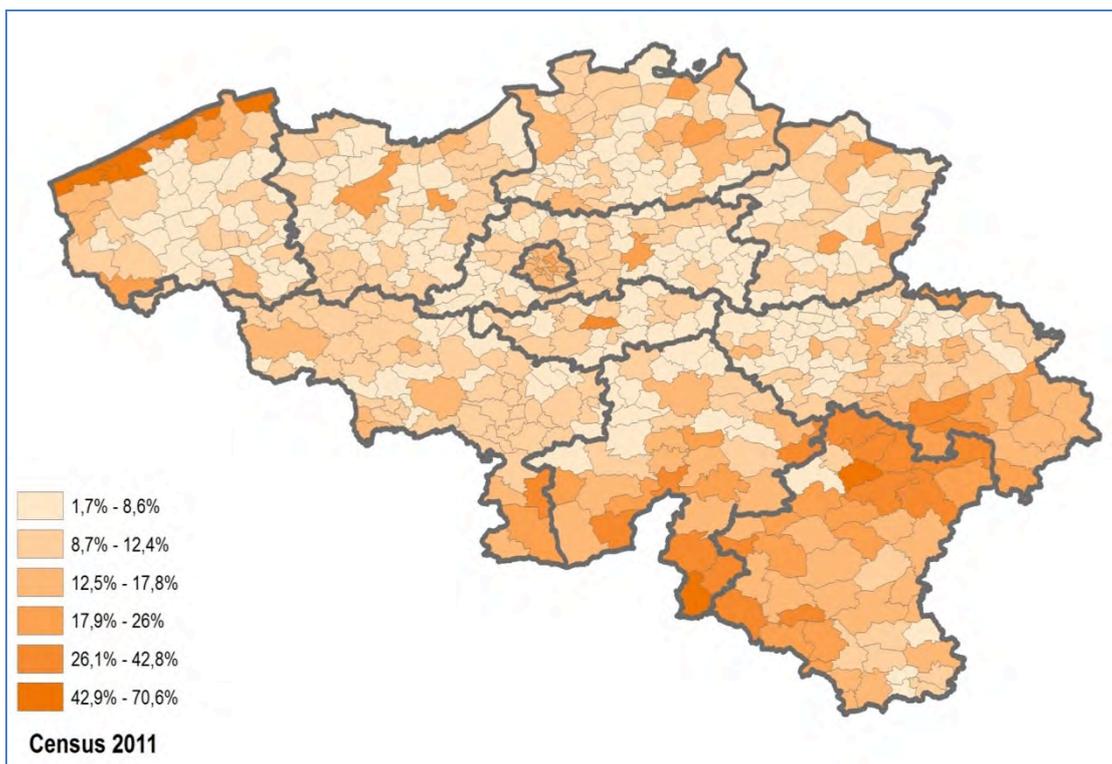
Les données proposées au téléchargement sont les suivantes :

- logements occupés selon le type de local d'habitation,
- population selon le type de local d'habitation,
- logements classiques selon le régime d'occupation, le type de bâtiment et la période de construction,
- logements occupés selon le régime de propriété,
- population selon le régime de propriété de son logement,
- logements classiques occupés selon le type de chauffage,
- population selon le type de chauffage de son logement,
- logements classiques selon la période de construction,
- population selon la période de construction de son logement,
- logements classiques occupés selon le nombre de pièces.

Cour des comptes, communiqué de presse : Qualité des statistiques de la DGS

« la qualité des statistiques dépend fortement de la coopération d'autres services publics et de la qualité des données qu'ils fournissent (...) si l'utilisation des banques de données administratives réduit la charge administrative, elle affecte souvent la ponctualité, la précision et la fiabilité des statistiques. »

« l'augmentation de la qualité des banques de données administratives est une responsabilité de l'ensemble des décideurs et administrations concernés. »



Carte 1 : Pourcentage de logements inoccupés

Source : <http://economie.fgov.be> - DG Statistique

Ces données sont fournies actuellement jusqu'au niveau spatial de la commune, mais la publication des tableaux par secteurs statistiques a commencé fin février (données liées à la démographie et à la population scolaire). Elle concernera à terme l'ensemble des indicateurs du Censu à l'exception du lieu de travail.

Différents tableaux croisés dynamiques sont proposés, mais généralement avec un faible niveau de résolution spatiale.

Le site du Censu 2011 propose également une série de 38 indicateurs, dont certains concernent la problématique du logement :

- nombre de logements occupés,
- logements occupés par leur propriétaire,
- bâtiments avec un seul logement,
- logements classiques occupés dans des bâtiments résidentiels construits avant 1919,
- logements classiques occupés dans des bâtiments résidentiels construits à partir de 1991,
- logements classiques occupés dans des bâtiments résidentiels construits à partir de 2001.

L'échelle la plus fine publiée pour ces indicateurs reste actuellement l'échelle communale.

3.5 BAROMETRE IMMOVLAN

La société Immovlan propose sur son site internet un baromètre de l'immobilier belge. Ce baromètre propose des statistiques hebdomadaires relatives aux tendances du marché pour la vente et pour la location. Les statistiques sont obtenues sur base des données collectées par la société. La désagrégation spatiale de l'information atteint le niveau provincial. Immovlan collabore, pour établir ces statistiques, avec le bureau d'expert De Crombrughe & Partners et le journaliste Ph. Coulée, spécialiste immobilier.

Quelques précisions méthodologiques sont disponibles sur le site Immovlan.be :

« (...) Les prix de vente de référence que nous établissons à partir de ces données sont des prix unitaires (au m², hors extrêmes) multipliés par une superficie standard forfaitaire (80 m² ou 150 m²). Nous avons pratiqué de même pour les montants locatifs, sur base (trimestrielle) de quelque 5.200 annonces en ligne, car aucun recensement digne de ce nom n'existe à ce jour dans notre pays - ni chez nos voisins, d'ailleurs.

Il était bien sûr impossible de tout couvrir. Nous avons donc pris comme mètre-étalon du marché un appartement d'occasion deux chambres sis dans un petit immeuble et équipé d'une cuisine fonctionnelle, dans lequel on peut directement emménager. Afin de travailler avec des échantillons cohérents et stables, des filtres sont appliqués quant aux superficies, aux loyers, etc. Cela devrait nous permettre sous peu de donner d'autres repères plus ciblés tant sur le marché acquisitif que locatif »³².

Les premiers chiffres analysés permettent de donner aujourd'hui des prix locatifs de référence dans les principales villes du pays et communes de la capitale. Il s'agit d'une analyse par province et par district. Notons encore que le marché bruxellois est tiré vers le haut par les appartements meublés (de 25 à 50 % plus chers) qu'il n'est techniquement pas possible de neutraliser³³.

3.6 CARTOGRAPHIES PRODUITES PAR L'IGN

L'IGN distribue trois types de données cartographiques numériques aux échelles suivantes : 1/10.000, 1/50.000 et 1/250.000. Ces cartes comportent de nombreuses informations relatives à l'occupation ainsi qu'à l'utilisation du sol. Selon l'échelle choisie, le niveau de détail diffère. La base de données à 1/10.000 contient un inventaire de base du territoire qui convient pour les analyses détaillées. La banque de données à 1/50.000 constitue une synthèse, elle convient à des applications à l'échelle régionale. La banque de données à 1/250.000 convient pour l'analyse des grandes structures. Pour l'étude des propriétés foncières, nécessitant une précision nettement inférieure au mètre, l'échelle la plus adaptée est le 1/10.000.

³² Source : <http://immo.vlan.be/fr/Barometre/1416/Barom%C3%A8tre%2c-mode-d%E2%80%99emploi>

³³ Source: <http://trends.levif.be/economie/immo/loyers-les-vrais-chiffres/article-normal-175699.html>, 28/08/13

La chaîne de production de la carte topographique 1/10.000 comporte plusieurs étapes. Les données de base proviennent de la photographie aérienne (échelle 1:21.000) interprétée et « complétée » sur le terrain par des agents dits « compléteurs ». Ces agents identifient et sélectionnent toutes les données relatives à la légende de la carte. Ces données sont ensuite exploitées par des moyens photogrammétriques de type numérique qui ont pour objet d'établir la géométrie de base à l'échelle de 1/10 000. Celle-ci est l'ossature de la future carte conventionnelle : elle comprend par exemple le contour de tous les bâtiments, les axes des voies de communication, les bords de carrefour, les rives de cours d'eau de plus de trois mètres de large, les limites des étendues d'eau (étangs, lacs, bassins) et des différentes couvertures végétales, les points situant tous les détails ponctuels, etc... Ces données sont ensuite totalement identifiées sur des systèmes informatiques vectoriels et font l'objet d'une structuration particulière impliquant des descripteurs géométriques, sémantiques, topologiques et graphiques. Il s'ensuit un stockage en base de données. La carte, représentation graphique des informations du SIG, est ensuite réalisée à l'aide de procédures de symbolisation automatisées (IGN, 2013). Cependant, il faut noter que l'IGN tend à se positionner de plus en plus comme un intégrateur de données plutôt qu'un producteur.

La particularité du 1/10.000 est sa symbologie à l'échelle. L'emprise des symboles sur la carte y correspond en moyenne à leur emprise au sol. Néanmoins, dans le cadre de la restitution photogrammétrique, l'opérateur a pour consigne de positionner les éléments en tenant compte de lisibilité des symboles sur la carte, quitte à s'éloigner de la fidélité à la réalité.

La stratégie de mise à jour des données cartographiques procède par priorité selon les différents types d'objets. Ainsi le rythme espéré de mise à jour du réseau routier est de l'ordre de l'année alors que d'autres éléments ne seront révisés que tous les 5 à 10 ans. Par ailleurs, faisant face à une difficulté de mise à jour régulière des données à l'échelle du 1/10.000^e, l'IGN a décidé de se limiter pour les 6 années à venir à une « production transitoire » de carte au 1/25.000^e avec un niveau de mise à jour de données qui correspond plutôt à celui des données au 1/50.000^e. Cette phase doit déboucher sur une actualisation de tout le territoire pour l'ensemble des thèmes cartographiés par l'IGN.

4. L'INFORMATION FONCIERE AU NIVEAU REGIONAL

4.1 REFERENTIELS CARTOGRAPHIQUES

4.1.1 Le PLI

Depuis la fin 2001, la Région wallonne dispose d'un Plan de Localisation Informatique (PLI). Ce document a été à l'origine conçu pour créer une jonction entre la cartographie de l'IGN (cartographie numérique à l'échelle du 1/10.000) et les données du cadastre. Les informations spatiales de référence restant celles de la cartographie IGN, des adaptations du parcellaire figurant dans le cadastre ont été opérées. Le PLI ne constitue ainsi en aucun cas un cadastre numérique, bien qu'une clé unique basée sur le numéro cadastral permette d'opérer un lien univoque avec la matrice cadastrale et donc d'obtenir des informations notamment sur la contenance des parcelles. La dernière version disponible rend compte de l'état du territoire au 01/01/2010. Le gestionnaire du projet PLI était la DGO4.

Ce dispositif était transitoire, dans l'attente de la version numérique du cadastre au niveau de l'AGDP. Cette version étant disponible (mais propriété de l'autorité fédérale), le PLI est désormais abandonné et n'est plus diffusé depuis 2013.

Notons que le PLI a servi de référentiel spatial pour la cartographie de diverses données (mais pas toutes) de la DGO4.

4.1.2 Le PICC

Le PICC (Projet Informatique de Cartographie Continue) constitue une référence cartographique numérique en trois dimensions de l'ensemble de la Wallonie à très grande échelle (1/1.000) avec une précision de l'ordre de 25 cm. Le propriétaire du PICC est la Région wallonne. Le gestionnaire est la Direction de la Géométrie (SPW - SG - DGEO) et le distributeur la Direction de l'intégration des géodonnées (SPW - SG - DIG).

Différentes sources sont mobilisées : photogrammétrie (contrats conclus avec des sociétés privées), marchés publics (données de levés fournies par des sociétés privées), sources internes (levés de la direction de la géométrie du SPW), sociétés intervenant dans le domaine public (impétrants).

Une attention particulière est portée, d'une part, à l'exactitude des données et, d'autre part, à la complétude des relevés en ce qui concerne les éléments bâtis et infrastructures du territoire. Pour la réalisation de la cartographie, un cahier des charges détaillé a été élaboré en vue d'obtenir des levés utiles pour tous, facilement échangeables grâce à une homogénéisation de la méthodologie de travail et à une standardisation des objets à mesurer.

Chaque objet repris dans la cartographie dispose d'un identifiant unique qui lui est propre. Le PICC inclut plus de 100 types d'éléments restitués de manière systématique et exhaustive sur base de photos aériennes et complétés par la suite sur le terrain (du bâti jusqu'aux avaloirs, aux poteaux et axes de voiries, etc.). Un autre ensemble de type d'éléments n'est restitué que lorsque ceux-ci sont visibles sur la photographie aérienne (berges des cours d'eau, éléments de bordures de parcelles, arbres, etc.), produisant ainsi une information utile mais incomplète à cet égard. Par ailleurs l'information est enrichie par les noms de rues et les adresses. La liste des éléments cartographiés par le PICC est reprise dans l'annexe V du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

Comme son nom l'indique, le PICC évolue continuellement. De nouveaux objets vont ainsi prochainement être redéfinis et compléter la légende du PICC en ce qui concerne les éléments structurants du paysage. Il s'agit des arbres isolés, en haies, alignements ou bosquets, des talus et fossés et des plans d'eau. L'amélioration du PICC se poursuit également avec un travail sur les voiries et un volet spécifique portant sur l'amélioration de la 3D des bâtiments grâce aux données LIDAR. Les bâtiments seront représentés par des polygones et non plus des polylignes, ce qui permettra de leur adjoindre une hauteur.

Au terme de deux décennies de travaux, la couverture complète de la Wallonie est terminée depuis la fin 2014. La mise à jour du PICC s'appuie sur les levés des géomètres lors d'opérations spécifiques, de nouvelles photographies aériennes ainsi que sur le *mobile mapping*. Concrètement, la mise à jour fait intervenir des collaborations avec d'autres services que le département géomatique du Secrétariat général. Le secrétariat général a, dans cette optique, récemment conclu un partenariat avec notamment plusieurs organismes de gestion d'impétrants.

Enfin, le département de la géomatique travaille avec l'AGDP pour valider la cartographie des limites communales. L'exactitude des éléments cartographiés par le PICC est tout à fait compatible avec une cartographie foncière mais seuls quelques objets qui y figurent correspondent de fait aux limites parcellaires.

4.1.3 Représentation de l'affectation du sol : le plan de secteur

Le plan de secteur est la cartographie qui, en déterminant spatialement les affectations, traduit la planification régionale du sol, prévue par le CWATUPE, en matière d'aménagement du territoire. La cartographie inclut en outre le tracé des principales infrastructures de communication et de transport, qu'elles soient existantes ou en projet, ainsi que des périmètres figurant en surimpression, qui délimitent des espaces nécessitant une protection particulière.

Les plans de secteur ont été adoptés entre 1977 et 1987 et ont fait depuis lors l'objet de diverses révisions, ponctuelles ou thématiques (activité économique, extraction).

A l'origine sous format papier, puis scannés, les plans de secteur sont désormais disponibles sous format numérique vectoriel, dans une version coordonnée (mise à jour mensuelle).

L'échelle de définition du plan de secteur était le 1/10.000 mais correspondait en fait à un simple agrandissement d'une cartographie au 1/25.000. Sa précision n'excède donc pas le 1/25.000. Cette résolution assez faible ne permet pas, en théorie, l'analyse spatiale par croisement du plan de secteur avec les plans parcellaires qui sont plus précis. Toutefois, cette démarche est assez couramment mise en œuvre, à défaut d'autre solution, par exemple pour identifier le potentiel foncier brut disponible au sein de la zone d'habitat (LEPERS E. et MORELLE D., 2008). À l'échelle de la parcelle, l'arbitrage de l'affectation se fait sur base d'une interprétation du plan de secteur par rapport au plan cadastral.

Le propriétaire de la donnée « Plan de secteur » est le SPW et son gestionnaire la DGO4, Direction de la Géomatique. La version vectorielle du plan de secteur est dépourvue de valeur réglementaire.

4.1.4 Cartographies de l'occupation du sol

4.1.4.1 La COSW

La COSW est une cartographie de l'occupation du sol développée par le SPW et dont elle est la propriété. C'est la Direction du Développement rural (SPW - DGO3 - DRCE) qui en est le gestionnaire.

L'échelle de référence de la COSW est le 1/10.000. Cette échelle a été retenue car elle correspond à l'échelle de travail de la plupart des utilisateurs ainsi qu'à l'échelle de nombreuses données existantes au sein de la Région wallonne. Pour la géométrie, la cartographie s'appuie sur le PLI³⁴. Elle croise cette information spatiale avec d'autres données, disponibles au niveau des administrations wallonnes, apportant des informations complémentaires sur l'occupation du sol. Parmi ces données, on retrouve le cadastre dont le champ « nature » est exploité, ainsi que le SIGeC pour la description de l'espace agricole (parcelles déclarées, voir ci-après au point suivant).

Les différentes occupations du sol sont classées selon cinq niveaux hiérarchiques au sein de la légende. Les polygones présentant des occupations mixtes sont retraités par découpage pour qu'à chacun d'entre eux corresponde, de manière univoque, une et une seule occupation. Afin d'alléger la cartographie, les différents polygones mitoyens présentant la même occupation sont agrégés entre eux ; certaines limites initiales figurant dans le PLI sont ainsi effacées. La légende de la COSW est reprise à l'annexe VI du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

³⁴ De ce fait, dans la première version, la partie non cadastrée du territoire n'était pas cartographiée par la COSW.

Il existe plusieurs versions de cette cartographie, la plus récente étant la version 2 de 2007. Notons que, telle que conçue, la légende n'est pas active pour toutes les catégories identifiées d'occupation du sol : certaines occupations détaillées sont déterminées dans les niveaux fins (4 et 5) de la légende, sans que l'information permettant leur cartographie n'ait pu être rassemblée et traitée. Par exemple : manèges, ULMdromes, CET et centres de tri, terrains de golf, espaces verts publics... Au niveau 3 de la légende, seuls les vignobles n'ont pu être cartographiés³⁵.

La qualité thématique de la première version de la COSW a été évaluée ; les métadonnées associées spécifient ainsi que sa précision totale est de 89,7 % pour le niveau 5 et atteint 95,5 % pour le niveau 1. La précision de la deuxième version de la COSW n'a pas été évaluée.

Le devenir de la COSW reste flou. En effet, la cartographie se base sur le PLI, qui est abandonné. Il est donc nécessaire d'organiser la transition vers un autre référentiel spatial disponible pour l'administration wallonne, présentant des caractéristiques proches.

4.1.4.2 Le SIGeC

SIGeC est l'acronyme de Système Intégré de Gestion et de Contrôle (voir 4.2.1 et 6.4).

Ce référentiel spatial constitue l'information la plus pointue pour l'organisation du parcellaire agricole, sous réserve de l'exactitude des renseignements fournis par les agriculteurs en vue de l'octroi des aides européennes dans le cadre de la PAC. La cartographie est limitée à l'espace agricole.

La cartographie des parcelles agricoles se base sur des photographies aériennes de haute résolution (de l'ordre du mètre), sur lesquelles les agriculteurs reportent l'extension de leurs diverses cultures. Ce parcellaire fluctue annuellement en fonction des mises en production décidées par les agriculteurs. D'année en année, l'administration communique les plans antérieurs et les agriculteurs n'ont qu'à intégrer les modifications qu'ils apportent à leur parcellaire « opérationnel ».

La correspondance avec le parcellaire cadastral n'est pas assurée. Par exemple, une culture peut s'étendre sur différentes parcelles cadastrales ou, à l'inverse, une parcelle cadastrale peut être occupée par plusieurs cultures.

Le SIGeC intègre en principe l'ensemble des terres agricoles exploitées par les demandeurs d'aide. Par ailleurs, le Code de l'Agriculture étend cette déclaration à tous les agriculteurs. Néanmoins, les terres agricoles consacrées aux herbages ne sont que partiellement reprises, et les terres agricoles appartenant à des non agriculteurs ne sont pas cartographiées (vergers, prairies pour chevaux ou moutons...).

Le recueil et le traitement de l'information sont opérés par le Département des Aides au sein de la DGO3.

4.1.5 Les cartographies des sols

4.1.5.1 La carte numérique des sols de Wallonie (CNSW)

La Wallonie dispose sous format numérique d'une remarquable cartographie de ses sols obtenue sur base de la digitalisation des planchettes pédologiques sous format papier de la Carte des Sols de la Belgique issue de levés opérés entre 1947 et 1991. Lors de cette digitalisation, des corrections géométriques ont été apportées, les problèmes de jonctions entre planchettes voisines résolus et la légende harmonisée pour tout le territoire wallon.

³⁵ Le SIGeC inclut pourtant une catégorie « Vignes » dans sa nomenclature.

L'échelle de la cartographie est le 1/20.000. Les parties urbanisées du territoire ne sont pas couvertes, les sondages n'ayant pu y être opérés. Ailleurs, les sols sont distingués en fonction de leur texture, du drainage naturel, du développement de profil et, le cas échéant, de leur charge caillouteuse. Ces différentes caractéristiques organisent les sols en séries, qui sont parfois spécifiées par certaines phases (profondeur, érosion...). La richesse en information apportée par cette carte a pour inconvénient d'en rendre l'interprétation malaisée et réservée aux spécialistes. Pour élargir le public-cible, une version simplifiée de la légende a été produite mais reste néanmoins peu accessible.

Le propriétaire de la cartographie est le SPW, son gestionnaire et distributeur la DGO3 Direction du Développement rural DRCE.

4.1.5.2 Les cartes d'aptitude des sols pour les cultures

La connaissance des sols est utile notamment afin de préserver plus efficacement les sols aux meilleures aptitudes agronomiques. A cette fin, deux cartes d'aptitude ont été dérivées de la CNSW à partir de la compilation des tableaux d'aptitude des sols pour les cultures :

- Carte d'aptitude des sols pour les cultures les plus exigeantes
Grâce aux informations collectées par le SIGeC (données 2003-2005), les spéculations agricoles actuelles ont été répertoriées et analysées afin de préciser leurs exigences agro-pédologiques. Les cultures ont pu être réparties en trois groupes en fonction de ces exigences.
Pour chaque district de l'espace rural, la culture la plus représentée au sein du groupe des cultures les plus exigeantes a fourni les valeurs d'aptitude des sols. Au final, l'analyse des données a permis de définir dix classes d'aptitude des sols pour les cultures et de les cartographier sur le territoire wallon.
- Carte des sols de meilleures potentialités agricoles
Cette carte reprend exclusivement les plages de sols d'aptitude 1 (les meilleurs) pour au moins une spéculation (culture, prairie ou les deux).

4.1.6 Autres cartographies en lien avec le foncier

De nombreuses autres données cartographiques sont disponibles pour le territoire régional wallon, en particulier à la DGO3 (aspects environnementaux) et à la DGO4 (aspects liés à l'aménagement) (voir Annexe III du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes). Ces cartographies sont disponibles sur le Géoportail de la Wallonie avec leurs métadonnées associées ; une application Web permet généralement, via une clé unique 'CODECARTO', de récupérer l'information précise derrière chaque périmètre cartographié.

Exemples de telles cartes :

- Aléa d'inondation, zones inondables, risques d'inondation
- Zones de protection
- PCA
- Périmètres de remembrement urbain
- Périmètres de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine
- SAR
- ZIP
- Lotissements
- Sites SEVESO

En ce qui concerne la cartographie des impétrants, la SPGE, organe en charge de l'assainissement des eaux usées en Wallonie, a initié en 2009 un cadastre des réseaux d'assainissement notamment grâce à des technologies d'endoscopie qui permettent d'en dresser un état des lieux précis, de relever les principaux défauts du réseau et d'établir des priorités d'intervention. Ce cadastre concerne les 20.000 kilomètres du réseau d'égouttage. Il permet d'aider les communes lors des demandes de raccordements grâce à une connaissance de la profondeur des égouts mais également d'effectuer des simulations hydrauliques afin d'estimer la capacité des réseaux existants, ce qui s'avère particulièrement intéressant pour évaluer les risques d'inondation par débordement des réseaux ou lors de projets de nouveaux lotissements en amont³⁶. L'égouttage est en outre un équipement dont la présence ou l'absence influence les coûts d'urbanisation.

4.1.7 Imagerie

Le territoire wallon fait régulièrement l'objet de prises de vues aériennes permettant une analyse stéréoscopique permettant de détailler l'occupation du sol. L'objectif initial de ces données était de servir de base aux contrôles liés à la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC).

La dernière couverture disponible constitue la donnée Orthos 2012-2013. Cette imagerie orthorectifiée et mosaïquée couvre l'entièreté du territoire wallon à une résolution de 25 cm sur base de prises de vue effectuées entre mai 2012 et juillet 2013. Quatre bandes spectrales sont disponibles (rouge, vert, bleu et infra-rouge).

Les données plus anciennes couvrent 2009-2010 et 2006-2007. Avant cette période, les "PPNC" ou "Plans Photographiques Numériques Communaux" couvraient la Wallonie avec une résolution de 40 cm, sur base d'images prises entre 1994 et 2000.

Les orthos sont accessibles sur WalOnMap et peuvent être obtenues auprès de la Direction de l'Intégration des Géodonnées (Secrétariat Général du SPW) moyennant la signature d'une licence.

4.2 DONNEES FONCIERES DESAGREGUEES

4.2.1 Données du SIGeC

Le SIGeC ou Système Intégré de Gestion et de Contrôle est le système au sein duquel les agriculteurs doivent être enregistrés pour pouvoir bénéficier des subsides octroyés dans la cadre de la Politique Agricole Commune.

Le SIGeC a pour vocation de devenir une source authentique de données au sens de l'accord de coopération (23/05/2013) entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données, et sur la gestion conjointe de cette initiative (BEGUIN E. et FONTEYN J., 2014). Une autre vocation du SIGeC est de devenir une base de données issues de sources authentiques pour les données fournies par les organismes des autres Régions et de l'État fédéral (accord de coopération du 18/06/2003) ; les données en question sont celles de SANITRACE et du SIGeC des autres Régions.

Les données incluses dans le SIGeC ont trait notamment :

- à l'identification du demandeur (agriculteur ou demandeur d'aide non agriculteur) et de plusieurs de ses caractéristiques : âge, situation familiale, emplois ;

³⁶ Source : <http://www.wallonie.be/fr/actualites/cadastre-pour-les-20000-km-du-reseau-degouttage>, consulté le 19/03/2015

- aux parcelles exploitées : informations techniques comme les mesures agroenvironnementales, la déclivité, les taux de liaison au sol... ;
- aux productions.

Ces données sont fournies par les agriculteurs eux-mêmes mais sont également collectées et contrôlées dans le cadre des vérifications effectuées par l'organisme payeur.

Suite au caractère personnel des données collectées dans le cadre du SIGeC, leur accès est limité. La transmission est possible dans le cadre strict de traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Cependant, en raison de la vocation du SIGeC en tant que source authentique, le Code wallon de l'agriculture récemment adopté spécifie au sein de l'article D37 les finalités de collecte des données. Parmi ces finalités, les deux dernières se réfèrent à la poursuite des missions de l'observatoire foncier et la bonne utilisation du droit de préemption et de l'expropriation (finalité 22) ainsi que la gestion foncière (finalité 23). Dans le cadre de ces finalités, l'accès aux données est autorisé.

Dans la pratique, l'accès aux données du SIGeC reste difficile. Par exemple, dans le cadre de ses missions, le code autorise l'accès aux données du SIGeC à la DAFOR. Celle-ci fait cependant état, dans les faits, de la quasi impossibilité d'accéder aux données pourtant nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

4.2.2 Registres des permis

4.2.2.1 Permis de bâtir et d'urbanisme

La situation en termes de registre dépend du type de permis considéré :

- UCP : permis d'urbanisme à caractère public
- UAP : permis d'urbanisme avec avis préalable du FD
- UDC : permis dans PCA, RCU, lotissement
- UPP : petit permis délivré directement par le collègue

Pour rappel, les communes délivrent la plupart des (petits) permis sans intervention de l'administration régionale. Elles sont tenues de communiquer à l'administration fédérale l'information relative à ces permis délivrés.

L'administration régionale n'a, dans le dispositif actuel, qu'une connaissance partielle en ce qui concerne les permis d'urbanisme.

Pour les permis d'urbanisation (anciennement permis de lotir), la situation est différente : la DGO4 est informée par la commune via ses directions extérieures. Si la validité de la décision communale est reconnue, la direction extérieure de la DGO4 transmet le dossier à la centrale où le service de géomatique procède directement à l'encodage des informations utiles, en ce compris un scan du permis et des prescriptions. La procédure est désormais bien rodée et l'information est accessible très rapidement.

Au sein du SPW, la Direction de la Géomatique de la DGO4 collecte et analyse les informations relatives aux permis acceptés et refusés par les directions extérieures. L'encodage de ces informations au sein de l'application Work-flow est systématisé depuis 2008. Il concerne les permis introduits dans les centres extérieurs de la DGO4, et non pas les permis délivrés par les communes, sauf dans le cas des permis à caractère public (UCP) délivrés par le fonctionnaire-délégué.

Par conséquent, la DGO4 ne dispose pas de données exhaustives sur les permis d'urbanisme délivrés parce que les communes n'envoient pas toujours une copie des permis UAP et UDC qu'elles délivrent. Ces permis ne sont communiqués qu'à raison de 80 % environ. Lorsque l'avis du fonctionnaire-délégué n'est pas requis, comme c'est le cas par exemple pour les permis d'urbanisme en communes décentralisés et ne faisant pas l'objet d'une demande de dérogation(s), les informations sont normalement encodées et requalifiées dans l'application UAP Work-flow. Cependant, la surcharge de travail dans certains centres extérieurs laisse à penser que l'encodage peut ne pas être exhaustif. Sur base de ces données, la Direction de la Géomatique publie diverses statistiques (voir point 4.3.1), mais celles-ci n'ont pas le statut officiel des statistiques de permis de bâtir produites par Statbel.

4.2.2.2 Permis de location

Le Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable impose aux propriétaires désireux de louer certains types de logements, de disposer préalablement d'un permis de location (art. 9). Les types de logements concernés sont les logements collectifs (art. 1^{er}, 6° : dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs ménages) et les petits logements individuels (art. 1^{er}, 5° : logement individuel dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 m²), sauf si ces logements sont situés dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale et qui sont loués ou mis en location à deux ménages au plus, pour autant que le nombre total d'occupants des biens loués ne dépasse pas quatre personnes.

Pour l'obtention de son permis, le bailleur s'adresse à la commune qui lui communique les formulaires à compléter. La DGO4 propose sur son site internet le formulaire relatif à la déclaration de location ou de mise en location. Des formulaires sont également disponibles pour les annexes obligatoires, au cas où la commune ne les proposerait pas elle-même. Ces formulaires sont disponibles sous format pdf ou word.

Le Département du Logement de la DGO4 posséderait des données relatives aux permis de location. Les informations disponibles en interne à l'administration sont relatives au statut du dossier, à l'identification de l'immeuble et du logement dans l'immeuble, au type (collectif/individuel) et à la nature (public/privé) du logement, au propriétaire, à la décision d'octroi du permis (accord ou non), à la dérogation éventuelle et à l'enquête de salubrité éventuelle.

Nous avons abordé la question de l'information disponible auprès de Info Conseil Logement, (DGO4). Il apparaît que la base de données du SPW n'est pas exploitable. En termes de constitution d'une base de données, dans le meilleur des cas, l'information obtenue ne pourrait *de facto* couvrir qu'une partie des biens mis en location, puisque le permis n'est pas nécessaire pour l'ensemble du parc locatif. L'information est collectée à l'échelle communale et n'est pas correctement centralisée.

4.2.3 Certificats PEB

La délivrance des certificats relatifs à la performance énergétique des bâtiments donne lieu à un encodage systématique des dossiers. Depuis 2010, la publication d'un tel certificat est devenue obligatoire au moment d'une vente ou d'une location d'un bien immobilier. Une information sur l'état des biens est ainsi progressivement constituée à la direction du logement de la DGO4.

L'intérêt manifeste de cette donnée donnera lieu à des investigations plus approfondies dans la suite de cette recherche.

4.2.4 Registre des DIA (préemptions)

Lorsqu'un propriétaire souhaite vendre un bien situé dans un périmètre de préemption, il doit faire une déclaration d'intention d'aliéner. Celle-ci doit inclure diverses informations, à savoir (CWATUPE, annexe 50, MB, 26/09/2005) :

- l'identité et le domicile du titulaire d'un droit réel immobilier,
- l'adresse de l'immeuble dont l'aliénation est projetée,
- la description de l'immeuble et notamment sa désignation cadastrale, la superficie de la parcelle, la superficie au sol du bâti, la superficie de plancher et le nombre de niveaux,
- les autres droits réels et les droits personnels qui y sont attachés,
- la mention détaillée des permis d'urbanisme ou de lotir, des certificats d'urbanisme relatifs au bien ainsi que la destination urbanistique la plus récente et la plus précise, en indiquant la dénomination prévue aux différents plans d'aménagement,
- l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas de vente publique, de l'éventuelle mise à prix,
- à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur du droit réel immobilier,
- l'indication de ce que les titulaires du droit de préemption ont le droit de visiter le bien.

Ces informations sont communiquées à la commune concernée ainsi qu'au Gouvernement, qui en adresse la copie aux bénéficiaires du droit de préemption. En outre, le Gouvernement s'informe auprès du receveur de l'enregistrement ou du Comité d'acquisition pour obtenir une évaluation du bien faisant l'objet de la DIA.

Ces nombreuses données peuvent donc être enregistrées et alimenter une base informative.

Alors qu'en France les communes doivent tenir un registre dans lequel sont inscrites les acquisitions par préemption et l'utilisation effective des biens préemptés, rien de tel n'est prévu par le CWATUPE en Wallonie.

L'article 175, al.2 du CWATUPE désigne les différents bénéficiaires du droit de préemption : la Région, les communes, régies communales et CPAS, la Société Wallone du Logement (SWL) et les Sociétés de Logement des Services Publics (SLSP) agréées, ainsi que les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement.

La préemption au bénéfice de l'autorité publique s'exerçant presque exclusivement lors des remembrements ruraux³⁷, la DGO3 traite pratiquement l'ensemble des DIA dans ses directions extérieures. Pour la direction de Mons, qui gère 12 remembrements, à peu près 5.000 DIA sont reçues chaque année³⁸. L'encodage des DIA dans des registres existe probablement dans toutes les directions extérieures, mais aucune centralisation n'est opérée. Une harmonisation des procédures et des bases de données est en cours de réalisation. L'intérêt majeur de cet encodage est de disposer de la valeur des parcelles comme points de comparaison pour établir les valeurs d'autres parcelles. De plus amples renseignements, récoltés lors d'un entretien avec E. Méganck et N. Sondag de la DAFOR, sont fournis par ailleurs dans le document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes, en annexe XI.

³⁷ Le droit de préemption dans le cadre des périmètres de remembrement des biens ruraux est défini par l'article D358 du Code wallon de l'agriculture.

³⁸ Données obtenues auprès de E. Méganck, DAFOR.

Les actes consécutifs aux remembrements sont établis par les Comités d'Acquisition d'Immeubles ; ils sont encodés avec le programme dit « CDB » et ainsi intégrés dans la base de données associée³⁹, au même titre que les autres biens dont les CAI s'occupent. Cette base de données semble *a priori* plus intéressante, puisque plus riche, que le seul registre des DIA. Par contre, pour identifier que le bien a été encodé suite à une procédure de remembrement, il faut se référer à l'acte lié car la donnée n'est pas spécifiée lors de l'encodage.

Le droit de préemption réservé à l'Institut du Patrimoine Wallon (IPW) relativement aux biens classés listés n'a jamais été exercé. C. ROGER, directrice de la Cellule Missions Immobilières de l'Institut, précise que ses services ne reçoivent pas de DIA pour ces biens et ne sont souvent informés des ventes qu'*a posteriori*, à moins qu'elles ne soient en relation avec les propriétaires et prévenues informellement. Il semble que les notaires soient défaillants en termes soit de connaissance du CWATUPE, soit de la liste des biens classés et des parcelles auxquelles ils correspondent, bien que cette information soit publiée au Moniteur belge⁴⁰. Il arrive que l'IPW se retourne vers le notaire pour lui demander des informations et l'informer qu'il disposait du droit de préemption, mais sans plus. Actuellement, les rares opportunités d'exercice du droit de préemption n'ont pas donné lieu à l'achat, le Ministre n'ayant pas suivi la proposition de l'IPW. Il n'existe donc aucun registre des DIA au sein de l'IPW, mais l'Institut n'a pas d'objection à la constitution d'un tel registre, notamment si les DIA lui sont communiquées sous une forme pré-encodée. C. Roger signale encore que son service reçoit fréquemment des notifications de la part de notaires flamands, mais relatives à des biens non classés sur lesquels l'IPW ne dispose pas du droit de préemption.

Selon A. Naveau (SPW DGO3), le droit de préemption réservé exclusivement à la Région wallonne dans le cadre des réserves naturelles agréées n'a lui non plus jamais été exercé, aucune parcelle de ces périmètres n'ayant apparemment été aliénée depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Les modalités pratiques de l'exercice de ce droit sont imprécises, et la tenue d'un registre n'est pas organisée.

4.2.5 Inventaire du foncier public régional

4.2.5.1 Une connaissance imprécise

La connaissance précise du foncier public n'est pas acquise de manière fiable et centralisée.

Un des problèmes liés à l'inventaire du foncier public tient au fait qu'une grande partie de ce foncier n'est pas cadastré. Sans référence cadastrale, il est difficile de retracer les actes authentiques. Des mesurages sont opérés par des géomètres selon les besoins ; des informations peuvent alors être collectées sur ces espaces.

Pour le territoire cadastré, l'AGDP peut fournir, à partir de la matrice cadastrale, la liste des biens immobiliers appartenant à une personne morale de droit public ; un champ spécifique de la base de données précise en effet cette qualité du propriétaire. La plupart des propriétés publiques, mais pas toutes, figurent dans ce champ sous l'intitulé « Domaine de ... ». Certaines propriétés régionales sont toutefois enregistrées sous d'autres dénominations, telles que « Service Public de Wallonie » ou selon l'intitulé de la Direction ou du Département concerné. D'autres biens immobiliers sont en outre propriétés des communes, CPAS, fabriques d'église...

³⁹ Seuls les CAI ont accès à ce programme et aux données associées.

⁴⁰ On peut également se poser la question de savoir si la non communication de l'intention d'aliéner ne relèverait pas d'une volonté délibérée de la part des propriétaires.

4.2.5.2 Extraits du rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des inventaires au sein du SPW

Les informations reprises ci-après en italique sont extraites du récent rapport de la Cour des Comptes (août 2014) : « La gestion des inventaires au sein du service public de Wallonie »⁴¹, en particulier de son chapitre 3. Pour de plus amples détails, le lecteur intéressé se référera à ce rapport.

La description des données existantes distingue les inventaires relatifs aux bâtiments et terrains, ceux relatifs aux routes et ouvrages d'art associés et enfin ceux relatifs aux voies navigables et ouvrages d'art associés.

Le service public de Wallonie (SPW) ne dispose pas d'un inventaire exhaustif, actualisé, centralisé et fiable de l'ensemble de ses biens meubles et immeubles.

Des inventaires partiels sont élaborés par divers services, mais ils présentent des différences majeures dans le contenu des informations disponibles ainsi qu'un faible degré d'actualisation. L'exhaustivité et la fiabilité des informations qui y sont répertoriées ne sont donc pas garanties.

Hormis les quelques applications spécifiques de gestion d'inventaires, qui disposent d'un module de gestion des accès, la plupart des inventaires partiels sont établis à l'aide d'un tableur ou d'un logiciel de traitement de texte, qui ne présentent, par conséquent, que peu de garanties en termes de sécurisation des données qu'ils contiennent.

La qualité variable des inventaires examinés s'explique par l'absence de procédure actualisée d'inventorisation valable pour l'ensemble des actifs.

Conscient de la nécessité de dresser un inventaire valorisé et exhaustif du patrimoine régional dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique, le SPW a réactivé, en 2012, un projet dénommé COMPA, mis en place en 2004 par l'ex-MET, mais abandonné six ans plus tard. Ce projet a pour but de produire un inventaire centralisé à partir des bases de données actuelles gérées par les différents services du SPW. L'idée d'inventorier les biens immeubles publics grâce au programme DOGE est maintenue. Le développement de cette application est (août 2014) en phase de test pour les progiciels.

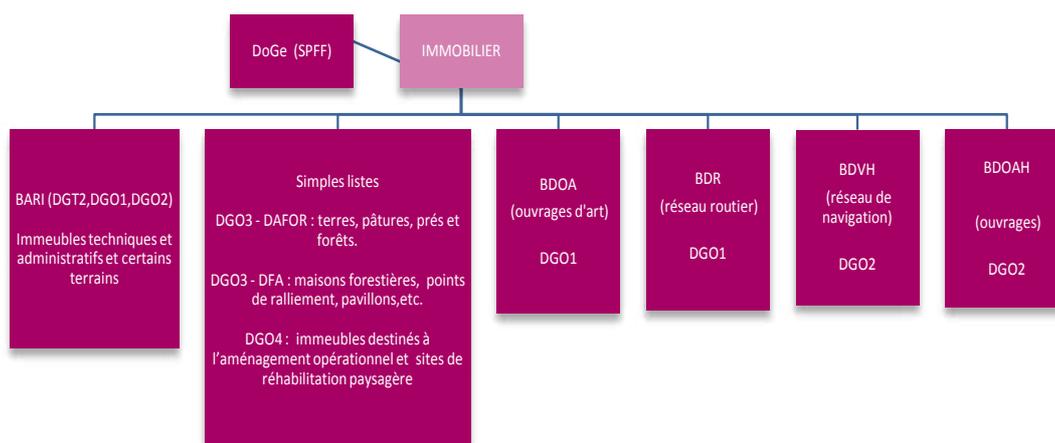


Figure 10 : Cadastre des inventaires des biens immeubles

⁴¹ https://www.rekenhof.be/Docs/2014_24_SPW_GestionInventaires.pdf

L'inventaire ainsi créé serait de type « dynamique » : une modification des bases de données métier engendrerait une mise à jour instantanée de COMPA. En outre, l'outil de rapportage, BO, devrait permettre de créer des rapports d'inventaire pour chaque catégorie de biens.

La mise en œuvre de ce projet ne résoudra toutefois pas les carences liées à la faible qualité des données des inventaires existants. L'administration doit, par conséquent, veiller rapidement à l'amélioration de la qualité des données sous-jacentes.

a) DOGE

DOGE (Domanialité et GEstion) est une base de données du patrimoine régional (les immeubles bâtis et non bâtis appartenant à la Région) alimentée par des informations transmises par l'AGDP (SPF Finances). DOGE précise notamment, la localisation, la superficie du bâti ou de la parcelle, l'année de construction pour le bâti, le revenu cadastral ainsi que les valeurs du bâti à l'état neuf et les valeurs actuelles du bâti et du non bâti.

Cette base de données semble souffrir d'un manque d'actualisation, qui résulterait d'un retard de communication des données par le SPF Finances, auprès duquel les demandes sont réitérées régulièrement.

Basées sur des sources authentiques, les informations contenues dans l'application DOGE devront être exploitées par le SPW pour la détermination et la valorisation des immeubles bâtis et des terrains. Toutefois, compte tenu des inexacitudes relevées par la Cour des comptes, ces données devront faire l'objet d'un examen minutieux pour vérifier le véritable propriétaire de chacun des biens qui y sont répertoriés. Cette analyse devra se fonder sur les documents justificatifs en possession du SPW ou de l'administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines. Afin de compléter et/ou valider l'information contenue dans DOGE, cette base de données devra également être comparée aux inventaires partiels élaborés par les divers services du SPW. La direction de la comptabilité patrimoniale a précisé qu'elle envisageait de réaliser ce contrôle en collaboration avec les services fonctionnels concernés, lorsque l'application COMPA sera opérationnelle.

b) BARI

Créée en 1992, l'application BARI (BATiments, Relevés et Inventaires) répertorie les immeubles détenus en propriété, en copropriété, avec un droit d'emphytéose ou en location. Cette base de données est utilisée par la DGT2, la DGO1 et la DGO2.

Lors de la régionalisation, des données historiques provenant de l'état national l'ont alimentée ; elle est depuis lors entretenue par ses utilisateurs au sein du SPW.

BARI comprend 133 champs qui permettent de décrire la localisation du bien, sa valeur et ses caractéristiques techniques, mais seuls une dizaine de champs en moyenne par ligne sont effectivement complétés. L'application ne permettant pas de modifier un champ existant, toute modification de données relatives à un immeuble enregistré nécessite la création d'une nouvelle ligne et donc entraîne la création de doublons.

L'application BARI ne reprend pas l'ensemble des immeubles appartenant au SPW.

Détail des inventaires par DGO

Pour les immeubles gérés par la DGO3, deux inventaires ont été analysés :

- celui des propriétés gérées par la DAFOR, qui assure toutes les missions confiées à l'administration en matière de remembrement des biens ruraux. Cet inventaire, qui

n'a plus été actualisé depuis 2006⁴², identifie les terrains sur la base des références à la matrice cadastrale et en précise le montant d'acquisition, la date d'acquisition et la nature du sol ;

- *celui de la direction fonctionnelle et d'appui (DFA), lequel recense les maisons forestières, les points de ralliement et les points logistiques du département de la nature et des forêts ainsi que les locaux mis à disposition des onze centres régionaux d'initiation à l'environnement. Cet inventaire ne comporte aucune autre information que l'adresse du bien et l'identification de la direction qui le gère.*

Certains autres services de la DGO3 gèrent les parcelles relevant de leurs attributions respectives à partir de l'application DOGE. Le département de la nature et des forêts et la direction des cours d'eau non navigables (DCENN) gèrent ainsi environ 17.000 parcelles cadastrales. La DCENN est propriétaire de parcelles cadastrales provenant d'emprises réalisées le long des cours d'eau non navigables. Cette direction reconnaît ne pas avoir de vue globale des propriétés immobilières qu'elle gère et justifie cette situation par les pertes d'archives résultant des nombreux déménagements consécutifs à la régionalisation de cette matière et à la restructuration de l'administration wallonne. Afin d'élaborer un cadastre de ces parcelles, un travail de synthèse est en cours à partir de l'application DOGE.

En ce qui concerne la DGO4, la direction de l'aménagement opérationnel a communiqué deux inventaires. Élaborés sous la forme de simples listes, ils répertorient les sites de réhabilitation paysagère et environnementale, les sites d'activité économique désaffectés appartenant à la Région ainsi que divers bâtiments hérités de l'ancienne société de développement régional pour la Wallonie. Ces inventaires précisent la référence à la matrice cadastrale et la localisation des biens concernés, mais ne contiennent aucune information relative à leur coût d'acquisition et ou de réhabilitation. Le département du patrimoine de la DGO4 gère, quant à lui, des bâtiments classés qui appartiennent à la Région. Le gouvernement wallon a toutefois confié la gestion ou la valorisation de la majorité de ces biens, environ une centaine, à l'Institut du patrimoine wallon, mais ni la DGO4 ni l'organisme n'ont pu communiquer leur inventaire à la Cour des comptes.

La DGO6, qui gère également certains bâtiments dans des zones d'activités économiques dont la Région wallonne est propriétaire, n'a pu produire l'inventaire de ces biens durant l'audit. Lors de la procédure contradictoire, le responsable de cette direction générale a néanmoins précisé, par courrier, que ses services détenaient une liste des différentes parcelles situées en zones économiques.

c) Routes et ouvrages d'art

Deux banques de données recensent respectivement les propriétés régionales en matière de routes (BDR) et d'ouvrages d'art (BDOA). La DGO1 en est la gestionnaire.

BDR ne contient que des informations techniques alors que BDOA reprend en outre des informations financières relatives à plus de 4.000 ouvrages d'art, principalement des ponts.

Qu'il s'agisse de l'application BDOA ou de l'application BDR, les données sont encodées par les services régionaux : leur qualité dépend donc de la diligence de ces services.

Dans sa réponse, le ministre en charge des Travaux publics précise que le contenu limité des banques de données précitées et leur faible degré d'actualisation ne permettent pas de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des informations qui y sont répertoriées.

⁴² M. Méganck nous signale que cet inventaire est désormais en cours d'actualisation.

d) Réseau de navigation et ouvrages d'art

La Région wallonne est également propriétaire de voies navigables et d'ouvrages érigés sur ces sites, comme les barrages et les écluses. Les caractéristiques techniques de ces immobilisés figurent dans la banque de données des voies hydrauliques (BDVH) utilisée par les services de la DGO2.

La DGO2 élabore actuellement une autre base de données des ouvrages d'art et des voies hydrauliques, BDOAH, dont l'objectif est de permettre l'évaluation financière du patrimoine qu'elle gère. Le travail, programmé sur trois ans, consiste à encoder toutes les données techniques nécessaires à cette valorisation. Les données relatives aux voies navigables ont été extraites de BDVH pour être enregistrées dans BDOAH. Les données inhérentes aux barrages et écluses, actuellement disponibles en version papier, sont en cours d'informatisation. Selon le responsable du projet, l'application BDOAH devrait être opérationnelle dans les deux ans. Toutefois, cette administration regrette qu'aucune modalité précise d'évaluation n'ait encore été fixée.

4.2.5.3 Un exemple de conséquence problématique

Un exemple intéressant nous a été communiqué par Ph. Pieters (UVCW).

Un terrain a été identifié par hasard lors d'une procédure de RUE pour un projet privé dans une ZACC, bien située à la limite entre Charleroi et Courcelles à hauteur d'un point d'arrêt SNCB et à hauteur du pôle de Roux et du pôle de Souvret, pas loin du R3 et de plusieurs axes importants. Une poche de terrain appartient à la DGO4 probablement depuis la remise en état du site après la fermeture d'un charbonnage. Lors de la présentation du projet aux CCATM, le terrain a été jugé très intéressant ; la SWL souhaitait approcher la DGO4 pour envisager la réaffectation du site. La seule réserve tenait dans la présence de quelques plans d'eau intéressants. Ni l'auteur de projet ni les CCATM n'ont pu obtenir l'information sur ce que la Région comptait faire de ce terrain car personne n'était conscient d'en être propriétaire. Les deux communes concernées, qui doivent produire du logement public, sont intéressées par ce terrain qui reste inutilisé. Dans ce périmètre, une ancienne école désaffectée du patrimoine de Charleroi n'a pas pu être vendue comme la commune le souhaitait car les installations sanitaires ajoutées n'avaient pas été autorisées par un permis en bonne et due forme. Le bien ne peut être vendu sauf si l'acheteur est conscient des implications de l'existence de cette infraction et se charge de l'obtention du permis de démolition. Le site continue à se détériorer alors qu'il y a une belle opportunité à saisir.

4.2.6 Loyers résidentiels

Le dernier recensement de 2001 établissait la part des locataires en Wallonie à 30,1%. En reprenant cette proportion de 30 % (que l'on retrouve approximativement dans différentes enquêtes récentes), le nombre de logements loués peut être évalué à environ 490.000 unités dont 100.800 logements sont sociaux (source : SWL, 2012).

4.2.6.1 Loyers résidentiels privés

Actuellement, des données régionales relatives aux loyers résidentiels privés en Wallonie sont disponibles au travers de l'Enquête Qualité Habitat (EQH), mais seulement à l'échelle régionale. Plus précisément, l'EQH renseigne sur les loyers auxquels font face les ménages locataires à titre payant, soit 27,9 % des ménages wallons⁴³.

⁴³ 5,5 % de l'ensemble des ménages sont des locataires logés gratuitement.

Les données récoltées fournissent une information relative aux montants mensuels, appréhendés sous deux formes selon que les charges et frais soient inclus ou non, et discriminés selon :

- le type de bailleur (privé / social ou public / autre),
- la durée d'occupation du logement,
- le type de complexe résidentiel (en agglomération, en banlieue, en zone résidentielle des migrants alternants, ailleurs).

Les montants au m² sont également disponibles.

Enquête sur la qualité de l'habitat

L'Enquête sur la Qualité de l'Habitat en Wallonie 2012-2013 (EQH 2012-2013) se situe dans le prolongement des enquêtes du même genre réalisées en Wallonie environ tous les dix ans⁴⁴. Il s'agit de pouvoir suivre l'état qualitatif du logement ainsi que de mieux connaître les modes contemporains d'habitat.

Cette enquête, commanditée par le Service Public de Wallonie (Direction Générale Opérationnelle 4 – Aménagement du Territoire, Logement, Energie et Patrimoine), a été conduite sur le terrain par la société TNS DiMarso entre novembre 2012 et juillet 2013 auprès d'un échantillon représentatif des ménages wallons habitant dans un logement particulier. Les questionnaires ont été remplis dans le logement de chacun des ménages, en face-à-face, soit auprès de 6018 ménages. Le CEHD intervient dans ce projet du Service Public de Wallonie à titre d'opérateur scientifique chargé du contrôle de la qualité et des analyses pour le compte du commanditaire.

L'EQH permet entre autres mais seulement dans une certaine mesure (statistiquement peu fiable au-delà de l'échelle provinciale) de pallier à la disparition du recensement socio-économique, par exemple pour lier les ménages au logement. Le coût d'acquisition des données par enquête est élevé. L'EQH est réalisée tous les 6 ans, ce qui est plus fréquent que ne l'était le recensement.

Pour compléter l'information en matière de loyers privés et obtenir des valeurs à une échelle spatiale plus fine, le CEHD s'est vu confier dès sa création une mission de recherche visant à préfigurer un observatoire wallon des loyers et du logement et de développer dans ce cadre une méthodologie ainsi que des modes de collecte et de traitement des données. Une comparaison des expériences limitrophes (Région de Bruxelles-Capitale, Allemagne et France) a été réalisée ; le rapport résultant n'est cependant pas disponible.

Sa méthodologie établie et approuvée, le CEHD a récemment lancé son enquête auprès des ménages par rapport aux loyers résidentiels privés. Cette enquête cible prioritairement les arrondissements urbains, les plus concernés par la location résidentielle et les plus représentatifs des tensions du marché locatif. Elle porte actuellement sur les arrondissements de Charleroi et de Nivelles. Dans les phases ultérieures, elle portera progressivement sur d'autres arrondissements. Pour chaque arrondissement, une année de récolte nouvelle est suivie de deux années d'actualisation des données. Plus de 3.000 enquêtes sont ainsi prévues par année. Les données récoltées par l'enquête portent sur le montant du loyer, le montant des charges, la date d'entrée des locataires, l'adresse.

⁴⁴ Les précédentes éditions de cette enquête ont été réalisées par l'Institut national du Logement (1961-1962 ; 1971-1972 ; 1981-1982) ainsi que par la Région wallonne (1994-1995 ; 2006-2007)

Les valeurs vénales des loyers sont calculées grâce à un modèle hédonique. Les variables explicatives considérées sont d'une part des caractéristiques intrinsèques des biens (surface, nombre de pièces, année de construction...), d'autre part des caractéristiques liées à l'environnement du bien (accessibilité, desserte par les transports en commun...). Pour ce faire, le SIG du CEHD inclut des données relatives aux équipements et aux services que comprend le territoire wallon.

L'analyse prévoit une segmentation des loyers selon les différents types de logements, mais la désagrégation en termes spatiaux est plus problématique. La demande exprimée par les partenaires du CEHD est cependant forte pour des résultats spatialement précis, parfois jusqu'au niveau du quartier ou même de la rue, ce qui n'est pas envisageable pour le CEHD. Alors que les CAI peuvent fournir sur base de l'information patrimoniale des estimations des valeurs vénales des biens spécifiées à une échelle très fine, cela ne semble pas possible en ce qui concerne les loyers sur base des informations actuellement accessibles. La base de données des contrats de bail ne fournit pas d'informations qualitatives sur les logements loués. Lier l'information avec celle du cadastre améliorerait les choses, mais pas suffisamment que pour atteindre le niveau offert par l'EQH ni bien sûr par l'enquête loyer. Par contre, les données d'enquête ne sont pas exhaustives. Une solution intermédiaire devrait être investiguée.

L'enregistrement obligatoire du bail (même si cette obligation n'est pas complètement respectée) devrait permettre à la Région wallonne d'obliger les bailleurs à lui communiquer copie du contrat de location, à l'instar du dispositif mis en place il y a plusieurs années en Région de Bruxelles-Capitale pour le certificat énergétique (PEB), dont la mise à disposition pour le candidat locataire a été rendue obligatoire (BERNARD, 2014).

4.2.6.2 Loyers en logement public

La SWL dispose d'une base de données relatives aux revenus et loyers des locataires de logements sociaux. Dans cette base, les informations disponibles ont trait aux logements des SLSP. Les données sont exhaustives ; elles concernent l'ensemble des locations des SLSP.

Par SLSP, les données détaillent le nombre de locataires de logements sociaux, par tranche de revenus (à partir de 7.500 euros, par tranche de 2.500 euros jusqu'à 32.500 euros ou plus) et par montant de loyer, également par tranche (moins de 50 euros, puis par tranche de 12,5 euros). La base de données contient également les totaux par tranche de revenus et par tranche de loyer.

La base de données est cependant réservée à l'usage interne de la SWL.

4.2.7 Registre des plus et moins-values issues des changements d'affectation

Ce registre n'est actuellement pas constitué.

La recherche CPDT « Politique foncière » de 2011 signalait l'intérêt de ce registre en vue d'une application correcte de la taxation sur les plus-values et de l'indemnisation des moins-values. L'établissement d'un tel registre demande que soient répertoriées toutes les parcelles subissant un changement d'affectation pouvant donner lieu à taxation ou compensation. La recommandation du rapport CPDT était d'établir un tel registre au niveau régional, en sollicitant les communes pour la validation des données.

4.2.8 Registre des charges d'urbanisme

Les charges faisant partie intégrante des permis d'urbanisme organisent souvent la captation d'une plus-value d'aménagement. Elles ne font cependant pas l'objet d'un encodage systématique permettant une exploitation ultérieure.

4.2.9 Cartographies et registres issus des données fournies par les communes

La constitution de registres centralisés est envisageable au niveau régional sur base d'informations transmises par les communes. Dans le cadre des subventions « ancrage communal » (Code du Logement, art. 190, 2003), les communes sont tenues de fournir diverses informations aux autorités régionales. La circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016 liée à la stratégie communale d'actions en matière de logement est accompagnée d'une annexe reprenant le formulaire exigé par les autorités régionales pour la délivrance des subsides. Le point 2 de ce formulaire a trait spécifiquement aux inventaires obligatoires ; ceux-ci ont trait à :

- l'inventaire permanent des logements inoccupés au sens de l'article 80 du Code du Logement,
- l'inventaire permanent des terrains à bâtir,
- l'inventaire permanent des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public,
- l'inventaire permanent des possibilités de relogement d'urgence.

Les informations dont la transmission est demandée sont similaires pour chacun de ces inventaires. Il s'agit des données suivantes :

- est-il mis en œuvre : oui / non
- si oui, depuis quelle année est-il réalisé ?
- si oui, quelle est la procédure d'inventaire ?
- si non, date prévue de mise en œuvre ?
- si oui, nombre de terrains inventoriés dans la commune (données annuelles de 2006 à 2012)

Ces informations sont les seules dont dispose la DGO4 ; elles ne sont pas encodées dans un registre. Pour les parcelles à bâtir en particulier, rien de ce que les communes transmettent n'est encodé à la Région⁴⁵. La méthodologie observée pour dresser les inventaires est laissée à l'appréciation de chaque commune, de sorte que l'homogénéité à l'échelle régionale n'est pas assurée. La qualité des inventaires n'est pas vérifiée.

La DGO4 fournit, via le portail WalOnMap, un accès à l'information spatiale relative aux Programmes Communaux d'Actions en Matière de Logement 2014-2016. Cette cartographie reprend les projets (logements) adoptés par décision gouvernementale ; elle s'appuie sur le cadastre et est maintenue à jour au fil des projets. Elle n'indique actuellement pas quels projets sont effectivement réalisés, mais cet aspect pourrait être prochainement intégré (réflexion en cours). La cartographie ne reflète pas la situation existante en termes de logement public, car la situation initiale n'est pas connue. Néanmoins, la DGO4 dispose là d'une information relative au logement public hors SLSP susceptible de constituer la base d'un registre, si des moyens sont dégagés en parallèle pour reconstituer l'information relative au parc préexistant.

4.2.10 Inventaire des logements publics ou subventionnés

Le Département Logement de la DGO4 gère un registre des logements publics ou subventionnés en Région wallonne. Ce registre est destiné à un usage interne. Les logements figurant dans ce registre incluent :

- les logements de transit ou d'insertion créés et occupés tels quels ;
- les logements gérés et loués par les SLSP ;
- les logements loués appartenant aux communes, CPAS, régies autonomes ;

⁴⁵ Source : communication téléphonique au service du logement de la DGO4

- les logements mis en gestion par les propriétaires privés et publics (via AIS, SLSP ou asbl) ainsi que les logements gérés par le Fond du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie (FLW) et ceux gérés par l'Office Central d'Action Sociale et Culturelle du Ministère de la Défense.

Le registre différencie ces logements selon qu'il s'agisse de maisons ou d'appartements. Chaque logement (ou ensemble de logements) est localisé selon trois échelles : la commune, la section de commune et l'adresse postale.

Par ailleurs, le registre répertorie les logements sociaux et moyens ayant été vendus depuis 1998 ; un champ supplémentaire permet de connaître l'année de vente.

Enfin, la base de données précise l'identité du gestionnaire du logement public ou subventionné dès lors que ce n'est pas son propriétaire.

4.2.11 Méthodologie pour l'inventaire du logement vacant

Le CEHD vient de finaliser une étude sur la vacance immobilière proposant une méthodologie d'identification du phénomène sur base des consommations d'eau et d'électricité relevées pour chaque logement. Les fournisseurs de ces données sont les sociétés propriétaires des compteurs. Lorsque les arrêtés d'application du décret seront votés⁴⁶, ils seront tenus de communiquer au moins une fois par an les références des logements présentant une consommation moyenne annuelle inférieure à un certain seuil.

Les données dont le CEHD a pu disposer sont, pour les compteurs affichant une consommation inférieure aux seuils retenus :

- la consommation moyenne annualisée en eau avec l'adresse du compteur,
- la consommation moyenne annualisée en électricité avec l'adresse du compteur.

Afin d'obtenir la double information – consommation eau et électricité – par logement, un premier travail d'association des adresses doit être effectué. Les différences dans la manière d'encoder les adresses entre fournisseurs posent de sérieux problèmes à cette étape. La vérification manuelle, adresse par adresse est dans certains cas de mise, ce qui augmente considérablement la durée des traitements. Les sous-numérotations, imprécises et non harmonisées, posent également problème.

Le même problème est rencontré lorsque, pour obtenir le nom des propriétaires des compteurs, il est nécessaire de faire correspondre les adresses avec celles encodées dans la matrice cadastrale. La vérification de 5000 adresses a nécessité deux mois de travail. Malgré le travail fourni, plus de 10% des adresses collectées n'ont pas été trouvées au cadastre : soit elles ont été mal renseignées au niveau de l'occupant ou du fournisseur, soit le nom de la rue a changé et le cadastre n'a pas encore intégré le changement, soit la dénomination n'est pas exactement la même, soit encore le système de sous-numérotation différait dans les deux bases de données... L'identification au cadastre est aussi très difficile voire impossible dans le cas de multipropriétés.

Les objectifs poursuivis par la consultation du cadastre (poste mis à disposition à titre gratuit sous réserve de confidentialité) étaient les suivants :

- vérifier que le bien est effectivement un logement ;
- rechercher le propriétaire du logement ;
- relever l'adresse du propriétaire.

En outre, les informations patrimoniales pourraient permettre de relever le type de logement, l'âge du propriétaire...

⁴⁶ Sébastien Fontaine est cité comme personne ressource au SPW (DGO4) pour les arrêtés d'application du décret.

Aucune définition du concept de logement vacant n'est proposée. Cependant, les termes utilisés dans l'article 80 tel que revu par le décret laissent penser qu'une inoccupation doit persister depuis au moins un an. Il faut néanmoins distinguer la vacance frictionnelle (qui peut durer jusqu'à cinq ans) de la vacance à plus long terme.

Le CEHD souhaite pour l'avenir disposer à nouveau des données afin d'étudier l'évolution de la situation. Il faudra néanmoins qu'il soit autorisé à conserver ces données plusieurs années. Les données utilisées dans l'étude qui vient de se clôturer ne peuvent contractuellement plus être utilisées. Une autre donnée utile serait celle spécifiant quel bâtiment dispose d'une citerne d'eau de pluie ; cette donnée semble actuellement indisponible bien que des cartographies existent.

Le CEHD envisage d'analyser d'autres seuils, plus élevés, selon la même méthodologie. Les seuils définis dans l'étude semblent en effet être trop bas.

Le rapport intermédiaire de l'étude explique notamment les méthodes existant au niveau des communes. Il n'est pas diffusé ; pour se le procurer, il faut s'adresser au cabinet. Une synthèse de cette méthodologie est toutefois décrite dans un article de la revue des Echos du Logement datée du mois d'août 2015 (M Lelubre, E Lemaire, S. Cassilde, 2015).

L'enquête menée en seconde phase de l'étude a permis de confirmer ou d'infirmer la vacance effective du logement et de relever diverses variables considérées comme potentiellement explicatives de cette vacance. La faible part de logements vacants potentiels dont la vacance a pu être confirmée s'explique par un grand nombre de logements déclarés en travaux, mais aussi sans doute en partie par des réponses erronées des personnes interrogées. Les enquêtés ont en effet souvent dû être rassurés quant aux conséquences fiscales de l'aveu de la vacance de leur bien tandis que certains ont sans doute nié cette vacance par crainte de taxation.

4.2.12 Cadastre du logement public SLSP fourni par la Société Wallonne du Logement (SWL) et les Sociétés de Logement de Service Public (SLSP)⁴⁷

Coordonnant le développement et la gestion locative d'un parc de 101.000 logements publics, la SWL est le principal opérateur du logement public en Wallonie. En tant qu'organisme d'intérêt public, elle assure pour le compte du Gouvernement wallon la tutelle, le conseil et l'assistance des 64 Sociétés de Logement de Service Public (SLSP), acteurs de la politique du logement implantés au niveau communal.

Pour le logement des SLSP, il existe une base de données centralisée à la SWL qui permet la gestion des candidatures. Les données sont collectées annuellement, pour le mois de mars (renouvellement des contrats entre le 1/01 et le 15/02). Cette base de données contient des informations quant au type de logement (maison, appartement), au nombre de chambres et au statut d'occupation (étudiant, transit...).

La SWL est chargée d'assurer la mise en œuvre et la tenue du cadastre des logements gérés par les sociétés de logement de service public, conformément à l'article 88, 8° du Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable. Cet inventaire est le premier pas organisé par les autorités régionales pour la constitution d'un cadastre complet du foncier public. Il ne concerne pas les logements publics dépendant des CPAS, des communes ou des Agences Immobilières Sociales (AIS).

⁴⁷ Source : <http://www.swl.be/>

Le cadastre du logement public est à entendre au sens d'un registre plutôt que d'un réel cadastre. Il ne fait pas intervenir de géomètres pour des remesurages. Il établit une connaissance pointue de chaque logement : ses composants (notamment le nombre et la taille des chambres, qui permettent d'apprécier à quel type de ménage le logement convient), ses équipements (chauffage, ventilation, ascenseurs...) et toutes les informations relatives aux aspects légaux de la construction (salubrité, amiante, électricité, ascenseurs...). Le détail des données relevées a été établi par le CEHD.

Le cadastre constitue un outil prévisionnel interne de planification des travaux, permettant leur budgétisation à court, moyen et long termes et la détermination de priorités d'action. Il offrira également une base de référence pour le calcul du loyer.

La collecte d'informations est organisée au niveau des SLSP, au sein de chacune desquelles un référent a été désigné. Les informations sont encodées, via les applications IN SITU (localisation) et ABYLA (caractérisation), dans une base de données située sur un serveur hébergé à la SWL, laquelle a ainsi accès en continu à l'information la plus récente disponible. Les logements sont encodés avec leur adresse, de sorte qu'une information spatialement désagrégée est accessible.

Selon les informations récoltées⁴⁸, les données recueillies relatives à l'état des biens ne sont pas répercutées vers le cadastre AGDP ; la mise à jour du contenu de la matrice cadastrale n'est donc pas assurée au niveau fédéral. Les communes n'ont pas accès à la base de données, réservée à la gestion patrimoniale en interne aux SLSP.

A ce jour, M. Welter de la Cellule Cadastre de la SWL estime que le cadastre est complet à 75-80 %. Il devrait être finalisé en juin 2015.

4.2.13 Prêts accordés par le Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie (FLW)

Le FLW est une société coopérative à responsabilité limitée qui poursuit trois missions reconnues d'utilité publique par le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable :

- fournir aux familles nombreuses la possibilité d'obtenir un logement par l'octroi de crédits hypothécaires sociaux ainsi que des prêts améliorant les performances énergétiques des logements ;
- donner aux familles nombreuses à faibles revenus les moyens de prendre un logement en location ;
- conseiller, contrôler, coordonner et financer les organismes de logement à finalité sociale (agences immobilières sociales, associations de promotion du logement et régies des quartiers)⁴⁹.

Les données disponibles via le FLW ont trait aux prêts hypothécaires ordinaires, intergénérationnels, écoprêts, écopacks, prêts et subventions aux bailleurs et aides locatives (bâtiments rénovés). Le relevé opéré par le CEHD détaille ces données (http://www.cehd-data.be/index_data_regional.html).

4.2.14 Logements mis en location par les Agences Immobilières Sociales (AIS)

Une agence immobilière sociale (AIS) est une association qui agit comme intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et les locataires à la recherche d'un logement en vue de favoriser la mise à disposition d'immeubles issus du parc tant privé que public. Les missions des AIS sont régies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013.

⁴⁸ Source : Madame Nathalie Gerday, SLSP « Foyer de la région de Fléron »

⁴⁹ <http://www.flw.be/>

Le parc mis en location par les trente AIS wallonnes concerne plus de 4.000 logements.

Les données relatives aux AIS sont collectées annuellement dans le cadre de leur rapport d'activité. Elles sont ensuite consolidées par le Fonds du Logement Wallon des Familles Nombreuses de Wallonie (FLW). Elles donnent lieu à une publication statistique à l'échelle communale (voir ci-après). S'agissant de logements privés, la législation relative au respect de la vie privée s'applique et limite l'accès aux données désagrégées.

4.2.15 Prêts accordés par la Société Wallonne du Crédit Social

La Société Wallonne du Crédit Social dispose de données relatives aux prêts hypothécaires et aux écopacks. Le détail des données, réservées à l'usage interne de la Société, est fourni dans l'inventaire des données logement établi par le CEHD.

Pour les prêts hypothécaires, ces données ne semblent pas localiser le bien visé de manière plus précise par son adresse ; seul le code postal de la commune où il se situe est précisé. Néanmoins, il est précisé si le bien se situe en zone de (forte) pression immobilière, de forte pression foncière, d'initiative privilégiée, protégée en matière d'urbanisme, de règlement sur les bâtisses en site rural, de conservation/protection du patrimoine, de rénovation urbaine ou enfin de zone franche urbaine.

Les données relatives aux écopacks ne localisent pas plus précisément le bâtiment concerné que celles des prêts, mais elles apportent des spécifications détaillées quant aux travaux entrepris : isolation thermique, châssis, ventilation, chauffage...

4.2.15.1 Données « Site à réaménager » (SAR)

Selon l'article 167 du CWATUPE, un site à réaménager est un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers à l'origine destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé. En d'autres termes, les sites à réaménager (SAR) représentent des anciens sites d'activités économiques, sociales, sportives, culturelles... qui aujourd'hui sont dégradés et/ou abandonnés. La nature des activités jadis présentes en leur sein peut être primaire (agriculture), secondaire (industrie) ou tertiaire (services).

Le périmètre d'un SAR peut comprendre un ou plusieurs biens immobiliers désaffectés, mais peut également inclure une partie des biens immobiliers encore affectés à une activité, à la condition que le réaménagement du site permette la poursuite de cette activité.

La Wallonie présente bon nombre de sites désaffectés, pour lesquels une reconversion apporterait une plus-value au niveau de l'attractivité locale et régionale. Même s'ils ont souvent un impact négatif sur la ville et le paysage, ils constituent une ressource importante pour la reconstruction de la ville sur la ville, en raison de leur taille et de leur localisation à proximité des pôles urbains. Leur état d'abandon est contraire aux principes actuels d'aménagement du territoire qui préconisent un retour des activités économiques, compatibles avec l'habitat, à proximité des centres villes et un usage plus parcimonieux du sol.

a) L'origine des sites à réaménager :

Suite à la désindustrialisation des bassins économiques traditionnels dans les années '70 et '80 en Wallonie, un premier outil d'intervention, nommé SAED, a été introduit pour traiter les sites d'activités économiques désaffectés en Wallonie.

Afin d'augmenter l'efficacité du processus de reconversion, un nouveau concept (SAR) a été adopté en 2006. Celui-ci s'étend à une plus large gamme de sites, notamment à ceux ayant connu des activités sociales (écoles, hôpitaux, etc.), des installations sportives ou culturelles

(théâtres, cinémas, etc.) ou des infrastructures ou équipements publics (chemins de fer, centrales électriques, services de pompiers, etc.).

b) Inventaire des sites à réaménager en Wallonie :

En 2014, a eu lieu une nouvelle actualisation de l'inventaire des sites à réaménager. En effet, un premier inventaire a été réalisé à la fin des années 1970 et début 1980 par les intercommunales d'aménagement du territoire et de développement économique et par l'Université de Liège. Dans les années 1990, cet inventaire (des SAED à l'époque) a été actualisé par les intercommunales et par l'Université de Liège (SEGEFA). Ensuite, en 2001, la DAO en collaboration avec la SPAQuE et les communes wallonnes a réalisé un nouvel inventaire, portant désormais sur les SAR. En 2014, le consortium Lepur ULg – CONVERTO – WALPHOT a effectué une actualisation de cet inventaire suivie par une valorisation de cette base de données qui a pu mettre en avant les problématiques actuelles en Wallonie de ce point de vue.

Afin d'arriver à une appréciation multicritères, la base de données a été structurée en plusieurs tables/catégories correspondant à des thèmes différents : ISA (Sites à réaménager), IRA (Reconvention effectuée), IVA (Potentiel de reconversion), IPA (Projet), IBA (Bâtiments), IAA (Activités antérieures et actuelles), IGA (Déchets/Impact sol), ITA (Investigation pollution). L'objectif de cette division a été d'améliorer la cohérence des données, de valoriser la plus-value des visites de terrain, d'optimiser la collecte des données et de tendre vers une homogénéisation de la précision des données sur l'ensemble du territoire wallon.

A un même SAR (donc périmètre ISA) peuvent correspondre une ou plusieurs tables et donc périmètres (IBA, IAA, IGA, IPA, ITA, IRA, IVA). Toutes ces tables sont associées à des polygones géoréférencés (à l'exception des IGA qui correspondent à des objets ponctuels et des ITA dont la table n'est pas spatialisée). Chaque table comporte un certain nombre de champs (variables), toutes reliées entre elles par un identifiant unique.

La base de données se compose de plusieurs types de SAR, comme par exemple les nouveaux SAR (les sites détectés pendant l'actualisation de l'inventaire en 2014), les SAR maintenus (les sites qui se trouvaient déjà dans les versions antérieures de l'inventaire et qui restent en totalité ou en partie SAR) et les Non-SAR (c'est-à-dire les anciens SAR qui ne correspondent plus à la définition de SAR parce qu'ils ont été assainis et/ou réoccupés).

Les diverses données présentes dans l'inventaire ont été obtenues, le plus souvent, au cours de visites sur le terrain et auprès des communes. Vu la complexité de la base de données SAR, nous avons retenu uniquement quelques exemples de types de données, qui peuvent être observés dans le tableau 7.

Le but principal de cet inventaire a été de créer un instrument utile à la prise de décision concernant les sites à réaménager en Wallonie. Cette base de données SAR est actuellement utilisée au sein de la Région wallonne (DGO4 – DAO) pour effectuer des diagnostics, pour pouvoir proposer des sites au Gouvernement wallon, aux Intercommunales de Développement Economique, aux investisseurs et promoteurs privés, etc.

L'inventaire présente une autre distinction en ce qui concerne les SAR. Cette distinction est opérée entre les SAR de fait (tout site d'ancienne activité à l'abandon) et les SAR de droit (qui impliquent la reconnaissance d'un périmètre opérationnel officiel de la part de la Région wallonne au travers d'un arrêté). Cela facilite, dans certaines conditions, l'octroi des financements régionaux pour la reconversion de certains SAR. Cette procédure « SAR de droit » permet aussi au promoteur de pouvoir déroger à l'affectation fixée par le plan de secteur.

Champs	Description de la donnée
ID	Identifiant unique du site (contiens aussi code INS)
Nom	Nom du SAR permettant une identification univoque par l'ensemble des acteurs. Il doit comporter le type d'activité et le nom du site
Adresse	Adresse de l'entrée principale du site
MAJ	Type d'actualisation du SAR (nouveau/maintenu/redevenant/disparu)
Date	Date à laquelle a été effectuée la dernière mise à jour
Documentation (oui/non)	Ensemble des documents utiles sur le SAR
Photos	Photographies de l'ensemble du site
Procédures (oui/non)	Liste des procédures juridiques en cours sur le SAR
Description	Description succincte du SAR, de son ressenti et des Activités actuelles et historiques (résumé)
Relief (1 plat – 4 très accidenté)	Description de l'aspect accidenté du terrain
Entretien (1 bien entretenu – 3 non entretenu)	Description de l'état d'entretien du terrain
Bâtiment (nombre absolu)	Présence de bâtiments sur le terrain
Surveillance (oui, non, je ne sais pas)	Présence d'un concierge ou d'un organisme de sécurité
Access illicite véhicule (oui/non)	Existence d'un accès pour véhicule particulier
Access illicite piéton (oui/non)	Existence d'un accès à pied
Risques (oui/non)	Existence de risque vis-à-vis des personnes pénétrant au sein du SAR
Pollution surface (oui/non)	Existence de traces de pollution de surface
Investigation pollution (oui/non)	Existence d'études relatives au risque de pollution du SAR
Vandalisme (oui/non)	Existence de traces de vandalisme
Dégradation enceinte (oui/non)	Evaluation du niveau de dégradation de l'enceinte du SAR
Ecran végétal (oui/non)	Présence d'un écran végétal isolant le SAR de son environnement
Activités actuelles	Présence d'activités sur le SAR
Environnement	Caractérisation de l'environnement proche du SAR
Nuisances visuelles	Qualification des nuisances visuelles causées par le site depuis l'espace public
Sécurité publique	Existence de risque d'incendie, d'éboulement, d'explosion, d'instabilité pouvant avoir un impact sur l'espace public environnant
Qualité paysage	Appréciation de la qualité paysagère du SAR

Tableau 7 : exemples de données contenues dans l'inventaire SAR 2014 (table ISA)

Au niveau de la disponibilité de ces données, il faut savoir que uniquement les SAR de droit sont disponibles en format numérique pour tout le territoire wallon et peuvent être utilisés gratuitement à des fins non commerciales (téléchargeables depuis le géoportail de la Région Wallonne). Afin d'obtenir des données concernant les SAR de fait, une autorisation doit être demandée à la DGO4, DAO.

4.3 DONNEES FONCIERES AGREGÉES

4.3.1 Statistiques régionales en matières de permis

Ces statistiques sont une publication de la Direction géomatique de la DATU – DGO4.

Elles détaillent les permis d'urbanisme, permis uniques, permis de lotir et d'urbanisation, déclarations urbanistiques préalables, recours, divisions notariales, CU1 et CU2 introduits dans les directions extérieures de la DGO4. Les seuls tableaux détaillés à l'échelle communale concernent les avis du fonctionnaire-délégué : nombre et pourcentage du type d'avis émis par le Fonctionnaire-délégué par directions extérieures et par Communes - dossiers UAP et UDC dérogoires [du 01/01/2014 au 30/06/2014].

Le détail des données publiées est fourni en annexe IV du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

4.3.2 Statistiques foncières à l'échelle des quartiers établies dans le cadre de CYTISE

CYTISE est une base de données interactive couvrant un large spectre de thèmes démographiques et socio-économiques. Reprise par l'IWEPS, cette base de données a été conçue comme outil scientifique d'aide à la prise de décision. Les données utilisées sont celles de la DGStatistique et les données internes de l'IWEPS.

L'intérêt principal de CYTISE est de proposer des indicateurs à une échelle plus fine que la commune, en raison des constats suivants :

- la diversité socio-démographique est sensiblement plus importante à l'intérieur d'une même commune (urbaine ou rurale) qu'entre deux communes voisines et/ou de même type ;
- une part importante des migrations s'effectue sur de très courtes distances, à l'intérieur même des communes ;
- il est utile de pouvoir examiner, au-delà de l'état général d'une commune, celui de ses différentes composantes.

Ce type d'approche fut développé dans un souci d'aide à la gestion locale, d'abord dans le cadre de schémas de structure communaux. Les premiers aboutissements ont été la réalisation des deux atlas géostatistiques, relatifs respectivement aux Villes de Namur et de Charleroi. Ces deux atlas furent les prémices de la « dimension quartier de CYTISE »⁵⁰.

Le découpage spatial de la commune en « quartiers » a été mené par la CPDT (CPDT, 2005). Il définit l'unité spatiale optimale permettant une analyse de la situation sociodémographique au niveau infra-communal. Le détail méthodologique de ce découpage est accessible via le lien suivant : <http://cytisequartiers.cytise.be/Quartiers.asp>. Au final, la Wallonie est découpée en 2945 quartiers, soit en moyenne 11 quartiers par commune (pour 42 secteurs statistiques en moyenne). Ces quartiers sont obtenus par agrégation de secteurs statistiques.

Les indicateurs proposés sont, à l'échelle de la commune, pour le logement :

- commodités et ancienneté des logements,
- superficie et nombre de chambres des logements,
- statut d'occupation et type des logements,
- immobilier – foncier : nombre de maisons, d'appartements, de villas, de terrains et valeurs moyennes de chaque type de biens (au m² pour les terrains),
- permis de bâtir.

⁵⁰ <http://www.cytise.be>

Parmi les statistiques univariées, les éléments suivants sont calculables :

- superficie moyenne par habitant,
- valeurs moyennes des maisons / appartements et studios / autres bâtiments,
- prix moyen du m² à bâtir,
- proportion de rénovations,
- proportion de permis de bâtir,
- densité de permis de nouvelles constructions.

L'occupation du sol est détaillée en valeur absolue et en valeur relative pour les catégories suivantes :

- habitations,
- autres bâtiments,
- terres agricoles, pâtures, prés,
- jardins, parcs, vergers,
- bois,
- chemins cadastrés,
- superficie cadastrée,
- superficie totale.

A l'échelle des quartiers, les données du recensement de 2001 pour le logement sont exploitées au travers des indicateurs suivants :

- statut de propriété :
 - o proportion de logements occupés par le propriétaire,
 - o proportion de logements mis en location.
- type de logement :
 - o proportion de logements sociaux,
 - o proportion de maisons séparées (4 façades),
 - o proportion de maisons jumelées (3 façades),
 - o proportion de maisons mitoyennes (2 façades),
 - o proportion d'appartements,
 - o proportion d'autres types de logements.
- taille du logement :
 - o nombre moyen de pièces par logement,
 - o proportion de petits logements (moins de 55 m²),
 - o proportion de grands logements (plus de 105 m²),
 - o proportion de logements de taille moyenne (entre 55 et 105 m²).
- ancienneté du logement :
 - o proportion de logements construits selon l'ancienneté (<1919, 1919-1945, 1945-1970, 1970-1991, >1991),
 - o proportion de logements transformés depuis 1991.
- équipement du logement :
 - o indice de confort des logements,
 - o proportion de logements équipés du chauffage central,
 - o proportion de logements équipés de doubles vitrages,
 - o proportion de logements disposant de 2 salles de bains ou plus,
 - o proportion de logements disposant d'une connexion internet,
 - o proportion de logements disposant d'un jardin.

4.3.3 Indicateurs à dimension foncière publiés sur WalStat par l'IWEPS

WalStat, est un portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie. Il diffuse des statistiques produites par le SPW, les Organismes d'Intérêt Public (dont l'IWEPS) et d'autres organismes publics régionaux ou fédéraux. L'objectif poursuivi par WalStat est de rassembler, au même endroit, des indicateurs clés au niveau local sur la Wallonie en collaboration avec les autres services publics. Ces indicateurs sont publiés à l'échelle de la commune.

- Indicateurs liés à l'utilisation du sol, issu de la base de données du cadastre :
 - o part de superficie artificialisée,
 - o part de superficie résidentielle,
 - o part des terres agricoles,
 - o superficie résidentielle par habitant,
 - o part des terres agricoles.
- Indicateurs liés à l'affectation du sol, basés sur le plan de secteur :
 - o part de la superficie communale affectée à l'habitat,
 - o taux d'offre foncière potentielle en zones d'habitat au plan de secteur⁵¹.
- Prix moyen du terrain à bâtir, sur base des données de la DGStatistique.
- Indicateurs communaux sur les logements et bâtiments basés sur la statistique cadastrale du parc de bâtiments de la DGStatistique :
 - o part des bâtiments érigés après 1981,
 - o part des appartements parmi les logements.
- Indicateurs communaux sur les permis accordés, sur base des données de la DGSIE :
 - o part des appartements parmi les logements autorisés (nouvelles constructions),
 - o part des logements autorisés en rénovation par rapport au total de logements autorisés.
- Logement public SLSP, d'après les données de la SWL :
 - o part des ménages de la commune vivant dans un logement public SLSP,
 - o part des logements publics SLSP inoccupés (non loués, non louables).
- Nombre de logements loués via une AIS, d'après les données de la FLW.
- Nombre de candidatures à un logement social SLSP d'après les données de la SWL.
Les données sur les candidatures sociales sont encodées au jour le jour par les SLSP. Pour le calcul de cet indicateur, les données sont demandées une fois par an.
- Nombre de sites à réaménager.
Les données proviennent de la DGO4, DATU, mais sont transmises à l'IWEPS par la DGO3 qui est partenaire de la DGO4 pour l'inventaire de ces sites et prend en charge le rapportage demandé par l'Europe. Les données actuelles sont relatives à 2012.
- Nombre de sites potentiellement les plus pollués et traités par la SPAQUE.
Les données proviennent de la Société Publique d'Aide à la Qualité de l'Environnement (SPAQuE), qui les valide avant publication. Elles ont été transmises à l'IWEPS par la DGO3 en vertu d'un accord de principe entre la DGO3 et la SPAQuE. Les données sont disponibles par ailleurs dans le Tableau de bord annuel de l'environnement wallon.

4.3.4 Statistiques agricoles

La DGO3 publie sur son portail internet, au sein de l'Atlas de l'agriculture et de la ruralité, différentes statistiques. Plusieurs indicateurs sont cartographiés à l'échelle communale.

Outre des cartographies détaillant le cheptel et les cultures, la dimension foncière est abordée au travers des indicateurs suivants :

⁵¹ Une note méthodologique relative à la mesure du taux d'offre foncière est disponible via le lien suivant : <http://www.iweps.be/terrains-non-urbanises-en-zones-urbanisables>

- SAU (VA et %) par commune selon trois sources : COSW, parcellaire agricole, recensement agricole
- Mode de faire valoir de la SAU
- Taille des exploitations (seuils de 5, 20, 50 et 100 ha)
- Typologie des communes selon les productions
- Nombre et pourcentage d'exploitants de plus de 55 ans
- Pourcentage d'exploitations à temps plein
- Nombre d'exploitations par ha de SAU
- Nombre d'exploitations de la commune selon le parcellaire agricole et selon le recensement agricole
- Grandes affectations du sol (cultures, prairies, vergers) par rapport à la SAU et par rapport à la superficie communale (aussi terrains artificialisés et forêts dans ce cas)
- Superficie moyenne des parcelles agricoles en cultures et en prairies

On relève la disponibilité d'indicateurs de superficie selon trois sources différentes : la COSW, le parcellaire agricole et le recensement agricole. Les valeurs obtenues diffèrent selon la source utilisée, il convient d'être particulièrement attentif aux caractéristiques précises recherchées.

4.3.5 Statistiques sur l'occupation du sol

Le suivi de la consommation foncière est utile entre autres pour vérifier le respect des objectifs politiques tels que définis par le SDER.

4.3.5.1 Les fiches d'utilisation du sol par commune

Les données d'utilisation du sol reprises dans les fiches communales permettent d'approcher la réalité du terrain (situation de fait), qui est ensuite croisée avec les affectations définies au plan de secteur (situation de droit).

Les données utilisées dans le cadre de l'analyse sont :

- l'utilisation du sol : couplage de la matrice cadastrale (SPFF/ AGDP, 2008) avec le PLI V07 (SPW/DGO4, 2008) ;
- le plan de secteur : version vectorielle du 01/02/2008 (SPW/ DGO4).

Ces fiches sont également accompagnées d'un extrait cartographique constitué :

- d'une carte imprimable, qui illustre les principales catégories d'utilisation du sol au 1er janvier 2008.
- d'une carte interactive, qui permet, grâce à un système de calque en Adobe Reader (format pdf), l'affichage successif des couches de l'utilisation du sol, du plan de secteur ou de l'orthophotoplan.

4.3.5.2 Productions statistiques de l'IWEPS

Dans le cadre de l'Observatoire du Développement Territorial (ODT) qu'il pilote, l'IWEPS a notamment pour mission la production de cartographies de l'utilisation du sol sur base des natures cadastrales. Cette information est utile pour suivre l'évolution de l'urbanisation. Seules les statistiques sont publiées. Une carte d'utilisation du sol est proposée sur le site de la CPDT (données de 2008), basée sur la même nomenclature que celle utilisée par l'IWEPS pour les calculs statistiques. Pour la publication des indicateurs clés de l'environnement, la DGO3 utilise également la même nomenclature.

Les données « nature » du cadastre mixent des descriptions d'usage et d'occupation, ce qui limite leurs possibilités d'utilisation. Une limite de ces analyses est que les données utilisées étant celles du cadastre, il n'y a par définition pas d'information relative à l'espace non cadastré, qui peut correspondre aux infrastructures de transport et leurs espaces associés (par exemple les ronds-points), aux cours d'eau... La connaissance exacte de ce qui est artificialisé en Wallonie est entravée par cette caractéristique de l'information disponible. Le PICC pourrait aider à préciser ce qu'il en est à ce niveau.

En termes de consommation foncière, l'IWEPS publie en ligne des indicateurs tels que la superficie résidentielle par année et son évolution, la superficie pour les activités économiques..., le tout basé sur le cadastre. Ce qui est considéré comme urbanisé est la parcelle dans son ensemble, pas uniquement l'emprise du bâtiment. L'IWEPS ne publie pas la carte, seulement les statistiques. La dispersion (étalement urbain) est également approchée par ces deux composantes : le positionnement dans la ressource foncière (localisation) et la consommation de foncier.

4.3.6 Mesure du potentiel foncier par l'IWEPS

Une autre mission de l'ODT est la mesure du potentiel foncier sur la région à travers la production d'une géodonnée faisant état des terrains non-urbanisés en zones urbanisables. La méthodologie du potentiel foncier, qui est décrite sur le site de l'IWEPS, résulte du croisement entre le plan cadastral – dont le couplage avec la matrice cadastrale permet de ne sélectionner que les parcelles dont la nature spécifiée est non artificialisée – et le plan de secteur sur l'ensemble de la région wallonne. Il est ainsi possible d'identifier les parcelles non bâties en zone urbanisable. Il s'agit de l'identification du potentiel foncier brut. La géodonnée concernant les zones d'habitat du plan de secteur est visualisable sur WalOnMap et peut être obtenue via le géoportail de la Wallonie. sous condition de souscrire à une licence d'utilisation. Rapportée à l'échelle de la commune, l'information prend la forme d'un indicateur appelé taux d'offre foncière potentielle (disponible sur WalStat).

4.3.6.1 Utilisation de la donnée

L'utilisation est avant tout stratégique. La géodonnée est actualisée annuellement. Elle permet notamment de mettre en avant les communes où les gisements fonciers brutes sont rares. Concrètement, l'information est utilisée dans le cadre des études internes, par exemple dans le cadre de l'étude sur les perspectives de population et de sa répartition spatiale.

Les utilisateurs extérieurs identifiés sont :

- au niveau de la DGO4, la direction de l'aménagement local qui gère notamment les Schémas de structure et les PCA,
- la CPDT, dans le cadre de recherches telles que les recherches « quartiers nouveaux » et « plan de secteur durable »,
- les bureaux d'études, lors de la conception des Schémas de structures, PCM et autres documents de planification,
- les communes, dans le cadre de l'élaboration des RUE, sont tenues d'évaluer leur potentiel foncier pour savoir s'il est utile d'établir un nouveau périmètre ZACC ou non sur leur territoire,
- les provinces,
- le Cabinet Di Antonio
- la presse (plusieurs articles sont parus).

4.3.6.2 *Limites et pistes améliorations*

Les limites et les pistes d'amélioration de la géodonnée, qui sont également précisées dans une note méthodologique sur le site de l'IWEPS et WalStat, font état de plusieurs points. Précisons toutefois que, dans son programme actuel, l'IWEPS n'essaie pas d'aller plus loin dans la définition du potentiel foncier. Comme l'IWEPS fonctionne avec les demandes du Gouvernement et des autres acteurs publics, y compris des communes, il ne peut pas prévoir sur quoi l'accent sera porté à l'avenir. Des priorités doivent souvent être établies entre les différentes demandes reçues.

L'information du potentiel foncier tel qu'il est calculé par l'IWEPS reste une estimation brute qu'il faut prendre au sens théorique. Les données utilisées – plan de secteur et plan cadastral complété de quelques attributs de la matrice – entraînent tantôt une surestimation tantôt une sous-estimation du potentiel réel :

- La méthodologie n'exclut pas les terrains soumis aux contraintes physiques et aux risques naturels. Ainsi des zones considérées comme potentielles peuvent en réalité être interdites à l'urbanisation pour cause d'aléas naturels.
- Le fait que le plan de secteur ne repose pas sur le plan cadastral pose également un problème de surestimation du potentiel (parcelles dont une partie trop réduite est incluse dans la zone urbanisable, et qui ne sont en conséquence pas constructibles).
- L'identification des parcelles présentant un potentiel s'effectue au regard de leur nature artificialisée inscrite au cadastre. Des parcelles artificialisées mais urbanisables telles que des SAR ne peuvent être identifiées par cette méthode, ce qui entraîne une sous-estimation du potentiel.
- De même, la méthode actuelle ne peut identifier les parcelles sous-urbanisées, pourtant susceptibles de faire l'objet d'un gisement foncier potentiel. Pour identifier le potentiel des parcelles faiblement urbanisées, l'idée de calculer le rapport entre la surface du bâti et l'aire de la parcelle, puis d'établir un seuil minimum (ex 1%) à partir duquel la parcelle est considérée comme sous-exploitée, a été bien accueillie. Sur cette question, la méthodologie développée en Flandre et imposée aux communes (Heyvaert) mériterait d'être évaluée.
- A l'inverse, la méthode peut conduire à considérer comme urbanisables des parcelles non artificialisées localisées en intérieur d'ilots, enclavées, qui ne pourront pas être urbanisées dans les faits.

Si les développements méthodologiques pour l'évaluation du potentiel foncier ne sont pas à l'ordre du jour pour 2015 au sein de l'IWEPS, il est envisagé ultérieurement d'étudier la faisabilité :

- d'intégrer les informations de la base de données SAR 2015-05,
- de mettre en évidence le potentiel foncier public – à entendre au sens large –,
- de prendre en compte les RUE sur ZACC,
- de prendre en compte la refonte du CWATUPE et de la définition du zonage du plan de secteur.

Pour affiner l'analyse du potentiel foncier, il est judicieux d'intégrer d'autres informations comme les données sur les périmètres environnementaux et celles sur la qualité agronomique des sols. Ce sont les informations de ce type qui ont par exemple été intégrées dans la recherche « plan de secteur durable ». La question de la pondération des critères – afin de hiérarchiser les terrains potentiels – a également fait l'objet de discussions dans cette recherche. La mise à disposition des couches relatives aux critères pour hiérarchiser les terrains pourrait être utile à de nombreux acteurs du Développement Territorial.

4.3.7 Analyse du renouvellement urbain

Dans le cadre du projet de SDER soumis à enquête publique à la fin de la législature précédente et n'ayant pas abouti, un objectif était de promouvoir la reconstruction de la ville sur la ville. Un objectif quantitatif était qu'au moins 25 % de la demande en logement soit rencontrée par des opérations sur le bâti ancien (soit par une rénovation, soit par une démolition/reconstruction). Cet objectif correspond au taux actuel mesuré par l'IWEPS et par la CPDT (CREAT-UCL). Dans ce cadre, le WP18⁵² de l'IWEPS étudie l'intérêt de disposer des données fédérales relatives aux permis de bâtir produites par l'AGDP pour évaluer la reconstruction de la ville sur la ville. En effet, la qualité de la base de données relatives aux permis pourrait pallier au manque d'exhaustivité du cadastre fédéral pour mener ce type d'analyse.

Pour mener cette étude, l'IWEPS a obtenu des données fédérales détaillées relatives aux permis de la part de la Direction Générale Statistique. Sur base de ces données, l'IWEPS constate qu'il n'est pas possible d'estimer l'ampleur des logements créés soit par la transformation d'immeubles à vocation non résidentielles en immeubles à vocation résidentielle, soit par démolition/reconstruction, soit par la création sur des parcelles non bâties ou sur des parties de parcelles bâties ayant fait l'objet d'une subdivision (opération de type BIMBY – *Build in my backyard*). Une des raisons est que les données transmises par la DGS n'incluent ni le Capakey (identifiant parcellaire unique), ni l'adresse du bien concerné par le permis. Seule la commune de localisation des travaux est demandée. En d'autres termes, il n'est pas possible de localiser précisément les permis sur le territoire, et notamment de savoir s'ils ont lieu dans l'enveloppe urbaine ou non. Localiser l'information aurait permis d'aller plus loin dans les analyses. Cette situation renforce l'idée d'avoir un encodage exhaustif des permis au niveau de la région, ou de pouvoir disposer des données relatives au permis directement de la part de l'AGDP. Cette dernière solution semble plus pratique, car elle évite un double encodage. Les solutions informatiques récemment en place, à l'image de l'application STIPAD et DER (voir point 6.3.3), laissent penser qu'un accès à cette donnée des pouvoirs publics fédéraux ne pose pas de problème majeur d'un point de vue technique. Il serait intéressant de soumettre une demande à la SCIP dans le but de les obtenir.

Pour la reconstruction de la ville sur la ville, l'IWEPS a mené une approche quantitative. Il n'y a pas encore de collaboration avec le CEHD pour compléter celle-ci d'une approche qualitative, car la désagrégation spatiale possible pour les données d'enquête reste très faible. L'enquête qualité de l'habitat (EQH) représente 6.000 enquêtes pour le territoire régional. Elle a pour objectif de fournir aux autorités régionales une vue générale de la situation. A ce sujet, on peut cependant déplorer la disparition de l'enquête socio-économique qui a fait perdre une source importante de données relatives aux caractéristiques des logements.

5. L'INFORMATION FONCIERE PRODUITE AU SEIN DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES

5.1 CONTEXTE

Les données produites par les communes ont été examinées par A. Erniquin dans le cadre de son mémoire présenté en 2013. Voici quelques-unes de ses observations :

⁵² <http://www.iweps.be/sites/default/files/wp18.pdf>

- L'acquisition primaire de données géographiques est onéreuse et nécessite de faire appel à des professionnels. De ce fait, les administrations locales n'ont pas les moyens de réaliser ce genre de campagne.
- La cartographie volontaire peut depuis quelques années constituer un atout pour les collectivités locales. Le mémoire montre qu'une commune sur deux envisage de créer des campagnes d'acquisition de données spatialisées sur le territoire de la commune en collaboration avec ses habitants. Les types de projets les plus cités à cet égard concernent le relevé des sentiers de randonnées, les projets de relevés d'infrastructures techniques et les projets dans le cadre de la mise en œuvre d'outils d'aménagement stratégique.
- Selon les termes de la Directive INSPIRE, dans le cas où l'autorité publique est une commune et qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose la collecte ou la diffusion des données (article 4-6), cette autorité n'est pas considérée comme devant suivre les objectifs de la directive. Cet article limite de façon importante l'impact de la directive sur les communes et leurs groupements, peu de textes leur imposant la collecte ou la diffusion de données entrant dans le champ des 34 thèmes de la directive. A ce jour, les seules données concernées sont les adresses et les documents d'urbanisme.
- Les communes ayant acquis des données pourraient les partager avec les services régionaux. Cependant, elles font état d'une absence de demande de la part de la Région, d'un manque de contact avec la Région ainsi que de l'absence de nécessité de ce partage.

5.2 PERMIS

5.2.1 Registre des permis

Les communes, qui délivrent la plupart des permis d'urbanisme, sont tenues de communiquer cette information à l'administration fédérale (AGDP) par une législation datant de 1866 (arrêté royal pour la conservation du cadastre). L'information, connue sous le nom de « liste 220 », était jusqu'à récemment transmise sous format papier. Depuis la mise en service par le SPF de l'application URBAIN, l'échange peut désormais s'opérer sous forme électronique (voir point 7.3.1). Le détail des informations disponibles est fourni en annexe II du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

En matière de vieux lotissements (permis de lotir), on constate des discordances entre les informations dont les communes disposent dans leurs registres et celles dont dispose la DGO4. De nombreux documents ont par exemple été perdus lors de la fusion des communes. Si une des deux administrations possède un document qu'elle considère comme valable (ayant fait l'objet d'une délivrance de permis en bonne et due forme), cette source est utilisée.

5.2.2 Registre des charges d'urbanisme

Le pouvoir délivrant un permis d'urbanisme est autorisé, via l'article 128 du CWATUPE, à imposer des charges d'urbanisme. Les charges d'urbanisme peuvent constituer pour les autorités publiques un moyen de capter les plus-values lors de la réalisation de projets, au bénéfice de la collectivité.

Le rapport « Politique foncière » (CPDT, 2011) suggère la tenue d'un registre de ces charges, visant :

- à assurer le report efficient sur le demandeur du permis des coûts imposés aux autorités locales suite à son initiative,
- à parvenir à une certaine équité de traitement entre les différents demandeurs de permis,
- à suivre les questions liées à l'urbanisme.

Néanmoins, il ne semble pas que les communes mettent en œuvre de tels registres. Les charges d'urbanisme imposées ne sont accessibles que par les dossiers des divers permis. Les pratiques de la commune d'Engis en matière de charges d'urbanisme illustrent ces propos. La commune d'Engis a recouru aux charges d'urbanisme, notamment par rapport à des contraintes de mobilité, de qualité de vie par quartier... sans que cela soit forcément en lien avec une captation de plus-value.

La commune estime elle-même l'importance des charges d'urbanisme qu'elle peut imposer, afin qu'elles soient proportionnées aux projets. Elle rencontre les demandeurs en amont du dépôt de permis afin de trouver un terrain d'entente et de faciliter ultérieurement la délivrance du permis. La commune vient par ailleurs de recourir au zonage inclusif.

Les charges d'urbanisme figurent dans les dossiers de permis, mais ne sont pas répertoriées dans un registre spécifique. L'information disponible n'inclut pas systématiquement le montant des charges si elles sont mises en œuvre par le demandeur. La commune fait seulement un contrôle de qualité. Il n'y a pas de base de données des garanties.

La commune d'Engis, propriétaire de ses ZACC, n'a jamais réalisé d'opération d'équipement d'un lotissement ou autre qui apporte une plus-value à un terrain privé. Par contre, elle impose parfois en charge d'urbanisme la réalisation d'équipements publics, mais avec une participation communale aux frais de cette réalisation. Prochainement, elle va mettre en œuvre une ZACC (propriété communale) qui est actuellement répertoriée comme terres vaines et vagues et générera ainsi une forte plus-value en mettant à disposition des terrains à bâtir équipés.

5.3 ANCRAGE COMMUNAL

Dans le cadre de l'ancrage communal logement (plan triennal), les communes ont pour mission de tenir des inventaires permanents notamment en ce qui concerne :

- les logements inoccupés,
- les terrains à bâtir,
- les bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public.

En théorie, ces inventaires doivent être transmis à l'administration régionale (DGO4, département du logement) pour que la commune puisse bénéficier des subsides régionaux pour la réalisation de ses projets.

5.3.1 Inventaire permanent des terrains à bâtir

L'identification des parcelles à bâtir non bâties (parcelles pour lesquelles il existe un permis de lotir ou un permis d'urbanisation non frappé de caducité et toutes les parcelles de terrain non bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat telle qu'elle est prévue au plan de secteur ou au plan communal d'aménagement) est une obligation inscrite dans le CWATUPE (art. 151, 2009)⁵³. Cependant, l'arrêté d'application devant préciser les modalités d'application, et en particulier la manière dont l'inventaire doit être dressé, n'est pas en vigueur. L'inventaire est toutefois exigé d'autre part par le Code du logement (article 190).

⁵³ Source : <http://www.uvcw.be/articles/33,126,43,43,830.htm>

Une analyse critique de l'utilité, de l'établissement et de la gestion d'un registre des parcelles à bâtir était déjà proposée dans le rapport CPDT de 2011 « Politique foncière » aux pages 421 à 426. Cet inventaire constitue une base indispensable pour la mise en œuvre d'une taxation par la commune, taxation possible soit sur les biens situés dans les lotissements non périmés, soit sur les terrains situés dans des zones d'habitat « suffisamment équipées ». La connaissance de cette information est évidemment un point stratégique dans l'objectif de développement d'une stratégie foncière. Sa production pourrait constituer une des missions d'un éventuel observatoire foncier.

Signalons que l'observation d'une méthodologie formalisée d'inventaire n'est pas exigée auprès des communes, aucune méthodologie ne leur étant d'ailleurs proposée. Sur ce point, les travaux antérieurs de la CPDT faisaient état de l'existence, en Région flamande, d'une note méthodologique détaillée fournie aux communes à cet égard (HEYVAERT O. sd).

5.3.2 Inventaire permanent des logements inoccupés

Depuis le 1^{er} juillet 2003, le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable prévoit qu'un logement est considéré comme inoccupé lorsque la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le gouvernement (sauf cas de force majeure). Cependant, les autorités publiques n'étaient pas en mesure d'établir un tel constat car elles ne disposaient pas de ces données de consommation. Le 20 février 2014, le Parlement wallon a voté un décret visant à modifier l'article 80, alinéa 2, 3°, du Code. Ce décret est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, soit le 19 mars 2014.

Désormais, les exploitants du service public de distribution d'eau publique et les gestionnaires de réseaux, sont tenus de transmettre à l'administration, au moins une fois par an, une liste des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité, déterminée ou estimée sur base des index disponibles pour une période d'au moins 12 mois consécutifs, est inférieure à une consommation minimale que le Gouvernement arrête. Cette liste est mise à disposition des autorités régionales. Pour garantir le respect de la vie privée, le gouvernement et les collèges des bourgmestre et échevins doivent dresser et tenir à jour la liste de ceux de leurs agents qui sont autorisés à accéder à la liste communiquée par la Région en s'engageant à respecter la confidentialité des données transmises. Le gouvernement est enfin chargé d'arrêter la manière dont les données seront traitées, en ce compris leur délai de conservation nécessaire pour la réalisation des objectifs poursuivis.

Le propriétaire ne peut désormais justifier l'inoccupation d'un logement que pour des raisons légitimes ou pour raison de force majeure ; les motifs indépendants de sa volonté ne suffisent plus.

Afin de proposer aux communes un méthodologie commune d'inventaire, le CEHD mène actuellement une étude pilote portant sur l'identification des logements vacants au sein des 15 communes de l'agglomération de Charleroi. Une journée consacrée à la thématique des logements vacants a été organisée le 12 janvier 2015 ; un compte rendu de cette journée figure dans le document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes en annexe X.

5.4 CADASTRE

5.4.1 Données relevées par les indicateurs-experts

L'arrêté royal de 1979⁵⁴ prévoit la participation de l'indicateur-expert communal à la fixation des revenus cadastraux (HERMAN P., 2013, pp. 33-34). Cet expert a aussi pour rôle d'identifier les parcelles à retenir comme référence et de mener des expertises. Les données collectées par l'indicateur-expert sont encodées au sein de l'administration communale et transmises à l'AGDP qui procède à la mise à jour de sa documentation patrimoniale.

Toutes les communes ne disposent cependant pas d'un tel expert actif sur le terrain⁵⁵ et ne souhaitent pas forcément que ce soit le cas. En effet, la mise à jour de l'information cadastrale se traduit pour certains citoyens de leur territoire par une hausse du précompte immobilier que la commune ne souhaite pas leur imposer, même si ses propres budgets en sont impactés positivement au travers des centimes additionnels.

Signalons qu'à l'initiative du Ministre Furlan, un projet d'indicateurs-experts provinciaux pour soutenir les communes et les encourager à améliorer les informations cadastrales de leur territoire a été initié (voir Encart ci-après et Chapitre 1, point 2.2).

Indicateurs-experts provinciaux

Trois provinces, celles du Luxembourg, du Hainaut et de Liège, ont répondu positivement à l'appel relatif au projet-pilote d'indicateurs-experts provinciaux. Ce projet leur permet d'engager deux personnes pour venir en appui aux administrations communales. La mission est de contribuer à la mise à jour du cadastre (encodage des nouveaux permis d'urbanisme, à la transmission des dates de fin des travaux, ainsi qu'à la campagne « maisons sans confort ») pour le compte des communes et de l'administration fiscale.

Un appel général a été lancé auprès de toutes les communes de ces provinces, et toutes celles ayant fait part de leur intérêt ont été retenues pour le projet : 18 communes au Luxembourg pour 126.000 habitants, 20 communes en Hainaut pour 340.000 habitants, et 22 communes pour 461.000 habitants. Initié début 2014, le projet-pilote devrait se terminer en juin 2015 (il semble qu'un retard ait été pris au démarrage du projet)⁵⁶.

L'examen des conventions signées entre les provinces et les communes montrent que les tâches dévolues aux indicateurs-experts provinciaux varient en fonction de l'organisation existant au sein des communes, selon qu'elles disposent déjà d'indicateurs-experts communaux et sont bien avancées dans le processus de transmission des renseignements à l'Administration du Cadastre ou qu'elles découvrent, avec ce projet-pilote, les missions qui leur sont, pourtant, légalement dévolues. Les indicateurs-experts provinciaux sont donc là soit pour mettre de l'huile dans les rouages des processus existants, soit pour mettre en place des processus⁵⁷.

⁵⁴ A.R. 10.10.1979, art. 2, par. 1er, mod. par A.R. 30.1.1980, pris en exécution du CIR en matière de fiscalité immobilière. la loi impose au bourgmestre de chaque commune de désigner "selon les nécessités, un ou plusieurs indicateurs-experts qui participent, de concert avec le représentant de l'Administration du Cadastre, à la recherche des parcelles à retenir comme références et aux expertises à effectuer"

⁵⁵ Toutes les communes sont tenues de désigner un indicateur-expert auprès de l'AGDP, mais cette obligation est parfois assurée de façon purement formelle.

⁵⁶ Source : Parlement wallon, session 2014-2015. Compte rendu avancé, séance publique de commission, Commission des pouvoirs locaux, du logement et de l'énergie, 13/11/2014, CRAC n°35.

⁵⁷ Source : Association des Provinces wallonnes (APW), 2014. Les indicateurs-experts provinciaux : le point sur le projet-pilote. Cinq à la une, mars-avril 2014, p2.

Un constat important déjà réalisé est celui de la discordance forte entre la composition effective des bâtiments et leur description au sein de la matrice cadastrale, source d'un important manque à gagner pour les autorités publiques⁵⁸.

5.4.2 Précadastration

Pour les relations avec le cadastre dans le cadre des projets de lotissements, une information est communiquée par la commune pour la précadastration.

Les géomètres travaillant pour des communes ou des provinces rencontraient jusqu'à il y a peu des restrictions d'accès au cadastre en raison de leur statut de fonctionnaire car ils n'étaient pas repris dans la liste de la Fédération des géomètres indépendants. Dans le cadre de l'instruction des demandes de permis, ces géomètres ne pouvaient pas consulter les précadastrations et donc pas examiner les enjeux liés par exemple aux servitudes dont les demandeurs ne font en général pas état. Les prestations de ces géomètres ne pouvaient pas être encodées ni venir ainsi enrichir l'information disponible. Sensibilisé par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le SPF a créé une seconde liste de numéros d'accès à CadGIS pour ces géomètres. Désormais, le problème ne devrait plus être rencontré.

5.5 LOGICIEL D'URBANISME PRIVE (CIVADIS)

CIVADIS (devenu le seul opérateur de logiciel d'urbanisme à destination des communes après la fusion de Stesud et ADEHIS) fournit un outil/logiciel⁵⁹ d'urbanisme et de cartographie aux communes nommé « Acropole Cartographie ». Ce logiciel est notamment utilisé à Engis dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme. Il permet de produire une forme de carte d'identité à la parcelle regroupant l'ensemble des critères de décision pour l'octroi des permis. Le logiciel est basé sur le PLI pour le dessin du parcellaire. Il peut également intégrer les données du cadastre, mais cette fonction ajoute un coût supplémentaire au service proposé par CIVADIS.

Pour ce faire, la commune transmet à l'entreprise l'ensemble des données à cartographier (réseau hydrographique, plan de secteur, zones à risque, périmètre Natura 2000, cadastre, etc). Le logiciel compile ces données et les croise pour délivrer un ensemble d'informations à la parcelle. Ces dernières sont ensuite intégrées au système de gestion des permis d'urbanisme.

Le logiciel permet notamment d'établir un lien entre les informations utiles présentes dans la cartographie et les programmes de gestion de différentes demandes de permis (permis d'environnement, déclaration urbanistique, permis unifiés, déclarations environnementales, CU, renseignements de notaires, division parcellaire, etc.). Il permet également de générer des rapports, des courriers... Il intègre la législation locale (RCU...) ou régionale et peut être aussi utilisé dans le cadre de l'établissement des périmètres d'enquêtes : établissement d'un rayon d'enquête, listing des propriétaires dans ce rayon, réalisation automatique des transmis. Enfin, l'outil offre un service de traçabilité parcellaire (système d'historique des permis par parcelle) depuis 1977.

⁵⁸ Source : Association des Provinces wallonnes (APW), 2014. Cinq à la une, octobre-novembre-décembre 2014, p2.

⁵⁹ Présentation du logiciel : http://www.stesud.be/FR/fich_prod/pdf_2006/plaquette_cartographie.pdf

Le logiciel est employé dans une logique d'analyse et de gestion des demandes de permis. Il n'est pas mobilisé dans l'optique stratégique qui consisterait à examiner le potentiel disponible dans le cadre de telle ou telle politique/projet/action dans le but de territorialiser le développement de la commune. Ce n'est pas sa vocation. Or, l'outil carte d'identité à la parcelle des observatoires fonciers en France, employé dans le cadre de l'identification le gisement fonciers potentiels, présente un bon nombre de similitudes avec ce que propose le logiciel CIVADIS. Nos interlocuteurs précisent d'une part que, pour Engis, la connaissance foncière est assurée par les quelques études stratégiques *ad-hoc* élaborées (Schéma de structure, PIM, étude socio-économique susmentionnée, PCDR), et que par conséquent une telle utilisation de l'outil ne serait pas pertinente. D'autre part, il manque une dimension analytique et statistique au logiciel pour envisager de l'utiliser dans une logique stratégique et de planification. Le manque d'informations portant par exemple sur la densité de population par secteur illustre cette idée. En d'autres termes, l'outil n'est pas vraiment adapté pour cet usage.

Le gain de temps lié au regroupement des informations utiles à la prise de décision et aux multiples fonctionnalités pratiques/opérationnelles est son principal avantage. A l'époque où la commune d'Engis n'utilisait pas les services du logiciel, la compilation des couches géographiques se faisait en interne et la recherche d'information était relativement chronophage – de l'ordre d'une journée pour rassembler l'ensemble des informations sur une parcelle. Concernant l'élaboration du périmètre d'enquête, la liste des propriétaires concernés était faite à la main.

Parmi les désavantages de l'outil, on peut citer l'absence de certaines données comme la pente du terrain, un certain manque de précision géométrique, et un prix élevé. La commune d'Engis serait intéressée par la mise en place par la Région d'un outil comme celui développé par CIVADIS, mais qui soit plus accessible financièrement.

5.6 ATLAS DES CHEMINS VICINAUX

L'atlas des chemins et sentiers vicinaux est un plan de la voirie vicinale. Il reconnaît les droits de passage acquis par le public sur les sentiers et chemins locaux et garantit leur protection.

L'actualisation des voiries communales et la mise en place d'un nouvel atlas numérique sont prévues par le décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014, mais ce sont des tâches qui demanderont beaucoup de temps et de moyens. Actuellement, seules certaines communes wallonnes possèdent une cartographie numérique de leurs chemins vicinaux.

6. TRAITEMENT, TRANSMISSION ET DIFFUSION DES DONNEES

6.1 L'OUTIL INFORMATIQUE SUPPORT A LA CARTOGRAPHIE DES DONNEES FONCIERES

6.1.1 Implications du recours aux SIG

Actuellement, parmi les données fournissant de l'information sur le foncier en Région wallonne, une part importante provient de référentiels spatiaux comme le cadastre, le SIGeC, la COSW, le PICC, le Plan de secteur, le PLI, la cartographie 1/10.000 de l'IGN ou encore d'autres bases de données géoréférencées. Ces bases de données sont caractérisées par des exactitudes et des précisions différentes, ce qui les rend peu compatibles d'un point de vue géométrique (Figures 11 à 16).

Le recours simultané à différents référentiels spatiaux peut poser des problèmes administratifs. Pour illustrer ce point, l'analyse des sites Natura 2000⁶⁰ est éclairante. La connaissance des périmètres Natura 2000 est importante en termes fonciers car la législation prévoit l'exonération des droits de succession ainsi que l'exemption du précompte immobilier pour les parcelles qui y sont incluses à plus de 95 % de leur surface. La mise en œuvre pratique de ces droits est un peu délicate. En effet, les périmètres Natura 2000, définis sur base de critères biologiques, ne coïncident pas avec les limites des parcelles cadastrales.

Par ailleurs, il est notable que ces référentiels sont définis par des sémantiques différentes. Ce qui induit également des difficultés lorsqu'on veut superposer ces bases de données.

La Région wallonne ayant un budget restreint, il est nécessaire d'exploiter au mieux les bases de données disponibles pour tirer parti de l'information déjà existante. Cette contrainte budgétaire amène à proposer un système d'informations foncières construit sur base d'un ensemble de bases données non conçues pour être utilisées de pair.

Les SIG sont indispensables dans une telle recherche, d'une part pour manipuler ces bases de données géoréférencées (ce qui va permettre de juger de la faisabilité des recommandations émises) et, d'autre part, pour penser à la forme que pourrait prendre le système d'informations foncières de la Région wallonne.

⁶⁰ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/sites-infos-et-cartographie.html?IDC=834>



Figure 11 – Superposition du SIGeC (contours rouges) et du Cadastre (fond vert et contours gris).

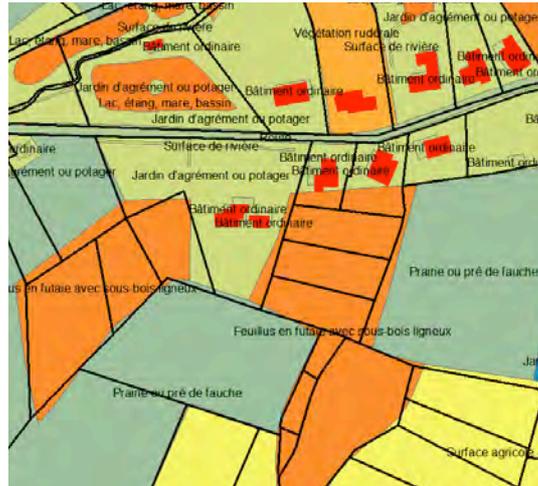


Figure 12 – Superposition de la carte 1/10.000 IGN (parcelles colorées) et du Cadastre (contours noirs).



Figure 13 – Superposition de la COSW (parcelles colorées) et du Cadastre (contours noirs).



Figure 14 – Superposition du PLI (contours noirs) et du Cadastre (parcelles beiges aux contours bruns).



Figure 15 – Superposition du Plan de secteur (parcelles colorées) et du Cadastre (contours noirs).

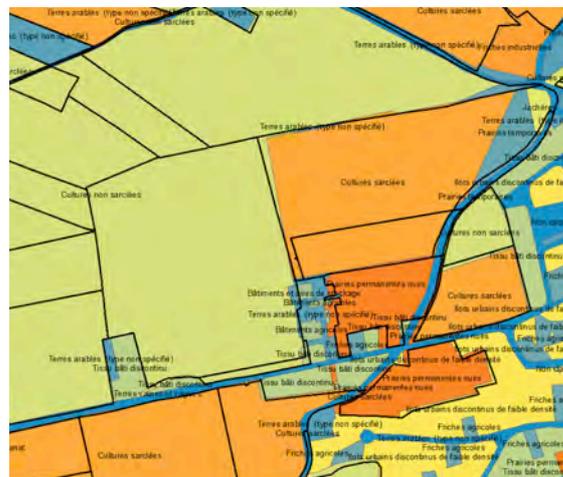


Figure 16 - Superposition du SIGeC (contours noirs) et de la COSW (parcelles colorées).

6.1.2 Services web d'aide aux communes

Différentes initiatives existent en vue d'apporter aux communes un soutien logistique pour la gestion de l'information foncière, y compris géographique. Nous en avons relevé deux.

6.1.2.1 Groupement d'Informations Géographiques (GIG) en matière de cartographie.

Le GIG rassemble les services techniques des provinces de Luxembourg, Liège et Namur et l'AIVE en tant qu'intercommunale au service de ses communes associées. Il vise à répondre aux besoins spécifiques des communes en matière de cartographie informatique.

L'interface développée permet la consultation, la combinaison, la superposition de données venant de sources éparses et difficilement compatibles.

Un site internet sécurisé permet aux Villes et Communes d'accéder aisément à différentes ressources cartographiques à jour, tels que les données urbanistiques et cadastrales, les réseaux d'assainissement des eaux usées, la gestion des réseaux d'eau, les Atlas de la Voirie vicinale et des cours d'eau non-navigables.

D'autres applications spécifiques permettent la gestion des cimetières et des sépultures ainsi que la localisation des zones accidentogènes et de vols dans les habitations.

Les données sont modifiables par les techniciens du GIG ; l'encodage de données tierces est géré par le personnel communal.

D'autres projets sont en cours de développement et viendront prochainement compléter les services offerts.

6.1.2.2 IMIO

L'Intercommunale de Mutualisation Informatique et Organisationnelle "IMIO", voulue par le ministre des Pouvoirs Locaux, est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2012. Elle a pour objectif de promouvoir et de coordonner la mutualisation de solutions métiers et de fournir aux pouvoirs locaux des produits et services en développant trois activités principales :

- produire des logiciels Open source répondant aux besoins des pouvoirs locaux,
- acheter des solutions propriétaires en centrale d'achat pour permettre aux communes de bénéficier de solutions du marché à moindre coût et offrir un service d'accompagnement à leur utilisation et à leur évolution,
- formaliser les processus de travail des pouvoirs locaux pour les aspects organisationnels et de simplification administrative afin d'accroître leur efficacité.

Un logiciel libre, URBAN, est proposé pour la gestion de l'urbanisme. Il permet notamment de gérer les différents types de permis d'urbanisme, mais aussi d'urbanisation, les déclarations, les divisions, les CU1 et CU2, les déclarations environnementales, les courriers aux notaires. Il intègre des fonctionnalités cartographiques permettant la consultation et la recherche de parcelles en mode cartographique.

Divers autres services sont proposés, dont un logiciel pour la gestion électronique de documents et un autre pour la gestion du Programme Stratégique Transversal.

Plus de 180 communes recourent aux services proposés par IMIO, ce qui témoigne du réel besoin d'appui de celles-ci.

6.2 L'OUTIL INFORMATIQUE SUPPORT A LA DIFFUSION DES DONNEES FONCIERES

6.2.1 Sites de diffusion du niveau fédéral

Deux sites fondamentaux sont relevés en relation avec les données produites au niveau du SPF :

- pour le SPF Economie, DGSIE : StatBel
<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>

Ce portail fournissant des tableaux statistiques renvoie en outre vers be.STAT, où l'utilisateur peut opérer ses propres requêtes dans la base de données (http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/webinterface/beSTAT_home/), ainsi que vers le Censur 2011 (<http://census2011.fgov.be/>)

- pour le SPF Finances : CadGIS Viewer
http://ccff-test1.minfin.be/cadgisweb/?local=fr_BE

Ce site donne accès au plan cadastral. Un lien est disponible pour soumettre une requête par rapport aux informations de la matrice cadastrale.

6.2.2 Portails de diffusion du niveau régional

De l'avis des différents interlocuteurs rencontrés jusqu'ici, l'organisation de l'information entre les différents géoportails régionaux n'est pas simple à comprendre et à maîtriser. Le mémoire de Erniquin A. (2013) met en évidence que la complexité éprouvée dans l'utilisation des géoportails mis en ligne par les services publics wallons provient en premier lieu du fait que chaque service propose son propre géoportail. En outre, il existe de nombreuses versions anciennes toujours en ligne. Enfin, il existerait un manque d'informations concernant les géoportails auxquels les communes peuvent avoir accès. Ces trois facteurs mis en commun entraînent une situation où seules des personnes initiées peuvent avoir directement accès aux différentes informations contenues dans chacun des géoportails dans un délai convenable.

6.2.2.1 Portail général SPW

<http://www.wallonie.be/>

Ce portail renvoie vers divers autres sites et propose notamment un lien vers un outil de cartographie des petites parcelles boisées (<https://carto.capfp.be/portal/>). Le Portail cartographique de la Cellule d'Appui à la petite forêt privée (service de l'Office économique wallon du bois) met à disposition de l'utilisateur l'ensemble des informations disponibles pour mieux connaître et mieux gérer sa parcelle boisée ; il permet d'analyser les parcelles sur base de l'ensemble des cartes existantes ainsi que d'établir une carte de gestion, véritable outil de suivi dans le temps des parcelles.

6.2.2.2 Portail cartographique général SPW

<http://geoportail.wallonie.be/home.html>

Un géocatalogue propose un classement thématique des informations, donnant accès à des applications, à des géodonnées, à des géoservices et à des cartes.

Parmi les applications proposées sur le Géoportail, WalOnMap est l'application cartographique générique qui permet :

- de visualiser les géodonnées relatives au territoire wallon,
- de réaliser des tâches simples à l'aide d'outils géographiques de base,

- de présenter des vues prédéfinies qui permettent à l'utilisateur de visualiser rapidement les données liées à une thématique donnée (environnement, aménagement du territoire, mobilité, etc.),
- de faciliter la redirection dynamique vers d'autres applications cartographiques spécifiques concernant le territoire wallon.

Parmi les géodonnées proposées, certaines sont téléchargeables. La liste est proposée à l'adresse <http://geoportail.wallonie.be/home/geocatalogue/telecharger-des-donnees.html>. Cette liste étant évolutive, nous ne l'avons pas reprise ici.

Le site Metawal donne accès aux métadonnées relatives aux géodonnées. Il est accessible à l'adresse <http://metawal.wallonie.be/geonetwork/srv/fre/search?hl=fre>

6.2.2.3 Portail de la DGO3

<http://environnement.wallonie.be/>

Ce portail général relatif à l'environnement en Wallonie offre notamment un lien vers l'information environnementale proposée par la Cellule SIG de la DGO hébergée par le DEMNA : <http://environnement.wallonie.be/cartosig/index.asp>

La DGO3 publie également en ligne les nombreuses informations relatives à l'état de l'environnement wallon : <http://État.environnement.wallonie.be/>

L'agriculture possède son propre portail :

http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/rubrique.php3?id_rubrique=37

Un site spécifique permet de consulter l'Atlas de l'agriculture et de la ruralité, qui fournit les cartographies de différentes statistiques agricoles :

http://cartocit2.wallonie.be/ATLAS_STAT/AGRI/flexviewer/bin-debug/indexAtlasagri.html

6.2.2.4 Portail de la DGO4

<http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/default.asp>

Ce portail centralise les informations relatives aux différents départements de la DGO : aménagement et urbanisme, logement, énergie et patrimoine.

L'inventaire des données cartographiques accessible sur le site de la DGO4 est accessible à l'adresse <http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/carto>

Les différentes données existantes sont proposées sur une page qui permet, par des liens directs, la visualisation de leur composante géographique, celle de leur composante documentaire, les informations liées aux données et à leur mise à jour ainsi que les listes associées :

<http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Observatoire/Pages/DirOHG/Geomatique/WebGIS/index.asp>

Une autre page organise l'accès aux différentes données par un service de visualisation. Il propose de nombreuses cartes à la visualisation et des liens permettent d'accéder aux dossiers des différents objets cartographiés (lotissements, périmètres RGBSR, sites à réaménager...) : <http://webgisdgo4.spw.wallonie.be/viewer/#theme=CCUE;extent=-39211:-39065:376616:227933>

6.2.2.5 *WalStat*

Portail proposé par l'IWEPS, *WalStat*⁶¹ a comme objectif de proposer à l'échelle communale des indicateurs clés pour le territoire wallon. Ces indicateurs sont spatialisés via une carte dynamique. Pour chaque indicateur, une fiche de métadonnée est proposée et le tableau de valeurs de l'indicateur pour les 262 communes wallonnes est téléchargeable. Des données historicisées sont reprises à la fois sous forme de graphique et de tableau. Un onglet « détail de l'entité » reprend quelques informations clés sur la commune. Pour les indicateurs exprimés en pourcentage (ou autre mesure relative), un graphique reprend la distribution de l'indicateur afin de pouvoir facilement situer la commune sélectionnée par rapport à l'ensemble des communes.

6.2.3 Portails communaux

Avec des moyens humains et matériels suffisants, une commune peut élaborer son propre portail. C'est alors un moyen efficace en interne pour rendre l'information accessible aux différents services et accroître le transversalité. Un accès extérieur limité peut également être proposé.

6.3 L'OUTIL INFORMATIQUE SUPPORT A L'ECHANGE DE DONNEES FONCIERES

6.3.1 URBAIN : automatisation des échanges entre le niveau fédéral (SPF) et le niveau communal

Suite à une recommandation de la Cour des Comptes (figurant dans son rapport de 2006), l'administration fédérale du cadastre a développé une application permettant les échanges informatisés d'informations avec les communes ; il s'agit de l'application URBAIN⁶².

Cette application est mise à disposition des communes depuis le 1/01/2007 pour l'échange gratuit d'information entre les Administrations Communales et l'AGDP. Elle permet aux communes :

- le téléchargement des informations relatives aux revenus cadastraux et à la contenance,
- le téléchargement des matrices et plans cadastraux,
- l'introduction "on line" via des écrans ou via le chargement d'un fichier XML, des permis de bâtir ou de lotir délivrés,
- la communication, par la suite, des dates de fin de travaux et d'occupations,
- la communication des infractions constatées.

URBAIN fonctionne ainsi non seulement pour les permis, mais pour toutes les matières nécessitant la communication d'informations au SPF (cadastre). N'y sont pas encodés les petits permis ou déclarations qui ne nécessitent pas d'architecte. Pour le cadastre, la communication des informations doit être doublée de l'envoi des éléments graphiques : les plans doivent être scannés car les architectes ne viennent pas avec leurs plans en format pdf. Cela représente un travail conséquent, qui nécessite le recours à des scanners grand format ; la procédure est donc très lourde pour les petites communes.

⁶¹ <http://walstat.iweps.be/carto/cartographie.php>

⁶² <http://www.minfin.fgov.be/portail2/fr/e-services/urbain/index.htm>, consulté le 13/01/2015

Jusqu'à la situation au 1^{er} janvier 2009, chaque commune recevait par envoi postal le CD-ROM de la matrice cadastrale, le CD-ROM du plan cadastral mis à jour et la statistique des revenus cadastraux en vue de l'élaboration du budget communal. Depuis août 2010, ces données sont directement téléchargeables via URBAIN. Après avoir chargé les données, les services communaux doivent eux-mêmes créer la jonction entre le plan cadastral et les informations de la matrice.

Cependant, il semble que de nombreuses communes se servent encore très peu, voire pas du tout, de l'application proposée⁶³. Dans le cadre du projet pilote des indicateurs-experts provinciaux, il a été constaté que sur les 22 communes pilotes de la province de Liège, les indicateurs n'ont accès à l'application URBAIN que dans 4 de celles-ci. De son côté, le SPF aurait examiné les données dont il disposait en matière de permis par rapport à ce qui lui était communiqué par l'application. La différence constatée témoignerait effectivement de la sous-utilisation de l'application⁶⁴. En conséquence, une grande partie des échanges se fait encore sous format papier. Au niveau de la commune, les informations sont encodées dans une base de données qui reprend le titulaire du permis, l'objet du permis... dans un tableur mais rarement dans un SIG. Certaines communes bien outillées (par exemple Mouscron) opèrent un encodage indicatif : couche cartographique en attente qui reprend ce qui est supposé être réalisé, qui est activée lorsque la confirmation des travaux est reçue. Cela leur permet de disposer d'une cartographie quasiment en temps réel de l'état de fait de leur territoire, sans dépendre des mises à jour de l'IGN ou du cadastre.

La situation de faible recours à URBAIN devrait progressivement évoluer. Selon Ph. Pieters (UVCW), certaines communes attendent un incitant pour l'équipement SIG et la gestion de l'outil qui nécessite du personnel formé. Par ailleurs, les communes sont mises sous pression dans leur routine quotidienne pour le respect des délais ; au jour le jour, l'encodage n'est pas forcément la priorité qui reste d'assurer la prise de décision, donc la préparation des dossiers pour le collègue.

URBAIN a été récemment mis à jour. Il inclut un outil qui exporte des informations dans la base de données permis de la commune : nom et référence du demandeur, référence de la parcelle sur laquelle le permis s'applique, titre du permis et objet du permis, date de décision. Il y a deux moyens d'encoder dans URBAIN : export xml ou fichier par fichier. Dans ce dernier cas, l'information est plus complète, mais il demande des données que la commune ne possède pas forcément, ne peut pas communiquer (numéro national de la personne...) ou ne veut pas communiquer parce qu'elle estime que ce n'est pas son rôle.

L'information recueillie via les processus d'échange existants n'est pas toujours exacte, notamment quand les permis délivrés sont conditionnels et que les travaux ne correspondent plus exactement au titre du permis tel qu'encodé (exemple : réduction du nombre de logements obtenus sur base d'une division d'immeuble par rapport au nombre initial prévu par le projet).

6.3.2 Automatisation des échanges entre le niveau régional (SPW) et le niveau communal

En dehors des données relatives aux permis nécessitant l'intervention des autorités régionales, les informations communiquées au SPW concernent divers dossiers tels que ceux liés au développement rural, à la rénovation urbaine... Si, par exemple, une commune souhaite acquérir un bien, elle l'inscrit dans une fiche-projet et des informations s'échangent alors par rapport à ce projet d'acquisition. Il n'y a pas de flux d'information systématisé en dehors de celui des permis.

⁶³ Source : LAMBERT M., 2013, pp 29-32. Conclusion confirmée par différents interlocuteurs.

⁶⁴ Communication orale de M. Duc à la Ville de Liège et de Ph. Pieters à l'UVCW.

Le service de géomatique de la DGO4 réfléchit à la conception d'un outil qui facilitera la transmission d'informations depuis les communes, à mettre en place pour le prochain programme triennal.

6.3.3 Automatisation des échanges entre d'autres acteurs

L'automatisation de différents autres échanges est acquise ou en voie de l'être. Notamment :

- pour les échanges entre les notaires et le SPF,
- pour les échanges entre les géomètres-experts et le SPF.

Récemment, l'application DER pour Document Electroniquement Reconnaissable a été développée par l'AGDP ; elle trouve sa base légale dans la loi du 21/12/2013 avec entrée en vigueur au 1^{er} avril 2014. Cette application permet au notaire d'établir son acte et de l'envoyer à l'administration ainsi que de récupérer les mentions. Mise en place à l'automne 2014, l'application semble rencontrer quelques problèmes, accentués par le fait que les règles de comptabilité ont été modifiées simultanément. Néanmoins, l'application est retenue pour la récompense...

Suite à la modification de l'article du Code du Logement relatif aux logements inoccupés (article 80, alinéa 2, 3°), des dispositifs automatisés devront être prochainement développés pour faciliter l'échange d'informations entre les fournisseurs d'eau et d'électricité d'une part et le SPW et les communes d'autre part.

6.4 LES STRUCTURES LIEES AU TRAITEMENT, A LA TRANSMISSION ET A LA DIFFUSION DES DONNEES

6.4.1 La Structure de Coordination de l'information Patrimoniale (SCIP)

Suite à la régionalisation de diverses compétences, le pouvoir fédéral et les Régions ont conclu un accord de coopération établissant une Structure de Coordination de l'Information Patrimoniale. L'accord a été signé le 18/04/2014 pour une durée indéterminée et entrera en vigueur dès que l'ensemble des actes d'assentiment des parties seront publiés au Moniteur⁶⁵.

L'accord a pour objet l'organisation de l'échange coordonné et intégré des informations patrimoniales entre l'autorité fédérale et les Régions, mais aussi entre les Régions elles-mêmes. Il engage également les parties à contribuer à la mise à jour des informations patrimoniales. Celles-ci sont définies comme l'ensemble des informations géographiques ou cadastrales et personnelles ; ainsi que les informations tant juridiques que factuelles (art. 1^{ER}, 6°).

Les échanges d'informations patrimoniales entre les parties se feront via la SCIP selon un système de sources authentiques, les parties restant responsables de la gestion de ces sources authentiques des informations patrimoniales et de l'exactitude des informations qui y sont stockées. Les parties ont un droit d'accès et d'utilisation gratuit aux informations patrimoniales, pour autant que ce droit et cette utilisation soient nécessaires à l'exercice de leurs compétences, entre autres fiscales (art. 6, §1^{er}). Les parties peuvent également autoriser l'accès et l'utilisation à titre gratuit à un pouvoir public qu'elles ont institué ou qui dépend d'elles, dans la mesure où cet accès et cette utilisation sont nécessaires à l'exercice des compétences ou tâches que cette partie a confié à ce pouvoir public (art. 6, §3). La situation est la même pour les entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de service autorisés (art. 6, §4).

⁶⁵ Le Gouvernement flamand a voté le décret le 19/12/2014 ; ce décret est paru au Moniteur le 16/01/2015. Les Régions bruxelloise et wallonne en sont au stade de l'avant-projet de décret, respectivement en date des 24/12/2014 et 22/01/2015.

On notera que chaque partie peut agir en tant que distributeur d'une source authentique gérée par un tiers ; dans ce cadre, elle veillera à faire respecter les droits d'accès.

La SCIP devra définir une harmonisation des informations patrimoniales, entre autres par le biais d'une taxonomie commune et d'une clé d'identification commune unique (art. 5, §2, 2°). Elle définira également le standard de qualité requis pour les informations patrimoniales et assurera le suivi de son implémentation (art. 5, §2, 4°). Elle dressera et tiendra à jour la liste des sources authentiques des informations patrimoniales gérées par chaque partie ou pour lesquelles une partie agit en tant que distributeur (art. 8, §1). Pour rappel (voir Chapitre 1, point 4), une source authentique est définie comme une banque de données qui contient des informations ayant une valeur unique et originale pour les pouvoirs publics et fourni des garanties spécifiques en ce qui concerne la précision, l'exhaustivité et la disponibilité de l'information de sorte que d'autres pouvoirs publics ne doivent plus recueillir et conserver ces mêmes informations (art. 1^{er}, 8°).

Un registre des droits d'accès aux informations patrimoniales est prévu pour répertorier l'ensemble des droits d'accès par utilisateur et par source authentique, afin d'éviter que ces données sensibles ne soient communiqués abusivement à qui n'en aurait pas obtenu l'autorisation du Comité sectoriel de protection de la vie privée. Les parties établissent leur propre registre et le transmettent à la SCIP.

Le chapitre V de l'accord de coopération est relatif à la problématique de la protection de la vie privée. L'accord ne porte pas atteinte ni aux dispositions applicables de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, ni aux dispositions légales ou réglementaires particulières en matière de protection des données à caractère personnel qui sont applicables aux sources authentiques. Lorsqu'une autorisation est requise de la part du comité sectoriel de la Commission de la vie privée pour l'Autorité fédérale, du comité sectoriel du Registre national, de la Commission de contrôle flamande ou d'une autre autorité compétente en matière de protection des données, la SCIP et les parties, chacune pour ce qui concerne ses compétences ou tâches, se chargeront de l'obtention d'une telle autorisation. Dans le cadre de ses missions, la SCIP coordonne la demande des différentes autorisations (art. 20 et 21).

6.4.2 eWBS et la Banque Centrale d'Echange de Données (BCED)

e-Wallonie-Bruxelles Simplification (eWBS) est l'organe en charge de la simplification administrative et de l'administration électronique en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles.

eWBS coordonne toutes les mesures de lutte contre la complexité et les contraintes administratives imposées aux usagers des services publics. Il aide, mobilise et incite les administrations et les organismes publics wallons et de la Fédération Wallonie-Bruxelles à mettre en œuvre les mesures proposées⁶⁶.

Cinq axes stratégiques sont définis :

- mettre en place des sources authentiques régionales/communautaires ;
- mettre en place des flux d'échange de données ;
- communiquer sur la collecte unique et le partage des données ;
- définir un cadre légal et une politique de sécurité pour le partage des données ;
- organiser un cadre de gestion / de gouvernance des activités.

La BCED ou Banque Centrale d'Echange de Données organise la collecte, la centralisation et le transfert de données issues des sources authentiques vers les autorités publiques en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles. Les deux figures suivantes illustrent respectivement l'articulation de la BCED avec d'autres instances et son périmètre d'action.

⁶⁶ <http://www.ensemblesimplifions.be/node/3>

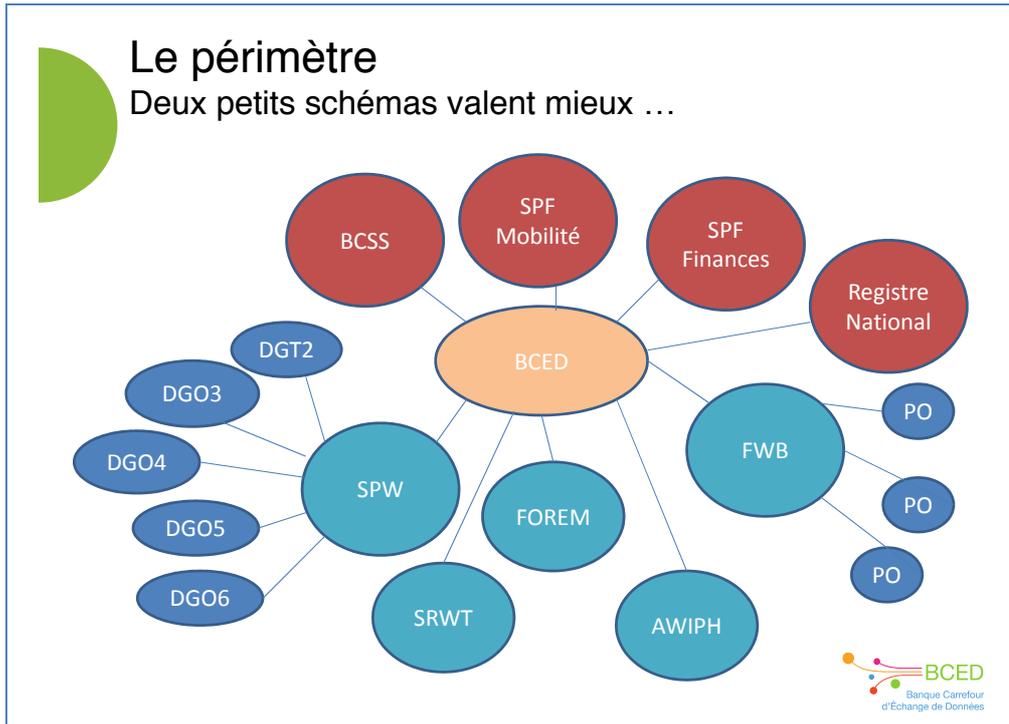


Figure 17 : Articulation de la BCED avec les autres acteurs

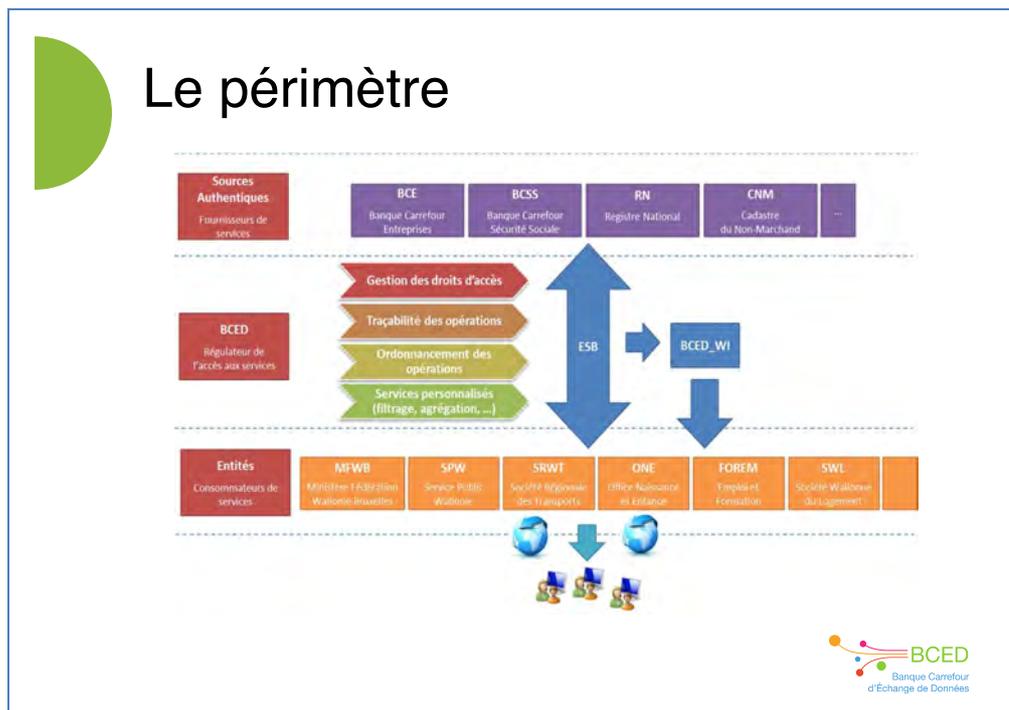


Figure 18 : Périmètre d'action de la BCED

Source : Bertrand T., 2013.

6.4.3 InfraSIG et ses conséquences (Comité Stratégique de Géomatique, Plan stratégique géomatique pour la Wallonie et Géoréférentiel)

Nouveau cadre de gestion géomatique, InfraSIG est l'institution décrétable (Décret du 22 décembre 2010 transposant la Directive INSPIRE en droit wallon) de l'infrastructure wallonne d'information géographique. L'infrastructure inclut des géodonnées, des séries de géodonnées, des services de géodonnées et des métadonnées. InfraSIG comprend également l'ensemble des mécanismes d'acquisition, de création, de mise à jour, de gestion, de contrôle de la qualité et de diffusion des géodonnées nécessaires pour répondre aux demandes et besoins des utilisateurs. L'infrastructure inclut enfin des accords sur le partage, l'accès, l'utilisation des géodonnées ainsi que des mécanismes, processus et procédures de coordination et de suivi⁶⁷. Les données concernées par l'InfraSIG peuvent être sa propriété, mais elles peuvent également ne pas l'être ; tous les producteurs de données sur le territoire régional sont invités à les rendre accessibles sur le portail. Par exemple, la cartographie des arrêts des TEC est disponible, bien que la donnée ne soit pas propriété du SPW.

En application du décret relatif à l'InfraSIG, un Comité Stratégique de Géomatique (CSG) a été mis sur pied en novembre 2013. Il a pour objectif d'optimiser le dispositif en instituant un cénacle au sein duquel la concertation est activée, en incluant des acteurs extérieurs à l'administration régionale. Cette structure n'est pas à confondre avec le Comité de Concertation géomatique qui existe en interne au SPW.

Le 8 mai 2014, un Plan stratégique géomatique pour la Wallonie (PSGW) a été approuvé par le Gouvernement wallon. Quatre axes y sont développés :

- sensibiliser à la géomatique,
- créer un cadre commun pour la production des géodonnées,
- organiser le partage des géodonnées,
- développer un modèle de gouvernance de la géomatique.

Le PSGW est applicable pour toutes les personnes de droit public, les autorités administratives, les services administratifs et les organes consultatifs wallons ; il constitue également un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs extérieurs, qu'ils soient issus du monde économique, social ou de la société civile.

De nature stratégique, le PSGW sera prochainement traduit au sein d'un Plan opérationnel qui en spécifiera les modalités de mise en œuvre. Une des premières mesures porte sur la création d'un géoréférentiel, soit un jeu de données de référence qui servent de socle aux autres jeux de données produits. Il sera géré par le Département de la Géomatique et mis à disposition des administrations ainsi qu'à celle des autres acteurs impliqués. Le recours à un géoréférentiel commun par tous les producteurs de données géographiques facilite la transmission de données entre les producteurs et multiplie les analyses pouvant potentiellement être menées sur ces données.

⁶⁷ Source : PSGW page 7

Le travail sur le géoréférentiel est déjà initié ; il est d'abord mené en interne pour établir le consensus de base et mettre en place les grands principes. Le géoréférentiel devrait inclure une douzaine de catégories de données, couvrant l'ensemble des données géographiques de base constituant un centre d'intérêt commun aux différents utilisateurs. Ces catégories sont construites de manière à éviter toute redondance entre les objets cartographiés. Bien que la plupart des données envisagées soient produites par le SPW, le géoréférentiel pourra inclure des données de source externes, pour autant que cela se justifie. Ainsi, certaines données de l'IGN pourront être intégrées, par exemple la toponymie qui est une de ses spécialités ; le plan cadastral pourra lui aussi être inclus dans le référentiel. C'est le Gouvernement wallon qui, sur base des conclusions du groupe de travail, arrêtera le contenu, les caractéristiques ainsi que les modalités d'application et d'utilisation du géoréférentiel.

6.4.4 L'WEPS

L'Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) est une institution publique scientifique créée en 2004 dont la mission principale vise à la production de connaissance et de conseil stratégique non seulement au service de l'ensemble du Gouvernement Wallon et des pouvoirs publics au sens large, mais également au service des forces vives de la Région comme les partenaires sociaux ou encore le monde académique.

Les statistiques, l'évaluation des politiques publiques ainsi que l'anticipation des phénomènes socio-économiques structurent l'ensemble des recherches menées par les chercheurs de l'Institut.

L'IWEPS s'affirme aujourd'hui comme une administration scientifique indépendante et transversale au sein de laquelle interdisciplinarité et collaboration riment avec rigueur scientifique et service à la collectivité.

En janvier 2016, conséquence de la sixième réforme de l'Etat, l'IWEPS sera comme ses homologues flamand et bruxellois, partie intégrante non seulement de l'Institut Interfédéral de Statistique mais également de l'Institut des Comptes Nationaux.

L'IWEPS mène ses propres missions ainsi que des études de commande, mais également des recherches d'initiative.

La production de données par commune et leur mise à disposition sur le portail WalStat permettent aux acteurs locaux leur utilisation notamment à des fins de diagnostic territorial. Le cabinet du Ministre en charge du développement territorial est également un utilisateur de ces données. L'IWEPS pourra fournir des statistiques globales de consultation de WalStat et de téléchargement des données afin de préciser le profil des utilisateurs.

6.5 LES COMITES D'ACQUISITION D'IMMEUBLES (CAI)

Les comités d'acquisition d'immeubles, ou CAI, sont des instances auxquelles peuvent faire appel les autorités publiques (Province, Communes, CPAS, intercommunales...) pour acquérir ou vendre un bien immobilier. Intégrés jusque fin 2014 dans l'administration fédérale, les CAI sont désormais régionalisés et intégrés administrativement à la DGT ; il y a un comité par province, localisés dans les chefs-lieux, et pas de comité régional. Comme expliqué au point 3.1.2.2., jusqu'à leur régionalisation, les comités disposaient des données de valeurs vénales, sur base de points de comparaison, donc des données relatives aux prix. Ils agissent ainsi en transformateurs de données.

En cas de vente, le comité compétent sur le territoire en question procède à une estimation en dessous de laquelle l'autorité publique ne peut vendre. En cas d'achat, il estime la valeur au-dessus de laquelle elle ne peut acheter.

Actuellement⁶⁸, suite à la régionalisation et à l'impossibilité d'accès aux bases de données patrimoniales fédérales, le travail des comités se réduit essentiellement à mener des estimations de valeurs vénales pour le compte de différents acteurs. Cette activité réduite des CAI leur fait perdre de la crédibilité auprès de ceux qui y font appel pour les estimations et ont, de plus en plus, tendance à se tourner préférentiellement vers les notaires. L'accès à l'information cadastrale, qui devrait à l'avenir continuer à relever de l'administration fédérale, doit être organisé. Pour les données de l'enregistrement, la solution est surtout importante à court terme car l'administration de l'enregistrement et des successions sera normalement régionalisée vers 2017 ; la compétence est déjà reprise en Région flamande. Cette prochaine régionalisation de l'administration de l'enregistrement créera une opportunité unique de réorganiser l'accès à l'information patrimoniale pour les autorités publiques wallonnes. En particulier, un accès aux valeurs vénales des biens devrait être organisé en vue de produire, au sein d'un observatoire ou d'une autre structure, des estimations des valeurs vénales qui, contrairement aux prix, pourront alors être diffusées librement auprès des acteurs. La recherche poursuivra donc ses investigations sur cet aspect.

Comme expliqué précédemment, dans la situation actuelle, en cas d'estimations à produire, Immoweb est consulté mais avec précaution car les valeurs indiquées sont des valeurs d'annonce susceptibles de ne pas toujours refléter fidèlement les valeurs du marché. Cette consultation est efficace pour les terrains (notamment parce que si le terrain est urbanisable, le fait est signalé). En ce qui concerne les biens bâtis, l'intérêt d'Immoweb est de proposer des photos, lesquelles permettent de se rendre compte de l'état général du bien. StreetView est également utilisé dans le cadre de l'analyse de points de comparaison pour l'établissement d'estimations (examen sommaire de l'état apparent des biens à vendre par le CAI par rapport aux points de comparaison). L'analyse ne prend en compte que les transactions récentes.

7. SYNTHÈSE DES INFORMATIONS RECOLTEES

La figure 19 fait la synthèse des acteurs, des données agrégées, désagrégées et géoréférencées et des flux d'informations rencontrés en Wallonie.

7.1 AU NIVEAU FEDERAL

La base de l'information foncière est fournie au niveau fédéral par l'AGDP (SPF Finances). Cette information est issue principalement des bases de données du cadastre et de l'enregistrement ; elles décrivent les biens fonciers bâtis et non bâtis en termes physiques (surface, nature), juridiques (droit de propriété) et fiscaux (base d'imposition). Ces bases de données ont été récemment mises en relation étroite au sein d'une base de données plus générale de la documentation patrimoniale. Le cadastre et l'enregistrement accèdent néanmoins à ces données partagées par des applications spécifiques ; le cadastre via la référence de la parcelle et l'enregistrement via la référence du propriétaire. Jusqu'à leur régionalisation, les comités d'acquisition d'immeubles accédaient à cette base de données via une troisième clé d'entrée : le type de biens.

Ces données fondamentales sont désagrégées et, de ce fait, protégées par la législation relative à la protection de la vie privée. Leur accès nécessite l'accord préalable du Comité sectoriel de protection de la vie privée et n'est jamais accordé qu'à de strictes conditions d'usage, de diffusion et de conservation. La BCED peut aider à obtenir le protocole d'accord et à organiser le flux de données à partir du SPF vers les services de l'administration wallonne en particulier. Au niveau fédéral, une structure spécifique vient également d'être mise en place pour organiser la diffusion de l'information patrimoniale ; il s'agit de la SCIP.

⁶⁸ Les informations suivantes ont été recueillies lors d'un entretien avec C. Maurissen du CAI de Liège.

Les données donnent lieu à la publication par la DGS (SPF Economie) de diverses statistiques, relatives à l'occupation du sol, au parc de bâtiments, aux logements, aux ventes. Ces statistiques sont fournies essentiellement sur base annuelle et à l'échelle communale.

Par ailleurs, la DGS dispose, grâce à des informations transmises par les communes, d'une base de données désagrégées relatives aux permis d'urbanisme. Des statistiques à l'échelle communale sont également diffusées à ce sujet.

Un important travail sur les bases de données relatives aux adresses est actuellement en cours au travers du programme fédéral BeSt Address, décliné en Wallonie sous l'appellation ICAR. Ce travail est mené par la Direction de la Géomatique du Secrétariat Général. L'objectif est de constituer une source authentique pour les adresses, de manière à ce que tous les acteurs possédant des données adressées puissent s'y référer et devenir cohérents entre eux, augmentant l'interopérabilité des bases de données. Néanmoins, il subsiste un problème au niveau des sous-numérotations dans les immeubles ; ce problème nécessitera encore plusieurs années avant de se résorber. Il nuit actuellement en particulier pour ce qui nous concerne à la mise en relation des données du cadastre, du registre national et des logements. Une méthodologie a été développée et appliquée au niveau fédéral dans le cadre du Censur 2011. Cette méthodologie n'est pas encore tout à fait aboutie, ce qui peut être interprété comme une limite qualitative au Censur 2011.

7.2 AU NIVEAU REGIONAL

Au niveau régional, les données désagrégées existantes au sein du SPW en lien avec le foncier concernent les permis délivrés par la DGO4, les données agricoles du SIGeC issues des déclarations des agriculteurs, les données relatives aux déclarations d'intention d'aliéner reçues par la DGO3 dans le cadre de l'exercice du droit de préemption au sein des périmètres de remembrement. Les périmètres d'aménagement opérationnel sont cartographiés et un lien permet la consultation des dossiers associés. Pour le logement, on relève notamment des données relatives au logement public SLSP qui sont centralisées par la SWL. La FLW possède des données concernant les prêts qu'elle accorde et les AIS le registre des biens qu'elles prennent en charge. Ces diverses données sont considérées comme à usage interne des sociétés.

Des données statistiques sont publiées par différents acteurs, dont la DGO4, la DGO3 et l'IWEPS. Ces données sont généralement présentées à l'échelle communale. CYTISE par contre propose des cartographies, notamment en matière de logement, à l'échelle des quartiers, construits par agrégation de secteurs statistiques.

L'INFORMATION FONCIÈRE EN WALLONIE

RECHERCHE CPDT 2015 – SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES ET POLITIQUES PUBLIQUES

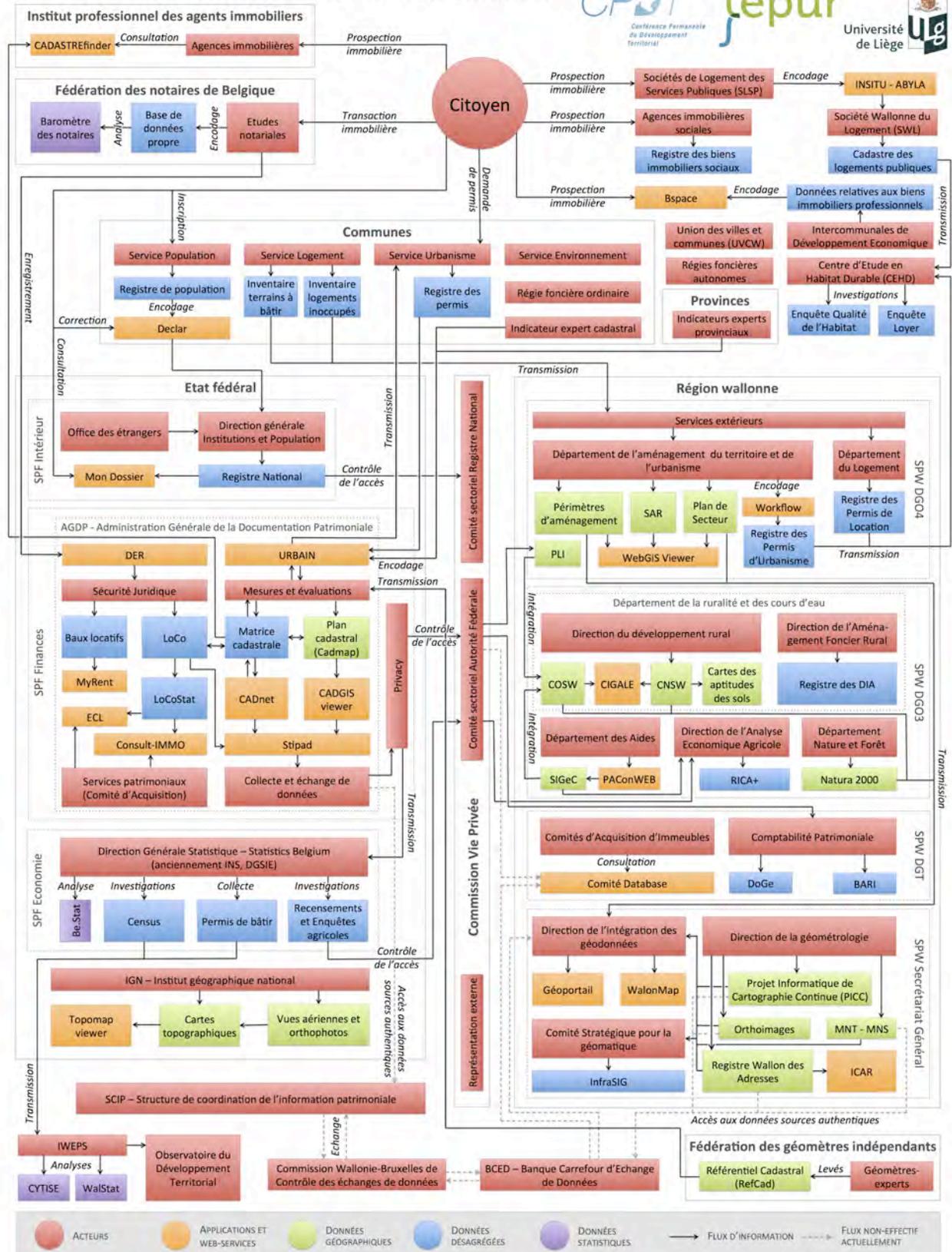


Figure 19 : schéma de synthèse des informations foncières en Wallonie

7.3 AU NIVEAU COMMUNAL

Au niveau communal, des données foncières sont encodées en lien avec la délivrance des permis, avant d'être transmises au SPF. Les charges d'urbanisme, que les communes peuvent imposer lors de la délivrance des permis, ne sont à notre connaissance pas encodées sous forme de registre spécifique. Dans le cadre de l'ancrage logement, des inventaires permanents doivent être réalisés et communiqués tous les trois ans à la DGO4 en vue de la délivrance des subsides. Les inventaires concernent entre autres les logements inoccupés, les terrains à bâtir, les bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public. La DGO4 est avisée des informations de base relatives à ces inventaires : s'ils existent et depuis quand, selon quelle procédure, avec combien de biens inventoriés ; s'ils n'existent pas, quand sont-ils prévus. A notre connaissance, il n'est pas demandé aux communes de transmettre de cartographie des biens inventoriés, ni même de liste de ces biens. Il semble même, plus fondamentalement, que de nombreuses communes ne mènent pas ces inventaires. Ces données sont pourtant particulièrement pertinentes dans le cadre de l'élaboration d'une vraie stratégie foncière communale (ou régionale si la donnée existe de manière centralisée pour tout le territoire) en vue de répondre au défi du logement. Elles devraient être centralisées et améliorées, sans doute, de manière intégrée, à l'initiative de la Région. Les communes participent enfin à l'amélioration des données cadastrales grâce à leur indicateur-expert, lorsqu'elles en ont un. Pour soutenir ce genre d'action, un programme pilote a été mis en place et des indicateurs-experts engagés au niveau provincial apportent un appui aux communes intéressées. Les centimes additionnels sur le précompte immobilier, calculé sur un revenu cadastral revu, entraînent pour les communes une répercussion rapide en termes budgétaires de la mise à jour de la matrice cadastrale.

Tant au niveau de la Région qu'au niveau des communes, le foncier public est mal connu. Il peut être assez simple de remédier à la méconnaissance du foncier public cadastré ; il sera par contre bien plus complexe et long de préciser les droits relatifs au foncier non cadastré.

7.4 COHERENCE TRANSVERSALE DES DONNEES, ECHANGES ET DIFFUSION

Le recours à l'outil informatique a des répercussions sur les possibilités d'exploitation des données. Il peut grandement faciliter les échanges de données et leur diffusion ; cependant l'organisation actuelle des différents portails d'accès est assez difficile à saisir. L'outil informatique permet également des traitements de données spatiales plus aboutis, mais l'utilisation des SIG met en évidence la diversité des niveaux de qualité des documents cartographiques et la difficulté concomitante à les croiser. Sous l'impulsion de la Directive européenne INSPIRE, un travail important de mise en cohérence de l'information géographique est actuellement en cours. Une Infrastructure wallonne d'information géographique, InfraSIG, a été mise en place, de même qu'un Comité Stratégique pour la Géomatique. Un Plan Stratégique pour la Géomatique a été approuvé l'année dernière par le Gouvernement wallon et prévoit la mise en place d'un géoréférentiel. Le principe d'un géoréférentiel est de fournir un jeu de données de référence qui servent de socle aux autres jeux de données produits. Le géoréférentiel devrait inclure notamment le PICC, une cartographie détaillée, en trois dimensions, de la Wallonie. Le PICC ne reprend cependant pas le parcellaire cadastral, qui est actuellement géré au niveau fédéral. Le PLI, version numérisée du cadastre wallon, a été abandonné il y a plusieurs années. La cartographie des limites administratives, imprécise, est progressivement améliorée.

Les communes n'ont pas nécessairement les moyens humains et budgétaires suffisants pour exploiter les capacités de l'outil informatique. Les échanges de données entre les communes et le SPF est possible sous forme numérisée via l'application URBAIN développée par le SPF, mais, dans l'ensemble, de nombreuses communes n'y recourent toujours pas. Pour les échanges avec le SPW, la DGO4 réfléchit actuellement au développement d'un application similaire. Certaines communes recourent aux services informatiques et/ou cartographiques d'organismes extérieurs telles que l'intercommunale IMIO ainsi que le partenariat GIG. Le succès de ces plateformes montre qu'il existe une opportunité pour de telles formes de supra-communalité en matière d'information foncière.

7.5 ATTENTES

Telle que recueillie à ce stade de la recherche, la demande générale des acteurs en matière de données foncières porte prioritairement sur les points de comparaison, qui permettent d'établir des estimations lorsqu'une vente ou une acquisition est envisagée. Dans la pratique, les prix ou valeurs de transaction sont cependant quasiment inaccessibles car protégés en vertu de la réglementation relative à la protection de la vie privée.

Chapitre III : LES PRATIQUES D'OBSERVATION FONCIERE EN FRANCE

1. INTRODUCTION

1.1 RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE

Pour rappel, deux questions de fond se posent dans la recherche « Système d'information foncière et politiques publiques ». Elles peuvent se résumer comme suit :

- « Faut-il développer l'observation foncière en Wallonie ? » et
- « Si oui, cela nécessite-t-il la création d'un observatoire foncier ? ».

Les hypothèses sous-jacentes à ces questions sont :

- développer l'observation foncière est la condition *sine qua non* à des politiques foncières efficaces ;
- l'observation foncière doit être développée au sein d'un système d'observation foncière formalisé.

Pour répondre à ces questions, il s'agit d'identifier :

- quelles informations permettent de développer des politiques foncières coordonnées et dynamiques ;
- comment ces informations sont-elles créées ;
- de quelle manière ces informations doivent-elles être utilisées.

Dans l'optique d'être conforme avec les termes définis dans le premier chapitre, rappelons également que :

- les politiques foncières sont définies comme l'ensemble des décisions et actions de la puissance publique ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains (COMBY J., 2004) ;
- l'information foncière représente l'ensemble de l'information – issue de données – produite et/ou utilisée pour l'aide à ces décisions ;
- l'information foncière différencie des données centrales (prix, valeurs, appropriation...) et des données périphériques (limites administratives, volumes de population...) (Figure 7 du chapitre 1) ;
- un système d'observation regroupe les différentes étapes allant de la donnée de base à l'information dans sa forme finale. Le système d'observation peut être formalisé ou non formalisé. Dans un système formalisé, l'information est développée dans une structure dédiée à l'observation foncière ;
- un système d'information englobe à la fois le système d'observation et les politiques foncières et le lien entre les deux, c'est-à-dire l'influence de l'information sur la prise de décision. On distingue schématiquement les systèmes d'informations efficaces et les systèmes d'informations inefficaces. Dans un système d'information foncière efficace, l'information foncière utile à la prise de décisions circule de manière fluide entre les acteurs, ce qui doit favoriser un aménagement cohérent.

1.2 LES OBJECTIFS DE L'ANALYSE DU CAS FRANÇAIS

Depuis les années 2000, la France a vu se multiplier des « observatoires fonciers » (PEYROU A., 2007), c'est-à-dire des lieux dédiés à l'observation foncière. Par exemple, selon la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, la France ne compterait pas moins de 29 observatoires fonciers (FNAU, 2011, p. 3). De ce point de vue, la France incarne le modèle d'un système d'observations foncières formalisé. L'objectif de ce chapitre est de synthétiser nos connaissances sur ce modèle français afin, d'une part, de mettre en avant ses principales forces et faiblesses et, d'autre part, afin de préciser s'il est opportun de chercher à transférer le dispositif de l'observatoire au sein du contexte wallon. A l'issue de ce chapitre nous tenterons donc de répondre à la question : « le développement du système d'observation foncière en France permet-il un système d'information plus efficace ? »

En termes méthodologiques, la recherche s'est appuyée sur une revue de la littérature, ainsi que sur divers entretiens téléphoniques et en face à face réalisés auprès de professionnels de l'aménagement, des politiques foncières ou de l'observation identifiés comme étant des personnes de référence. La revue de la littérature couvre des articles provenant de revues françaises, d'ouvrages scientifiques, de rapports, de notes et de propositions émis par des instituts de recherche, d'organismes publics ou supranationaux. Les interlocuteurs déjà rencontrés ou interviewés sont :

MME DEGOURNAY	Observatoire Foncier Partenarial d'Isère
M. OMHOVERE	Observatoire Régional Foncier Ile de France
MME CAILLE	Observatoire Foncier de Rennes Métropole
MME THOMAS	Observatoire des Zones et Espaces d'Activités
M. DAMONGEOT	ADU Montbéliard
M. BEDEMOULIN	EPF Réunion
M. PRADEAU	DREAL Nord-Pas-de-Calais
MME ADJRIOU ET MME RANDRIA	DREAL Nord-Pas-de-Calais
M. CAUMONT	Cerema Nord-Picardie
M. QUEFFEULOU	EPF Nordmandie
M. HEROGUER ET MME LUNARD	EPF Nord-Pas de Calais
M. HILT	DREAL Lorraine
MME CARNEL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
M. OMHOVERE	Observatoire régional du foncier en Ile-de-France

Ce chapitre est structuré en deux parties. A la suite de cette introduction, la section 2 synthétisera le sujet des politiques foncières développées en France. Nous avons choisi de débiter en développant cette thématique car nous considérons que la description des principales caractéristiques des politiques foncières est un préalable afin d'appréhender le fonctionnement des systèmes d'observation et d'information foncières. En section 3, nous analysons ensuite le système d'informations foncières français et cherchons à mettre en avant différents éléments de réflexion vis-à-vis du contexte wallon.

2. LES POLITIQUES FONCIERES EN FRANCE

L'objectif de cette section est de présenter le contexte français en matière de politique foncière. Cette section débutera par une mise en contexte (point 2.1). Elle se poursuivra au point 2.2 par la présentation des principaux types de dispositifs en distinguant les outils stratégiques, les outils réglementaires et les outils opérationnels. Ce point 2.2 sera également l'occasion de mener une réflexion sur l'articulation entre ces trois types d'outils.

2.1 ELEMENTS DE CONTEXTUALISATION

2.1.1 Le défis d'une politique foncière efficace et intégrée

La France est confrontée à des défis importants en termes de politiques foncières. A l'instar de la Wallonie, la croissance urbaine d'après-guerre a été dessinée par la conduite automobile et il en a résulté un important gaspillage d'espace. En outre, les dernières décennies se sont caractérisées par un développement spectaculaire des ségrégations socio-spatiales. Dans ce contexte, le pays prend de plus en plus conscience de la nécessité de refonder sa politique d'aménagement et d'urbanisme (SYNDICAT MIXTE DE LA REGION URBAINE GRENOBLOISE, 2011). Symbole de cette prise de conscience, la loi SRU⁶⁹ votée en 2000 met en lumière les effets qu'entraînerait la poursuite des logiques d'extensions urbaines à l'œuvre jusque-là. Elle encourage un développement des agglomérations plus cohérent et promeut une croissance soucieuse de son impact environnemental sur le long terme.

De manière additionnelle, la forte hausse des prix fonciers et immobiliers qu'a accusé le pays a participé à ramener la question foncière sur le devant de la scène. Depuis les années 2000, et sur l'ensemble du territoire métropolitain, la flambée des prix est venue renforcer les phénomènes territoriaux indésirables (GERARD Y., 2012). Il s'agit notamment de l'apparition des logiques de centrifugeuses – situation où les accédants s'éloignent de plus en plus des centres par contrainte – qui renforcent un émiettement urbain et l'urbanisation en diffus non contrôlés.

La gestion du foncier est un sujet qui est à la jonction de toutes les politiques publiques qui ont une traduction territoriale. En France comme ailleurs, la coordination de ces politiques est une tâche complexe et force est de constater que les problématiques sectorielles sont souvent traitées indépendamment les unes des autres. Par exemple, il n'est pas rare de rencontrer une même parcelle destinée à être une future zone économique dans un document stratégique et un lieu de passage d'une trame verte dans un autre. Face à ce défi de gouvernance, la préoccupation de la bonne articulation et harmonisation des politiques publiques sectorielles est ici mise en exergue. Aborder les politiques sectorielles dans un cadre de cohérence territoriale renforcée est la nouvelle vision de l'aménagement en France, comme en témoigne par exemple le développement de l'outil SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) à l'échelle supra-communale (voir ci-dessous au point 2.2.1.2).

⁶⁹ Lois n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Les questions de gestion et de mobilisation du foncier sont donc de plus en plus au cœur des politiques d'aménagement. Pour répondre à ces questions, le législateur a développé de nombreux outils : droits de préemption, création d'établissements publics fonciers, fiscalité incitative... Cependant, la somme des actions foncières ne constitue pas une politique foncière généraliste intégrée, pourtant indispensable pour répondre aux enjeux. Afin d'apporter des réponses à cette problématique, les acteurs ont besoin de connaissances pour mieux cerner les problématiques et mieux coordonner les politiques foncières. C'est dans cette perspective que le législateur a favorisé le développement de l'observation foncière et que les pouvoirs publics ont pris l'initiative de constituer des structures qui regroupent des outils, des méthodes et des données pour rendre compte des phénomènes fonciers sur les territoires. Il s'agit des observatoires fonciers.

2.1.2 La compétence foncière aux mains des collectivités

Il existe en France un processus historique de décentralisation qui consiste en un « transfert des compétences administratives de l'État vers des entités locales de droit public distinctes de lui » (vie-publique.fr). Ces organismes locaux du pouvoir public comprennent principalement les communes, les EPCI⁷⁰, les départements et les régions. Ces collectivités territoriales jouissent d'une personnalité morale, de moyens et de compétences propres. De fait, elles bénéficient donc d'une certaine autonomie politique et financière. Elles gèrent néanmoins les affaires publiques qui leur incombent dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État (art. 72 s. de la Constitution).

A partir de la réforme sur la décentralisation des années quatre-vingt, les compétences en urbanisme, y compris la compétence sur la politique foncière, sont transférées de l'État vers les collectivités. Divers échelons de collectivités interviennent depuis lors dans la prise de décisions foncières.

L'État maintient malgré tout une influence sur le foncier, à travers la dimension législative de l'aménagement, ainsi que le biais de ses services déconcentrés qui vont notamment contribuer à l'élaboration des documents d'aménagement stratégique (DUPONT J, 2014). Nous reviendrons plus en détail sur ce point au fil du chapitre. En matière d'observation foncière, nous y reviendront également, l'État offre un cadre législatif favorable à l'amélioration de la connaissance des dynamiques foncières locales. De plus, il impose même le suivi de la consommation foncière (BOULAY G. ET BUHOT C, 2013). Dans cette perspective, la multiplication des observatoires fonciers est à appréhender comme la conjonction d'une politique nationale et de volontés régionales et locales d'améliorer les systèmes d'observation et d'information foncière. Bien sûr, dans la pratique, toutes les collectivités ne possèdent pas l'ingénierie, les capacités financières, ni même la volonté de mettre en place des politiques foncières sur le long terme.

2.1.3 Les opérateurs fonciers

Le contexte français des politiques foncières se caractérise par des opérateurs fonciers très actifs. Par opérateur foncier, nous entendons des organismes chargés d'intervenir sur les marchés pour le compte des collectivités territoriales. Nous décrivons ici les deux principaux types d'opérateurs fonciers actifs en France, c'est-à-dire les Établissements Publics Fonciers (EPF) et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

⁷⁰ Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une structure administrative française regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun. Les syndicats de communes, les communautés de communes (CC), les communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération (CA), les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles sont considérés comme des EPCI.

2.1.3.1 Les Établissements Publics Fonciers (EPF)

Opérateur foncier public au service des collectivités territoriales, les EPF interviennent en amont des projets d'aménagement pour aider les collectivités à assurer la maîtrise foncière de leurs projets. D'un point de vue opérationnel, ils mettent à disposition des collectivités leur ingénierie foncière (acheter, porter, vendre) ainsi que leur expertise technique en prenant en charge des opérations de dépollution. En effet, certains EPF gèrent les problématiques de dépollution du foncier pour qu'il soit aménageable. Ils sont ici de véritables recycleurs de foncier.

On distingue les EPF locaux et les EPF d'État. La différence entre ces deux structures réside dans la composition de leur conseil d'administration (l'État n'est pas représenté dans les EPF locaux), dans leur mode de financement et dans leur périmètre de compétence (les EPF locaux agissent à une échelle infrarégionale alors que les EPF d'État agissent au moins à l'échelle des régions).

L'avantage de l'EPF est qu'il offre une mutualisation de moyens. C'est une force de frappe au niveau régional ou supra-communal, qui supplée à des collectivités territoriales qui n'ont pas les moyens d'entretenir des services fonciers aptes à pratiquer aisément des achats et des ventes. Les EPF permettent aussi aux collectivités d'anticiper en leur donnant du temps pour approfondir les projets. Ils accompagnent les territoires dans la mise en œuvre de projet urbains complexes et ils aident également les collectivités à définir leur stratégie foncière.

La stratégie de gouvernance qui oriente les actions de l'EPF est décrite dans son Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Grâce au PPI, les EPF vérifient que leur action s'inscrit bien dans les cadres stratégiques définis par les collectivités pour lesquels ils opèrent. Ce volet stratégique est adopté par l'ensemble des acteurs publics des territoires présents au Conseil d'Administration. La stratégie de l'EPF est donc le fruit d'un dialogue entre acteurs.

L'EPF est compétent sur tout le territoire qu'il couvre. Il n'intervient toutefois que sur les territoires des collectivités qui souhaitent conventionner avec lui. En effet, chaque intervention de l'EPF s'inscrit dans un cadre conventionnel qui définit les périmètres où l'EPF est autorisé à acheter du foncier pour le compte de la collectivité.

2.1.3.2 Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Les SAFER agissent dans les marchés des terres non urbanisées, à la fois pour les terres agricoles et pour les espaces forestiers. Leur objectif est de contribuer à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2 du code rural.

Les SAFER sont des organismes privés, mais qui remplissent une mission du service public. Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Il n'appartient pas aux SAFER de définir la politique foncière, mais de contribuer aux politiques publiques qui la définissent, qu'il s'agisse des politiques de l'État ou des collectivités.

Il existe une complémentarité entre EPF et SAFER, l'un s'occupant des espaces urbains et naturels, l'autre des espaces agricoles et sylvicoles. Récemment, une charte de collaboration a vu le jour entre les deux acteurs dans le but de mener des actions coordonnées.

2.1.4 Des enjeux territoriaux clarifiés grâce aux documents stratégiques et aux observatoires fonciers

Les témoins privilégiés que nous avons rencontrés afin de préparer ce rapport nous ont fréquemment rappelé que l'information foncière n'a d'utilité que si elle intéresse les acteurs du territoire. Il ne faut donc pas observer pour observer mais observer parce que cela permet d'influencer les décisions, quel que soit le niveau territorial où elles se prennent (du national jusqu'au municipal).

Dans le contexte français, les enjeux territoriaux qui préoccupent les collectivités sont souvent mis en évidence par les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des documents stratégiques (voir ci-dessous au point 2.2.1). Ces diagnostics représentent la partie des documents stratégiques qui capte la connaissance du territoire et qui permet de situer les décideurs politiques face aux réalités. Dans cette perspective, la connaissance du territoire apparaît comme une nécessité à l'élaboration d'une stratégie foncière adaptée et à l'adoption d'orientations claires.

Ce mode de fonctionnement basé sur des documents d'aménagement stratégique est similaire à ce qui est observé en Wallonie (invoquons le SDER ou les schémas de structures communaux). Pour autant, force est de constater que l'importance et l'influence des documents stratégiques sont plus conséquentes en France. Par exemple, nous avons été fortement impressionné par les SCoT que nous avons consultés⁷¹, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Le cas du SCoT de la région urbaine grenobloise est ici illustratif : il s'agit d'un document de 953 pages qui ne compte pas moins de 717 pages de diagnostic !

Comme nous l'avons précédemment relevé, les années deux-mille ont vu la multiplication des observatoires fonciers en France. Ces observatoires ont notamment été créés afin de compléter les diagnostics des documents stratégiques qui, malgré l'ampleur des moyens mobilisés pour les réaliser, n'étaient généralement pas suffisants. Cette insuffisance était en particulier problématique au sein des territoires marqués par une forte pression foncière. Grâce aux observatoires fonciers, il a donc été possible d'affiner l'étude des enjeux relatifs au fonctionnement des marchés, afin d'agir plus efficacement dans les secteurs qui connaissent des surchauffes problématiques. Grâce aux observatoires fonciers, il était également possible de mieux analyser les participants aux marchés, en termes de catégories socio-professionnelles (statut social), d'origine géographique ou encore de nationalité.

2.2 LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS STRATEGIQUES, REGLEMENTAIRES ET OPERATIONNELS

Comme nous l'avons détaillé au premier chapitre (Figure 1), les politiques foncières articulent des dispositifs stratégiques à des dispositifs réglementaires et à des dispositifs opérationnels (ou de l'action foncière). Dans cette partie du rapport, nous avons tenté de présenter les principaux dispositifs utilisés dans le contexte français.

2.2.1 Les outils à caractère stratégique

La stratégie représente les réflexions sur la direction à long terme de la politique (par exemple de la politique foncière). C'est « l'esprit » véhiculé par la politique, qui donne la direction générale à suivre sur les moyen et long termes. La réflexion stratégique se traduit en axes, en orientations, en préconisations, en objectifs.

⁷¹ Le dispositif du SCoT est décrit ci-dessous au point 2.2.1.2.

Deux catégories de documents stratégiques peuvent avoir un impact sur le foncier. D'un côté, il y a les documents des politiques foncières sectorielles (environnement, agriculture, logement, transport, économie, etc.). De l'autre, nous trouvons les documents stratégiques des politiques foncières généralistes (aménagement, urbanisme, développement territorial). L'élaboration des documents stratégiques généralistes est une scène de débats sur les grandes orientations de développement, sur la localisation des activités motrices et sur le mode de croissance urbaine (MARTIN S. et al., 2006). Bien que les documents stratégiques n'aient pas de valeur contraignante, ils pourront impacter le foncier dans le sens où ils vont détailler et formaliser les grandes directions de l'évolution du territoire pour les années à venir.

Discerner les documents sectoriels des documents généralistes met en avant la problématique de la coordination horizontale entre politiques sectorielles. En plus de la coordination horizontale, une politique foncière réellement intégrée nécessite une coordination verticale entre niveaux de pouvoirs et donc entre les documents stratégiques publiés par les différents niveaux de pouvoir. Pour le contexte français, ce sujet conduit à souligner la problématique de l'articulation entre les schémas stratégiques des niveaux régional et intercommunal.

2.2.1.1 Les documents stratégiques au niveau régional

En France, il est généralement considéré que le niveau régional est un niveau pertinent et intéressant afin de développer des documents stratégiques. Bien que l'élaboration de ces documents soit souvent le fruit d'une association d'acteurs, trois principales entités sont généralement concernées par la préparation des schémas. Il s'agit, d'une part, du Conseil régional, dont le rôle est de mettre en avant les préoccupations des acteurs régionaux. Il s'agit, d'autre part, de la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) et de la DRAAF (*Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt*), pour apporter la réponse des services de l'État aux enjeux fonciers de la région.

Au niveau régional, il existe une multitude de schémas sectoriels pour les principales politiques sectorielles ayant trait à l'organisation du territoire. Parmi les principaux documents nous distinguons :

- le Schéma Régional de Développement Economique, qui définit la stratégie de chaque région en matière d'économie et de tourisme pour cinq années ;
- le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, qui formule les axes stratégiques en matière de transports durant les vingt prochaines années ;
- le Schéma Régional Climat-Air-Energie ;
- le Schéma Régional des Continuités Ecologiques, qui définit les principales orientations par rapport aux espaces naturels ;
- le Plan Régional pour l'Agriculture Durable, qui guide la réflexion pour la définition d'une stratégie régionale pour l'agriculture.

En ce qui concerne les documents généralistes, nous en observons deux : le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) et les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD).

Les SRADDT, élaborés conjointement par la DREAL et le Conseil régional, sont les principaux documents de référence. Ils doivent proposer une évolution souhaitable de la région à vingt ans. Ils précisent les orientations fondamentales et à moyen terme du développement durable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement. Afin d'illustrer notre propos, épinglons par exemple le fait que le SRADDT du Nord-Pas-de-Calais adopté en 2013 s'est fixé comme objectif de diviser par trois la consommation foncière annuelle d'ici 2030 !

En qualité de document généraliste, le SRADDT a vocation à rassembler les volets fonciers des différents documents sectoriels. Par exemple, les orientations concernant la question foncière relatives aux infrastructures présentes dans le SRIT (Schéma Régional des Infrastructures et des Transports) seront à intégrer dans le volet transports du SRADDT. De même, les orientations par rapport aux espaces naturels déclinés dans le SRCE (Schéma Régional des Continuités Ecologiques) seront également à reprendre, etc.

En complément aux SRADDT, nous trouvons l'outil des DTADD. Les DTADD sont à considérer comme l'expression de la volonté nationale. Elles visent à formuler les orientations de l'État dans des domaines aussi variés que le logement, l'urbanisme, la cohérence des continuités écologiques, les espaces naturels, le développement économique, etc. (DUPONT, J. 2014).

2.2.1.2 Les documents stratégiques au niveau intercommunal

A l'échelle d'un ensemble de communes apparaissent d'autres types de documents stratégiques, sectoriels et généralistes. L'échelle intercommunale (ou supra-communale) est mise en avant pour l'élaboration de documents stratégiques afin de faire concorder les échelles de réflexion et d'actions aux échelles de fonctionnement des territoires. En effet, la compréhension des problématiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements nécessite de considérer une échelle intermédiaire entre le niveau communal et le niveau régional. De même, les enjeux de l'étalement urbain, de la préservation de la biodiversité, de l'économie des ressources ou de la pénurie en logements exigent d'être pris en compte à une échelle qui se situe généralement entre le niveau communal et le niveau régional.

A la différence des documents régionaux, les orientations des documents intercommunaux peuvent être traduites spatialement, en précisant assez clairement la vocation de certaines parties du territoire. En ce sens, les documents stratégiques intercommunaux se rapprochent des dispositifs réglementaires ou opérationnels.

a) Les documents sectoriels

Parmi les principaux documents sectoriels, on recense le Programme Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacement Urbain (PDU) et le Schéma de développement de l'équipement commercial (SDC). Le PLH est élaboré pour une période de cinq ans à l'échelle d'un groupement de communes. Il énonce, en concertation avec l'État, « les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements (social ou non, locatif ou non) et à assurer au sein d'un territoire intercommunal une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre » (CERTU, 2008, p. 57). Ce document comprend trois volets : un diagnostic, un énoncé des principes et des objectifs ainsi qu'un programme d'actions à cinq ans. Le PDU, obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, se caractérise par un horizon double dans le temps : à la fois à cinq et à quinze ans. Dans son périmètre, il « définit les principes généraux des transports de biens et de personnes, de la circulation (tous modes confondus) et du stationnement » (DUPONT J., 2014).

b) Le SCoT

A l'échelle intercommunale, le principal document généraliste est le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Les périmètres structurés par les SCoT correspondent peu ou prou aux bassins de vie définis par l'INSEE. Ils sont en général plus étendus que ceux des Communautés de communes, périmètre où sont élaborés les documents stratégiques sectoriels présentés au point précédent. Au 1^{er} janvier 2013, les SCoT approuvés ou en cours d'élaboration recouvrent 55 % du territoire national et regroupent 71 % de la population (DUPONT J., 2014).

Les SCoT sont composé de trois parties principales :

- le Rapport de présentation, composé d'un diagnostic sur le territoire et d'un rapport sur l'état de l'environnement. Il permet de rendre compte des enjeux et des problématiques pour mieux orienter les choix et politiques de développement développés dans les PADD et DOG ;
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable ou PADD, qui est le document exprimant la politique et les objectifs stratégiques retenus dans le respect des principes de développement durable ;
- le Document d'Orientations Générales, ou DOG, qui fixe les règles et orientations qui mettent en œuvre le PADD. Il contient l'ensemble des prescriptions qui vont permettre la mise en œuvre du SCoT.

Le but du SCoT est de définir une stratégie de développement du territoire pour les 20 ans suivant son approbation. L'article L122-1-3 du Code de l'Urbanisme relatif stipule que LE SCoT « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ».

Concernant la thématique foncière, un des objectifs de la réalisation des SCoT est de préciser des objectifs quant à l'évolution de l'occupation du sol (consommation d'espace). Ce travail est basé sur la prise en compte des besoins pour les différentes occupations (logement, activités économiques, agriculture...). Sur cette base, des orientations sont ensuite énoncées quant à la répartition des terrains « à offrir » au sein des différentes parties du territoire.

Par exemple, s'agissant du logement, les SCoT vont considérer les évolutions démographiques afin de quantifier les besoins en nouvelles constructions. Il s'agira ensuite de différencier, d'une part, l'offre à mettre en place au sein des différentes parties du territoire et, d'autre part, la forme que cette nouvelle offre devra prendre (construction de logements neufs sur du foncier encore non bâti, destruction-reconstruction sur des parcelles déjà bâties, requalification de logements existants vacants ou d'immeubles ayant un autre usage...). Ces différenciations sont établies sur base des tendances observées, ce qui nécessite de disposer d'une information très précise. Bien sûr, le niveau d'analyse sera variable en fonction des contextes et, en particulier, en fonction du niveau de pression sur la ressource foncière⁷². Pour autant, quoi qu'il en soit, force est de constater que les données pour réaliser ce type de travaux ne sont actuellement pas disponibles en Wallonie !

⁷² Voir par exemple les développements des pages 182 à 188 du document disponible à l'adresse suivante sur le cas du SCoT de la région urbaine grenobloise :

http://www.scot-region-grenoble.org/images/stories/SCoT_Approuve/2_DOO-Approuve_de_cembre2012.pdf

Une fois les enjeux définis et les objectifs fixés en matière de logement, le SCoT va articuler la stratégie logement aux autres stratégies sectorielles, avec le prisme des objectifs de cohérence et de développement durable.

2.2.2 Les outils à caractère réglementaire

L'aspect réglementaire des politiques foncières publiques correspond au contrôle de la vocation des sols, c'est-à-dire le pouvoir de décider de ce que les propriétaires auront le droit de faire de leurs terrains ou, plus exactement, de dresser la liste des utilisations soit interdites soit soumises à condition ou à autorisation (COMBY J., 1996). A la différence des dispositifs stratégiques, les outils à caractère réglementaire ont généralement valeur réglementaire et force obligatoire.

Nous distinguons deux outils de régulation des usages du sol. Le premier est le zonage réglementaire, c'est-à-dire la possibilité pour les pouvoirs publics d'adopter un droit des sols diversifié qui sera différent d'une zone à l'autre. Le second concerne la délivrance d'autorisations par des instances compétentes.

2.2.2.1 Le zonage

a) Le Plan Local d'urbanisme

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le document réglementaire phare des politiques foncières. Il identifie sur son territoire les usages des sols par zone et définit un règlement pour chacune d'elles ; il localise notamment les terrains juridiquement urbanisables à travers un zonage (BOULAY G. ET BUHOT C, 2013). Pour le contexte français, le PLU est la forme la plus actuelle et la plus aboutie des dispositifs de zonage. Ce dispositif est relativement récent puisqu'il a été créé en remplacement du POS (Plan d'Occupation des Sols) dans le cadre de la loi SRU publiée en 2000.

Les PLU intègrent un règlement et une carte qui recouvrent le territoire de différents zonages. Quatre catégories de zones se retrouvent sur cette carte :

- les zones « U », c'est-à-dire urbanisées : ces zones accueillent déjà des constructions ;
- les zones « AU », c'est-à-dire à urbaniser : ces zones sont souvent non construites. Il existe deux types de zones à urbaniser dites :
 - o les zones AU à court terme ou moyen terme – souvent dénommées « 1AU » – qui englobent les secteurs qui seront les premiers à être urbanisés ;
 - o les zones AU à long terme – souvent dénommées « 2AU » – qui regroupent les secteurs qui seront urbanisés en derniers ;
- les zones « A », c'est-à-dire à vocation agricole ;
- les zones « N », c'est-à-dire à vocation naturelle.

En plus de la carte et du règlement, déjà présents dans les POS, les PLU intègrent un rapport de présentation qui s'intitule le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable). Rappelons que cette dénomination apparaît également au niveau du SCoT. Dans les deux cas, les PADD sont à appréhender comme la formulation d'un projet de territoire.

Il existe plusieurs différences notables entre les plans de secteur qui couvrent la Wallonie et les PLU. La première se rapporte à l'ancienneté du dispositif, puisque le PLU est un outil mis en place durant les années 2000. Une deuxième différence importante tient au fait que les PLU sont généralement de compétence communale alors que le plan de secteur est une compétence de l'autorité supérieure, en l'occurrence la région. Concernant la problématique de la précision géométrique, le PLU est défini à l'échelle de la parcelle cadastrale, ce qui n'est pas le cas du plan de secteur. Comme nous l'avons détaillé au chapitre précédent, cette non adéquation entre le maillage cadastral et le principal dispositif de zonage pose certains problèmes de concordance.

Signalons encore qu'une directive de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR)⁷³ de 2015 stipule que les PLU devront comporter une étude sur les gisements fonciers avant que les autorités compétentes puissent établir une modification du zonage (le sujet des gisements fonciers est détaillé ci-dessous au point 3.2). Sur base des informations qui nous ont été communiquées, cette directive n'est pas encore en application et les réflexions méthodologiques demeurent à un stade embryonnaire.

Toujours dans le cadre de la loi ALUR, une autre directive prévoit la mise en place de PLU intercommunaux. Comme nous le détaillerons ci-dessous (point 2.2.6), cette réforme vise à mieux articuler l'aménagement stratégique à l'aménagement réglementaire et opérationnel.

b) Les zonages environnementaux

Les zonages environnementaux contraignent, interdisent, voire figent l'usage de certains terrains. Ils correspondent aux déclinaisons réglementaires des politiques publiques de préservation des espaces naturels ou de protection contre les risques. Les Directions Départementales du Territoire (c'est-à-dire les services décentralisés de l'État au niveau départemental) ont un rôle central dans l'élaboration des zonages environnementaux.

A la différence du PLU, les zonages environnementaux sont conçus pour répondre aux préoccupations des politiques sectorielles dans lesquelles ils s'inscrivent. Ils ne participent donc pas à la mise en place d'une stratégie foncière intégrée. Ils ont néanmoins un impact sur le foncier dans le sens où ils vont contraindre voire interdire l'urbanisation et devront être pris en compte par le PLU.

2.2.2.2 Les régimes d'autorisations

Les régimes d'autorisations constituent le second volet de la composante réglementaire. Ils correspondent à la formulation, de la part d'une instance décisionnelle compétente, d'une décision portant sur l'autorisation de la réalisation d'un projet d'aménagement ou de construction. Un dossier explicatif du projet doit être déposé et instruit par les membres de l'instance qui vont délivrer leur avis. Ce type de décision est à la limite de l'opérationnel dans le sens où elle concerne déjà un projet bien précis. Les avis interviennent cependant dans des procédures réglementaires. Comme en Wallonie, un avis peut être simple ou conforme. Dans le cas d'un avis conforme, l'autorisation dépend totalement de l'avis, alors que les avis simples ne font qu'alimenter la décision.

La délivrance des permis de construire par la commune s'inscrit dans le cadre des régimes d'autorisation. Nous sommes ici dans le cadre de la politique foncière généraliste. La délivrance des permis concerne également certaines politiques sectorielles. Soulignons ici le rôle de diverses commissions thématiques telles que la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) ou les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC). Les projets commerciaux de plus de 1 000 m² de surface de vente se doivent de comparaître devant la CDAC, qui donne son autorisation à la réalisation ou non du projet.

⁷³ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (<http://www.territoires.gouv.fr/alur-un-an-apres-les-avancees-de-la-loi>)

2.2.3 Les outils à caractère opérationnel

Rappelons que les outils à caractère opérationnel rassemblent les outils relatifs à la maîtrise foncière et les outils relatifs à l'aménagement des terrains (déboisement, dépollution, remembrement, viabilisation...) (VILMIN T., 2008). C'est au niveau de la maîtrise foncière que nous retrouvons les actions foncières relatives à l'acquisition, au portage et à la cession des terrains (bâti ou non bâti). Pour ce rapport intermédiaire, nous ne développerons que le sujet de la maîtrise foncière. Si cela s'avère opportun, le sujet de l'aménagement sera développé dans le rapport final.

2.2.3.1 Pourquoi acquérir des terrains ?

Dans le cadre d'une politique foncière intégrée et efficace, une acquisition foncière publique peut être réalisée afin de concrétiser un projet d'aménagement ou afin de constituer des réserves foncières pour permettre la réalisation ultérieure d'un tel projet (AGENCE D'URBANISME DE BORDEAUX, 2007, p. 14). Dans le contexte français, il est considéré que l'anticipation foncière est devenue indispensable afin de garantir une maîtrise des projets de développement territorial (CERTU, 2013). Bien sûr, dans les faits, cette pratique est très variable selon les contextes.

Constituer des réserves foncières en anticipation sur des espaces stratégiques permet, d'une part, d'avoir le contrôle du développement et, d'autre part, de capter les plus-values induites par la création d'infrastructures et d'équipements publics. En outre, anticiper une acquisition sur des espaces à forte pression foncière permet de ne pas avoir à assumer une surcharge foncière trop importante dans l'avenir et participe à la régulation des prix sur la zone. On ne saurait cependant justifier une telle politique par la préoccupation que les collectivités publiques fassent de bonnes affaires en surfant sur les vagues spéculatives. (COMBY J., 1996).

Une acquisition foncière peut aussi se faire pour préserver l'usage de certaines terres – notamment agricoles – ou encore pour protéger gérer et valoriser des espaces naturels afin de les ouvrir au public. Elle prend tout son sens également dans le cadre du recyclage de friches de nature variée (COMBY J., 1996).

2.2.3.2 Les différents modes d'acquisition du foncier

Les aménageurs français utilisent différents dispositifs afin de réaliser les acquisitions foncières.

a) L'acquisition amiable

L'acquisition amiable est le régime naturel des transactions foncières qui s'opèrent dans le cadre des lois du marché de l'offre et de la demande. Il est le mode d'acquisition favorisé par les pouvoirs publics.

b) La dation

Il s'agit d'un échange dans lequel la collectivité locale prend en charge les travaux de viabilisation en contrepartie de la cession, à son profit, d'une partie des terrains constructibles. La dation est un moyen de financer l'aménagement des terrains sans atteinte aux droits des propriétaires.

c) Le droit de préemption

Le droit de préemption est un outil fréquemment utilisé en France. Il permet à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation. On distingue le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption rural. Ces outils juridiques sont fortement encadrés par la loi et la jurisprudence qui en découle. Le Code de l'Urbanisme précise que toute préemption doit être instaurée dans un périmètre défini à l'avance, et motivée par un projet d'intérêt général. Même si le droit de préemption est courant en France, l'acquisition amiable reste l'approche la plus usitée. A titre d'exemple, les SAFER, titulaires d'un droit de préemption rurale sur les biens agricoles et forestiers, réalisent 95 % de leurs acquisitions foncières sur base d'accords amiables⁷⁴. La préemption prend une place plus importante chez leur homologue flamand, la banque foncière. Chez cet opérateur, la part liée à ce mode d'acquisition s'élève à 30% des acquisitions totales (voir chapitre 4, point 3.2.3).

Le DPU est également utilisé comme une source d'observation du marché foncier et immobilier. En effet, à chaque intention de vente prévue dans le périmètre du droit de préemption, les collectivités reçoivent une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) qui les avertit de la future transaction et du prix à laquelle elle est envisagée. Il ressort de nos entretiens auprès de spécialistes français que la problématique de l'observation foncière peut influencer la configuration des périmètres. En effet, certaines autorités choisissent de délimiter des périmètres qui dépassent le cadre des projets en vue de bénéficier de l'information sur les futures transactions. Plutôt que d'exercer leur droit de préemption, l'objectif de ces autorités est de suivre l'évolution des marchés (veille foncière). Nous reviendrons sur les DIA un peu plus loin dans le chapitre (au point 3.1.1.3).

d) L'expropriation

L'expropriation permet aux collectivités publiques et à certains organismes privés d'acquérir unilatéralement, dans un but d'utilité publique, la propriété d'un immeuble et de droits réels immobiliers (usufruit, droit d'usage et d'habitation, droit d'emphytéose...) en contrepartie d'une juste et préalable indemnisation. Seul l'État a la compétence juridique pour déclarer d'utilité publique une opération. La capacité d'exproprier est reconnue aux collectivités locales, dans les limites de leurs compétences et de leurs territoires.

2.2.4 Articulation entre les composantes stratégique, règlementaire et opérationnelle

Dans le cas d'une politique foncière parfaitement intégrée, les décisions opérationnelles concrétisent les orientations stratégiques qui traduisent la mise en cohérence des enjeux des politiques sectorielles. En outre, le modèle des politiques foncières tel qu'analysé dans le cadre de cette recherche repose sur l'hypothèse que la composante stratégique influence tant la composante règlementaire que la composante opérationnelle (Figure 1 du premier chapitre). Dans cette partie du rapport, nous cherchons à clarifier le sujet de l'articulation entre les trois composantes, afin notamment de préciser si la composante stratégique se traduit réellement dans les décisions relatives aux composantes règlementaire et opérationnelle.

⁷⁴ Source : Compte-rendu de la visite à la SAFER de Haute-Normandie (DGO3)

2.2.5 La portée juridique des documents stratégiques

Pour organiser le transfert de la stratégie, le législateur établit une hiérarchie entre les différents documents et leur impose le fait de ne pas s'ignorer les uns les autres au moment de leur élaboration. Trois normes cadrent les rapports entre les documents : la conformité, la compatibilité et la prise en compte. Précisons toutefois que ce ne sont pas les documents dans leur intégralité qui s'imposent, mais seulement une partie précise. C'est généralement la partie qui énonce les orientations, les préconisations ou les plans d'actions.

La conformité est la norme la plus importante. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation. C'est la norme de conformité qui régit les rapports au sein de la composante réglementaire entre le zonage et les régimes d'autorisations. Par exemple, tout projet ayant un impact direct sur l'organisation spatiale du territoire doit respecter le zonage et le règlement contenu dans le PLU afin d'obtenir une décision favorable des instances qui délivrent les permis.

La notion de compatibilité induit une obligation de non contrariété de la norme inférieure aux aspects essentiels de la norme supérieure. L'autorité élaborant une décision n'est cependant pas tenue de reproduire à l'identique la norme supérieure. Les documents stratégiques intercommunaux sont liés entre eux selon cette norme. En effet, les orientations du SCoT s'imposent aux documents intercommunaux thématiques (PLH, PDU, SDC) selon le principe de compatibilité. C'est également selon ce rapport qu'ils s'imposent aux documents réglementaires. Par exemple, le PLU doit élaborer son zonage en veillant à ne pas entrer en contradiction avec les orientations décrites par le SCoT (par exemple, si le SCoT détermine une offre foncière maximum pour le logement, le PLU ne pourra pas ouvrir à l'urbanisation des zones dont la surface totale est supérieure). Le PLH, le PDU et le SDC s'imposent également au PLU selon le rapport de conformité.

La prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). Certains documents régionaux s'imposent aux documents inférieurs avec la norme de prise en compte. D'autres, comme les documents généralistes régionaux SRADDT et DTADD n'ont pas d'influence sur le plan juridique, ni sur le PLU, ni sur le SCoT. Bien que dénués d'opposabilité juridique, ces préconisations doivent être intégrées dans la réflexion préalable à la décision opérationnelle, leur ignorance manifeste pouvant conduire à une « erreur manifeste d'appréciation » entraînant l'illégalité du document⁷⁵.

2.2.6 L'impact concret des dispositifs stratégiques sur les décisions réglementaires et opérationnelles

La logique théorique veut que les documents des périmètres supérieurs s'imposent aux documents des périmètres inférieurs. Pour autant, dans les faits, au plus on s'écarte de l'échelle opérationnelle et au moins les décisions foncières ont un impact juridique. En conséquence, l'influence des documents stratégiques régionaux sur le foncier apparaît *in fine* assez faible.

⁷⁵ Source : http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/references_bibliographiques/trame_verte_et_bleue_et_documents_durbanisme_-_guide_methodologique.pdf

Dans le cadre de la compatibilité – rapport juridique le plus important entre le stratégique et le réglementaire – le PLU devra respecter les options fondamentales du SCoT. Pour autant, il ne sera pas tenu de reprendre son contenu. Il y a donc une marge de manœuvre importante quant à l'interprétation et au suivi des orientations stratégiques. De fait, la stratégie rencontre des problèmes dans sa territorialisation, ce qui peut s'expliquer par le fait que ce ne sont pas les acteurs de cette échelle qui sont aux commandes des décisions opérationnelles.

Le PLU peut être l'occasion de la traduction au niveau communal de la stratégie foncière du bassin de vie. Cependant, dans bien des cas, les objectifs et les intérêts diffèrent d'une commune à l'autre. Lorsque l'un souhaiterait revaloriser son centre urbain, l'autre entreprendrait des démarches pour revitaliser un quartier bien précis, et le troisième mènerait une politique très active de logements sociaux (GERARD Y., 2012). L'application d'une stratégie foncière coordonnée au niveau du bassin de vie est alors vite compromise. De ce point de vue, l'échelon communal perd de sa légitimité en matière de compétence pour la prise de décisions foncières.

Pour la délivrance des permis et des avis les concernant, les membres des instances décisionnelles utilisent les documents réglementaires, mais ils se basent également sur les repères que constituent les documents stratégiques. A travers ces repères, il y a vérification que les projets respectent tant la règle que l'esprit des documents stratégiques. Le verdict n'est toutefois pas encadré juridiquement et il est à l'appréciation de l'instance compétente.

Dans un souci de cohérence territoriale, l'État organise le transfert de la compétence en matière de PLU à une échelle territoriale où elle fait sens, c'est-à-dire à l'échelle intercommunale. L'intercommunalité, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires. Comme nous l'avons déjà souligné, une des directives de la Loi ALUR tend à généraliser les PLU élaborés à l'échelle intercommunale : les PLU-intercommunaux (PLUi). Alors que les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUi, la loi ALUR rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés de communes et communautés d'agglomération, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population⁷⁶.

On peut penser que l'adéquation d'échelles et d'acteurs permettra une prise en compte plus forte de la stratégie à travers sa déclinaison réglementaire. En s'appuyant sur une réflexion d'ensemble permettant de mettre en perspective les différents enjeux du territoire, le PLU intercommunal (PLUi) constitue donc un document de planification privilégié pour répondre aux objectifs du développement durable. Par ailleurs, avec la généralisation des PLUi, la loi ALUR prévoit l'incorporation des prescriptions du PLH et du PDU dans le PLU.

⁷⁶ Source : Ministère du logement et de l'égalité des territoires Loi ALUR : Transfert de la compétence en matière de PLU, document en tenant lieu et carte communale / mai 2014

2.2.7 L'animation entre les acteurs du foncier

L'analyse des politiques foncières en France conduit à souligner l'importance du sujet de l'animation entre les acteurs du foncier. Par animation, nous entendons ici un mode de transfert informel de la stratégie qui cherche à combler les mauvaises transmissions décrites en amont.

La volonté d'animer le dialogue avec les partenaires territoriaux et de favoriser la prise en compte des enjeux régionaux sur le foncier pousse les acteurs régionaux à intervenir dans des opérations d'animation sur leurs territoires. Par exemple, en région Nord-Pas-de-Calais se sont mis en place des Ateliers Méthodologiques du Foncier (AMF) afin de mettre en avant les réflexions élaborées dans le cadre du SRADDT. Il s'agit là d'un lieu d'échange, de mutualisation, voire de co-construction de méthodologies et d'outils d'aide à la décision permettant d'accompagner l'émergence et la mise en œuvre de stratégies foncières au sein des collectivités territoriales qui composent la région. Cette animation vise à stimuler le dialogue avec les partenaires territoriaux en s'appuyant sur les orientations des schémas régionaux et de leurs volets (SRADDT, SRCAE, SRCE, Directives Régionales d'Aménagement ...).

L'animation est un outil à caractère essentiellement pédagogique. Par exemple, dans le cadre des AMF, des fiches pratiques ont été transmises et expliquées aux acteurs locaux. Ces fiches, très souvent alimentées par des retours d'expérience, ont une portée générale ou proposent des guides pratiques et des conseils ciblés pour assurer une bonne prise en compte du foncier, dans le PLH par exemple (DUPONT J., 2014). L'animation représente donc un espace d'échange, de collaboration, de transmission de méthodologie et de négociation.

Ces espaces d'animation sont aussi l'occasion pour les différents types d'acteurs (depuis le niveau régional en charge des documents stratégiques jusqu'au niveau local où se fixe l'aménagement règlementaire) de co-construire des outils d'aide à la décision qui facilitent la prise en compte des orientations stratégiques. Ces outils sollicitent une information foncière détaillée.

3. LE SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE EN FRANCE : ELEMENTS DE REFLEXION VIS-A-VIS DU CONTEXTE WALLON

Nous pouvons maintenant nous appuyer sur les acquis du chapitre précédent dédié aux politiques foncières afin de travailler sur le système d'information foncière français. En la matière, notre objectif n'est pas d'être exhaustif mais plutôt de mettre en avant différents éléments de réflexion vis-à-vis du contexte wallon. La section débutera tout d'abord par une description de quelques données de base (point 3.1) et, en particulier, la donnée « Demande de Valeurs Foncières » (DVF). Ce sujet est intéressant car il témoigne de pratiques différenciées entre la Belgique et la France quant aux relations entre données patrimoniales et protection de la vie privée. Le point suivant (point 3.2) est ensuite dédié à l'utilisation de l'information. Nous y développons principalement le thème des référentiels fonciers. Le chapitre se termine ensuite par un point dédié observatoires fonciers (point 3.3).

3.1 LES DONNEES DE BASE

Les données constituent la matière première d'un système d'observations foncières. En France comme en Wallonie, les producteurs et les organismes actifs dans les traitements et transferts sont nombreux. Dans ce cadre, notre objectif n'est pas de prétendre à l'exhaustivité mais de mettre en avant les données de base les plus importantes.



Figure 20 : Sources d'informations sur les transactions foncières immobilières en fonction du moment de la collecte (Source : OFPI, 2015).

3.1.1 Les données sur les transactions foncières et immobilières

La France dispose de plusieurs sources de données relatives aux prix des transactions immobilière pour réaliser de l'observation foncière (voir Figure 20).

3.1.1.1 Demande de Valeurs Foncières (DVF)

Il existe en France une source très riche sur les prix des transactions foncières et immobilières. Cette source est gérée par le service d'accès « Demande de Valeur Foncière » (DVF) de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) du Ministère de l'Economie et des Finances. Les données constitutives de cette base de données sont issues de la Chambre des Hypothèques et du Cadastre. Cette source est opérationnelle depuis 2011 et sa création est considérée par certains comme une véritable révolution du point de vue des relations entre information foncière et politique foncière (ADEF, 2012).

La DVF recense l'ensemble des transactions foncières et immobilières survenues au cours des cinq dernières années. Cette donnée qui est mise à jour semestriellement présente l'avantage d'être homogénéisée à l'échelle nationale. Selon l'article 142 de la loi ALUR, la DGFIP est tenue de fournir gratuitement la donnée aux collectivités territoriales et à n'importe quel autre acteur de l'aménagement qui en ferait la demande. Les données transmissibles se limitent toutefois aux territoires de compétences des demandeurs. Les principaux utilisateurs de la DVF sont les EPF, les agences d'urbanisme, les SAFER et les collectivités. Il existe un régime particulier d'obtention des données pour les services de l'État (DREAL, DDT...), qui doivent établir une convention avec les EPF ou les collectivités afin d'accéder à cette source.

En comparaison du contexte belge et wallon, force est de constater les divergences de pratiques. Alors que les données de prix gérées par le SPF Finances sont d'un accès difficile et/ou onéreux, nous sommes ici dans un contexte opposé où il existe un cadre favorable à l'ouverture des données foncières aux acteurs publics des territoires. Pour le rapport final, nous prévoyons d'investiguer pour mieux comprendre les causes fondamentales qui expliquent les divergences entre « l'opacité » belge et la « transparence raisonnée » française. Ces investigations nécessiteront notamment d'analyser le rôle des organismes qui sont en charge de la protection de la vie privée, c'est-à-dire la Commission de la protection de la vie privée pour la Belgique et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour la France.

Concernant la DVF, les problèmes méthodologiques conduisent toutefois à limiter l'enthousiasme. En effet, il existe de nombreuses contraintes qui limitent l'exploitation et la diffusion de cette source :

- son format brut (fichier .csv) rend difficile toute utilisation et nécessite des prétraitements particuliers. Il est toutefois possible de la croiser avec le cadastre numérisé ainsi qu'avec

- certaines données de la matrice cadastrale. Un groupe de travail national animé par la communauté urbaine de Bordeaux travaille actuellement sur cette problématique ;
- DVF ne classe pas les transactions et le travail de segmentation des marchés est donc de la responsabilité des utilisateurs ;
 - on ne peut étudier qu'un seul paramètre : le prix. La base n'étant pas exhaustive, il est en particulier impossible d'étudier l'évolution du nombre de transactions ;
 - le principal obstacle à l'utilisation de la donnée dans des travaux de recherche est la non-éligibilité des chercheurs à la donnée DVF. Un appel à signatures, relayé dans *Etudes foncières* (n° 158, juillet-août 2012), convie les chercheurs à interpeler la DGFIP et à lui exprimer leur volonté d'accéder à cette donnée.

3.1.1.2 Perval

Perval est une société qui commercialise des données sur les prix des transactions foncières et immobilières. La source des données est ici le notariat. La base de données a été créée en 1990 et elle est mise à jour annuellement. La base Perval est disponible tant pour des acteurs privés que publics. Elle est communément utilisée par les acteurs publics actifs dans le domaine du foncier (les EPF, les agences d'urbanisme, les SAFER et les collectivités territoriales). Elle permet la pratique de l'évaluation de biens immobiliers par comparaison (transformation des prix en valeurs), mais elle permet également de développer des analyses en longue période sur l'évolution des marchés.

La base Perval est complémentaire de la DVF car elle intègre davantage d'informations. Ce caractère plus complet est le résultat d'améliorations progressives depuis maintenant plus de vingt années de fonctionnement.

Perval intègre les données suivantes :

- la description du bien : surface, situation du terrain, largeur façade,
- sa localisation : commune, adresse (nom de la voie),
- les références cadastrales : section et numéro,
- les règles d'urbanisme : COS, zonage au PLU/POS,
- des variables de marché : type de mutation, usage du bien,
- des variables économiques : date de mutation, durée de propriété, montant de la transaction, prix/ m²,
- des variables socio-économiques sur l'acquéreur et le vendeur : catégorie socioprofessionnelle (CSP), nationalité, commune de résidence,
- Ainsi que des détails de la mutation précédente : prix, date, type, frais, etc.

Une faiblesse de la base Perval est son caractère non exhaustif. En effet, la qualité de l'information dépend de la qualité de l'encodage au sein des études notariales et il apparaît que cette qualité n'est pas toujours parfaite.

3.1.1.3 Déclaration d'intention d'aliéner (DIA)

a) Recensement des DIA urbaines

Bien que, comme cela a été illustré par l'exemple des SAFER, les acquisitions foncières via droit de préemption peuvent ne représenter qu'une part marginale des acquisitions des opérateurs qui en sont titulaires, le droit de préemption présente un avantage certain en matière d'observation foncière. En effet, lorsqu'une transaction foncière et/ou immobilière sur le point d'être conclue s'effectue dans un périmètre soumis au droit de préemption, les notaires doivent transmettre aux titulaires du droit une déclaration d'intention d'aliéner du bien foncier et immobilier en question.

Dans le cadre d'un droit de préemption urbain, les destinataires de l'information sont les communes ou les EPCI compétents sur le périmètre en question. Une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) reprend les informations de l'acte de vente rédigé par le notaire. Elle renseigne sur le prix de vente convenu entre l'acheteur et le vendeur, la surface du bien en vente, le prix, le propriétaire, le lieu, la date et l'usage. Les informations sont délivrées à l'échelle parcellaire, puis sont centralisées par la commune ou l'EPCI. L'information donne une image en temps réel de l'état du marché, car il s'agit d'informations sur les transactions sur le point de se faire. Les DIA peuvent être utilisées en interne pour de la veille foncière, mais elles peuvent également servir pour rendre compte de l'évolution des dynamique foncières et immobilières sur le territoire communal ou de l'EPCI (dans les périmètres où le DPU peut s'exercer) et, dans ce cas, être rendu public.

b) Recensement des DIA rurales ou Safer

Les SAFER mènent une activité de suivi des marchés ruraux largement alimenté par les DIA. Cette source d'information permet de réaliser des observations foncières sur divers marchés fonciers ruraux (élevage animal, culture, prairie, forêt, etc.). L'observation foncière sur base des DIA permet également d'opérer une veille sur certains biens d'intérêt stratégique par rapport à leur localisation (à l'intérieur d'une trame verte et bleue, protection des zones de captage, dans le cadre de la réalisation de grands travaux d'infrastructure...).

Les SAFER sont les seuls organismes qui peuvent accéder directement et gratuitement aux DIA rurales. Cela les a conduits à développer Vigifoncier⁷⁷, un portail accessible par abonnement par l'intermédiaire duquel ils communiquent l'information notamment aux maires des communes, ce qui leur permet d'être informés en temps réel de l'offre de mise en vente.

Les observations peuvent aller de l'échelle communale (sous réserve d'un nombre de transactions statistiquement significatif) à un l'échelle nationale. En effet, afin de disposer d'une donnée uniformisée sur tout le territoire français, la production de données par les SAFER est réalisée selon un cadre défini à l'échelle nationale. Une fois créée localement, la donnée est centralisée par la fédération nationale des SAFER.

Toujours délivrée par le notariat, une DIA rurale contient des informations variées sur la désignation du bien, sa localisation, sa référence cadastrale, son usage et son occupation, les servitudes existantes, sa superficie, son prix de vente, sa classification dans un document d'urbanisme, le type de transaction. Facultativement, l'identité et l'adresse du vendeur peuvent être présentes.

⁷⁷ <http://www.vigifoncier.fr/>

3.1.1.4 Autres bases sur les transactions

D'autres données sur les transactions foncières et immobilières existent. Elles sont issues de diverses enquêtes telles que :

a) *Enquête sur les prix des terrains à bâtir*

L'enquête sur les prix des terrains à bâtir (EPTB) fournit des informations sur les terrains à bâtir destinés à la construction d'une maison individuelle et sur la maison elle-même. La collecte est assurée depuis 2006 par le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du Ministère de l'Ecologie du Développement Durable des Transports et du Logement. Initialement centrée sur le prix des terrains à bâtir, le questionnement d'EPTB s'est progressivement élargi et l'enquête fournit aujourd'hui des informations sur les prix et les caractéristiques du terrain (mode d'acquisition du terrain, date d'achat, viabilisation etc.), de la construction de la maison (coordinateur principal, surface etc.), sur sa performance énergétique (chauffage et label énergétique) mais également des éléments sur le pétitionnaire (âge, CSP, s'il est déjà propriétaire ou non). Elle continue de s'enrichir au fil des ans afin de répondre à de nouvelles problématiques, notamment énergétiques.

Exhaustive pour les maisons individuelles sur l'ensemble du territoire français, la base constitue une photographie précise des marchés locaux, favorisant l'émergence de travaux de modélisation spatiale. Elle couvre l'ensemble du territoire français (métropole, DOM). La collecte est réalisée par envoi postal de questionnaires chez les déposataires du permis de construire. Suivant l'avis du Cnis, cette enquête déclarée d'intérêt général et de qualité statistique a un caractère obligatoire. Les unités interrogées sont les particuliers qui ont reçu l'autorisation de construire une maison individuelle sur ce type de terrain (suite à une demande de permis de construire). Seuls les permis déposés dans l'année en vue de la construction d'une maison individuelle pure sont pris en compte. L'unité statistique enquêtée est le terrain à bâtir faisant l'objet d'un permis de construire pour une maison individuelle.

La base permet d'élaborer des statistiques annuelles, nationales et régionales, diffusables au grand public, dans divers domaines en lien avec le secteur de la construction comme le rythme de commercialisation de logements neufs, le prix des terrains à bâtir pour l'accueil de maison individuelles, le prix des maisons individuelles...

b) *La Base « Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs »*

ECLN est une enquête assurant le suivi de la commercialisation des logements neufs destinés à la vente aux particuliers. A l'instar de la base SITADEL, la collecte est assurée par les services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'aménagement du Territoire (DREAL et DDT). Se basant par ailleurs sur cette dernière, la base ECLN ne va prendre en compte que les permis de construire autorisés contenant au moins cinq logements et destinés à la vente aux particuliers. Sont donc exclus le secteur locatif (permis de construire destinés à la location), les constructions individuelles réalisées par des particuliers en vue de leur occupation personnelle (permis de construire d'un logement), les logements construits par l'Etat, les collectivités locales et les sociétés nationalisées, l'ensemble des logements de fonction et les programmes de réhabilitation.

Les principales variables publiées sont :

- les mises en vente et les réservations,
- les prix de vente,
- les stocks disponibles à la vente,
- les délais d'écoulement des stocks (temps nécessaire pour que les logements disponibles à la vente soient vendus),
- le taux de renouvellement des stocks (rapport entre les mises en vente du trimestre et les stocks en début de trimestre).

L'unité statistique est le programme de construction et les tranches de commercialisation qui lui sont rattachées. L'unité enquêtée est le promoteur ou l'entreprise effectuant la commercialisation d'un projet ayant fait l'objet d'un permis de construire. L'enquête est exhaustive sur l'ensemble de la France Métropolitaine. Cette base est mise à jour chaque trimestre par l'introduction des nouveaux programmes autorisés et la suppression des opérations dont la commercialisation est achevée. La collecte des données est faite par des enquêteurs et/ou par voie postale. L'enquête est inscrite au programme des enquêtes d'intérêt général à caractère obligatoire arrêté par le CNIS.

Les données permettent d'obtenir des informations sur l'état de santé du marché de l'immobilier d'habitat neuf. L'information peut être traitée aux niveaux national, régional, intercommunal ou communal.

3.1.2 Les données cadastrales

Cette présentation synthétique des données cadastrales est complétée par la partie traitant du cadre juridique français (voir point 4.3.3.2) dans laquelle cette source est abordée de manière plus approfondie.

L'information sur les parcelles est informatisée par les services des impôts (DGFiP : Direction Générale des Finances Publiques). Cette information s'organise de la même manière qu'en Belgique, avec d'un côté le plan cadastral et de l'autre la matrice. Comme en Belgique, les communes disposent des informations (plan et matrice) sur les parcelles situées sur leur territoire.

Les fichiers fonciers sont communément appelés Majic (Mise à jour de l'information cadastrale), faisant référence à l'application du même nom utilisé par le service des impôts. Majic 3 utilise des données initialement établies pour le calcul de la taxe foncière et la taxe d'habitation. Cette information porte sur les caractéristiques des propriétés (bâties et non bâties), les constructions, les propriétés divisées en lots et l'usage des sols. Elle peut aussi révéler l'identité des propriétaires.

Les collectivités peuvent être aidées par le Cerema (Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement) pour gérer les informations cadastrales. Le Cerema est un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques dont la principale fonction est de venir en appui aux services de l'État et aux collectivités locales⁷⁸

3.1.3 Les zonages PLU, POS et Cartes communales

L'ensemble des zonages des documents d'urbanisme réglementaires sont numérisés par les Directions Départementales des Territoires (DDT) et standardisés selon une norme nationale : la norme Covadis. Il existe un projet de centralisation de ces documents dans le cadre dénommé le « Géoportail de l'urbanisme ». Le projet Géoportail de l'urbanisme, en collaboration avec l'Institut Géographique National (IGN), développe également un projet de numérisation des servitudes d'utilité publique.

⁷⁸ <http://www.cerema.fr/>

3.1.4 Les données de la construction et du logement : la base « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur le Logement et les locaux (SITADEL) »

SITADEL est le recensement des logements et des locaux non résidentiels autorisés et commencés. La collecte est prise en charge par les services du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'aménagement du Territoire (DREAL et DDT). La base est alimentée par les informations des permis de construire. Elle comporte des informations sur le lieu, la catégorie du maître d'ouvrage, la nature du projet, les superficies, le type de financement, des variables spécifiques à tous les projets d'habitation (nombre de logements selon leur type, répartition des logements selon le nombre de pièces, le mode de financement, le mode d'occupation et la destination des logements). La donnée est exhaustive sur l'ensemble du territoire national et disponible à un niveau individuel (listes de permis) ou agrégées à la commune, la zone d'emploi, l'EPCI, le département... Il n'existe pas de restriction particulière dans la diffusion des données SITADEL.

Des statistiques nationales, régionales, départementales et communales sont produites. Il est également prévu la communication de la donnée au niveau désagrégé aux acteurs des territoires d'intérêts publics compétents. La base permet d'étudier la conjoncture du secteur de la construction et également d'identifier les phénomènes de consommation foncière et d'étalement urbain (reconstruction de la ville sur la ville) au niveau désagrégé.

En comparaison avec la base de données des permis de construire fournie par la DGS, SITADEL délivre une information plus complète sur un certain nombre de points. Au niveau de la localisation du permis, SITADEL renseigne l'adresse et la référence cadastrale de la parcelle sur laquelle porte les travaux, tandis que la base de la DGS ne communique que la commune.

3.2 L'UTILISATION DE L'INFORMATION ET LE QUESTIONNEMENT SUR LES GISEMENTS FONCIERS

Les acteurs français rencontrés afin de clarifier le sujet de l'utilisation de l'information foncière mettent généralement en exergue trois types d'informations importantes : les informations sur les marchés fonciers et immobiliers (les flux), les informations sur les territoires (les stocks) et les informations sur les gisements (les potentiels). Vis-à-vis du contexte wallon, nous n'observons pas d'originalités marquantes concernant les problématiques relatives aux marchés et aux territoires (même si les pratiques pourront être assez divergentes). Par contre, s'agissant de la problématique des gisements, la manière d'aborder le problème différencie assez nettement la France et la Wallonie. C'est donc ce sujet que nous allons maintenant détailler.

La thématique des gisements fonciers renvoie à l'identification des localisations potentielles pour un projet d'aménagement. La réflexion sur les gisements fonciers implique donc l'identification des parcelles aptes à un usage précis en fonction de critères auxquels il est possible d'associer un poids plus ou moins important. Sur un plan technique, les SIG permettent de filtrer l'ensemble du parcellaire d'un territoire afin d'aboutir à un échantillon de terrains potentiels. L'identification des terrains est généralement réalisée par le croisement des bases de données suivantes : le cadastre digitalisé, la matrice cadastrale (contenance cadastrale, nature du bien, parcelle bâtie/vierge, année de construction, nombre de pièces, usage du terrain/bâti), le zonage PLU et PPR (risques d'inondations et de mouvements de terrains)...

3.2.1 Les référentiels fonciers

Au-delà de l'aspect technique, la réflexion sur les gisements nécessitera de préciser les indicateurs à prendre en considération ainsi que le poids à leur accorder. C'est dans ce cadre que nos interlocuteurs français ont mis en exergue la dimension stratégique, en soulignant que la calibration des poids nécessite de s'appuyer sur les ambitions formulées par les documents d'aménagement stratégique. L'outil des référentiels fonciers vise précisément à mettre en concordance les ambitions formalisées par les documents stratégiques et la recherche de gisements fonciers. Cet outil est mis en place et en œuvre par les EPF. Sa mise en place consiste à considérer les critères à prendre en compte pour l'identification des gisements. Cette étape tient compte des grandes orientations stratégiques (limiter la consommation foncière, préserver les meilleures terres agricoles, densifier les centres urbains...) mais également des contraintes de mutabilité des terrains.

Le sujet de la mutabilité implique une connaissance fine des informations qui permettent d'identifier les terrains susceptibles d'être disponibles et mobilisés le plus rapidement. Ces informations correspondent à l'état du terrain et du bâti (vétusté, pollution), à l'urbanisme règlementaire (zonage PLU, zonages environnementaux), à l'identité des propriétaires (statut, caractéristiques...), aux études préalables (évaluation d'incidences environnementales, périmètres à forts enjeux archéologiques, corridors écologiques, etc.).

Afin d'illustrer notre propos sur la dimension stratégique des référentiels fonciers, nous pouvons nous appuyer sur les pratiques de l'Etablissement Public Foncier (EPF) Nord-Pas-de-Calais relatives au critère de l'accessibilité par les alternatives à l'automobile. Ce critère a été intégré dans leur référentiel foncier grâce à une étude qui a identifié les périmètres proches des lieux desservis par les transports en commun en site propre. Cela concerne l'ensemble des gares des lignes TER/TGV (201 arrêts), les 282 arrêts de métro, tramway et Bus à Haut niveau de Service existants, ainsi que les lignes de TCSP en projet. Dans les traitements géomatiques qui visent à identifier les gisements, les périmètres proches de ces arrêts seront privilégiés afin de rencontrer les objectifs du SRADDT et des SCoT relatifs à la densification des lieux accessibles par les alternatives à l'automobile.

Lorsque le référentiel foncier est mis en place par les EPF, il peut ensuite être utilisé afin d'aider les collectivités – notamment les communes – à concrétiser leurs projets de développements. En sollicitant les EPF compétents pour leurs territoires, les collectivités peuvent alors rapidement déterminer les sites potentiels à prospector. Dans le cadre des référentiels fonciers, l'action des EPF intègre également une réflexion sur la maîtrise des terrains en conseillant la collectivité sur les outils opérationnels à privilégier en termes de maîtrise (achat, expropriation, préemption...) et d'aménagement (lotissement, ZACC...).

Soulignons le caractère « win-win » du dispositif des référentiels fonciers. En effet, pour les communes (ou les EPCI), le référentiel permet de bénéficier de l'ingénierie régionale. En parallèle, pour le niveau régional, le référentiel permet d'influencer les décisions locales par la mise en avant des grandes orientations stratégiques.

L'outil du référentiel permet de discerner deux grandes catégories de gisements. La première correspond aux gisements des biens bâtis, en précisant notamment s'ils sont occupés ou vacants (biens en vente ou à l'abandon). Outre les biens immobiliers considérés comme vacants, cette première catégorie de gisements abrite également les biens considérés comme potentiellement pollués au regard de la nature de l'activité qu'ils accueillent ou de leurs caractéristiques constructives. La seconde grande catégorie de gisements concerne les biens non bâtis et non pollués, parmi lesquels on distinguera les dents creuses, les cœurs d'îlots, les parcelles sous utilisées et les fonds de jardins. La mise en avant de ces types de gisement permettra de s'inscrire dans l'objectif prioritaire de la protection des terres agricoles et naturelles.

Concernant le sujet de la densification et des dents creuses, nous pouvons invoquer le travail « Plan d'Action Foncière » (PAF) réalisé par l'EPF Réunion. Ce travail a conduit à la réalisation d'un document cartographique qui permet d'établir un potentiel de construction de logements en se basant sur l'identification des espaces vacants ou dégradés situés en zone urbaine (zones U du PLU) ou d'urbanisation future (zones AU du PLU). L'identification des terrains est réalisée par croisement des données suivantes : le cadastre digitalisé, les données de la matrice cadastrale (contenance cadastrale, nature du bien, parcelle bâtie/vierge, année de construction, nombre de pièces, usage du terrain/bâti), les informations sur les parcelles présentant un permis de construire, le zonage PLU et PPR (risques d'inondations et de mouvements de terrains) ainsi que les couches IGN.

3.2.2 La carte d'identité des parcelles ou des unités foncières

Dans certains cas, le travail dédié à la problématique des gisements fonciers débouchera sur la production de cartes d'identité des parcelles ou des unités foncières (une unité foncière est un ensemble de parcelles contiguës qui appartiennent à un même propriétaire). La carte d'identité est une fiche technique qui rassemble les caractéristiques à la fois observables et susceptibles d'être utiles à la décision. Ces cartes d'identité peuvent être produites pour chaque parcelle (ou unités foncières) du territoire observé grâce à des bases de données géographiques et alphanumériques.

La carte d'identité permet la visualisation d'un maximum d'informations en un coup d'œil. Il est alors possible de reconnaître rapidement les terrains, de les comparer et donc d'arbitrer entre eux pour déterminer les meilleures localisations d'un projet d'aménagement. De ce point de vue, la carte d'identité est un outil utile tant à la prise de décision des mandataires politiques qu'au dialogue entre acteurs. Bien sûr, préalablement à la comparaison des cartes, un travail amont de sélection des terrains sera opéré par les techniciens.

Nous reprenons en annexe (voir l'annexe XV dans le document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes) quatre exemples de cartes d'identité. Ces cartes ont été élaborées par l'Observatoire foncier de Guadeloupe, par l'EPF Bretagne, par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Montbéliard et par l'Observatoire foncier de Haute-Savoie. Les informations délivrées peuvent varier d'une carte d'identité à l'autre. On constate cependant un socle commun d'informations présent pour chacune d'elles. Par exemple, les quatre cartes considérées intègrent toutes une photographie et des informations sur :

- l'identification de la parcelle ou de l'unité foncière (référence cadastrale, localisation communale) ;
- les caractéristiques physiques comme la surface du terrain et la présence ou non d'un bâti ;
- les dispositions d'urbanisme règlementaires qui couvrent la parcelle telles que le zonage POS-PLU ou les servitudes des plans de prévention des risques (PPR) ;
- la distance au centre du chef-lieu le plus proche.

Certaines informations plus spécifiques ne seront pas systématiquement présentes. Ces informations renvoient notamment :

- à l'identification de la parcelle : adresse, EPCI, arrondissement, département, région ;
- aux caractéristiques physiques : le périmètre, la largeur, l'altitude, la pente ;
- aux caractéristiques financières : valeur vénale, coûts estimé de dépollution ;
- à la propriété : nature juridique de la propriété, nom du propriétaire, statut du propriétaire ;
- à l'usage : nature de la parcelle, type de bâti, activité liée au bâti, emprise du bâti, nombre de logements, occupation du logement, type d'activité agricole, nom de l'exploitant ;

- à l'accessibilité : distance par rapport aux réseaux (transports en commun, voiries, eau, gaz, électricité, téléphone, couverture internet) ou aux équipements (scolaires, de santé, administratifs).

Des informations présentes sur la carte d'identité peuvent aussi être relatives à un périmètre plus large, par exemple celui de la commune de référence (ex. la population ou le pourcentage de logements sociaux).

L'esthétique de la carte d'identité varie également. Lorsque l'usage est purement interne, il importe moins que le visionnage de la carte soit agréable. Au contraire, lorsqu'elle sert aussi d'outil de communication, une lecture simple et agréable est importante. Plus la carte d'identité est employée à usage externe, plus la représentativité de l'information à la parcelle est pensée de sorte à faciliter l'appropriation des résultats par les utilisateurs et à optimiser sa « capacité cognitive ».

L'hétérogénéité entre cartes dépend également du projet d'aménagement envisagé. L'enjeu pour ces fiches étant de délivrer la bonne information qui motive la prise de décision, il apparaît logique que l'information varie en fonction du projet. Une autre raison qui explique les différentiels entre cartes est que les acteurs ne sont pas en face des mêmes contraintes d'aménagement. Par exemple, l'information sur les risques d'avalanches ne prend sens que pour les territoires montagneux.

La carte d'identité peut s'imprimer sur une feuille papier ou être projetée sur un écran PC. Des modèles de carte d'identité innovants rattachés à des interfaces numériques dynamiques commencent à voir le jour. Avec ces modèles, chaque utilisateur peut sélectionner parmi un éventail de données celles qu'il souhaite voir apparaître sur sa carte d'identité. Dans ce cas, la prédéfinition à l'amont des requêtes peut s'avérer nécessaire afin de raccourcir le délai des calculs lors de la production de la carte d'identité.

3.3 LES OBSERVATOIRES FONCIERS

Depuis le début des années 2000 l'observation foncière en France se développe (FNAU, 2011). Bien qu'il n'existe pas encore d'observatoire foncier au niveau national, de multiples dispositifs d'observation appelés « observatoire foncier » sont implantés sur le territoire français.

3.3.1 Le pilotage et le périmètre des observatoires

Les observatoires fonciers diffèrent par leur opérationnalité, leur institutionnalisation, leur conception ou encore par les enjeux qui ont justifié leur création.

La quasi-totalité des observatoires ne sont pas des organismes autonomes mais sont pilotés par des acteurs publics du territoire. Il s'agit le plus souvent d'une collaboration entre les services déconcentrés de l'État, une collectivité territoriale et une agence d'urbanisme. C'est par exemple le cas de l'observatoire foncier de Rennes métropole, issu d'un partenariat entre la Communauté d'Agglomération de Rennes et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (AUDIAR). L'Observatoire Foncier Partenarial de l'Isère (OFPI), quant à lui, est piloté par le Conseil général de l'Isère, l'Agence d'Urbanisme de Grenoble ainsi que la Communauté d'Agglomération de Grenoble. Enfin l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine (AURA) pilotait un observatoire foncier avec la Communauté d'Agglomération d'Anger Loire Métropole, mais celui-ci a stoppé ses activités en 2009.

Le pilotage des observatoires fonciers par les agences d'urbanisme est à mettre en parallèle avec le fait que ces agences participent activement à la rédaction de documents d'urbanisme tels que les SCoT, les PLH (Programme Local de l'Habitat) et les PLU (Plan Local d'Urbanisme).

Du point de vue de sa structure, l'Observatoire Régional du Foncier d'Ile-de-France (ORF) est l'exception qui confirme la règle. Bien qu'issu d'une volonté commune de la région et de l'État, cette structure présente la particularité d'être autonome, sous le statut d'une association. Ce statut est unique en France pour un observatoire foncier. Toutefois, bien que la structure soit autonome, il s'appuie sur des moyens humains issus de deux structures : d'une part l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France et d'autre part, l'Etat au travers de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement.

Les périmètres d'activité des observatoires sont variés. L'observation peut s'effectuer à l'échelle d'une agglomération, d'un département, ou bien d'une région. Le périmètre est souvent identique à celui des structures qui pilotent l'observatoire, mais cela n'est pas systématique. Pour exemple, l'agglomération de Rennes Métropole représente 43 communes mais, par souci de cohérence et d'équilibre avec le territoire dans lequel elle s'insère, l'observation va porter sur la totalité de l'aire urbaine, soit 140 communes.

On peut distinguer des observatoires généralistes et des observatoires ciblés, c'est-à-dire orientés sur une thématique précise. C'est le cas de l'Observatoire des Zones et Espaces d'Activités des Alpes-Maritimes (OZEA), porté par la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur. Géré par le Pôle Urbanisme & Foncier d'Activités de la Direction Territoires de la CCI, il s'intéresse uniquement à l'observation du foncier économique. D'autres observatoires ciblés existent, comme l'observatoire foncier pour le logement de l'Agence d'Urbanisme des Alpes-Maritimes, l'Observatoire du Foncier et des Locaux d'Activités de l'Agence d'Urbanisme de Brest, ou encore l'observatoire foncier autour du projet aéroportuaire de Nantes.

3.3.2 Le rôle des observatoires fonciers

3.3.2.1 Les missions d'observations

Les observatoires fonciers développent principalement trois types d'observations, à savoir :

- le suivi des transactions foncières et immobilières,
- le suivi de la consommation foncière,
- l'identification de gisements fonciers.

L'observation statistique des transactions consiste à appréhender le volume des transactions ainsi que les valeurs des biens à la fois dans le temps et dans l'espace. L'objectif est de comprendre les évolutions des marchés. Pour ce faire, les observatoires croisent ces données avec d'autres telles que les caractéristiques des biens, les zonages réglementaires, des caractéristiques de l'environnement dans lequel s'insère les biens échangés ou encore les caractéristiques des acquéreurs et des vendeurs. L'observation des transactions regroupe des activités de collecte et de traitement de données brutes sur les transactions et sur les biens à l'échelle de la parcelle, des activités de croisement et des activités de mise en forme. Les résultats obtenus sont généralement présentés sous forme de notes de conjoncture ou de lettres annuelles⁷⁹. Ils peuvent également être délivrés sous la forme d'indicateurs que les utilisateurs peuvent extraire sur demande.

⁷⁹ Voir par exemple : http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf_n6_1423064288.pdf

Le suivi de la consommation foncière est le deuxième grand type d'observation développé dans le cadre d'un observatoire foncier. En France, le suivi de la consommation de l'espace sur les territoires est obligatoire depuis 2007 (ADEF, 2013). Nombre d'observatoires fonciers français ont en charge le suivi de la consommation foncière, qui sert notamment à évaluer l'impact des politiques publiques visant à lutter contre l'étalement urbain. La mesure de la consommation d'espace est réalisée sur la comparaison des bases de données sur l'occupation et l'utilisation des sols d'une année sur l'autre. Il s'agit notamment de mesurer l'évolution de la tache urbaine dans le temps.

Le troisième type d'information développée dans le cadre des activités des observatoires fonciers est l'identification de parcelles mobilisables pour un projet donné. Il s'agit là de la problématique des gisements fonciers traitée ci-dessus au point 3.2.

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, les observatoires résultent de la collaboration entre différents acteurs. Cette collaboration a d'abord comme objectif de mutualiser les moyens mobilisés pour la gestion de l'information. Cette problématique de la mutualisation explique notamment le processus actuel de création d'un observatoire foncier au niveau de la région Nord-Pas-de-Calais. Cette région se caractérise par un nombre important de structures qui mobilisent des moyens afin d'améliorer la connaissance sur le foncier (l'EPF, les SAFER, le conseil régional, la DREAL, Métropole européenne de Lille, Valenciennes Métropole...). Avec la création de l'observatoire, l'objectif est de mettre en place une source commune d'informations facilement accessible. Les différentes structures auxquelles nous venons de faire référence pourront ainsi éviter certaines dépenses et travailler sur des bases communes.

3.3.2.2 L'observatoire foncier comme espace ouvert d'échange

L'analyse des observatoires fonciers français conduit à souligner qu'il ne s'agit pas de structures technicistes. En effet, au-delà des préoccupations techniques relatives au traitement des données et des informations, ces structures sont également des lieux d'animation qui visent à faciliter le transfert informel de la stratégie dans les décisions foncières opérationnelles. Ce constat est à articuler aux développements du point 2.2.7 relatif à l'importance de l'animation dans le contexte des politiques foncières françaises.

Autant par la manière dont ils sont administrés qu'à travers leurs missions, les observatoires fonciers reposent sur les relations entre acteurs. Le fait que la majorité des observatoires soient issus d'un partenariat en témoigne. Par essence donc, le concept d'observatoire foncier adopte une approche partenariale. L'idée première des observatoires est d'être à l'écoute des acteurs et de rassembler un maximum d'outils, de méthodes, de connaissances et d'expériences dans le but de trouver des moyens de répondre aux besoins et problématiques des divers acteurs du foncier.

La mise en réseau d'acteurs englobe l'idée d'observation mais pas seulement, c'est aussi une « plateforme réseau » entre les acteurs. Le but est aussi de faire connaître l'observatoire, qu'il soit utilisé, alimenté, partagé, que l'on aille vers une meilleure utilisation des données pour une meilleure mise en œuvre des politiques.

La mise en réseau des acteurs s'effectue principalement via l'organisation d'évènements, l'animation d'ateliers de travail ou de formation sur des thèmes relatifs au foncier. Par exemple, l'Observatoire Régional du Foncier d'Ile-de-France (ORF) organise chaque année un programme de travail sur des questions diverses (suivi de l'évolution de marché, mesure de la consommation foncière, utilisation du droit de préemption...). L'ensemble des partenaires participants travaillent sur des outils et des méthodes dans le domaine du foncier. L'observatoire promeut des partenariats, crée un espace d'échanges et de débats et propose des actions visant à améliorer l'offre foncière en Ile-de-France dans le cadre d'un aménagement régional cohérent.

Autre exemple, en Isère, l'OFPI met en place des ateliers techniques au bénéfice de ses partenaires. Ces ateliers aboutissent à l'élaboration de guides pour mener à bien des politiques foncières. L'OFPI organise également des colloques annuels d'information ; le dernier avait pour objet de sensibiliser les nouveaux élus en place depuis les élections municipales de 2014.

L'observatoire rennais organise également des débats, des groupes de travail sur des thématiques ouvert aux partenaires et collectivités du territoire. Le rassemblement physique des acteurs facilite la valorisation des analyses et autres travaux d'observations, car c'est l'occasion de les présenter et de les diffuser.

3.3.3 Observatoires fonciers arrêtés

Au cours de nos recherches nous avons appris l'existence passée d'observatoires fonciers qui aujourd'hui ont cessé toute activité. Nous avons souhaité nous intéresser aux raisons de l'arrêt de ces observatoires. En réalité, les informations obtenues à ce sujet précisent qu'il s'agit principalement d'arrêts temporaires. Un des arrêts a été causé par une soudaine incapacité à recevoir les données sur les transactions foncières et immobilières émanant de le DGFIP. La personne contactée nous apprend qu'elle avait, dans le cadre de l'observatoire, un accès aux données par le service des Domaines. Mais dès que l'application DVF fut envisagée, ledit service a stoppé tout envoi, car les demandes ne devaient dès lors ne transiter que par DVF. Pendant une certaine période, l'observatoire n'a pu accéder aux données brutes sur les transactions foncières et immobilières, et a dû donc cesser ses activités.

3.3.4 Le coût administratif d'un observatoire foncier

La question des couts administratifs des observatoires fut posée à quelques-uns de nos interlocuteurs. Les réponses obtenues sont très aléatoires. Certains ont expliqué que les coûts relatifs uniquement à la structure n'étaient pas perceptibles car noyés dans un budget englobant diverses activités liées à la connaissance des territoires. D'autres ont pu nous donner un ordre de grandeur en ETP : de deux à trois ETP selon les structures. Enfin, l'OFPI a pu nous annoncer la somme de 200 000 euro annuel pour gérer l'observatoire. Précisions toutefois que ces chiffres relèvent de la gestion d'observatoires et ne représente pas les frais de l'investissement de départ. De plus, ce montant devrait varier en fonction des missions et du périmètre d'observation. Comme mentionné précédemment, les régions Nord-Pas-de-Calais et Lorraine sont en cours de projet de création d'un observatoire foncier. Les calibrages en termes de moyens humains, techniques et budgétaires sont des sujets certainement abordés. Maintenir le lien initié par la présente recherche avec les porteurs de ces projets aurait du sens dans l'optique de la mise en place d'un observatoire foncier en Wallonie. Une collaboration dans le cadre d'un projet interreg serait aussi envisageable.

4. CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DE L'ACCES AUX DONNEES PATRIMONIALES

4.1 INTRODUCTION

Une première analyse des pratiques d'observations foncières en France tend à confirmer l'écart significatif entre l'accès à la documentation patrimoniale par les acteurs des territoires entre la France et la Wallonie. Rappelons-le, ces données sont indispensables pour un système d'information foncière efficace et donc pour la mise en place de politiques foncières cohérentes. Par "données patrimoniales", nous entendons principalement la documentation cadastrale (plan cadastral et matrice cadastrale) ainsi que les données sur les transactions foncières et immobilières (notamment les prix). Détenues par l'administration fiscale publique, elles constituent les éléments centraux du système d'information interne destiné à la gestion fiscale⁸⁰.

En France, les services fiscaux (DGFIP) diffusent l'information patrimoniale aux acteurs des territoires. L'accès est facilité par la mise en place de deux services :

- la documentation cadastrale circule à travers le service MAJIC,
- les prix des transactions foncières et immobilières via le service DVF.

Des solutions informatiques de même ordre sont, à l'heure actuelle, absentes en Wallonie. Une explication possible est que la France et la Belgique possèdent des cadres juridiques différents sur la question de la circulation des données numériques.

Dans le but de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse, nous avons confronté leurs législations respectives et analysé le rôle des organismes qui sont en charge de la protection de la vie privée. L'étude s'appuie notamment sur un entretien auprès de madame Delphine CARNEL, juriste à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, ainsi que sur les principaux textes à caractère juridique et scientifiques applicables en matière de données patrimoniales. Plusieurs documents relatifs au cadre juridique français font l'objet de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

4.2 LE CONTEXTE EUROPEEN

4.2.1 Du Big data à l'Open data

La révolution numérique apporte des solutions techniques efficaces en matière de captation, de reproduction et de transfert de données. Elle permet également, par une succession de traitements, la production d'informations de synthèses telles que les statistiques et les index. En 2011, le Forum économique mondial de Davos a qualifié les « données massives » (big data) comme un nouveau type d'actifs dans l'économie mondiale, à l'instar des matières premières. Les données laissent entrevoir un potentiel d'aide à la décision et une valeur ajoutée aujourd'hui encore difficilement estimable. En 2013 il aurait été produit dans le monde plus de trois trilliards de données⁸¹.

⁸⁰ Propos tenus par M. Bruno Parent, Directeur Général des Finances publiques (DGFIP, une des principales directions composant le Ministère française en charge des Finances publiques), lors d'une réunion sur le sujet de l'exil fiscal le 16 juillet 2014.

⁸¹ Source : documentaire ARTE « les enjeux du big data »

Les pouvoirs publics sont à l'origine d'un vaste contenu numérique dans un grand nombre de domaines, qu'il s'agisse d'informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques ou touristiques, d'informations sur les entreprises, sur les brevets ou sur l'enseignement. L'on considère comme « données publiques » celles qui sont produites ou collectées au cours du fonctionnement d'une activité de service public, soit par une personne publique, soit par une personne privée délégataire (G. GUGLIELMI, 2013). Au même titre que le patrimoine audiovisuel, les marques ou les savoir-faire, elles font partie du patrimoine immatériel public⁸². Afin de valoriser ces actifs publics immatériels, moderniser le secteur public et permettre un meilleur accès à la connaissance, un vaste mouvement international d'ouverture des données publiques est entrepris : l'Open Data. L'Open Data – la politique d'ouverture des données publiques, en français – est le principe selon lequel les données publiques doivent être disponibles en libre accès et pour libre réutilisation par les citoyens et les entreprises⁸³. Au niveau européen, le mouvement est encadré par la directive 2003/98/CE relative à la réutilisation des informations du secteur public (PSI). L'un des objectifs de cette directive est d'établir à termes une « harmonisation des règles et pratiques des États membres en matière d'exploitation des informations du secteur public, ce qui permettra notamment de développer des services à l'échelle de la Communauté. » (Article 5).

Toutes les données publiques ne sont pas concernées par les exigences de la politique publique d'Open Data telle qu'actuellement poursuivie. L'ouverture comprend les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions appartenant au domaine public⁸⁴. A cet ensemble, on peut ajouter les logiciels et bases de données⁸⁵. De fait, la démarche exclut :

- les données relevant de la vie privée,
- les données relevant de la sécurité nationale,
- les informations présentes dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

La directive PSI laisse en effet « intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » (article 20). Elle a par ailleurs été révisée par la directive européenne du 26 juin 2013, mais sans apporter de modification à ce sujet.

⁸² Source : Centre National de la Fonction Publique Territoriale « Ouverture des données publiques »

⁸³ Source : <http://www.data-publica.com/content/lexique-de-lopen-data/#>

⁸⁴ Source : <https://opendata.hauts-de-seine.net/comprendre/demarches/petite-histoire-de-lopen-data>

⁸⁵ cf. avis de la CADA en janvier 2014 concernant le logiciel « PATRIM » de la DGFIP utilisé en matière de demande et de recherche de données foncières.

4.2.2 Données à caractère personnel : protection et réutilisation

Les données à caractère personnel sont la particule élémentaire du monde numérique. Est entendu en ces termes « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale »⁸⁶. Indispensables pour l'exercice de leurs métiers, les pouvoirs publics sont producteurs d'une grande partie de ce type de données : ce sont les « données personnelles administratives »⁸⁷. A l'origine, l'organisme producteur en est également l'utilisateur. Mais les facilités techniques d'accès, liées à la révolution informatique, suscitent l'intérêt de multiples acteurs, voyant dans les données à caractère personnel un potentiel de valeur ajoutée substantiel.

Bien que, comme le souligne tout particulièrement le professeur GUGLIELMI, la numérisation des données publiques est une condition technologique de l'efficacité des administrations publiques, la prolifération et la rapidité de circulation d'informations en tous genres concernant des personnes physiques constituent en même temps une source d'abus potentiel et de danger pour la vie privée et les libertés en général⁸⁸. Les données à caractère personnel représentent par leur simple existence une menace potentielle pour les libertés de l'individu. Leur protection est un droit et un devoir fondamental.

Au niveau européen, cet enjeu est mis en lumière à travers l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui stipule que « toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant ». Le droit communautaire s'exprime également à travers la directive 95/46/CE, texte européen de référence en la matière. Cette directive décrit le régime général relatif aux traitements de données à caractère personnel et à la circulation des données dans le but d'harmoniser la protection des données personnelles sur le territoire de l'Union européenne.

Bien que fortement encadrée, la législation européenne laisse la possibilité aux États de déroger au principe de protection des données à caractère personnel lorsque cela est justifié. Il s'agit là d'un principe général de la législation de l'Union européenne. Y est prévu notamment la circulation de données sensibles dans le domaine de la santé, la protection sociale, la recherche scientifique, les statistiques publiques (article 34), du secteur public vers des associations, des fondations (article 33), ou encore des groupements à caractère religieux officiellement reconnus (article 35). L'article 5 appelle les administrations des États membres à « collaborer et à échanger entre elles des données à caractère personnel afin de pouvoir accomplir leurs missions ». La directive 95/46/CE ne semble toutefois pas appeler directement les administrations au sein d'un même État à échanger entre elles des données à caractère personnel. Ce type d'incitation, précise madame Carnel, relève de texte plus sectoriels – comme la directive PSI – ou plus technique – comme la directive INSPIRE en matière de référentiel et d'interopérabilité des données géo-spatiales.

⁸⁶ Source : http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_fr.pdf

⁸⁷ L'expression « donnée personnelle administrative » résume la notion de donnée à caractère personnel (DCP) contenue dans une information du secteur public (ISP).

⁸⁸ Source : http://www.droitbelge.be/fiches_detail.asp?idcat=42&id=470

En plus de dater de vingt années, la directive 95/46/CE présente la caractéristique de ne pas être applicable directement au niveau national. Il en résulte des divergences notables dans le droit des pays de l'Union. Afin de renforcer le cadre existant, la Commission européenne a dévoilé le 25 janvier 2012 un projet de réforme complète de la réglementation sur la protection des données. Une fois adopté, le nouveau règlement devrait remplacer la directive 95/46/CE avec la spécificité d'être directement applicable dans les 27 États membres⁸⁹. Cette proposition de règlement qui impose notamment de nouvelles obligations aux entités responsables de traitements stipule au terme du paragraphe 86 que « le présent règlement devrait autoriser les transferts (...) lorsque des motifs importants d'intérêt général établis par le droit de l'Union ou d'un État membre l'exigent »⁹⁰.

4.3 LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS SUR LE TRAITEMENT DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

4.3.1 Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)

C'est en premier lieu au niveau législatif que la France veille à ce que les technologies informatiques et l'emploi des données à caractère personnel demeurent un outil au service de l'homme. Le 6 janvier 1978, la loi « relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés », appelée communément loi « Informatique et Libertés » est entrée en vigueur. Dans son article premier, la loi précise que l'informatique et son développement « ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'Homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ».⁹¹

Dès 1978, le Législateur français prévoit⁹² la création d'une autorité administrative indépendante compétente pour protéger les données personnelles⁹³, accompagner l'innovation et préserver les libertés individuelles et collectives. Ainsi, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) voit le jour la même année. Les principales missions de la CNIL sont de renseigner les professionnels sur la nature de leurs obligations en matière de traitement de données à caractère personnel, de proposer au gouvernement les mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques ou encore de délivrer des labels à des produits ou des procédures ayant trait à la protection des personnes à l'égard de ces traitements (DESGENS-PASANAU, 2012).

⁸⁹ Source : http://www.droitbelge.be/fiches_detail.asp?idcat=42&id=470

⁹⁰ Source : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:FR:PDF>

⁹¹ cf. article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés ».

⁹² Cf. dispositions du troisième chapitre de la loi « Informatique et Libertés ».

⁹³ Par « opposition » aux « données publiques », on peut souligner ici qu'initialement la loi utilisait l'expression « données nominatives », puis « données à caractère personnel » mais la définition attachée à ces expressions a toujours été la même – cf. article 2 de la loi française du 6 janvier 1978 modifiée, repris par la directive européenne en 1995.

La CNIL dispose également d'un pouvoir de contrôle sur les responsables de traitements, contraints de déclarer ces traitements⁹⁴ et d'obtenir l'accord de la Commission préalablement à toute mise en œuvre. Dans le but de simplifier les formalités déclaratives, elle adopte des « normes-cadres » pour les utilisations de données personnelles les plus courants et les moins « sensibles ». En cas de manquement à la réglementation « Informatique et Libertés », la Commission est aussi habilitée à prononcer des sanctions à l'égard d'un responsable de traitement. En parallèle, l'autorité indépendante française peut contrôler les structures tant privées que publiques. L'ensemble de ces décisions prend la forme de délibérations publiées par principe au *Journal officiel* de la République française.

A travers la loi Informatique et Libertés, le législateur français formalise une série de règles d'encadrement sur l'emploi des données à caractère personnel qui incombent au responsable de traitement. Ces règles sont formalisées en pratique par des actions de nature juridique, technique ou organisationnelle, qui doivent être engagées par le responsable de traitement. Parmi celles-ci, on peut notamment souligner le fait :

- de définir des finalités déterminées, explicites et légitimes et d'éviter tout détournement d'usage (cf. article 6-2° de la loi "Informatique et Libertés") des données personnelles traitées au sein de ses fichiers à déclarer (ou traitées pour une finalité déclarée) auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés⁹⁵ (cf. articles 22 et suivants de cette loi française) ;
- d'assurer une collecte loyale des données (intervention en conformité des dispositions législatives ou réglementaires organisant l'activité du responsable de traitement - cf. étudier le contexte organisationnel présidant à la mise en œuvre du dispositif - et en application de l'obligation de l'information, du recueil du consentement et du respect des droits d'opposition, d'accès et de rectification reconnus aux personnes concernées par les traitements – cf. droits « Informatique et Libertés » organisés par les articles 32, 7, 38 à 40 de ladite loi) ;
- de respecter le principe de proportionnalité (le traitement d'une donnée à caractère personnel doit être réalisé si la donnée est pertinente, adéquate et non excessive – cf. article 6-3° de la même loi) ;
- de garantir le droit à l'oubli (les données sont conservées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées – cf. article 6-5° articulé avec l'article 36 applicable en matière d'organisation de système d'archivage d'éléments identifiants) ;
- de sécuriser ces bases de données (le responsable de traitement est tenu de prendre toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès – cf. article 34 de la loi "Informatique et Libertés", applicable y compris en matière de prestation de service externalisé – cf. article 35 – et de structures destinataires légitimes de certaines données – cf. article 3).

⁹⁴ D'après l'article 2 de la directive 95/46/CE, par « traitement », on entend toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel.

⁹⁵ Comme mentionné précédemment, tout responsable de traitement doit déclarer à cette instance ses traitements de données à caractère personnel, et ce préalablement à leur mise en œuvre. Des actions de mise en conformité sont également susceptibles d'intervenir lors des évolutions des outils utilisés ou en cas de modification des cadres législatifs concernés, ce qui est fortement encouragé par les services de la CNIL.

Le pendant belge de la loi Informatique et Libertés est la loi du 8 décembre 1992 dite « loi vie privée ». (Voir point chapitre 2, point 3.3) Cette dernière reprend les principes fondamentaux précités issus de la loi française. Y est également prévu la création d'un organe de contrôle indépendant équivalent à la CNIL : la Commission de la protection de la vie privée (CPVP).

4.3.2 Réutilisation des données personnelles administratives

Comme constaté précédemment, plutôt que d'interdire la mise en œuvre de traitements de données personnelles, la loi Informatique et Libertés exige du responsable du traitement le respect de l'ensemble des obligations mises à sa charge par différentes dispositions légales dans la mesure où elles conditionnent les caractéristiques du dispositif traitant des données personnelles (cf. caractéristiques du traitement issues des précisions du code électoral, du code de la sécurité intérieure, du code de la santé publique, du code de l'action sociale et des familles, du code du commerce et des sociétés, etc.). Le cadre législatif français n'est pas non plus réfractaire au transfert de données personnelles administratives⁹⁶. Outre ses articles 4 en matière de communication et 7 en matière de publicité d'informations du secteur public après mesures de protection des données personnelles susceptibles d'être concernées, la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs⁹⁷ stipule aux termes de l'article 13 que « les informations publiques peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet ». Rappelons que cette dernière idée est également reprise dans le projet de réforme de la directive 95/46/CE du 25 janvier 2012 (Cf. supra).

Le cadre législatif belge n'est pas non plus opposé au transfert des données personnelles administratives. La loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration stipule que toute personne a le droit de recevoir une copie de toute information administrative, mais que, dans le cas des données à caractère personnel, « le demandeur doit justifier d'un intérêt » (article 4). Ce point est repris à la lettre dans le décret wallon relatif à la publicité de l'administration du 30 mars 1995 (article 4).

Les demandes de réutilisation de données personnelles administratives trouvent leur origine dans les besoins exprimés par des personnes, physiques ou morales. Elles font l'objet d'autorisations organisées par la législation dans la mesure où elles proviennent de besoins – finalités / objectifs / intérêts – considérés légitimes. C'est bien ce à quoi sert le traitement qui va être analysé et apprécié (ou non) recevable⁹⁸. Et c'est en fonction de leurs finalités que la loi va organiser un principe (ou plutôt une exception au regard de la protection des données personnelles) de circulation des données personnelles administratives entre divers acteurs. La CNIL peut également être sollicitée pour conseiller la rédaction des autorisations générales actées par la loi dans le souci de garantir le respect d'un certain équilibre entre les besoins de protection des personnes concernées par les données accessibles et les tiers accédant à toute ou partie des données personnelles.

⁹⁶ Exemple : article 37 de la loi « Informatique et Libertés » ; dispositions explicites prises après avis de la CNIL pour accéder à certaines données à caractère personnel contenues dans certaines catégories d'informations publiques.

⁹⁷ Cf : loi n°78-753 dite loi « Cada » modifiée en 2005 pour accueillir la transposition de la directive européenne de 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (dite directive « ISP » ou, en anglais, « PSI »).

⁹⁸ De fait, on ne déclare pas à la CNIL une application informatique ou un logiciel, mais bien une finalité. Dans le cas où plusieurs données personnelles sont concernées par une finalité, une seule déclaration suffira. A l'inverse, si une même donnée est utilisée pour des utilisations bien différentes, il est fort probable que le responsable doive établir des déclarations distinctes.

Au-delà d'un simple transfert de flux d'information, la question de l'accès aux données personnelles administratives soulève des enjeux en matière de partage des responsabilités relatives à la protection des libertés des uns (vie privée, libertés individuelles et collectives) et des autres (liberté d'information, équité des administrés devant le service public, « transparence administrative » pour compréhension du fonctionnement démocratique, etc.). Par l'accès à des données personnelles, le destinataire devient possesseur d'informations et, donc à son tour, responsable de traitement de données personnelles s'il en fait un usage hors de ses strictes activités personnelles⁹⁹. L'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 précise que « la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ». En d'autres termes, tout destinataire de données personnelles est soumis au respect de la vie privée. Les autorisations – ou dérogations – doivent donc garantir au mieux l'équilibre des conditions de l'accès et d'usage des données pour maintenir les protections nécessaires à la vie privée des personnes concernées. Ces modalités peuvent être précisées par un texte (ordonnance, décret, arrêté) d'application venant compléter le principe d'exception générale inscrit dans la loi. La CNIL peut dans ce cas étudier, avec l'organisme public producteur initial des données, certaines formalités préalables ou encore certaines modalités spécifiques pour l'exercice des droits « Informatique et Libertés » dont le respect incombe aux responsables de traitement concernés par la réutilisation de données personnelles. Les règles peuvent également se définir au niveau contractuel – entre le producteur et le demandeur de l'information – dans un acte d'engagement, une licence ou des conditions générales d'utilisation. Enfin, afin d'alléger les procédures et de faciliter l'acquisition et l'utilisation de données, la CNIL peut adopter des normes qui spécifient les conditions d'utilisation des données et veillent à la protection de la vie privée.

Coté belge, pour assurer l'équilibre des transferts de données personnelles administratives, la législation prévoit que toute communication exige une autorisation de principe des services de la Commission de protection de la vie privée (CPVP).

4.3.3 Les données patrimoniales

4.3.3.1 Principes de secret professionnel et de dérogation

Les données patrimoniales sont produites et traitées au sein de la Direction Générale des Finances Publiques¹⁰⁰. En sus de la loi « Informatique et Libertés », la protection de ces données est organisée et garantie par un ensemble de textes législatifs et réglementaires associés au Code général des impôts : le Livre des procédures fiscales (LPF). A travers l'article L. 103, ce livre « soumet au secret professionnel en matière fiscale les informations recueillies par les services fiscaux à l'occasion des opérations d'établissement, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts de Paris ». En somme, la quasi-totalité des données traitées par le ministère en charge des Finances publiques relève du secret fiscale qu'elle soit ou non une donnée personnelle relevant principalement de la loi « Informatique et Libertés ».

⁹⁹ Cf. article 2 de la loi « Informatique et Libertés » susceptible de s'apparenter à une limite connue en matière de droit d'auteur : « usage au sein du strict cercle familial ».

¹⁰⁰ Cf. DGFIP, une des directions principales du Ministère français en charge des Finances publiques.

Partant de ce principe de base qu'est le respect du secret professionnel, des dérogations imposent par exception l'accessibilité de ces données à des tiers. Ces exceptions sont inscrites dans un principe de loi et intégrées au livre des procédures fiscales. Ainsi, pour chaque catégorie d'acteurs identifiés principalement par les finalités des dispositifs qu'ils mettent en œuvre, le livre des procédures fiscales organise la mise en accès - l'offre - de l'information patrimoniale. Une de ces catégories est les services investis dans des missions de service public¹⁰¹. Cette notion est à entendre au sens large, puisqu'il peut s'agir d'un établissement privé en charge de missions d'intérêt public. A titre d'exemple, en juin 2014, la loi sur l'avenir de l'agriculture et de la forêt acte un nouveau fondement pour que certains prestataires privés qui œuvrent dans la gestion de l'aménagement forestier puissent obtenir par principe certaines données issues du cadastre pour pouvoir mener à bien leurs missions¹⁰². Ce point témoigne du fait que c'est bien l'utilisation (le droit d'usage) de la donnée personnelle qui est étudié. Par ailleurs, l'idée est aussi de reconnaître et considérer certain opérateur privé pour certaines de ses activités¹⁰³ comme un opérateur d'intérêt public, et non pas comme un professionnel privé ordinaire. Des dérogations peuvent toutefois cibler des acteurs de manière plus précise, comme par exemple les services compétents en matière de politique foncière et d'aménagement. Par l'accès aux données patrimoniales, le délégataire est en charge d'une partie du secret professionnel, aux côtés de la protection de la vie privée. Dans le but de garantir la légitimité et l'équilibre de cette accessibilité, il se doit de respecter certaines règles d'utilisation. On interroge là les enjeux de frontière entre données décrivant un espace géographique et données relevant de la vie privée.

Rappelons-le, les données patrimoniales indispensables au système d'information foncière sont principalement de deux types : il s'agit d'une part de la documentation cadastrale (plan et matrice cadastrale) et d'autre part, des prix et éléments de valeur des transactions foncières et immobilières. Les parties qui suivent tentent de mettre en évidence, pour chaque type de donnée, le principe de loi explicitant la dérogation aux acteurs en charge de politiques foncières et d'aménagement. Ensuite, l'analyse portera sur les engagements qui incombent au prestataire, soit la DGFIP, ainsi que ceux auxquels doivent souscrire les destinataires de données à caractère personnel.

4.3.3.2 La documentation cadastrale

a) Principe de dérogation

L'accès aux données issues du cadastre de la DGFIP est institué au niveau législatif, aux termes de l'article L107 A du livre des procédures fiscales :

« Toute personne peut obtenir communication ponctuelle, le cas échéant par voie électronique, d'informations relatives aux immeubles situés sur le territoire d'une commune déterminée (...) sur lesquels une personne désignée dans la demande dispose d'un droit réel immobilier. Toute personne peut obtenir, dans les mêmes conditions, communication d'informations relatives à un immeuble déterminé. »

L'article dans son intégralité est repris au point 1 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

¹⁰¹ Cf. principalement les services publics organisés par les structures de droit public : les services de l'Etat ainsi que les communes, départements, régions et leurs groupements.

¹⁰² Cf. article 94 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, pris après avis de la CNIL.

¹⁰³ Cf. interdiction de revendre ces données personnelles ou d'en faire un usage pour de la prospection commerciale pour l'ensemble des activités.

Le décret n°2012-59 du 18 janvier 2012 – pris après avis de la CNIL – complète le présent article par des modalités d'application et des conditions de communication en fonction du destinataire et des finalités identifiées. Les six premiers articles organisent l'offre de la donnée cadastrale et énoncent des règles d'accessibilités pour les personnes physiques et les entreprises. Afin de garantir un accès optimal pour les services d'intérêt publics, le septième article précise :

« Les modalités de communication prévues par les articles R. * 107 A-1 à R. * 107 A-6 (les six premiers articles) ne font pas obstacle à la délivrance, par l'administration fiscale, de la documentation cadastrale sous forme de fichiers à d'autres services ou personnes établissant agir dans le cadre d'une mission de service public (...).».

Le décret est repris dans son intégralité au point 2 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

Coté belge, l'article 337 du code des impôts sur les revenus énonce que les fonctionnaires de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) restent dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils communiquent aux autres services administratifs de l'Etat et aux établissements ou organismes publics, les renseignements qui sont nécessaires à leurs services, établissements ou organismes pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés. L'accès à la documentation cadastrale par des services publics est donc également prévu par la loi spécifique à la matière foncière.

b) Engagement des parties

Deux catégories d'utilisations

Les clauses de l'accord entre les deux parties sont précisées au sein d'un acte d'engagement liant le requérant à la DGFIP¹⁰⁴ (voir point 3 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes). En plus de cela, le destinataire doit respecter l'obligation de formalité auprès de la CNIL. Compte tenu des besoins croissants en données patrimoniales exprimées par une multitude d'acteurs des territoires, la CNIL a décidé d'alléger les formalités et d'édifier deux actes cadres auxquels les demandeurs peuvent plus facilement se conformer¹⁰⁵. L'analyse des différentes utilisations du point de vue du respect de la vie privée a permis à la CNIL de les regrouper en deux catégories d'utilisations. La Commission a ainsi édifié deux textes-cadres :

- Lorsque l'utilisateur souhaite croiser l'information cadastrale avec d'autres fichiers de données personnelles, notamment des « fonds de cartes » intégrés au sein d'un SIG, il pourra se conformer à l'« Autorisation unique n° 001 - AU-001 » portant autorisation de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique (voir point 5 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes).
- A l'inverse, si l'utilisateur n'envisage pas d'enrichir ces données par interconnexion avec d'autres, et qu'il se limite à la consultation de la matrice cadastrale et à l'édition de relevés cadastraux, il pourra respecter les règles relevant de l'acte-cadre

¹⁰⁴ La DGFIP est responsable initial du traitement des données personnel objet de la transmission. A ce titre, elle s'assure de l'identification du demandeur légitime à accéder à certaines données personnelles. En ce sens, elle vérifie l'identité de la structure demandant l'accès, le périmètre géographique de ses compétences, les données personnelles utiles à ses activités. De plus, elle soumet au demandeur un acte d'engagement qui vise explicitement la référence à la formalité accomplie auprès de la CNIL. Enfin, elle assure la transmission des données (sécurité des supports ; cf. sur ce point le « portail de la gestion publique – <https://portail.dgfip.finances.gouv.fr> »).

¹⁰⁵ Des formalités ad hoc restent envisageables si ces cadres généraux ne suffisent pas, le demandeur présentant les justifications afférentes à ce besoin spécifique.

« Dispense n°16 » (voir point 4 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes).

Le point de divergence fondamental entre les deux catégories est la question de l'interconnexion de la documentation cadastrale avec d'autres sources de données à caractère personnel. C'est le degré de sensibilité des traitements vis-à-vis du respect de la vie privée et des libertés collectives et individuelles – risque plus important dans le cas d'une interconnexion – qui justifie la distinction entre ces deux groupes d'utilisations. Dans un système d'information foncière, les données cadastrales ont notamment pour finalité de figurer dans un SIG et de faire l'objet d'interconnexions. Nous allons donc nous intéresser aux prescriptions de l'Autorisation unique n° 001 - AU-001.

En Belgique, chaque demande de données patrimoniales est examinée par les services de la Commission de protection de la vie privée (CPVP) afin de s'assurer de sa conformité avec les prescriptions de la loi « vie privée ». La Commission se prononce alors, dans un délai d'un mois, sur l'autorisation ou non de la demande. L'examen porte sur quatre grands thèmes :

- objet de la demande (étude du contexte et du besoin),
- recevabilité (la finalité, le principe de proportionnalité),
- principe de transparence (obligation d'informer du traitement les personnes concernées par celui-ci),
- sécurité (analyse de la politique de sécurité et de son application du demandeur et de l'offreur¹⁰⁶).

En plus de cette autorisation, notons qu'un service interne à l'administration fiscale réalise à nouveau sa propre étude de conformité - au regard de la loi « vie privée » - de chaque demande qui lui est adressé. Cette fois-ci, aucun délai n'est prévu.

Engagements du producteur

Dans l'acte d'engagement en vue de la délivrance par la direction générale des finances publiques de données cadastrales à caractère personnel ainsi que repris en partie dans le texte-cadre « Autorisation unique n° 001 - AU-001 » de la CNIL, est détaillée la prestation de la DGFIP en ces termes :

Les principales catégories de données personnelles que l'on peut retrouver dans les champs de la base qui peuvent, en tout ou partie, faire l'objet d'accès par des tiers demandeurs :

- les informations portant sur le(s) propriétaire(s) : qualité, nom, prénom, date et lieu de naissance ; raison sociale, forme juridique ; droit de propriété et démembrement ; adresse du domicile ;
- les informations portant sur les propriétés non bâties : références cadastrales ; adresse ; lots ; nature et sous-nature de culture ; surface ; revenu cadastral ; nature d'exonération, pourcentage appliqué ; fraction de revenu exonéré ; année de retour à l'imposition ; revenu imposé par collectivité locale ;
- les informations portant sur les propriétés bâties : références cadastrales ; adresse ; année de construction ; catégorie, affectation du local ; nature du local ; revenu cadastral ; nature des exonérations permanentes ; descriptif des exonérations temporaires (nature, collectivité accordant l'exonération, années de début et de fin d'exonération, valeur locative et/ou revenu cadastral exonéré) ; bases d'imposition

¹⁰⁶ Source : Délibération AF n° 19/2015, AF n° 03/2015.

par collectivité locale ; informations relatives à la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.

Aucun numéro identifiant, hormis le numéro de propriétaire, ne doit figurer dans le fichier des données cadastrales.

Les ayants droit à la donnée : l'État, ses services déconcentrés, ses établissements publics ; les collectivités locales, leurs groupements ; tout organisme, privé ou public, chargé d'une mission de service public, statutairement ou contractuellement, par une collectivité ou un groupement cité supra.

La fréquence d'envoi de la donnée mise à jour : l'envoi de la donnée mise à jour se fait annuellement.

Les exceptions à l'obligation de l'envoi des données : la direction générale des finances publiques se réserve le droit de rejeter une demande pour laquelle la finalité des traitements est imprécise. En cas de non-respect des prescriptions d'utilisations, la DGFIP se réserve le droit, nonobstant toute suite judiciaire, de refuser toute nouvelle délivrance.

Engagements du demandeur

Parmi les modalités d'utilisation des données cadastrales que doit respecter le requérant décrites dans l'acte d'engagement et dans l'« Autorisation Unique n°AU-001 » de la CNIL, figurent notamment :

Les finalités des traitements : lors du remplissage de l'acte d'engagement, le demandeur doit préciser les finalités des traitements qu'il désire effectuer. Ces finalités doivent être présentes dans l'Autorisation unique n° 001 - AU-001. Selon le document, les fichiers fonciers peuvent être intégrés à un SIG et utilisés pour une ou plusieurs des finalités suivantes :

- la gestion de l'urbanisme : inventaire du foncier ; gestion des dossiers d'acquisitions ou de ventes foncières ; l'instruction des demandes de permis de construire ; la réalisation d'études en matière d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement du territoire et notamment du plan local d'urbanisme ; etc. ;
- la gestion de l'aménagement du territoire : organisation et gestion des infrastructures locales, développement et encadrement des réseaux, des énergies, des transports, toutes activités qui exploitent des données à caractère personnel relatives aux propriétaires dont la parcelle est concernée par l'activité, par l'implantation de nouveaux équipements, par la nouvelle étude ou le nouveau service, à la localisation géographique des abonnés d'un réseau, ou aux personnes concernées par l'activité gérée ;
- la gestion des bâtiments : opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; lutte contre l'habitat indigne et insalubre ; gestion des logements vacants ; identification des phénomènes d'étalement urbain et de périurbanisation ; caractérisation de la qualité agronomique des terres : identification des terres agricoles à protéger en priorité face à l'urbanisation, création d'observatoire de la consommation du foncier ; gestion, contrôle et analyse des données nécessaires à la taxation des redevables locaux assujettis à la taxe locale sur les publicités extérieures ; étude de la thermographie des bâtiments ;
- la gestion des espaces verts, espaces agricoles, espaces naturels, fossés, cours d'eau, littoral, sites protégés : toutes activités qui nécessitent de collecter des informations sur les propriétaires des parcelles concernées, les locataires, métayers, fermiers, occupants ou voisins des parcelles concernées ;
- la maîtrise des risques sanitaires et le traitement de la pollution ;
- l'économie du territoire et la fiscalité : établissement d'un observatoire de la fiscalité locale, utilisation de la matrice cadastrale par la Commission communale ou

intercommunale des Impôts directs pour l'évaluation des propriétés bâties ou non bâties, gestion des logements vacants, gestion de l'artisanat et du commerce.

- etc.

Les utilisations prohibées : le demandeur ne peut utiliser les fichiers fonciers en dehors des besoins autorisés par la DGFIP et déclarés auprès de la CNIL, ni pour d'autres fins que celles relevant de sa mission de service public. Il est tenu de s'interdire notamment tout démarchage commercial, politique ou électoral. Il n'est habilité ni à se servir de ces informations ni à s'en prévaloir pour se substituer à l'exercice des missions de la direction générale des finances publiques.

Le caractère spatial de la donnée : la donnée recouvre l'entièreté du ressort géographique dans lequel le demandeur exerce sa compétence. Dans l'hypothèse d'un SIG mutualisé, régional, départemental ou intercommunal, les collectivités ou groupements de collectivités n'ont communication et accès qu'aux données personnelles concernant leur territoire et relevant de leur compétence. Le responsable du SIG garantit l'étanchéité des données provenant d'autres sources, tout particulièrement en matière de SIG mutualisé avec d'autres collectivités.

Communication des informations cadastrales au public : est diffusable au grand public uniquement la représentation géographique du parcellaire et du bâti, accompagnée de l'identifiant ainsi que de l'adresse que chaque parcelle. Il s'agit du Plan Cadastral Informatisé (Cf. supra). Toutefois le responsable de traitement est habilité à délivrer ou faire délivrer par la personne qu'il délègue à cet effet, à toute personne qui en fait la demande ponctuelle, des informations issues de la matrice cadastrale (dit « relevé de propriété »).

Les obligations de discrétion et de sécurité : le demandeur s'engage à respecter, de façon absolue, les obligations décrites dans l'acte d'engagement et à les faire respecter par son personnel. Parmi ces obligations, on trouve le fait de :

- ne prendre aucune copie des documents et supports d'information confiés par le DGFIP à l'exception de celles nécessaires aux besoins de l'exécution de la prestation, objet de la présente délivrance ;
- prendre toutes mesures, notamment de sécurité matérielle, pour assurer la sécurité des informations, et empêcher notamment qu'elles ne soient déformées, endommagées ou communiquées à des personnes non autorisées ;
- détruire, à l'expiration de la durée de conservation déclarée à la CNIL ou à la demande de la direction générale des finances publiques, tous les fichiers manuels ou informatisés stockant les informations communiquées.

La limitation de responsabilité des parties : le demandeur reconnaît et accepte que les données cadastrales sont fournies en l'état, telles que détenues par la DGFIP dans le cadre de ses missions, sans autre garantie, expresse ou tacite. La DGFIP ne peut garantir au demandeur l'absence de défauts et ne peut être tenue responsable de tout préjudice ou dommage de quelque sorte subi par le demandeur ou par des tiers du fait de la réutilisation.

La durée de conservation des données : seule la version de la matrice cadastrale de l'année précédente peut être conservée en base d'exploitation. Toutefois, à des fins de statistiques, de suivi de cohortes et d'analyse historique, des dispositions législatives et réglementaires peuvent autoriser à garder certaines données personnelles utiles issues des versions antérieures de plusieurs années.

Les obligations en matière de citation de source : la mention de l'origine des fichiers fonciers doit figurer sur les résultats publiés.

Les sanctions pénales encourues : il est rappelé que la responsabilité pénale du demandeur peut être engagée. Les articles 226-16 et suivants du Code pénal relatifs aux atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques sont rappelés. Les peines peuvent aller jusqu'à 300.000,00 euros d'amende et cinq ans d'emprisonnement.

En Belgique, les conditions d'utilisation sont précisées par la commission vie privée après examen de la demande.

c) Cas particulier du Plan Cadastral Informatisé (PCI)

Le PCI est la représentation géographique du parcellaire et du bâti. Il renseigne également l'adresse et l'identifiant de chaque parcelle, deux informations permettant d'identifier indirectement une personne physique. Le PCI est donc une donnée à caractère personnel soumise à la réglementation de la loi « Informatique et Libertés ». Néanmoins, la donnée est directement concernée par le mouvement de l'Open Data. L'État, à travers les lois « Grenelle » de l'environnement (2009) et la directive européenne INSPIRE, encourage notamment les collectivités à cartographier leurs activités de service public¹⁰⁷. Qualifié, à travers l'article L. 127-10 du Code de l'environnement, de « donnée de fond pour établir des bases de données géographiques nationales ou locales de référence », le PCI est « susceptible d'être diffusé, y compris par voie électronique ». Dans un souci de protection de la vie privée des personnes, l'article L. 127-10 précise que la diffusion au grand public ne peut comprendre que « la référence des parcelles cadastrales » et « les adresses des parcelles ».

4.3.3.3 Les transactions foncières et immobilières

a) Principe de dérogation

L'accès aux données sur les transactions foncières et immobilières délivrées par la DGFIP est institué au niveau législatif¹⁰⁸. Aux côtés de dispositions générales, on peut relever notamment les termes de l'article L135 B du livre des procédures fiscales :

« L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, [...] les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret. »

Ce même article précise les ayants droit pouvant se porter éligibles à l'acquisition des données. L'accès est accordé :

¹⁰⁷ Source : <http://www.cnil.fr/documentation/fiches-pratiques/fiche/article/les-nouveaux-developpements-en-matiere-de-cartographie-du-territoire/>

¹⁰⁸ Si le principe procède des mêmes objectifs, il convient de souligner que les services publics ne relèvent pas strictement de la directive européenne « réutilisation des données publiques ». En effet, ces derniers bénéficient « d'échanges légitimes » entre services publics dans la mesure un « partage de données personnelles » s'avère nécessaire pour accomplir leurs propres missions. Seuls les organismes privés sont concernés par la directive « ISP / PSI » de 2003 révisé en 2013.

« [...] aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 122-4, L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme [tout organisme en charge de l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale, les établissements publics fonciers de l'Etat, les établissements publics fonciers locaux, les établissements publics locaux d'aménagement], aux agences d'urbanisme mentionnées à l'article L. 121-3 du même code, aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural [SAFER] mentionnées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, aux concessionnaires des opérations d'aménagement mentionnés à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, aux associations foncières urbaines mentionnées à l'article L. 322-1 du même code et aux observatoires des loyers mentionnés à l'article 16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. »

Enfin, le texte explicite la mission d'intérêt public qui justifie l'accès aux données. Les données sont utilisées « dans l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers ».

L'article est repris dans son intégralité au point 6 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

Coté belge, le transfert d'informations sur les enregistrements à des services d'intérêt public est prévu par le code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, aux termes de l'article 236bis : « Les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, restent dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils communiquent aux autres services administratifs de l'Etat, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions et aux établissements ou organismes publics, les renseignements qui sont nécessaires à ces services, établissements ou organismes pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés ». Nous observons ici, que, contrairement à la France, le cadre belge ne détaille pas les missions qui justifient l'accès aux données. La dérogation reste générale, non ciblée.

b) Engagements du producteur

Les différents points relevant des conditions de mise à disposition de la donnée « demande de valeur foncière » à la charge du prestataire sont regroupés au niveau contractuel, dans les conditions générales d'utilisation (CGU). Ce document est repris dans son intégralité au point 7 de l'annexe XVII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes. Parmi les points que doit respecter la DGFIP, les CGU précisent :

Les principales informations que l'on retrouve dans les champs de la base : la nature des biens (maison, appartement, dépendance, local industriel ou commercial), ainsi que leur situation (adresse) et leur contenance (superficie) ; les références cadastrales ; la nature et la date de mutation ainsi que la valeur foncière déclarée à cette occasion ; la destination du bien dès lors qu'elle a été déclarée à l'administration pour déterminer le régime fiscal applicable ; les références de publication au fichier immobilier (date, volume, numéro).

La fréquence d'envoi de la donnée mise à jour : en ce qui concerne la fréquence d'envoi de la donnée, l'article 4 stipule qu'elle doit se faire de manière semestrielle (tous les 6 mois).

Le caractère temporel de la donnée, c'est-à-dire la période de temps qu'elle couvre : la période de temps couverte par la donnée est les 5 dernières années (Article 3).

Le caractère spatial de la donnée, soit le périmètre géographique concerné : spatialement, la donnée doit couvrir l'entièreté du ressort géographique dans lequel le demandeur exerce sa compétence.

Le mode de transfert (envoi électronique, plateforme de téléchargement, application web ...) : la DGFIP transmet les données sous la forme de fichiers informatiques qu'elle met à disposition du demandeur sur une plateforme de téléchargement (Article 5).

Les responsabilités du prestataire en cas de non-transmission ou d'erreur dans la donnée : la DGFIP dégage toute responsabilité en cas de manques éventuels ou d'erreurs dans le contenu des données transmises (Article 6). La DGFIP ne sera pas non plus tenue responsable de la non-transmission des données dans le cas de problèmes informatiques ou d'un événement qu'elle ne peut raisonnablement maîtriser (catastrophes naturelles, embargos, conflits du travail, boycotts, guerres, pénuries...).

En termes de formalisme préalable auprès de la CNIL, on peut évoquer que les traitements mis en œuvre par la DGFIP relèvent souvent du régime dit « de déclaration normale » (cf. article 22 de la loi « Informatique et Libertés ») bien que le ministère des Finances saisisse régulièrement la CNIL pour avis sur projet de texte créant ces fichiers.

c) Engagements du demandeur

Ces CGU ont également pour objet de définir les engagements du demandeur en matière d'usage et de diffusion des données « Demande de Valeur Foncière » (DVF).

Parmi les points que doit respecter le demandeur, les CGU précisent :

Le contexte et les fins d'usages/diffusions autorisées et prohibées : le droit d'usage de la donnée est accordé au demandeur dans le cadre exclusif de l'exercice de ses missions de politiques foncières et d'aménagement. Les données ne peuvent être utilisées à des fins de démarchage commercial, à des fins politiques ou électorales ou pouvant porter atteinte à l'honneur ou à la réputation des personnes ou au respect de la vie privée.

Le bénéficiaire de la propriété intellectuelle des productions : l'État, par la DGFIP, est, au sens du Code de la propriété intellectuelle, l'auteur des fichiers et des données qu'ils contiennent. Le demandeur cède gratuitement à la DGFIP tous les droits qui pourraient lui être reconnus à titre de producteur de la base, soit les droits d'extraction et de réutilisation.

La responsabilité légale de l'usage des données : la DGFIP décline toute responsabilité dans l'usage des données transmises.

Les obligations relatives à la protection de la vie privée : le demandeur s'engage à ne pas se livrer à une exploitation des données dont le résultat pouvant être diffusé permettrait, par rapprochement avec une autre source ou toute autre méthode, l'identification des personnes concernées par les statistiques. La DGFIP autorise le demandeur à diffuser tout produit composé des données qu'elle lui a transmises à condition que ces données soient suffisamment agrégées au regard du secret statistique pour respecter les règles relatives au secret professionnel.

Les obligations d'utilisation en matière de millésime de données : le demandeur s'engage à n'utiliser, aux fins de diffusion, que la version des données foncières issues de la dernière mise à jour en sa possession et de mentionner explicitement sur les données fournies, le millésime de ces données.

Les obligations en matière de citation de source : le demandeur portera sur les documents diffusés la mention suivante en caractère apparent : « Source : Direction Générale des Finances Publiques : mise à jour : AAAA/s » où AAAA est le millésime de l'année et S celui du semestre d'actualisation des données foncières ainsi communiquées.

Les conditions financières à respecter : le droit et l'autorisation de diffusion des données foncières transmises sont accordées au demandeur à titre gratuit.

Les règlements de différents : tout conflit portant sur l'interprétation ou l'exécution des conditions générales d'utilisation, et pour lequel une solution amiable ne peut être trouvée, sera soumis aux juridictions administratives du siège requérant.

Il convient de noter que certaines collectivités contribuent à la mise à jour des données qu'elles reçoivent aux termes d'un protocole particulier.

Par ailleurs, en termes de formalisme préalable auprès de la CNIL, on peut évoquer que les traitements mis en œuvre par les collectivités territoriales (et assimilées) relèvent souvent du régime dit « de déclaration normale » (cf. article 22 de la loi « Informatique et Libertés »). Parmi les cadres généraux proposés par la CNIL en vue de simplifier l'obligation de formalisme préalable, la norme simplifiée n° 45 (NS 45) permet notamment d'encadrer les traitements relatifs à la gestion des contributions fiscales territoriales. D'autres traitements relèvent de l'interconnexion faisant l'objet de délibération spécifique de la CNIL dans la mesure où ils ne peuvent pas se conformer strictement au cadre général proposé par l'AU-001. Pour illustration sur ce dernier point, on peut citer l'organisation des « déclarations d'intention d'aliéner » (DIA, droit de préemption des collectivités organisé par un protocole issu d'obligations spécifiques entre notaire et SAFER).

En Belgique, à l'instar de la documentation patrimoniale, les conditions d'utilisation précisées par la commission vie privée après examen de la demande.

4.4 COMPARAISON ENTRE LES DEUX PAYS

Cette partie propose une synthèse des points communs et des divergences relevés au cours de cette étude entre le cadre juridique français et belge sur la question de l'accès aux données patrimoniales par les acteurs des territoires (Figure 1).

D'abord, la situation des deux pays est similaire vis-à-vis des directives européennes en la matière. Ce cadre légal européen encourage la valorisation des données administratives et organise le vaste mouvement de l'Open data au sein des Etats membres. Dans ce cadre, le transfert de données à caractère personnel est autorisé « lorsque des motifs d'intérêt général établis par le droit de l'union ou d'un Etat membre l'exige ». D'un point de vue juridique, ces prescriptions sont, à l'heure actuelle, non contraignantes pour les Etats membres.

A niveau national, les deux pays se sont dotés d'une législation sur la protection de la vie privée de même acabit. Il s'agit pour la France de la loi Informatique et Liberté de 1978, et pour la Belgique, la loi vie privée de 1994. Le transfert de données personnelles administratives est prévu par les deux pays. En France il est institué par la loi sur la réutilisation des données publiques de 1978 (article 13) ; en Belgique, par la loi fédérale relative à la publicité de l'administration (article 4). Ainsi les deux législations s'accordent sur le principe d'autoriser la circulation des données à caractère personnel, mais à condition que la protection de la vie privée et des libertés individuelles soit garantie. Ce même principe de dérogation n'est toutefois pas formulé de la même manière. En France, la réutilisation de données personnelles administratives est autorisée « si une disposition législative ou réglementaire le permet ». Le principe de réutilisation doit donc être inscrit juridiquement. En Belgique, pour qu'elle soit autorisée, « le demandeur doit justifier d'un intérêt ». Il n'est ici pas mention d'inscription juridique du principe.

En ce qui concerne les données patrimoniales, le principe de dérogation au secret professionnel est prévu dans la loi des deux pays (articles L 107 A et L135 B du Livre des Procédures Fiscales pour la France, articles 337 du code des impôts sur les revenus et 236bis du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe pour la Belgique). Mais des disparités notables sont présentes dans la manière d'organiser les principes de dérogation en question.

La première différence porte sur l'identification du « public cible » concerné par le principe. Dans la loi belge, les deux articles précités détaillent le statut des ayants droits (établissements publics, organismes publics, services de l'Etat, ect.). En France, ces derniers sont identifiés par leur statut mais également par la politique dans laquelle ils exercent leurs compétences (à travers l'article L 135 B du LPF et l'acte-cadre « Autorisation Unique n°AU-001 » de la CNIL). Ainsi, les acteurs des territoires sont distingués des autres services d'intérêt public non concernés.

Un second contraste à relever porte sur la publicité des informations disponibles. En France, celles-ci sont notamment inventoriées dans les textes (article L107 A du LPF et « dispense n°16 » de la CNIL), tandis qu'en Belgique ce n'est pas le cas. C'est un atout majeur du cadre juridique français car les acteurs peuvent savoir ce qu'ils peuvent obtenir avant même d'avoir émis une demande. En Belgique, les acteurs ont du mal à formuler des demandes précises, n'ayant qu'une vague idée des données existantes.

Troisièmement, notons une divergence de transparence des utilisations possibles des données. Outre-Quévrain, les règlements précisent les utilisations qu'il est possible de faire des données patrimoniales (« Autorisation Unique n°AU-001 » et les « Conditions Générales d'Utilisation »). Cela permet au demandeur de savoir ce qu'il a le droit de faire ou bien ce qui lui est interdit, avant même de soumettre une demande. En Belgique, aucun règlement ne l'explique.

En résumé en France, des dispositions législatives et réglementaires annoncent les principes de réutilisation et garantissent leur équilibre en apportant de nombreuses précisions sur le public cible, sur les données disponibles ainsi que sur les utilisations possibles.

Cette pratique semble absente du cadre juridique belge en ce qui concerne les données patrimoniales. Le demandeur doit en effet établir sa demande d'obtention des données sans une base réglementaire sur laquelle se reposer. La France organise la circulation de données patrimoniales selon une logique d'offre, contrairement à la Belgique qui demeure dans une logique de demande. Dans les deux cas de figure, nous pouvons observer qu'ils illustrent bien la manière dont le principe de réutilisation des données personnelles administratives est décrit dans les législations respectives : d'un côté une disposition législative ou réglementaire permet la réutilisation (France), de l'autre, c'est la demande qui doit justifier de l'intérêt de l'utilisation (Belgique).

La base réglementaire française comporte des avantages en matière de traitement de la demande de réutilisation de données patrimoniales. Rappelons que, dans les deux pays, une autorité compétente est en charge de vérifier la compatibilité des demandes avec les prescriptions des lois relatives à la protection des libertés individuelles à l'égard des traitements de données à caractère personnel. En France, les actes-cadres interprètent et retranscrivent la loi Informatique et Liberté en adaptant ces prescriptions aux cas précis de l'utilisation des données patrimoniales pour les acteurs des territoires dans le cadre de leurs missions. Il suffit donc pour la CNIL de s'assurer de la concordance des demandes avec ses actes cadres, ce qui lui permet de délivrer ses réponses dans les deux mois après la réception des demandes. Côté belge, les services de la Commission de la Vie Privée ont un mois pour examiner les demandes en interprétant à chaque fois les principes généraux de la loi vie privée. La même opération est réalisée en interne au SPF Finances, cette fois-ci sans contraintes de temps. Le délai d'attente entre la formulation de la demande et la réception des données patrimoniales peut dans certains cas être de plusieurs années. Pour un principe juridique de respect de vie privée d'égale importance entre les deux pays, la méthode française allège les procédures et assure des réponses aux demandes nettement plus rapides qu'en Belgique.

	France		Belgique		
	Données personnelles administratives				Niveau européen
	Encourage l'Open data : valorisation des données administratives Prévoit la réutilisation de données à caractère personnel Le motif doit être établi par le droit de l'union ou de l'Etat membre Les prescriptions ne sont pas directement contraignant pour les Etats membres				
Protection de la vie privée	Loi Informatique et Libertés		Loi vie privée		
Transfert des données personnelles administratives mais formulation différente	Loi relative à la liberté d'accès aux documents administratifs (article 13) « si une disposition législative ou réglementaire le permet »		Loi relative à la publicité de l'administration (article 4) « le demandeur doit justifier d'un intérêt »		
	Données patrimoniales				Niveau national
	Documentation cadastrale	Transactions foncières et immobilières	Documentation cadastrale	Transactions foncières et immobilières	
Principe de dérogation	Oui (art. L 107 A du LPF ¹)	Oui (art. L 135 B du LPF)	Oui (art. 337 du code des impôts sur les revenus)	Oui (art. 236bis du code des droits d'enregistrement)	
Identification du public-cible	Acteurs des territoires (autorisation unique n°AU-001)	Acteurs des politiques foncière et d'aménagement (art. L 135 B du LPF)	Services d'intérêt public (art. 337 du code des impôts sur les revenus)	Services d'intérêt public (art. 236bis du code des droits d'enregistrement)	
Identification des données disponibles	Oui (Dispense n°16)	Oui (art. L 135 B du LPF)	∅	∅	
Identification des utilisations possibles	Oui (Autorisation Unique n°AU-001)	Oui (Conditions générales d'utilisation)	∅	∅	

¹ Livre des Procédures Fiscales

Figure 21 : Comparaison du cadre législatif France-Belgique sur la question de l'accès aux données patrimoniales par les acteurs des territoires

4.5 CONCLUSION

Si la numérisation des données publiques est une condition technologique de l'efficacité des administrations publiques, leur transfert l'est tout autant – le rôle central qu'occupent les données patrimoniales dans un système d'information foncière en témoigne. En introduction, nous supputons que les inégalités d'accès aux données patrimoniales observées entre les acteurs des territoires français et ceux de Wallonie étaient dues aux divergences entre les cadres juridiques des deux territoires. En mettant en exergue ces différences, ce travail permet de conclure qu'elles sont une cause des écarts d'accès aux données. D'un côté, nous trouvons une offre démocratisée, transparente, adaptée aux besoins et où l'examen des demandes d'accès s'effectue rapidement. De l'autre, une offre opaque, coûteuse, dont les demandes souvent imprécises nécessitent un examen chronophage.

L'étude révèle que la France encourage davantage la valorisation des données patrimoniales et la réponse à un besoin croissant de connaissance des territoires de la part d'une multitude d'acteurs. Les solutions techniques mises en place – les services DVF et MAJIC – sont la concrétisation de l'adaptation organisationnelle des services fiscaux français, adaptation qui est donc accompagnée par un cadre juridique favorable. Cette conclusion est toutefois à nuancer, du fait de la différence dans la manière d'encadrer la réutilisation selon le type de données patrimoniales en France. En effet, les modalités d'utilisation des données sur les transactions foncières et immobilières sont moins précises que pour les données cadastrales. Peut-être qu'à terme, il sera possible de soumettre l'utilisation des données sur les transactions foncières et immobilières à l'Autorisation Unique n°AU-001.

La vraie portée du cadre juridique français vaut surtout par cette règle : l'uniformité du règlement concernant les réutilisations des données patrimoniales par des acteurs exprimant des besoins divers. Pour élaborer ces règlements cadre, la CNIL et les services fiscaux ont dû réaliser un effort d'identification et de compréhension des besoins des acteurs des territoires. En effet, fort de la connaissance de ces besoins, il a été constaté qu'ils représentaient un risque de même ordre vis-à-vis des libertés individuelles et que, par conséquent, les utilisations peuvent être encadrées par des normes communes.

Dans son plan opérationnel de 2015, l'administration fiscale belge (AGDP) affiche le souhait d'harmoniser la circulation de ses données. Elle fait notamment état d'un projet de règlement encadrant le traitement des données patrimoniales, et précise que le règlement constituerait une sorte d'« autorisation cadre » valable pour traiter les demandes. L'adoption d'un texte cadre faisant office de réglementation pour la réutilisation des données patrimoniales semble être un pas vers la mise en place d'une logique d'offre des données patrimoniales. Afin d'élaborer un acte-cadre efficace, ce règlement devrait :

- se baser sur les principes de la loi « vie privée » ;
- identifier les acteurs des territoires par leur nature et par les politiques dans lesquelles ils exercent leurs compétences ;
- expliciter les données mises à disposition ;
- détailler les utilisations autorisées ;
- être mis à disposition de tous.

Comme précisé précédemment, l'identification des acteurs et de leurs besoins en informations est une nécessité pour l'élaboration d'un règlement commun à tous et une valorisation optimisée des données patrimoniales. Le recensement des acteurs des territoires et de leurs besoins en informations foncières est un objectif de la recherche « système d'information foncière et politiques publiques ». Dans le cadre de la nouvelle organisation de l'offre de données patrimoniales, les résultats de la présente recherche constituent une ressource intéressante pour l'administration fiscale belge.

Enfin, la Belgique devrait, à l'image de la France, inscrire les principes de dérogation dans la loi. En effet, si le cadre légal européen devient plus contraignant et que le principe du paragraphe 86 de la réforme de la réglementation sur la protection des données est maintenu¹⁰⁹, intégrer les principes de dérogations dans la loi deviendra une obligation légale.

¹⁰⁹ Les transferts doivent être autorisés « lorsque des motifs importants d'intérêt général établis par le droit de l'Union ou d'un Etat membre l'exigent »

4.6 PROLONGEMENT

Dans le cadre des politiques foncières et d'aménagement du territoire, la principale information désagrégée utile issue des données sur les transactions foncières et immobilières est l'estimation de la valeur vénale d'un bien. Cette information s'obtient à l'aide d'un calcul effectué entre plusieurs critères qu'il a notamment été possible de croiser par interconnexion. Il s'agit d'un indicateur de prix non factuel à la parcelle résultant d'un processus statistique.

Plus largement, la valeur vénale peut incorporer un ensemble de critères aboutissant à un système de notation visant à classer les terrains d'un territoire selon leur aptitude à accueillir un projet d'aménagement donné. C'est typiquement le genre d'informations désagrégées utiles à la décision pour la mise en œuvre de politiques foncières et d'aménagement du territoire. Ne serait-il pas envisageable, du fait de leur caractère non factuel, de créer une nouvelle catégorie de données personnelles ?

5. CONCLUSION

5.1 DES AMBITIONS FORTES

Le premier élément à mettre en avant dans cette conclusion est qu'en comparaison du contexte wallon, les aménageurs français expriment des ambitions plus fortes vis-à-vis de la question foncière en général et de la question de l'étalement urbain en particulier. Cette observation s'appuie sur différents constats :

- la multiplication des observatoires fonciers depuis les années 2000 ;
- le perfectionnement des dispositifs d'aménagement dans le cadre des lois SRU votée en 2000 (SCoT, PLU...) et ALUR votée en 2015 (PLU-i et étude sur les gisements fonciers pour les PLU) ;
- l'importance des documents stratégiques (SRADDT, SCoT...) et la solidité des diagnostics territoriaux sur lesquels ils s'appuient.

Ces avancées sont liées à la prise de conscience de la difficulté d'articuler les différentes décisions foncières dans un cadre intégré. Cela s'explique par la diversité des acteurs et d'échelles en charge des décisions foncières. Cette mauvaise articulation se traduit par des décisions stratégiques qui s'imposent insuffisamment au réglementaire et à l'opérationnel.

Nos investigations sur le contexte français montrent que les ambitions fortes exprimées par les aménageurs sont liées à une prise de conscience des enjeux territoriaux plus poussée qu'en Wallonie. Il ressort également de nos investigations que cette prise de conscience poussée des enjeux territoriaux s'accompagne d'une prise de conscience poussée vis-à-vis des sujets de l'observation et de l'information foncière. Ces constats tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle des politiques foncières et d'aménagement efficaces nécessitent un système d'observation foncière efficace. Vis-à-vis de la politique wallonne, cela tend également à confirmer l'idée que le Gouvernement wallon ne pourra pas faire l'économie d'un système d'information foncière performant s'il veut se donner les moyens de matérialiser les ambitions avancées en matière de politique foncière, tant du point de vue des politiques foncières sectorielles de l'agriculture et du logement que de la politique foncière généraliste qui accompagne la politique du développement territorial.

Le développement du système d'information n'est toutefois pas le gage absolu d'une meilleure opérationnalisation des stratégies foncières. En effet, il faut aussi considérer le problème de la capacité financière et technique des acteurs à mener des actions foncières. S'il n'y a pas d'acteur capable d'intervenir de manière active sur le foncier, l'information n'éclairera que des choix sans impact réel. Dans cette perspective, la mise sur pied d'un ou plusieurs opérateurs similaires aux EPF ou aux SAFER serait sans conteste favorable à la concrétisation sur le terrain des ambitions foncières exprimées par les autorités wallonnes.

5.2 L'EFFICACITE DES POLITIQUES FONCIERES

Concernant le sujet de l'efficacité des systèmes d'aménagement, un élément fort qui ressort du cas français est l'attention portée à la problématique des potentiels foncières. Rappelons que cette problématique est abordée Outre-Québécois à travers des dispositifs tels que la carte d'identité parcellaire et le référentiel foncier, deux outils qui nécessitent d'intégrer des informations multiples de diverses échelles.

Si des analyses sur les potentiels foncières existent également en Wallonie, force est de constater que la démarche du référentiel y est inexistante. Rappelons que cette démarche associe les autorités régionales aux autorités locales et qu'elle conduit à renforcer la prise en compte effective des grands objectifs stratégiques dans les décisions communales relatives à l'aménagement opérationnel.

Parmi les faiblesses des pratiques observées en France, il faut notamment épingler le problème du suivi des politiques. Le système d'observation foncière actuel français connaît un problème d'interopérabilité de la donnée qui limite les connaissances relative à une bonne articulation des politiques foncières. Il existe des indicateurs de suivi, mais on ne peut pas les confronter d'un territoire à l'autre. Un problème significatif est l'impossibilité de comparer les SCoT entre eux.

Une hypothèse ayant guidé notre travail sur la France consistait à considérer que la formule de l'observatoire foncier permet d'améliorer l'efficacité des systèmes d'information foncière. Nos investigations tendent à confirmer cette hypothèse, et cela pour deux raisons principales. La première raison est que la structure mutualiste et coopérative de l'observatoire permet une gestion plus efficace des données et des informations foncières, comme nous pouvions nous y attendre. Au-delà de la dimension technique de la gestion des données, un autre avantage de la structure de l'observatoire foncier est qu'elle permet de stimuler l'animation foncière, ce qui conduit notamment à faciliter le transfert de la stratégie définie au niveau régional dans les décisions foncières opérationnelles prises par les autorités locales.

Le travail sur le contexte français indique également que la conjonction de l'animation foncière et de la mutualisation des données permet aux acteurs de s'appuyer sur les mêmes données et méthodologies lorsqu'ils doivent prendre des décisions de même nature. Ce point souligne l'importance de penser la construction des indicateurs et des outils d'aide à la décision de manière commune.

S'agissant toujours des observatoires, soulignons encore la diversité des formes et des missions sur le pays, ce qui permet de conclure que l'utilité d'une telle structure est relative à la situation qui précède sa création et à ses apports éventuels.

Un dernier élément à souligner dans le cadre de cette conclusion correspond à l'impact des législations sur la protection de la vie privée sur la disponibilité des données. En effet, nos analyses montrent que les données patrimoniales désagrégées (prix et caractéristiques des biens) sont plus facilement accessibles Outre-Québécois. L'adoption de normes cadres « à la française » semble être une bonne solution pour fluidifier la circulation de ces données entre services d'intérêts publics wallons, tout en préservant la vie privée et les libertés individuelles de chacun.

Chapitre IV : LES PRATIQUES D'OBSERVATION FONCIERE EN REGION BRUXELLES-CAPITALE ET EN FLANDRE

1. INTRODUCTION

A la suite de l'analyse du cas français, nous allons maintenant nous intéresser aux situations bruxelloise et flamande.

Tant la Flandre que la Région de Bruxelles-Capitale sont soumises à des contraintes fortes en matière d'économie d'espace, ce qui nécessite de mener des politiques foncières efficaces. A cette fin, les autorités en charge de la gestion de ces territoires ont initié le développement de différents outils d'informations et d'aides à la décision. Dans le cadre de ce chapitre, nous décrivons ces outils et nous chercherons à analyser s'il est opportun de s'en inspirer pour améliorer les pratiques wallonnes.

En termes méthodologiques, la recherche s'est appuyée sur une revue de la littérature, ainsi que sur divers entretiens téléphoniques et en face à face réalisés auprès de professionnels de l'aménagement, des politiques foncières ou de l'observation identifiés comme étant des personnes de référence. La revue de la littérature couvre principalement des rapports et des textes législatifs relatifs à la mise en place des outils d'aide à la décision, ainsi que des rapports annuels réalisés par différents observatoires.

A Bruxelles, les interlocuteurs rencontrés ou interviewés correspondent aux personnes suivantes :

MME ANABELLE GUERIN	Agence de Développement Territorial
MME EMILIE HANSON	Agence de Développement Territorial
M. RALPH BOSWELL	Bruxelles Développement Urbain
M. JEAN-MICHEL VANOBBERGHEN	Bruxelles Développement Urbain
M. POL ZIMMER	SLRB
M. PHILIPPE ANTOINE	Citydev

Pour la Flandre, ce sont les personnes suivantes qui ont été sollicitées :

M. KOBE BOUSSAUW	Université Libre de Bruxelles
M. JEROEN VAN LOOY	Ruimte Vlaanderen
M. HANS VAN DEN BERG	Ruimte Vlaanderen
MME GRIET LIEVOIS	Ruimte Vlaanderen
MME JOLIEN VAN DE MEERSSCHE	Agentschap Vastgoed en Facilitair Management
M. HENDRICK VERMEULEN	Vlaamse Landmaatschapij
M. PACOME ELOUNA EYENGA	Vlaamse Landmaatschapij

2. LES POLITIQUES ET SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

L'analyse de la situation bruxelloise se structure en trois parties. Elle débute par des éléments de mise en contexte, dans une partie où nous présentons notamment les principaux acteurs du système d'information foncière. La deuxième partie est ensuite dédiée à la présentation des dispositifs et outils des politiques foncières. Enfin, en troisième partie, nous détaillons le système d'observation foncière.

2.1 ELEMENTS DE CONTEXTUALISATION

2.1.1 Les acteurs du système d'information foncière

2.1.1.1 *Bruxelles Développement Urbain*

Bruxelles Développement Urbain (BDU), anciennement Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL), est la composante du Service Public Régional de Bruxelles qui a trait aux domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il est l'équivalent de la DGO4 au SPW. BDU a pour objectif de « *piloter le développement de la Région de Bruxelles-Capitale de manière durable, équilibrée et cohérente* »¹¹⁰. Au niveau régional, BDU est le principal acteur du point de vue de la composante réglementaire des politiques foncières. De même, il s'agit de l'acteur clé concernant la composante stratégique de la politique foncière générale.

Au sein du BDU, la Direction Etudes et Planification (DEP) assure une planification stratégique du développement et de l'aménagement du territoire en pilotant l'élaboration des principaux outils stratégiques de la région tels que le Plan Régional de Développement Durable et les Schémas Directeurs. Elle est aussi présente dans l'élaboration des Plans Communaux de Développement, bien que ceux-ci soient des outils communaux. Ces documents sont détaillés ci-dessous.

La DEP est également attachée à la conception de dispositifs réglementaires tels que le Plan Régional d'affectation du Sol (PRAS), l'équivalent du plan de secteur wallon. Au sein du BDU, la Direction de l'Urbanisme est en charge de la délivrance de certains types de permis d'urbanisme. Enfin, l'entité participe à la production d'informations territoriales, en pilotant de nombreux dispositifs d'observation. Ceux-ci sont présentés au point 2.3.2.2.

2.1.1.2 *Citydev*

Citydev, anciennement Société de Développement Régional de Bruxelles (SDRB), est un organisme public régional, qui développe du logement et de l'immobilier de bureau et qui, en parallèle, aménage des espaces pour l'accueil d'activité économique sur le sol de la région bruxelloise. En ce qui concerne la dimension « économique » de son activité, Citydev est l'homologue des intercommunales de développement économique (IDE) wallonnes. Citydev mène une politique foncière sectorielle à vocation économique qui vise à mobiliser du foncier, à constituer des réserves foncières et à initier des projets. Ces actions suivent les lignes stratégiques du plan de gestion dont la société s'est dotée depuis 2013. Elle se compose de trois directions : celle de l'expansion économique, celle de la rénovation urbaine et celle de la direction des projets mixtes qui s'est mise en place depuis peu.

¹¹⁰ Source : <http://be.brussels/vivre-a-bruxelles/amenagement-du-territoire>

La direction de l'expansion économique a pour mission principale de proposer des terrains pour accueillir les entreprises qui souhaitent s'installer à Bruxelles. Elle gère notamment 25 parcs industriels, 4 parcs de recherche et plusieurs immeubles pour entreprises. Ces infrastructures peuvent être mises à disposition des entreprises répondant à des critères définis en matière d'emploi, d'activité et de valeur ajoutée.

La Direction de la Rénovation Urbaine pilote également différents projets de rénovation urbaine en vue de produire des logements, sur base de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. La quasi-totalité des productions de l'organisme est destinée à la vente sur le marché du logement abordable. Il s'agit de logements dont le prix d'acquisition est d'environ 30 % inférieur au prix du marché, sans pour autant être des logements sociaux au sens classique du terme. La cible de ces opérations de logement est une population aux revenus moyens. Ces projets ont pour vocation de maintenir ou d'attirer des habitants dans la capitale. Ils sont menés en priorité dans les périmètres de rénovation urbaine et dans les quartiers défavorisés.

La Direction des projets mixtes a récemment vu le jour et a pour mission principale le développement de projets caractérisé par une mixité fonctionnelle.

2.1.1.3 La Société du Logement de la Région Bruxelloise (SLRB) et les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP)

La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) est une institution régionale en charge du logement social. Elle est globalement le pendant bruxellois de la SWL. Plus de 30 sociétés immobilières de service public (SISP), se trouvent sous sa tutelle : à terme ce nombre sera réduit à 16 vu la rationalisation du secteur actuellement en cours et voulue dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat. Ces sociétés développent des projets de construction et de rénovation, développent la mise à disposition de services sociaux aux locataires accueillis et s'occupent de la location des habitations qu'elles gèrent.

La SLRB est titulaire du droit de préemption, qu'elle peut exercer pour le compte des SISP. L'utilisation du droit de préemption demeure toutefois marginale, à ce stade, et les acquisitions résultent principalement de ventes de gré à gré. A l'instar de la SWL, la SLRB possède, depuis 2002, un cadastre technique et énergétique des propriétés foncières et immobilières du secteur. Comme en Wallonie, les sociétés locales mettent en commun l'information relative à leurs biens sous forme d'un cadastre.

Deux des enjeux essentiels du développement futur du secteur sont la densification urbaine et la mise à disposition de logements innovants.

2.1.1.4 La Société d'Acquisition Foncière (SAF)

La SAF existe depuis 2005. Il s'agit d'une société anonyme de droit public qui a pour objet de constituer des réserves foncières sur des sites qui constituent un enjeu stratégique pour la Région. Elle est chargée de gérer l'acquisition et le portage des terrains. Par contre, elle ne gère pas les opérations d'aménagement et de développement. En effet, les terrains sont rétrocédés à des organismes tels que Citydev ou le Port de Bruxelles pour les opérations de développement.

Pour la SAF, il s'agit donc d'acquérir des terrains mis en vente (par exemple par la SNCB ou l'Etat fédéral) en vue de futurs projets immobiliers. Ses acquisitions ont notamment porté sur le complexe Place Royale - Rue Royale et sur les terrains mis en vente sur le territoire de la Région bruxelloise par le Fonds des infrastructures ferroviaires (FIF).

Notons l'absence d'un tel acteur régional en Wallonie, chargé uniquement de l'acquisition foncière dans le cadre de projets urbains. La SAF s'apparente par contre aux EPF français (voir chapitre 3, point 2.1.3) et, dans une certaine mesure, à la Banque foncière flamande. Une différence essentielle tient toutefois au fait que la Banque foncière flamande est spécialisée sur les espaces non-urbains.

2.1.1.5 L'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

L'IBSA constitue l'interlocuteur régional de référence de la statistique bruxelloise¹¹¹. L'organisme centralise, traite et diffuse des statistiques portant sur la Région de Bruxelles-Capitale. Il mène également des études socio-économiques relatives aux enjeux bruxellois et participe à divers projets en vue d'améliorer la connaissance statistique et analytique du territoire. L'IBSA publie des données qui se rapportent aux échelles des quartiers, des secteurs statistiques, des communes et de la région. Elles concernent principalement les thèmes suivants : la population, le marché du travail, le logement, les revenus, le bâti et les équipements, la mobilité, la santé, l'environnement, l'enseignement et la petite enfance, la participation. L'IBSA est l'équivalent de l'IWEPS pour la Wallonie. En 2016, ces deux structures formeront l'Institut Statistique Interfédéral avec leurs pendants flamand et fédéral.

L'IBSA diffuse ses connaissances en ligne¹¹² et au sein de différentes publications. Elle est mobilisée pour soutenir le Gouvernement dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques. L'information est exploitée également dans les phases de diagnostics de documents stratégiques divers, comme par exemple le PRDD ou le PRAS démographique (voir ci-dessous aux points 2.2.1 et 2.2.2). L'IBSA apporte également la matière nécessaire aux études d'organismes comme l'Agence du Développement Territorial présentée ci-dessous au point 2.1.1.6.

L'IBSA possède par ailleurs un web gis interactif de suivi des quartiers bruxellois : le Monitoring des Quartiers (voir point 2.3.2.7).

2.1.1.6 L'Agence de Développement Territorial (ADT)

L'Agence de Développement Territorial est une entité régionale spécialisée dans l'analyse territoriale. Constituée en asbl, cette agence a été créée par le gouvernement bruxellois en vue de constituer un outil flexible facilitant la coordination entre les différents opérateurs du territoire. Elle se compose de deux départements : le département de la connaissance territoriale et le département du développement territorial.

¹¹¹ Source : http://www.ibsa.irisnet.be/fichiers/a-propos/20140403_oronnance_statistique (article 4)

¹¹² Source : http://www.ibsa.irisnet.be/?set_language=fr#.VgqluZd41AY

Le département de la connaissance territoriale a pour objectifs d'améliorer la connaissance du territoire au profit des acteurs régionaux. Il joue notamment un rôle de « préparateur » dans les processus décisionnels et dans la concrétisation de projets territoriaux (ADT-ATO, 2014). Le département réalise un travail de collecte et de partage de données dans le but d'analyser les caractéristiques du territoire régional et de son aire métropolitaine, en particulier la situation socio-économique des habitants. Sa connaissance des évolutions sociales et urbaines contribue à formuler des réponses aux enjeux stratégiques auxquels la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée. L'Agence effectue également un travail de « veille », par le suivi d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin d'identifier, voire d'anticiper, les problèmes liés aux besoins des acteurs territoriaux et afin d'évaluer l'efficacité des investissements des pouvoirs publics. Dans le cadre de cette veille, l'ADT a initié en décembre 2014 le développement d'un Cadastre des Terrains et Bâtiments Disponibles (CTBD). Celui-ci se veut un outil de veille du foncier disponible pour les opérateurs publics, pouvant s'apparenter aux missions d'identification de gisements fonciers que remplissent les observatoires fonciers français. Cet outil est présenté en détail au point 2.3.2.8.

Le département du développement territorial assure quant à lui le suivi du développement urbain au sein des zones stratégiques régionales. Ces zones correspondent à dix quartiers (entre autres : Tour et Taxis, zone Reyers, quartier européen, gare du nord, gare du midi, etc.) qui sont stratégiques pour le développement futur de Bruxelles. A cette fin, il encadre les équipes d'urbanistes en charge de ces Operations. Pour mener à bien cette mission, le département du développement territorial s'appuie sur les informations produites par la cellule connaissance.

A première vue, la Wallonie ne dispose pas d'un organisme équivalent à l'ADT. Une étude menée en 2012 (Dupaix T., 2012) précise toutefois que certaines missions de l'ADT sont assurées par des acteurs déjà en place. C'est le cas de la CPDT qui, à travers ses recherches, son rôle d'outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics, ou encore la communication de ses résultats via des publications, des colloques et des séances d'informations, gère la plupart des missions du département de la connaissance territoriale. Pour ce qui est des missions du département de développement territorial, elles sont réparties entre les différentes Directions d'aménagement, locales, régionales et opérationnelles.

L'ADT est proche du modèle des agences d'urbanisme françaises. Ce modèle a d'ailleurs inspiré la création de l'agence bruxelloise. Le principal point commun aux deux types d'organismes est leur rôle d'aide à la décision dans la mise en place d'une politique de développement territorial à l'échelle des agglomérations et aires urbaines.

2.1.2 La coordination en matière de politiques foncières

Le territoire de la région de Bruxelles-Capitale se caractérise par son périmètre restreint – inférieur à ceux de la commune d'Anvers ou de la commune Namur – ainsi que par son occupation essentiellement urbaine. Les secteurs de la ruralité, de l'agriculture et des espaces naturels sont quasiment inexistantes. Il en résulte fatalement un manque de disponibilité de terrains aménageables. Cette problématique est d'autant plus forte que l'urbanisation est déjà très dense. La situation de pénurie de terrain provoque une concurrence importante entre les différentes fonctions territoriales sur les espaces disponibles subsistants. Face ce contexte où les contraintes foncières sont très importantes, les acteurs bruxellois ont pleinement conscience de l'inefficacité d'actions cloisonnées. Ce constat qui ressort clairement de nos entretiens méritent d'être détaillé afin de compléter la présentation des acteurs.

Annoncé dans la DPR en juillet 2014, un vaste processus de réorganisation des acteurs régionaux du développement territorial est actuellement en marche à Bruxelles. A ce titre, l'ensemble des services régionaux compétents en matière de planification stratégique et réglementaire, d'observation territoriale et d'urbanisme vont fusionner pour former le Bureau Bruxellois de la Planification (BBP)¹¹³. L'ordonnance portant création du BBP du 29 juillet 2015 prévoit sa création au 1^{er} janvier 2016. Les acteurs concernés sont notamment BDU, l'ADT, et l'IBSA. Cette fusion est vue comme un renforcement de la collaboration dans l'action et l'échange d'information. L'objectif est notamment de générer un accès à l'information plus direct, dynamique et actualisé, dans le but de mener des politiques foncières mieux intégrées. En outre, la SAF va devenir la Société d'Aménagement Urbain. Elle aura pour vocation de travailler de manière plus directe avec le BBP. Ce rapprochement entre acteurs peut être vu comme une volonté de renforcer la coordination verticale entre les composantes stratégiques et opérationnelles des politiques foncières.

L'enjeu de la coordination se retrouve également au sein de la composante opérationnelle. En effet, la réalisation des projets nécessite de plus en plus fréquemment de développer des partenariats entre acteurs de secteurs divers, qu'ils soient publics ou privés. En effet, à Bruxelles, les projets multifonctionnels sont de plus en plus fréquents. En outre, alors qu'auparavant les constructions étaient souvent réalisées au centre d'une parcelle et entourées de verdure, l'importance actuelle de la charge foncière pousse les acteurs à trouver des solutions innovantes pour implanter leurs projets sur des surfaces réduites.

Au niveau stratégique, la coordination s'illustre avec la conception du Plan Régional du Développement Durable (l'équivalent du SDER). Ce projet de territoire, dont l'un des enjeux et axes forts est d'organiser les transversalités nécessaires entre acteurs, et notamment d'organiser les modes de collaboration et synergies¹¹⁴, est le fruit d'une coopération entre de multiples acteurs régionaux. En effet, il intègre dans la phase « état des lieux » une démarche participative sollicitant les forces vives régionales (publiques, parapubliques, privées, académiques...). Les notions de transversalité et de synergie se retrouvent également dans le fait que le PRDD partage les objectifs et les études qui ont donné lieu aux plans et programmes parallèles à celui-ci. En matière économique, le PRDD tient notamment compte du New Deal (IBSA, 2012). En matière de logement, il tient compte du Plan Régional du Logement et du PRAS démographique. Pour les questions de mobilité il intègre ici le Plan IRIS II, le plan « marchandises » et le plan de stationnement. En matière d'environnement, il intègre les plans « bruit », « déchet », « pluie » et le plan relatif au maillage vert. Enfin le PRDD intègre dans sa réflexion les schémas directeurs des zones stratégiques. Quelques-uns de ces documents sont présentés ci-dessous au point 2.2.1.3.

Concernant la réalisation du PRDD, certains de nos interlocuteurs ont souligné que les municipalités ont été insuffisamment impliquées dans l'élaboration du document. Cette « exclusion » de l'échelon communal au projet de développement prôné par le niveau régional peut expliquer pourquoi les actions de certaines communes s'écartent de la vision stratégique régionale. Cette situation s'avère problématique vis-à-vis du modèle d'une politique foncière intégrée, d'autant plus que les communes sont des acteurs opérationnels des politiques foncières et qu'elles disposent d'un pouvoir d'urbanisme important. Nous diagnostiquons donc un manque de coordination verticale, qui a d'ailleurs été relevé précédemment, tant vis-à-vis du contexte wallon que du contexte français.

¹¹³ Source : http://www.etaamb.be/fr/ordonnance-du-29-juillet-2015_n2015031510.html

¹¹⁴ Source : PRDD, p.10

2.1.3 Identification de terrains et de bâtiments adéquats pour la réalisation de projets

Il se dégage de nos investigations que trois logiques distinctes sont suivies à Bruxelles pour l'identification de terrains et de bâtiments adéquats pour la réalisation de projets de développement. La première est ce que l'on peut considérer comme une approche informelle. Elle consiste à créer et à maintenir un contact privilégié auprès des principaux propriétaires fonciers et immobiliers de la région, pour les prospecter régulièrement afin d'être l'acheteur prioritaire. L'information est alors officieuse et constitue un avantage pour l'acteur qui la possède. Cette logique d'opportunité du « premier informé, premier servi » ne profite en réalité qu'aux organismes ayant les « oreilles » les plus importantes. Dans le contexte de Bruxelles, cette approche est notamment suivie par Citydev, qui bénéficie d'un bon réseau sur l'ensemble du territoire bruxellois.

La deuxième approche suit ce que l'on pourrait appeler une logique de marché, où vendeurs et acquéreurs, publics ou privés, se rencontrent sur une plateforme ouverte au grand public. Les uns publient leurs biens et les autres formulent leurs demandes. Nous donnons un exemple de ce type d'approche en présentant l'outil Inventimmo (voir point 2.3.2.1).

Enfin, une troisième approche permet l'identification de terrains adéquats grâce à une information sur laquelle divers critères d'aide à la décision peuvent être appliqués. Accessible aux différents organismes d'intérêts publics, un tel outil privilégie une logique stratégique des politiques foncières publiques plutôt que commerciale. Les potentialités foncières et immobilières identifiées ne sont par ailleurs par nécessairement en vente. Le « cadastre des disponibilités foncières » présenté au point 2.3.2.8 est un outil qui illustre cette approche. En outre, après une comparaison de cet outil avec la « carte d'identité à la parcelle » française, nous expliquerons comment il permet la coordination verticale de la politique foncière.

2.2 LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS STRATEGIQUES, REGLEMENTAIRES ET OPERATIONNELS

Cette partie de l'analyse propose un état des lieux des principaux dispositifs et outils des politiques foncières utilisés en Région de Bruxelles-Capitale, en l'abordant avec l'angle d'analyse d'une politique foncière intégrée décrite dans le premier chapitre. Nous identifions les outils stratégiques, réglementaires, puis opérationnels, en attachant une importance particulière aux divers aspects de coordination qu'il peut exister. Enfin, le rôle de l'information foncière est spécifié. Notre objectif ici n'est pas d'être exhaustif, mais de mettre l'accent sur les spécificités du système bruxellois susceptibles d'être intéressantes pour l'amélioration du système wallon. Rappelons que le territoire régional est essentiellement urbain. Par conséquent, les domaines de la ruralité, de l'agriculture et des espaces naturels sont peu investis par les pouvoirs publics. Les questions foncières relatives à ces domaines n'ont donc pas été investiguées.

2.2.1 Les outils à caractère stratégique

La composante stratégique des politiques foncières représente les réflexions sur la direction à long terme de ces politiques. Elle se traduit généralement en axes, en orientations, en préconisations, en objectifs. Nous distinguons ici les outils stratégiques relatifs aux politiques foncières sectorielles et les outils stratégiques relatifs à la politique foncière générale.

Concernant la politique foncière générale, nous détaillons ci-dessous le Plan Régional de Développement Durable (PRDD), les Schémas Directeurs (SD) et les Plans Communaux de Développement (PCD).

2.2.1.1 Les outils stratégiques relatifs aux politiques foncières sectorielles

Dans le secteur de l'emploi et de l'économie, le principal plan stratégique bruxellois correspond au New Deal (IBSA, 2012). Pour le logement, nous pouvons faire référence au Plan Régional Logement et à l'Alliance Habitat. Précisons que ces plans concernent uniquement le sous-secteur du logement social. Les stratégies sectorielles s'expriment également à travers les contrats de gestion de Citydev ou de la SLRB, mais ceux-ci incombent uniquement aux organismes en question. Différents acteurs rencontrés ont aussi souligné le rôle des textes législatifs sur les orientations des politiques menées. Il s'agit notamment du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire et du Code du Logement. Cela correspond au niveau législatif.

Notre analyse des documents que nous venons de citer témoigne de la faible présence de la problématique foncière. Cette faible présence au sein des documents stratégiques sectoriels tient notamment à l'absence de quantification des besoins fonciers. Nous notons parfois la présence d'orientations relatives aux problématiques foncières, mais celles-ci sont assez peu développées. Il s'agit de mesures telles que :

- « acquérir des terrains qui permettent l'exercice des missions de base de Citydev en matière d'expansion économique »¹¹⁵ ;
- « la SLRB développera sa compétence en matière d'acquisition de foncier et d'immeubles »¹¹⁶.

La faible prise en compte de la dimension foncière dans les documents stratégiques sectoriels est interpellante. En effet, elle limite la possibilité de coordonner les politiques foncières sectorielles à la politique foncière générale. En d'autres termes, les politiques sectorielles ne fournissent pas suffisamment d'informations aux décideurs en charge de la politique foncière générale. En la matière, la situation bruxelloise s'oppose à ce qui a été observé en France, où nos analyses ont conduit à souligner la référence à des besoins fonciers quantifiés au sein de différents documents stratégiques sectoriels (voir au chapitre 3, point 2.2.1).

2.2.1.2 Le Plan Régional de Développement Durable (PRDD)

a) Présentation

Le PRDD est un outil de planification destiné à orienter les actions des politiques publiques régionales. Anciennement dénommé PRD, il est à sa création (1995) un document réglementaire qui fixe les objectifs et priorités de développement de la Région, requis par les besoins économiques, sociaux, de déplacement et d'environnement. Depuis la réforme législative du 16 juillet 1998, le PRD ne contient plus de dispositions réglementaires relatives à l'affectation du sol. En conséquence, il ne dispose plus que d'un volet indicatif.

¹¹⁵ Source : <http://www.citydev.brussels/docs/general/fr/20131016b.pdf> p.16

¹¹⁶ Source : Contrat de gestion de la SLRB, p.16

En 1995, le document préconisait déjà le principe de la reconstruction de la ville sur la ville. Ses orientations encourageaient notamment les actions de réparation du tissu urbain et de protection du logement contre l'envahissement par les bureaux. En 2002, la révision du PRD poursuit cette politique, mais elle ouvre la réflexion sur les zones levier à développer ou requalifier, en complément des schémas directeurs (présentés ci-après). En 2009, la Région prend conscience qu'elle doit faire face à de nouveaux défis : l'essor démographique, la formation et l'emploi, l'environnement et le développement durable, l'internationalisation et la dualisation de la ville¹¹⁷. Le gouvernement décide alors de réviser totalement le PRD de 2002 et de lui adjoindre un second D pour « Durable », conscient que tout développement urbain ne peut se concevoir aujourd'hui qu'en portant toute son attention sur les trois piliers du développement durable : le social, l'économique et l'environnemental. Cela se traduit notamment par le fait que le plan comprend une partie d'évaluation des incidences environnementales. Le Rapport d'incidences environnementales accompagne le PRDD tout au long de son parcours procédural, jusqu'à l'adoption définitive.

b) Les orientations du PRDD en matière de logement

Le PRDD développe des axes et des priorités dans l'ensemble des domaines du développement territorial. Une des thématiques traitées est celle du logement. Nous proposons ici de nous y intéresser tout particulièrement. En matière de logement, le PRDD décline l'objectif suivant d'abord énoncé en termes littéraux : « une production ambitieuse de logements adaptés ». L'objectif est ensuite précisé en termes numériques : « un besoin de production minimum de 6 000 logements/an publics et privés ». Ce chiffre est enfin mis en parallèle de la production actuelle – qui est d'environ 4 000 logements/an. L'objectif affiché est donc d'augmenter de plus de 50 % la production annuelle de logement.

Cet objectif repose essentiellement sur les projections de croissances démographiques aux horizons 2020 et 2030. La prévision comprend les deux composantes de l'accroissement naturel et du solde migratoire. Pour traduire la croissance en besoins de logements supplémentaires, des prévisions sur l'évolution du nombre de personnes par ménage sont intégrées. Ainsi, le nombre de personnes supplémentaires prévu divisé par le nombre de personnes par ménages prévu donne une estimation du nombre de logements.

L'objectif général est ensuite décliné en trois approches méthodologiques. La première consiste en un calcul du **potentiel de production de logement**. L'exercice consiste à identifier des « types de ressources », puis à calculer une surface plancher potentielle totale sur la région pour chacune d'elles. Ensuite la somme des surfaces plancher potentielles est divisée par la surface plancher moyenne d'un logement (ici 90 m²). Le résultat indique la production potentielle de logement à l'horizon 2020 (voir le tableau 8). Le PRDD ne précise cependant pas la méthode exacte qui a permis de quantifier le potentiel de chaque type de ressources pris en compte.

¹¹⁷ Source : <https://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-strategiques/le-plan-regional-de-developpement-prd>

	Logements potentiels	m ² planchers (90 m ² /log.)	Habitants potentiels (2,1 hab/log)	Habitants à l'horizon 2020
Grands projets de logements en cours (> 100 logements)	4.900	446.570	10.420	10.420
Potentiel en zones de grands projets urbains (ZIR et Zone-Levier)				
Court terme	12.600	1.135.700	26.500	26.500
Moyen terme	4.500	406.000	9.500	0
reconversion des bureaux	7.000	630.000	14.700	10.000
ZEMU (ex ZIU et ZAPT) ⁴	7.000	630.000	14.700	10.500
Densification campus	3.800	342.000	7.980	2.000
Bâtiments élevés	7.400	666.000	15.540	7.000
Logements vides	10.000	900.000	21.000	14.000
Logements vides au-dessus des commerces	2.200	198.000	4.620	3.620
Création de logements dans des bâtiments existants	12.000	1.080.000	25.200	20.200
Potentiel parcelles vides zone habitat et mixité, y compris autres ZEMU	17.500	1.581.429	36.900	18.000
Reconversion de parkings	1.900		4.000	2.000
Total	90.800		191.000	124.240

Tableau 8 : Calcul du potentiel de production en logement du PRDD

La deuxième approche méthodologique relative au logement consiste à répartir la production de logement en fonction du caractère « adapté » des zones de la région. Une première étape définit des degrés d'adaptabilité des différentes zones du territoire régional, en prenant en compte des caractéristiques précises : proximité du transport public, largeur existante entre fronts bâtis, présence de patrimoine, degré de verdurisation, proximité des espaces verts publics et dimension des parcelles et taille des îlots. Ensuite, dans une deuxième étape, la production est favorisée dans les zones les plus adéquates par l'intermédiaire d'un score de densité préconisé, calculé avec le ratio « surface plancher bâtie / superficie terrain » (P/S). Le principe est le suivant : plus une zone respecte de critères, plus le score de densité préconisé est grand. Enfin, dans une troisième étape, la densité préconisée est ensuite comparée à la densité effective, ce qui permet de localiser précisément les potentialités d'accueil adaptées pour la production de logements. La figure 22 rend compte de la différence entre le ratio préconisé et le ratio effectif pour les parties du territoire régional où cette différence est positive.

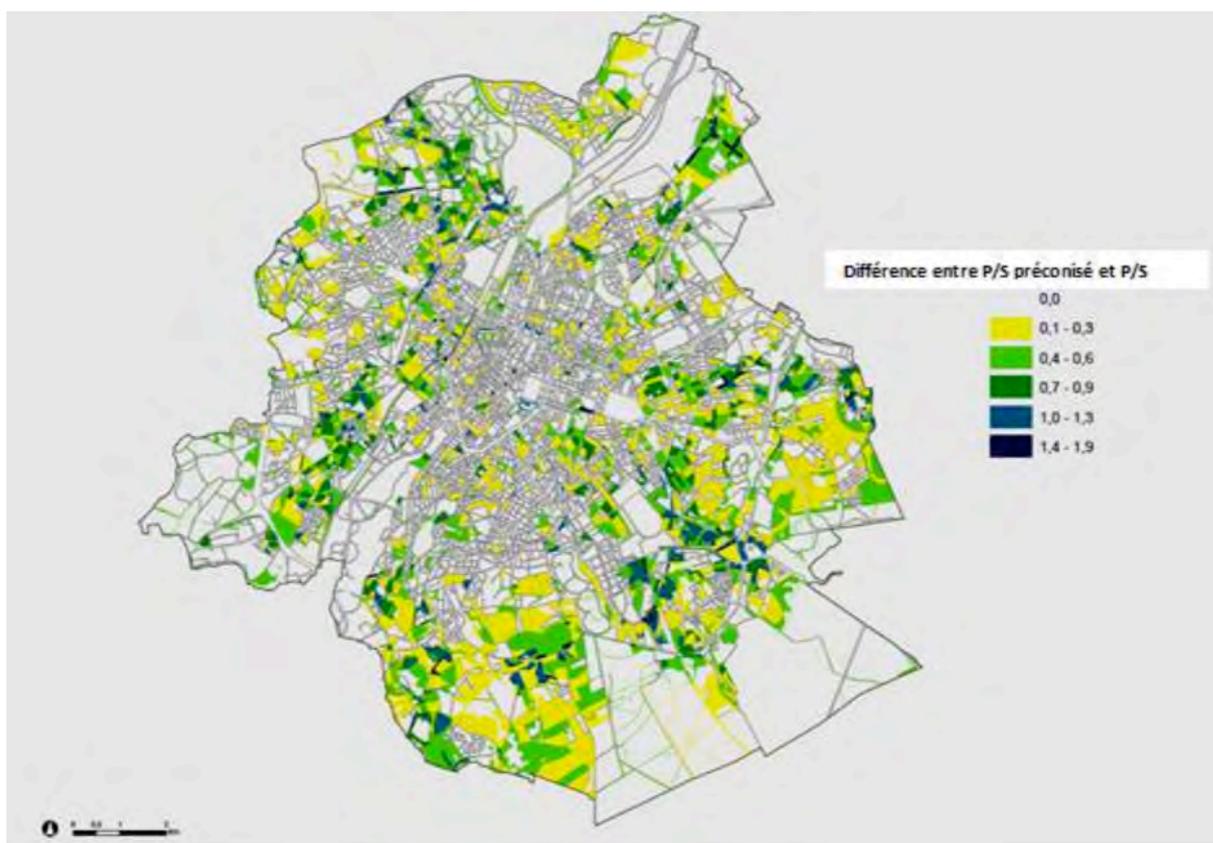


Figure 22 : Répartition spatiale des potentialités d'accueil selon les principes du PRDD

La troisième approche méthodologique traite de la dimension qualitative de la production de logement. Il s'agit de fixer un objectif de production de logement à caractère social. En termes d'objectifs, la région ambitionne d'atteindre 20 % de logements à finalité sociale sur le territoire bruxellois à l'horizon 2020. Il s'agit en réalité d'en produire 20 % sur les 6000 logements annuels, soit 1200 par an. Un rapide calcul démontre en effet que pour obtenir un parc de logement composé de 20 % de logements sociaux en 2020, la production annuelle en logement de ce type dépasserait les objectifs globaux de production.

2.2.1.3 Les Schémas Directeurs

Les Schémas Directeurs sont des documents d'orientations stratégiques qui établissent les grandes tendances de l'aménagement au sein de territoires spécifiques : les zones d'intérêt régional (ZIR), les zones-leviers (définies par le PRDD) et les périmètres d'intérêt régional.

Les schémas directeurs, au nombre de 11 sur le territoire régional, présentent la particularité d'être établis sur des périmètres restreints. A titre d'exemple, le Schémas Directeur de la zone « Tour et Taxis » s'étend sur 44 hectares, celui de du quartier Schaerbeek-Formation correspond lui à 594 hectares. Malgré une certaine hétérogénéité des périmètres d'études, il convient de souligner qu'ils demeurent infra communaux.

La présence de ces schémas directeurs nous indique que la dimension stratégique est plus investie en région Bruxelles-Capitale qu'en Wallonie, particulièrement dans les périmètres à fort enjeux. En effet, à l'heure où nous écrivons ces lignes, les schémas directeurs n'ont pas d'équivalent en Wallonie¹¹⁸. Ce constat est à mettre en relation avec les principales caractéristiques du contexte bruxellois, à savoir l'étroitesse du territoire et son caractère urbanisé.

Les schémas directeurs n'ont pas de force réglementaire. Pour autant, ils définissent les options d'aménagement au sein de ces zones et ils élaborent donc un cadre opérationnel d'actions (principales options d'intervention et moyens requis). Ces orientations stratégiques sont par ailleurs transposées dans les décisions réglementaires, dans le cadre de la mise en place d'un PPAS (défini ci-après). Ce type de coordination entre les décisions stratégiques et réglementaires se retrouve également en Flandre, avec l'exemple des plans d'exécutions (voir point 3.2.1).

2.2.1.4 Les Plans Communaux de Développement (PCD)

Le Plan communal de développement est un plan d'orientation stratégique, établi par les communes bruxelloises pour l'entièreté de leur territoire. Les PCD ont pour but de préciser les objectifs poursuivis par la commune au cours de la législature et les moyens et mesures qu'elle compte mettre en œuvre. Ils précisent et complètent les dispositions du PRDD. A titre d'exemple, le PCD élaboré par la Ville de Bruxelles se décline selon trois objectifs : la revitalisation de l'habitat, le soutien à un développement économique intégré et la promotion d'un environnement durable. En matière de déplacements, le PCD de Bruxelles-Ville met l'accent sur une politique de combinaisons modales visant à un meilleur équilibre entre l'accessibilité de proximité et l'accessibilité sur une plus longue distance. Cette politique passe notamment par le développement d'un réseau de transports en commun plus intégré dans la ville, la gestion globale du stationnement, la conscientisation à la mobilité durable, la promotion de la mobilité douce.

Sept des dix-neuf communes de Bruxelles disposent d'un PCD, dont cinq incorporent un rapport d'incidences sur l'environnement. Il s'agit de Koekelberg (AG 16/07/2008), Schaerbeek (AG 15/10/2009), Anderlecht (AG 18/12/2009), Ixelles (AG 09/09/2010) et Woluwé-Saint-Lambert (AG 22/12/2010).

En Wallonie, les schémas de structure constituent l'outil stratégique communal équivalent aux PCD. Comme à Bruxelles, cet outil est encore relativement peu mis en place au niveau des communes. Force est de constater que cette situation témoigne d'une faible prise en considération de la dimension stratégique des politiques foncières au niveau communal.

2.2.2 Les outils à caractère réglementaire

L'aspect réglementaire des politiques foncières publiques correspond au contrôle de la vocation des sols. A la différence des dispositifs stratégiques, les outils à caractère réglementaire s'imposent par leur force obligatoire. Nous distinguons ici deux outils de régulation des usages du sol. Le premier est le zonage réglementaire, c'est-à-dire la possibilité pour les pouvoirs publics d'adopter un droit des sols diversifié qui sera différent d'une zone à l'autre. Le second concerne la délivrance d'autorisations par des instances compétentes.

¹¹⁸ Il semble toutefois que la réforme du CoDT conduise à mettre en place ce type de dispositif, par le biais des zones à enjeux régionaux.

2.2.2.1 Le zonage

Deux dispositifs de zonage existent en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) et du Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS).

a) Le Plan Régional d'Affectation du Sol

Le Plan Régional d'Affectation du Sol est le document de référence en vigueur pour l'aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est l'équivalent du plan de secteur en Wallonie. Ce document répartit les affectations légales des terrains par zones. Le PRAS a force obligatoire et valeur réglementaire dans toutes ses dispositions. Il se situe au sommet de la hiérarchie des plans réglementaires. En effet, toute délivrance de permis d'urbanisme doit lui être conforme. Il intègre un règlement et une carte de différents zonages qui recouvre l'entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Les principales zones sont :

- Zones d'habitat : destinées principalement au logement ;
- Zone de mixité : destinées au logement avec plus de souplesse pour l'implantation des commerces, des bureaux et des petites entreprises ;
- Zones d'activités : destinées principalement aux bureaux ;
- Zones d'équipements d'intérêt collectif ou de service public : destinées aux installations affectées à une mission d'intérêt général ;
- Zones vertes : destinées principalement au développement de la nature et des plans d'eau, les constructions y sont limitées.

Le PRAS a été adopté par le Gouvernement le 03/05/2001 et a fait ensuite l'objet d'errata et de deux modifications. Une première modification avait pour objectif la réalisation du projet « Diabolo » de la SNCB, en vue de permettre le désenclavement ferroviaire de l'aéroport de Bruxelles National. La seconde modification a été étudiée dans le but de répondre aux défis liés à l'essor démographique que connaît la Région. Ce nouveau PRAS, dit PRAS « démographique » a été adopté en 2013. Il doit permettre l'installation de nouveaux logements dans des zones qui jusqu'alors étaient réservées à des activités économiques. Une étude préparatoire a été menée en 2012, dans laquelle un état des lieux du foncier disponible a été établi en vue de réaliser du logement – les résultats ont montré que le zonage initial ne permet pas de construire des logements en nombre suffisant –, suivi d'une identification de pistes permettant d'augmenter l'offre destinée à accueillir du logement¹¹⁹. Deux pistes d'interventions ont été suivies : revoir les prescriptions applicables à chaque zone destinées au logement en favorisant notamment une utilisation optimale des espaces disponibles, et redéfinir les affectations du sol de certaines zones afin d'y autoriser la création de logements.

A titre d'exemple, les Zones d'Entreprises en Milieu Urbain (ZEMU), initialement réservée à l'accueil de locaux d'entreprise, ont été ouvertes aux projets mixtes. Afin de minimiser les conséquences sur l'environnement, l'étude est accompagnée d'un rapport sur les incidences environnementales.

¹¹⁹ Source : <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/pras/brochure>, p. 8

Les efforts investis dans la révision du document pour faire face aux enjeux que connaît le territoire régional témoignent d'une utilisation active de cet outil réglementaire pour une politique foncière plus efficace. En effet, nous observons une coordination verticale entre la composante stratégique et la composante réglementaire puisque les orientations stratégiques définies sur base de constats étayés ont conduit à une révision du PRAS. Un parallèle avec la Wallonie révèle l'absence de coordination verticale entre les deux composantes, les plans de secteur ayant été approuvés depuis maintenant plusieurs décennies. De manière générale, la mise en place des PCA est une façon de réviser le plan de secteur, mais cet outil est davantage mobilisé de manière sporadique, pour des projets locaux n'intégrant pas une réflexion stratégique d'envergure.

Une autre différence fondamentale du PRAS avec le plan de secteur réside dans le fait que, pour le PRAS, les limites des zones sont calquées sur le plan cadastral. En d'autres termes, les périmètres sont élaborés en prenant en compte les limites du parcellaire. Comme nous l'avons détaillé aux chapitres précédents, ce n'est pas le cas pour les plans de secteur wallons. Or, cette adéquation entre le maillage cadastral et le principal dispositif de zonage est primordial pour des raisons de coordination avec la composante opérationnelle.

b) Le Plan Particulier d'Affectation du Sol

Les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) sont établis au niveau communal, soit à l'initiative de la commune, soit à la demande du Gouvernement régional. Ce dernier doit approuver ces plans pour qu'ils entrent en vigueur. Ces documents s'inscrivent dans les orientations des PCD et précisent ou complètent le PRAS, de manière graphique et littérale, en déterminant les affectations selon lesquelles un territoire particulier doit être organisé. Ils offrent par ailleurs une possibilité de déroger aux prescriptions du PRAS. A l'instar de celui-ci, le PPAS a force obligatoire et valeur réglementaire dans toutes ses dispositions. Par conséquent, les demandes de permis d'urbanisme doivent s'y conformer. A moins que Bruxelles Développement Urbain et Bruxelles Environnement acceptent l'avis d'absence d'incidences notables sur l'environnement, tout PPAS doit être soumis à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales.

De plus, le PPAS présente la particularité de ne pas occuper l'intégralité du périmètre communal. Il ne s'établit en effet que sur des parties qui méritent une attention particulière de la part de la commune, à l'image du PCA wallon. A la différence de ce dernier, l'outil bruxellois n'est pas dérogatoire. En effet, il sert à préciser le PRAS, mais il ne peut le contredire. En 2013, la Région compte environ 442 PPAS en vigueur.

2.2.2.2 Les régimes d'autorisation

Les régimes d'autorisations constituent le second volet de la composante réglementaire. Ils correspondent à la formulation, de la part d'une instance décisionnelle compétente, d'une décision portant sur l'autorisation de la réalisation d'un projet d'aménagement ou de construction. Il existe deux types de régimes d'autorisation : les avis contraignants et les avis non contraignants. Les avis dits contraignants ont force de loi. S'ils sont négatifs, le projet ne pourra se faire tel qu'il est présenté. Les avis non-contraignants n'ont pas cette portée réglementaire. Il est cependant établi que ces avis doivent être pris en compte. En d'autres termes, s'ils ne sont pas respectés, le porteur de projet devra en motiver la raison.

Parmi les outils réglementaires juridiquement contraignants à Bruxelles-Capitale, on identifie les permis d'urbanisme. Selon le type de projet, le projet peut être délivré par l'autorité régionale ou par l'autorité communale. Ces instances décisionnelles peuvent être également sectorielles. C'est le cas de la Commission Royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale (CRMS). La CRMS est un organe d'avis qui conseille le gouvernement, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, en matière de protection et de conservation du patrimoine immobilier. Elle veille également à la bonne réaffectation de ce patrimoine s'il n'est plus utilisé ou exploité. La commission émet des avis contraignants suite aux examens de projets d'aménagement. Ces compétences sont fixées dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire CoBAT (équivalent bruxellois du CWATUPE) ainsi que dans plusieurs arrêtés d'applications.

2.2.3 Les outils à caractère opérationnel

2.2.3.1 La lutte contre la vacance immobilière

a) De multiples dispositifs

Vu son petit territoire et son essor démographique important, la Région de Bruxelles-Capitale est particulièrement concernée par l'enjeu de la lutte contre la vacance immobilière. En conséquence, plusieurs dispositifs ont été mis en place dans cette optique.

Des taxes et des amendes, alliant à la fois des objectifs dissuasifs et répressifs, ont été mises en place tant au niveau des communes qu'au niveau de la région. Au niveau communal, le taux de cette taxe varie fortement d'une commune à l'autre, de même que les délais nécessaires pour l'appliquer. Au niveau régional, une amende administrative est prévue par le Code du Logement. Elle peut co-exister avec la taxe communale, mais a cependant été pensée pour se substituer à cette dernière. Il est ainsi prévu que la commune perçoive 85 % du montant de cette amende à condition qu'elle cesse de taxer ces logements vides et qu'elle affecte le montant perçu à sa politique du logement. En faisant ce choix, les communes s'épargnent la tâche d'administrer la taxe communale et de poursuivre les infractions en cas de non-paiement de celle-ci.

Un autre moyen pour les communes bruxelloises de lutter contre la vacance d'immeuble est d'intenter une action en cessation auprès du Tribunal de Première Instance. Cette procédure est instruite afin que le Tribunal ordonne au propriétaire du logement qu'il prenne toute mesure utile pour assurer l'occupation de son bien dans un délai raisonnable.

L'acquisition d'immeubles abandonnés est un levier d'actions supplémentaire. En Région Bruxelles-Capitale, elle est facilitée pour les communes par l'octroi de subsides régionaux. Le subside s'élève à 85 % du coût d'acquisition d'un immeuble devant être inoccupé, insalubre ou menaçant, et avoir fait l'objet d'un arrêté du bourgmestre ordonnant des mesures de rénovation non entreprises par le propriétaire. L'immeuble acquis par la commune doit être rénové par celle-ci et affecté principalement au logement.

Un autre dispositif est la gestion publique des logements vacants. Les articles 18 à 22 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant sur le Code du logement instituent un droit de gestion publique de certains logements. Les opérateurs immobiliers publics visés à l'article 2, 4° du Code du logement disposent, ainsi, d'un droit de gestion publique visant les logements suivants¹²⁰ :

- les logements inoccupés ;
- les logements qui ne respectent pas les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement ;

¹²⁰ http://www.adt-ato.brussels/sites/default/files/documents/ADT_cahier_8_preemption_FR.pdf

- les logements déclarés inhabitables, conformément à l'article 135 de la Nouvelle Loi communale.

La procédure prévoit que l'opérateur immobilier propose au propriétaire de prendre en gestion son bien pour y réaliser des travaux afin de le remettre sur le marché locatif. Dans le cas où le propriétaire refuse, ce dernier est alors contraint de rénover son bien et de le mettre en location par ses propres moyens endéans un certain délai. Ce droit de gestion n'entraîne pas de transfert de propriété.

Enfin, il existe la réquisition d'immeubles. L'article 134bis de la Nouvelle Loi communale prévoit que le Bourgmestre, sur requête motivée du président du Conseil de l'aide sociale, dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition des sans-abris. Par immeuble abandonné, on entend un immeuble vide ne faisant pas l'objet de gros travaux ou d'un permis d'urbanisme. Là non plus, il n'est pas question d'acquérir le bien.

Sur l'ensemble des outils présentés ci-dessus, nous observons une volonté politique de situer ceux à caractère financier principalement au niveau de la région, tandis que les actions directes sur le bâtiment sont plutôt du ressort des communes. Notons que bon nombre de ces dispositifs n'ont aucun équivalent en Wallonie.

b) La problématique de l'identification de la vacance immobilière

Comme pour la Wallonie, la problématique de l'identification des bâtiments vacants pose un problème à Bruxelles. Jusqu'en 2007, les communes avaient l'obligation de tenir un inventaire des immeubles inoccupés. Cette obligation a été supprimée par l'arrêté du 18 mai 2006 relatif au contenu et à la présentation du Plan Communal de Développement. De fait, aucun inventaire systématique n'a été fait depuis. Or, la première manière d'appréhender le problème des logements vides est de savoir où ils sont et qui sont leurs propriétaires, pour pouvoir identifier ensuite les raisons de cette inoccupation. Des informations sont pourtant à disposition des communes. Le SPF Finance transmet une liste des propriétaires qui sollicitent une réduction du précompte immobilier, le cadastre fournit les renseignements sur les immeubles et leurs propriétaires. De l'information émane également du service enregistrement des baux. Ces informations peuvent par ailleurs être complétées par un travail de repérage terrain. Un des problèmes est que la grande majorité des communes manquent de moyens humains nécessaires pour opérer un mécanisme automatique de recoupement transversal des informations qui sont détenues par différents services.

Quant aux informations sur les faibles consommations d'eau, de gaz ou d'électricité des bâtiments, les fournisseurs refusent – sous couvert de la protection de la vie privée – de communiquer aux autorités compétentes les données relatives aux consommations très faibles d'eau et d'énergie. Ils acceptent seulement de communiquer l'information au compte-goutte : la société peut confirmer une faible consommation d'eau, pour une adresse précise à propos de laquelle une commune a déjà rassemblé plusieurs indices d'inoccupation¹²¹. Précisons toutefois que la présomption de faible consommation, en tout cas en matière d'eau, est bien loin de pouvoir remplir le rôle qu'on lui accorde, notamment dans l'hypothèse où un seul compteur d'eau dessert plusieurs logements.

¹²¹ Source : http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/txt_site_logts_vides_19_07_2012.pdf

2.2.3.2 Les contrats de quartiers durables

Cet outil est brièvement présenté dans cette recherche, mais fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans la recherche « politique de la ville » de la CPDT (voir document « Annexe R4.1 rapport détaillé » de la recherche CPDT 2014-2015 « Politique de la ville » au point 5.4.1). Les contrats de quartiers durables constituent un moyen pour les communes d'obtenir des fonds en vue de la revitalisation d'un quartier, notamment à des fins de production de logement pour les bas et moyens revenus. Ces contrats nécessitent au préalable la constitution d'un dossier faisant intervenir un bureau d'étude pour réaliser un diagnostic du quartier et établir le programme de rénovation urbaine. Ce programme doit intégrer une dimension environnementale et sociale en association avec la production de logements, d'équipements et d'espaces publics.

Lorsque le dossier est adopté et approuvé par les autorités régionales, une phase opérationnelle établie sur quatre ans permet la mise en œuvre de ce programme. Une phase de finalisation, de deux ans maximum, succède à cette phase opérationnelle pour permettre la finalisation de certains chantiers.

Chaque année, quatre nouveaux contrats de quartier sont financés à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros, provenant de quatre sources différentes :

- un budget de 44 millions d'euros est attribué par la Région de Bruxelles-Capitale ;
- 12 millions d'euros sont issus de l'accord de coopération entre la Région et l'Etat fédéral (BELIRIS) ;
- les communes doivent financer leurs programmes à raison de 5 % du montant du programme, soit environ 2,2 millions d'euros ;
- des opérateurs publics ou parapublics (Citydev, Bruxelles Environnement...), voire privés, financent partiellement certaines opérations.

L'ensemble du périmètre d'intervention prioritaire au sein duquel se déroulent les contrats de *Quartiers Durables* s'appelle « EDRLR » ou « Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation ».

2.3 LE SYSTEME D'OBSERVATION FONCIERE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

2.3.1 Les données cadastrales du niveau fédéral

2.3.1.1 Le plan cadastral

A l'instar de la Wallonie, la région de Bruxelles-Capitale se procure le plan cadastral du SPF Finance. Celui-ci est fourni une fois par an aux acteurs bruxellois via le Centre Informatique de la Région Bruxelloise (CIRB), qui le reçoit du SPF Finances. Les traitements que le CIRB effectuent concernent exclusivement la conversion en différents formats (shp, mapinfo,...), à des fins d'accessibilité. Ce plan présente les mêmes limites que celui obtenu par la Wallonie, dont notamment les imperfections géométriques et les divergences nettes par rapport aux limites visibles sur le terrain. La région dispose d'un autre plan parcellaire, présenté au point 2.3.2.5.

2.3.1.2 La matrice cadastrale

En 2012, BDU a introduit une demande auprès du SPF Finance pour obtenir un accès aux données de la matrice cadastrale à des fins statistiques. La procédure, qui a duré deux ans, a nécessité l'introduction d'un dossier auprès de la commission Vie Privée. Ce dossier repose sur le formulaire « Demande d'autorisation de mise en place d'une communication électronique de données à caractère personnel entre services publics à l'application de l'article 36 de la loi de la vie privée » Il a notamment dû préciser de manière détaillée la manière dont les données allaient être utilisées. En 2014, la Commission Vie Privée a remis un avis favorable pour l'acquisition des données sous réserve de restrictions en matière de diffusion.

L'achat des données de la matrice cadastrale a un prix, fixé par arrêté royal, dont le montant est déterminé en fonction du nombre de parcelles concernées et du nombre de champs au sein de la matrice. Pour l'entièreté de la Région de Bruxelles-Capitale (environ deux cents mille parcelles), le prix est d'environ soixante mille euros. Cet montant représente l'acquisition et la mise à jour des données sur une base annuelle, mais moyennant le paiement de trente mille euros par an (50 % du prix de départ). Pour un coût plus élevé, la région aurait aussi pu obtenir un accès en temps réel au cadastre, par le biais d'un serveur de données. Pour les besoins essentiellement statistiques du BDU, un tel accès n'est pas apparu nécessaire aux autorités régionales.

Préalablement à cette demande, et afin de la préciser, BDU a dû investiguer afin de connaître quelles données elle pourrait obtenir, la liste des champs existants au sein de la matrice cadastrale n'étant pas explicite. Grâce à des informations collectées auprès d'autres cellules des Services Publics Régionaux, notamment le service des taxes régionales, BDU a pu obtenir une liste non exhaustive des champs contenus dans la matrice cadastrale.

Nos interlocuteurs précisent qu'avant 2012, les Services Publics Régionaux étaient déjà en possession de données provenant de la matrice cadastrale, en particulier le service des taxes régionales qui a obtenu diverses informations afin de mener à bien ses missions. Mais l'échange d'informations relatives aux données cadastrales entre différents services d'une même entité – ici les Services Publics Régionaux – n'était pas possible. En effet, s'agissant de données à caractère personnel, le transfert de données patrimoniales est prévu pour une finalité précise et effectuée dans un cadre convenu avec le SPF Finances et la Commission Vie Privée. BDU n'a donc pas pu utiliser les données que reçoit le service des taxes et une demande spécifique a dû être formulée.

Les données acquises rassemblent une partie des champs de la matrice cadastrale pour l'ensemble des parcelles bruxelloises. Parmi ces champs, figure notamment :

- le champ « propriétaire », qui reprend les coordonnées des propriétaires de la parcelle concernée. Néanmoins, pour des questions de respect de la vie privée et parce que les missions du BDU ne nécessitaient pas une identification précise des propriétaires, les données de ce champ ont subi préalablement un traitement afin de rendre anonyme l'ensemble des propriétaires privés. Ce traitement offre néanmoins la possibilité de distinguer deux propriétaires privés par un système d'identifiant. Pour les propriétés publiques et celles appartenant à des personnes morales, il est en revanche possible d'identifier pleinement le propriétaire ;

- le champ « nature cadastrale », qui donne une idée de la catégorie du bien immobilier (appartement, bureaux, commerces...). Les représentants du BDU émettent cependant de sérieuses réserves quant à la précision de cette donnée, en particulier pour les immeubles mixtes. Par exemple, le champ nature ne semble renseigner que les activités exercées au rez-de-chaussée du bâtiment et non la répartition de celles-ci au sein du bâtiment. La nature est aussi problématique pour de nombreux bâtiments publics. Par exemple, le Palais de justice de Bruxelles est renseigné dans le cadastre en tant qu'immeuble à appartement, parce qu'il fait référence à un immeuble subdivisé et non à un immeuble destiné au logement comme on le définit plus généralement. Ces problèmes résultent du fait que le premier objectif du cadastre belge est fiscal et nous pouvons en conclure qu'il est problématique de se baser sur ce champ « nature cadastrale ».
- le champ « dernière modification physique » renseigne sur la date de dernière transformation du bâtiment liée à un permis d'urbanisme. Il y a évidemment une partie des travaux qui sont réalisés sans que le cadastre en soit informé.

Les données cadastrales sont distribuées vers le mois de juillet et correspondent à la situation au 1^{er} janvier de l'année en cours.

2.3.2 L'information du niveau régional

2.3.2.1 *Inventimmo*

Inventimmo est un service géré par Citydev, chargé depuis une trentaine d'années de produire et de tenir à jour une base de données sur l'offre immobilière professionnelle en région de Bruxelles-Capitale. Cette base recense les biens immobiliers professionnels (dépôts, ateliers, bureaux, commerces, etc.) vacants mis en vente ou en location. Il peut s'agir des propriétés de Citydev, de sociétés immobilières publiques et privées, ou encore de propriétaires particuliers qu'il s'agisse de personnes morales ou privées.

Les informations sont récoltées par différents canaux : en premier lieu par les annonces des propriétaires souhaitant mettre leurs biens en vente ou en location, ensuite par les annonces du secteur des agences immobilières avec lequel des accords réguliers sont conclus. Enfin les agents d'Inventimmo dépouillent systématiquement les petites annonces et réalisent une prospection régulière dans tous les quartiers qui n'ont pas un caractère strictement résidentiel (CPDT, 2010).

Les principales informations collectées pour chaque bien sont l'adresse, la surface, l'actuelle ou l'ancienne fonction (atelier, commerce, bureau, etc.), le nombre de niveau, le zonage PRAS, le prix d'annonce (de vente ou de location) ainsi que les coordonnées du propriétaire. Les informations sont accessibles au grand public via le site [inventimmo.be](http://www.citydev.brussels/immobilier-bruxelles/inventimmo.asp)¹²². L'outil web fourni ainsi une photographie en permanence actualisée du marché de l'immobilier professionnel de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour chaque bien, une description reprend les informations susmentionnées qu'elle complète avec une photographie du bâtiment ainsi qu'avec une vue aérienne du parcellaire et du bâti environnants. Le site web publie donc de véritables « cartes d'identités » des sites disponibles.

¹²² <http://www.citydev.brussels/immobilier-bruxelles/inventimmo.asp>

Inventimmo est un outil fondamental au service d'une politique foncière intégrée. Initialement, il s'inscrit dans une dynamique de soutien au développement économique, puisque l'objectif premier d'Inventimmo est de permettre à des entreprises voulant s'installer sur le territoire de la région bruxelloise de connaître les disponibilités foncières et immobilières. La publicité de l'offre du marché de l'immobilier de seconde main permet à certaines entreprises à la recherche de nouveaux locaux de trouver facilement à s'installer ailleurs que sur un terrain neuf équipé dans un parc d'activité – denrée qui plus est particulièrement rare dans le contexte bruxellois. Du point de vue de la politique foncière générale, il participe clairement à une gestion parcimonieuse du sol et joue un rôle important de prévention par rapport au phénomène de la multiplication des sites d'activités économiques inutilisés (CPDT, 2010). Inventimmo constitue également un outil d'identification de sites disponibles utile aux opérateurs producteurs de logements pour des opérations de reconversion du bâti professionnel. Enfin, Inventimmo participe activement à un système d'information foncière plus fluide en alimentant différents observatoires que nous présenterons ci-dessous.

Grâce aux prix d'annonces, Citydev détient une connaissance des valeurs pratiquées sur les différents marchés du foncier et de l'immobilier professionnel. Bien qu'elles constituent une source pour l'observation des prix, ces données ne sont pas utilisées pour la publication d'analyses statistiques.

En Wallonie, certaines intercommunales de développement économique (IDE) – telles que la SPI+¹²³ – occupent ce rôle de facilitateur entre l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier professionnel de seconde main, en gérant une base de données reprenant les bâtiments disponibles à la vente ou à la location. Les IDE alimentent également la base de données du site web bspace.be. Ce site qui rassemble l'offre des IDE, n'atteint toutefois pas l'efficacité qu'obtient Citydev avec le service Inventimmo. En effet, l'offre recensée est loin d'être exhaustive. Elle ne couvre quasiment que la seule offre disponible à la vente ou à la location détenue par les IDE et autres opérateurs publics (ports autonomes, aéroports, etc.). Cet outil constitue un bon début mais il nécessiterait, de viser une collecte plus large, notamment auprès du secteur immobilier privé en s'intéressant principalement à l'immobilier professionnel de seconde main. Cette tâche pourrait constituer une mission pour les IDE. On peut cependant s'interroger sur l'intérêt que pourraient trouver les IDE dans le développement d'un tel outil qui ne serait pour elles source d'aucune recette supplémentaire mais nécessiterait d'y allouer en permanence des ressources humaines dans une quantité non négligeable. Dans une logique de concurrence, celles-ci préfèrent probablement mettre en avant leurs propres offres pour demeurer le point de contact privilégié des acquéreurs et tirer profit des projets de développement de ceux-ci. Dès lors, l'amélioration de Bspace devrait passer par une collaboration « imposée » aux IDE ou par la mise en place d'incitants financiers. L'outil pourrait également être complété par un apport de la part des particuliers en permettant à ceux-ci de publier directement leurs annonces sur le site.

2.3.2.2 Les observatoires gérés par la DEP

Il existe à Bruxelles différents observatoires gérés par la Direction Etudes et Planification (DEP) du BDU. Il s'agit de l'Observatoire des bureaux, de l'Observatoire des activités productives et de l'Observatoire des permis de logement.

¹²³ <http://www.spi.be/fr/terrain-batiment-industriel-liege>

a) *Observatoire de l'immobilier de bureau*

Cet observatoire analyse le parc de bureaux bruxellois. Il publie des rapports sur l'implantation des bureaux depuis 1997. L'observatoire réalise un relevé statistique complet des permis – obtenu par l'application « NOVA » (présenté ci-dessous) – accordés pour construire ou rénover des immeubles accueillant des bureaux¹²⁴. Les permis renseignent sur la construction de nouveaux bureaux, mais également sur les surfaces de bureau reconverties en une autre occupation. Inversement, l'information est aussi disponible pour bâtiments convertis en bureaux. En conséquence, le « stock » de bureaux est bien connu. Depuis 2011, des enquêtes terrains complètent l'information issue des permis, notamment dans le cadre de l'analyse de la vacance.

Outre les travaux d'analyse de l'évolution de l'immobilier de bureau en région bruxelloise, l'observatoire délivre une information essentielle pour la décision d'octroi de nouveau permis de bureaux dans le cadre de la Cartographie des Superficies de Bureaux Admissibles (CASBA). Cette carte consiste en une division de la ville en différentes mailles, à l'intérieur desquelles ont été définies des quotas de production de bureaux de plus de 75 mètres carrés.

En rendant compte des surfaces construites et prochainement construites – grâce à l'information sur les permis autorisés mais pas encore mise ne œuvre –, l'observatoire permet une connaissance précise de la superficie de bureaux par maille. Sur cette base, les décisions pourront être prises afin de faire respecter les quotas et les permis seront refusés si les quotas sont dépassés. A l'inverse, lorsqu'un permis renseigne de la conversion de bureaux vers du logement, il y a une libération des superficies destinées au bureau et donc un potentiel d'extension plus important. Notons ici l'importance de pouvoir localiser les permis, par l'adresse du bien ou par le CAPAKEY.

En plus d'apprécier le stock de bureau, l'observatoire analyse, en collaboration avec Citydev, l'évolution de la vacance immobilière. Plus exactement, il permet de rendre compte de l'inoccupation liée à l'offre insatisfaite de biens présents sur le marché, connue grâce aux données collectées par Inventimmo. La vacance plus informelle, hors marché, est identifiée lors des enquêtes terrains. Mais celle-ci n'est pour le moment pas connue de manière exhaustive. La perspective d'utiliser les données sur les consommations d'eau pour identifier la vacance a été étudiée par le passé. Les agents ont toutefois été rapidement confrontés aux contraintes de protection de la vie privée. Enfin, les informations de la banque carrefour des entreprises sont utilisées pour comparer les résultats obtenus sur base des enquêtes terrains.

b) *Observatoire des activités productives*

La DEP gère également l'observatoire des activités productives. Depuis 2011, cet observatoire élabore le recensement de l'activité industrielle présente en Région de Bruxelles-Capitale. A ce titre sont inventoriées toutes les superficies d'atelier et d'entrepôt de plus de 1000 mètres carré. La principale finalité de ce recensement est d'analyser les mutations de terrains qui concernent les activités industrielles en comparant la situation actuelle à un relevé datant de 1997 – réalisé à l'occasion de l'élaboration du PRAS. Il compare, à près de 15 ans d'intervalle (1997-2011), l'évolution du « stock de superficies » affectées à l'activité industrielle, sa conversion partielle, la vacance actuelle en son sein ainsi que la demande en bâtiments industriels ou logistiques¹²⁵.

¹²⁴ <http://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/observatoire-des-bureaux>

¹²⁵ <https://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/lobservatoire-des-activites-productives>

La collecte des données se fait par enquête terrain et permet de rendre compte de l'évolution des reconversions de l'affectation des terrains ainsi que des domaines d'activités des occupants. L'information est cartographiée et stockée dans une base de données alphanumérique qui qualifie les occupations.

c) Observatoire des permis de logement

Le troisième observatoire géré par la DEP analyse les dynamiques de production de logements en complément des travaux de « l'Observatoire régional de l'habitat » (voir ci-dessous au point suivant). Ces analyses peuvent prendre la forme de rapports annuels ou bien alimenter les réflexions sur la fonction résidentielle dans les schémas stratégiques généraux tels que le PRDD. Elles sont en effet des éléments de base pour les diagnostics sectoriels et territoriaux. Utilisé également comme outil de monitoring, l'observatoire contribue au suivi de la mise en place de ces documents stratégiques.

Les analyses se basent sur l'ensemble des permis d'urbanisme octroyés. Elles ont pour vocation le suivi et l'analyse de la production de logement. Les données sur les permis sont collectées via la plateforme électronique « NOVA ». Cette application informatique de soutien à l'instruction des demandes de permis d'urbanisme centralise désormais l'ensemble des permis d'urbanisme autorisés en Région de Bruxelles-Capitale. Précisons qu'une application de ce type existe également en Flandre – la plateforme Bredero (voir point 3.3.3.1). Par contre, il n'existe rien de similaire en Wallonie. La plateforme « NOVA » permet d'alimenter l'Observatoire des permis, mais elle permet également d'alimenter le cadastre des terrains et des bâtiments disponibles (CTBD) (voir point 2.3.2.8).

Les données sur les permis apportent des informations sur la disponibilité d'un terrain : un permis autorisé renseigne sur sa non disponibilité et, à l'inverse, un permis refusé ou annulé permet de considérer le terrain comme une disponibilité. Elles permettent également de suivre l'évolution de l'environnement bâti en spécifiant la nature des projets qui vont être réalisés.

La base de données des permis d'urbanisme fait également l'objet d'un service Webgis¹²⁶. Ce dernier, appelé « Permis en ligne », permet de visualiser sur une carte les permis et les certificats d'urbanisme et de lotir gérés depuis juillet 2009 par la Région de Bruxelles-capitale et les communes actuellement connectées à la plate-forme. A terme, il est également prévu d'y ajouter les permis d'environnement. Les citoyens peuvent ainsi prendre connaissance des permis d'urbanisme délivrés ou demandés sur la région, consulter leur dossier relatif aux permis pour lesquels ils auraient formulé une demande mais également vérifier quel est le statut de ces permis (octroyé, refusé, annulé ou en cours d'instruction).

En Wallonie, nous savons que la connaissance des permis d'urbanisme de l'administration régionale est lacunaire, en raison d'une absence de transfert d'information depuis les communes vers le niveau régional. Rappelons en effet que la base de données des permis d'urbanisme au niveau de la DGO4 du SPW se limite aux permis d'urbanisme dont le traitement nécessite l'intervention du fonctionnaire délégué (voir le point 4.2.2 du chapitre 2) Or, nous constatons ici, à travers son utilisation dans plusieurs outils d'observation, la pertinence de posséder une information de ce type de manière exhaustive.

¹²⁶ <https://urbanisme.irisnet.be/permis>

2.3.2.3 Observatoire Régional de l'Habitat (ORH)

L'Observatoire Régional de l'Habitat (ORH) existe depuis 2004 (Code bruxellois du logement). Il est géré par la SLRB, dont nous avons vu qu'il s'agit d'une structure équivalente à la SWL. L'observatoire est principalement chargé de récolter et de traiter les informations relatives à l'habitat. Cela permet d'analyser les évolutions tant en matière de marché acquisitif ou locatif que de réalisations des opérateurs ou dispositifs publics. En outre, l'ORH est chargé de mener des réflexions prospectives sur le devenir de l'habitat en Région de Bruxelles-Capitale, afin d'alimenter les diagnostics de divers documents stratégiques.

Les analyses de l'observatoire sont présentées dans divers rapports annuels, dont l'Observatoire des loyers et l'Observatoire des ventes de biens résidentiels. Les conclusions de ces rapports constituent une aide à la décision pour les politiques régionales. Le CEHD constitue l'acteur wallon dont les activités s'apparentent le plus à celles de l'Observatoire Régional de l'Habitat. Cependant, l'observatoire de la SLRB se distingue par son ancienneté. S'agissant de la comparaison avec la Wallonie, nous pouvons également constater qu'à la différence de son équivalent bruxellois, la SWL ne s'intéresse que marginalement aux logements privés, qui constituent pourtant l'essentiel du stock wallon.

Afin de réaliser l'Observatoire des loyers, la SLRB mène un travail d'observation du marché locatif par le biais d'enquêtes sur un échantillon de logements. L'intérêt de ce travail porte sur la connaissance de la fluctuation des prix, mais également sur l'appréciation de la qualité des logements et de son évolution.

Les enquêtes successives, établies annuellement sur environ trois mille logements, permettent d'analyser l'évolution des prix du marché locatif privé au cours du temps, l'évolution des relations entre le loyer d'un logement et ses caractéristiques, l'évolution de la qualité des logements et l'évolution des caractéristiques sociodémographiques des locataires.

Les informations récoltées lors de ces enquêtes portent, d'une part, sur le loyer du logement, sa localisation et ses caractéristiques intrinsèques (montant du loyer, type, taille, niveau de confort, état du logement, niveau de performance énergétique) et, d'autre part, sur le locataire, ses caractéristiques sociodémographiques, sa stabilité dans le logement ou encore ses intentions de mobilité.

Les enquêtes constituent une source d'information importante pour déterminer les besoins et fixer des objectifs d'amélioration tant au niveau régional que communal. Elles permettent également de suivre et d'évaluer l'impact des décisions prises en matière de politique du logement. Ainsi, ces enquêtes témoignent d'une forte augmentation des loyers, d'une stabilité croissante des locataires dans leur logement, de la sur-occupation des logements par les familles nombreuses et de la part de plus en plus importante du budget des ménages affectée à leur logement.

Les enquêtes réalisées dans le cadre de l'Observatoire des loyers ont permis d'élaborer une grille des loyers indicatifs du marché privé locatif. Cette grille est susceptible de fournir une idée du loyer réel en se basant sur des critères objectifs. Cette grille aurait plusieurs utilités potentielles, comme réguler le coût de la location – par une réduction de précompte immobilier accordée aux bailleurs observant les loyers indicatifs –, mettre en place une allocation loyer pour les ménages, ou encore apporter de la transparence au grand public sur les valeurs du marché locatif. Pour l'heure, ces applications demeurent potentielles, le Gouvernement de la législature précédente n'étant pas parvenu à s'accorder sur l'utilisation de la grille (N. Bernard, 2014).

En Wallonie, les enquêtes loyers réalisées par le CEHD rassemblent un grand nombre d'informations similaires à celles collectées par l'Observatoire des Loyers : occupation des logements sociaux, loyers et revenus des locataires des logements sociaux et étudiants, enquêtes de salubrité... Cependant, ces enquêtes sont très récentes et actuellement limitées à une zone pilote sur la Wallonie (voir point 4.2.6). Elles ne permettent donc pas d'avoir un aperçu réel de la situation wallonne en matière de logement, ni d'analyser les informations collectées du point de vue de leur évolution dans le temps.

2.3.2.4 Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA)

Dans le cadre du droit de préemption, l'article 266 du CoBAT charge la Régie foncière régionale de collecter l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner et de les communiquer aux acteurs concernés. Les DIA doivent mentionner au minimum :

- l'identité et le domicile du titulaire d'un droit réel immobilier ;
- l'adresse du bien immobilier dont l'aliénation est projetée ;
- la description du bien immobilier et notamment sa désignation cadastrale, la superficie de la parcelle, la superficie au sol du bâti, la superficie de plancher et le nombre de niveaux ;
- les autres droits réels et les droits personnels qui y sont attachés ;
- l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ;
- à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur du droit réel immobilier ;
- l'indication du droit, pour les titulaires du droit de préemption, de visiter le bien.

Nous l'avons constaté dans la partie de l'étude relative à la France, les DIA peuvent être utilisées pour réaliser de l'observation foncière (voir chapitre 3, point 4.1.1). A Bruxelles, cette pratique n'est pas développée et les DIA ne sont mobilisées qu'en cas d'exercice du droit de préemption. A la différence de la France, nous ne mettons donc pas en évidence de pratiques de veille foncière.

Toujours dans le cadre du droit de préemption, la Régie Foncière régionale tient à jour un inventaire des périmètres de préemption existants sur la région Bruxelles-Capitale. L'information est consultable sur le géoportail internet Brugis (présenté ci-dessous au point 2.3.2.6) sous la forme d'une géodonnée¹²⁷. Ce site est destiné aux notaires, en vue de les tenir informés des périmètres établis par le Gouvernement et de leur permettre d'établir leurs actes en toute connaissance de cause, mais aussi à toute personne désirant se renseigner sur les périmètres existant sur le territoire régional¹²⁸. Nous n'avons pu obtenir que peu d'informations sur les logiques suivies par les acteurs qui ont décidé de l'élaboration des périmètres. Toutefois, au vu de leur localisation, nous constatons qu'ils sont situés dans les secteurs à forts enjeux stratégiques.

¹²⁷ <http://www.mybrugis.irisnet.be/MyBruGIS/brugis/>

¹²⁸ <http://www.preemption.irisnet.be/preemption/fr/accueil>

2.3.2.5 Le plan parcellaire Urbis

En plus du plan cadastral fédéral, la région a développé un second plan parcellaire : le référentiel spatial Urbis. Les données d'Urbis reprennent les parcelles issues de la digitalisation des plans cadastraux papiers (avec toutes les imperfections géométriques liés à celle-ci). Une première version d'Urbis, nommé Urbis-Adm, ne comportait que les limites parcellaires, et avait pour but de servir de fond de plan administratif. Une deuxième version, Urbis-Topo, est actuellement en cours de réalisation. Elle est réalisée sur base de relevés par photogrammétrie aérienne et de levés topographiques terrestres. En plus du plan parcellaire, elle comporte un géoréférencement des bâtiments identifiés au cours des relevés. Urbis-Topo comporte des différences par rapport aux référencements du bâti existant que réalise le cadastre fédéral, dues aux divergences de méthodes d'acquisition et de mise à jour des données. Par exemple, certains bâtiments présents dans Urbis-Topo peuvent ne pas être présents dans le plan cadastral fédéral parce qu'il s'agit de bâtiments informels (baraquements, cabanes de jardins), ou bien parce que le bâtiment n'existe pas encore du point de vue fiscal. En effet, au niveau du cadastre fédéral, un bâtiment n'apparaît que lorsqu'il est en ordre d'un point de vue notarial. A l'inverse, les données cadastrales reprennent différentes données non visibles sur les vues aériennes comme les limites des parkings souterrains.

Urbis-Topo n'est pas vraiment adapté pour la délimitation des limites parcellaires. En effet, sur base de la topographie, il est difficile d'identifier clairement les limites juridiques, lesquelles ne correspondent pas forcément aux limites physiques. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale est la source authentique pour la version du dessin des bâtiments qu'elle produit, mais pas pour le plan cadastral, dont la source authentique demeure le cadastre fédéral.

Certains projets existent à l'heure actuelle pour faire converger dans une cartographie unique le plan cadastral fédéral et la nouvelle version d'Urbis-Topo (voir chapitre 5, point 2). Pour l'instant, chacune des deux versions répond toutefois à des besoins d'acteurs spécifiques. Une conséquence de l'existence de ces deux versions est que le calcul des surfaces bâties par parcelles peut différer selon qu'il se base sur un référentiel ou sur l'autre, ce qui nécessite parfois de doubler les champs relatifs aux surfaces pour conserver les deux valeurs.

Urbis3D, une autre production cartographique, propose une représentation tridimensionnelle des bâtiments. Son exploitation reste pour le moment limitée. La cartographie exprime la hauteur des bâtiments en mètres, mais ne renseigne pas la subdivision des bâtiments en niveaux. De plus, Urbis3D scinde les bâtiments en fonction des différences de hauteurs rencontrées. Dès lors, un bâtiment présentant plusieurs hauteurs différentes se présentera sous la forme d'autant d'objets. Pour le moment, l'intérêt d'Urbis3D concerne principalement les modélisations relatives aux nuisances sonores.

Du côté wallon, le PICC (Projet Informatique de Cartographie Continue) semble être l'équivalent le plus proche d'Urbis. Ce plan relève en trois dimensions l'ensemble des éléments bâtis (bâtiments, voiries, équipements) et rencontre le même problème concernant sa cadastralisation.

2.3.2.6 Les géoportails

Nous identifions deux géoportails principaux sur la Région de Bruxelles-Capitale : Geo.brussels¹²⁹ et Brugis¹³⁰.

¹²⁹ <http://www.geo.irisnet.be/>

¹³⁰ <http://www.mybrugis.irisnet.be/MyBruGIS/brugis/>

Le site geo.brussels rassemble l'ensemble des données cartographiques de la Région dans un catalogue de cartes thématiques et de webservices cartographiques. Il correspond à l'application WalOnMap tenu par le Secrétariat Général du SPW.

Ce site intègre un outil permettant de « créer une carte » en superposant différentes couches d'informations sur un fond de plan. Parmi les thématiques abordées, on peut citer l'environnement (bruit, pollution, faune et flore, eau, déchets, espaces verts), la mobilité (piétons, stationnement, vélo, trafic), la société (population, qualité de vie) et l'urbanisme (affectation du sol, espaces publics, patrimoine, logement). On trouve également des renseignements relatifs aux limites administratives, à la toponymie des espaces publics, aux adresses, etc. Tout utilisateur, en créant un compte, peut sauvegarder sur le site les cartes qu'il a produites. Il ne peut pas les télécharger, mais peut demander à ce qu'elles soient publiées sur le site.

Un autre géoportail, « Brugis », comporte une interface de visualisation cartographique qui permet la consultation d'un nombre important de données géographiques. C'est notamment sur ce site que sont visualisables les périmètres de préemption.

2.3.2.7 Le monitoring des quartiers

Lancé en 2005, le monitoring des quartiers est un service Web-Gis¹³¹ qui cartographie un grand nombre d'informations statistiques collectées ou produites par l'IBSA. Cet outil offre une visualisation dynamique et à jour de l'information à l'échelle du quartier qui assure le suivi de l'évolution du territoire régional à une échelle infra-communale dans 145 quartiers bruxellois.

Le monitoring permet notamment une comparaison des quartiers entre eux au regard de différents indicateurs tels que l'âge moyen de la population, la part des ménages monoparentaux ou le taux de chômage chez les jeunes, etc. Sur le thème du foncier, le monitoring des quartiers reprends des informations relatives au logement (type, superficie, location, évolution du parc de logement, part de logement social, aides publiques), au bâti (occupation, gabarit, âge,...) et aux espaces verts.

En plus d'offrir à tout internaute un aperçu de la situation socio-économique des quartiers, il permet de mettre en évidence les écarts de développement social, économique et urbain entre les différents quartiers. Il est donc notamment utile afin d'élaborer et de suivre des politiques publiques visant à lutter contre les disparités urbaines. Les informations fournies par le monitoring et par l'IBSA alimentent fortement les réflexions des documents stratégiques, notamment le PRDD.

2.3.2.8 Le cadastre des terrains et bâtiments disponibles (CTBD)

a) Présentation de l'outil

Le CTBD correspond à un inventaire des réserves foncières et bâties disponibles sur le territoire régional, dans le but de les mobiliser pour la création de logements et d'équipements. Initié en 2014, La création de l'outil trouve son origine dans la volonté politique de plusieurs acteurs (RBC – Cocof – FWB - Vlaamse Regering) de disposer d'une meilleure connaissance du foncier mobilisable sur la région bruxelloise.

Le pilotage du CTBD est réalisé par la DEP (BDU) ainsi que par l'ADT, mais sa conception est issue d'une collaboration entre plusieurs acteurs publics. Parmi ceux-ci, nous identifions les communes, les pouvoirs organisateurs du domaine de l'enseignement, Citydev, la SNCB, Infrabel et le Port de Bruxelles. Certains sont fournisseurs d'informations, d'autres utilisateurs de l'outil, d'autres encore sont actifs dans les deux fonctions.

¹³¹ <https://monitoringdesquartiers.irisnet.be/>

L'objectif du CTBD est de renseigner aux partenaires les terrains qui pourraient être mobilisables dans le cadre de projets d'intérêt publics. Par « disponible », il faut entendre les sites inoccupés de manière permanente ou de manière temporaire (c'est-à-dire dont la fonction pourrait être modifiée) ainsi que les sites ne faisant pas l'objet d'un projet avéré (soit qu'une demande de permis n'est pas formulée pour un site public, soit qu'un permis n'est pas accordé dans le cas d'un site privé). L'état d'avancement de ce projet en mars 2015 est présenté à l'annexe XVIII du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

Le CTBD renseigne également les principales caractéristiques (tableau 9) des sites disponibles identifiés. Ces caractéristiques ont été intégrées en fonction des besoins en information des différents partenaires, ce qui permet une identification précise des terrains et des bâtiments adéquats pour un projet donné. Le cadastre n'a cependant pas vocation à délivrer une information exhaustive, mais il permet une première phase d'identification de gisements basé sur un processus statistique rationnel.

La démarche d'utilisation est la suivante : lorsqu'un un acteur souhaite développer un projet, il renseigne au cadastre un « périmètre de prospection » approximatif, au sein duquel il souhaite que le projet se réalise. Le cadastre lui renseigne alors les opportunités présentes dans ce périmètre. Fort de la connaissance de ces opportunités, l'acteur peut amorcer son étude pré-opérationnelle. La valeur de l'outil réside dans le fait qu'il oriente les efforts des opérateurs sur des terrains qui les intéresseraient potentiellement et dont ils n'ont pas nécessairement connaissance. De ce point de vue, cet outil est particulièrement utile aux acteurs dont le périmètre d'action est étendu. En effet, ces acteurs ne disposent alors que de connaissances fragmentaires des sites susceptibles d'accueillir leurs projets.

Dans le cadre du CTBD, la notion de disponibilité fait l'objet d'une définition arrêtée. Pour autant, le caractère adapté de celui-ci reste à l'appréciation de chaque acteur. Cela va en effet dépendre du type de projet. Par exemple, pour l'implantation d'une école, un critère essentiel est le fait d'avoir de l'espace pour y réaliser une cour de récréation. Les exigences en matière d'espaces seront par contre moins importants pour du logement. Par contre, l'intérêt d'être situé à proximité de commerces de proximité peut-être plus déterminant pour localiser un nouveau projet résidentiel, ce qui n'est pas forcément le cas pour une école.

b) Conception de l'outil

Le développement de l'outil comprend trois phases :

- la constitution d'une base de données,
- la création de fiches techniques par terrain,
- le développement d'une interface partagée (webservice).

L'outil est actuellement en phase de constitution de la base de données. Précisions toutefois que chaque étape ne s'effectue pas de manière cloisonnée. Dans une certaine mesure, l'outil est déjà opérationnel car il délivre déjà de l'information aux partenaires. Nous n'avons cependant pas pu nous procurer d'exemple de fiches techniques, qui sont toujours en phase de conception. L'interface partagée est également en phase de développement.

Le « corps » de l'outil consiste en une base de données alphanumérique comportant plusieurs champs (voir le tableau ci-dessous) dont l'unité statistique est la parcelle.

CHAMPS	DESCRIPTION
TYPE	type: terrain à bâtir, bureaux, ateliers, commerces, dépôts...
NOM	Nom du lieu-dit, du projet...
CAPAKEY	Identifiant de la parcelle cadastrale
SURF	Surface parcelle
SURF_BAT	Surface bâtie de la parcelle
A_CONSTR	Année de construction
GABARIT	Gabarit du bâtiment
NB_NIV	Nombre de niveaux concernés par la disponibilité
ETAT	Etat général du bâtiment
PARKING	Existence de parking: O/N
FONCT	Autres fonctions dans le bâtiment
SITUATION	Situation actuelle: libre, projets, permis...
PROPRIO	Propriétaire
CONTACT	Personne de contact
N_CAD	nature cadastrale parcelle
PRAS	Affectation PRAS
PROT_P_CL	Proximité d'une zone de classement patrimonial: O/N
PROT_P_SA	Proximité d'une zone de sauvegarde patrimoniale: O/N
PROT_N	proximité d'une zone Natura 2000: O/N
SEVESO	proximité d'une zone SEVESO: O/N
EDRLR	Inclusion dans l'EDRLR: O/N
ZRU	Inclusion dans la ZRU: O/N
CDQ	Inclusion dans un Contrat de quartier: O/N
NOM_CDQ	Nom du contrat de quartier (si applicable)
SCH_DIR	Inclusion dans schéma directeur: O/N
PCD	Inclusion dans un plan communal de développement: O/N
PPAS	Inclusion dans un PPAS: O/N
MASTER	Inclusion dans un Masterplan: O/N
Z_STRAT	Inclusion dans une zone stratégique: O/N
POLL	Pollution selon IBGE: catégories (y compris combinaisons)
SIAMU	Agrément SIAMU: O/N
RUE	nom de la rue sans numéro de police
NUM	Numéro de police
REM	Remarques

Tableau 9 : Description des principaux champs de la base de données du CTBD

Deux types de procédés sont suivis pour la constitution de la base de données. Une première méthode de collecte, dite « automatisée », incrémente la base avec des données préexistantes. Par données préexistantes, il faut entendre les données ayant déjà fait l'objet d'un encodage numérique. Elles proviennent ici des partenaires fournisseurs ou sont disponibles au grand public. Pour pouvoir être intégrée à la base, ces données doivent pouvoir être renseignées à la parcelle (l'unité statistique).

Les données incrémentées automatiquement proviennent principalement de trois sources différentes :

- le cadastre fédéral qui est mis à disposition par la DEP ;
- l'étude préparatoire du PRAS « démographique » relative au foncier disponible ;
- les données Inventimmo relatives à l'immobilier professionnel mis en vente ou en location.

Une série de champs ont été incrémentés de cette manière, comme les surfaces parcellaires et bâties ou le pourcentage de bâti, la proximité de différentes zones telles que le PRAS, les PPAS, les périmètres Natura 2000, etc. Certaines de ces informations sont obtenues à l'aide d'un calcul réalisé dans un SIG.

Les informations tirées de l'étude préparatoire du PRAS « démographique » concernent l'état des lieux du foncier disponible qui a été effectué à cette occasion. Précisons que la définition du foncier disponible est ici différente de celle du CTBD, en ce qu'elle inclue les parcelles déjà bâties mais potentiellement densifiables. Aussi, un tri de ces données a dès lors été réalisé pour ne conserver que les parcelles vides. Une mise à jour a également été effectuée sur base d'une orthophotographie et de confrontation avec les données du cadastre fédéral.

Un second procédé de collecte non automatisée vient ensuite. Il comprend des entretiens avec les différents partenaires et une phase de prospection sur le terrain. Cette méthode permet de vérifier l'exactitude des données collectées automatiquement, et de compléter la base avec des informations pertinentes. La consultation des partenaires permet également d'exclure certaines parcelles en raison de l'existence de projets qui n'avaient pas été identifiés par la méthode de collecte automatique. A l'inverse, consulter les partenaires permet d'intégrer différentes parcelles vacantes qui n'avaient pas non plus été recensée jusque-là. Enfin, des terrains disponibles en intérieur d'îlot ou des terrains bâtis comprenant un fort potentiel de densification ont été pris en compte par l'outil à ce stade, bien qu'elles ne correspondent pas exactement à la définition originelle des biens disponibles. Ce cas se présente uniquement lorsque ces potentialités sont signalées par un des acteurs partenaires. Au final, près de deux cents sites ont été répertoriés suite aux rencontres avec les partenaires. Nos interlocuteurs soulignent l'apport de la collecte non automatisée, compte tenu des lacunes que présentent certaines sources de données, à l'exemple des lacunes du champ nature de la matrice cadastrale fédérale (voir ci-dessus au point 2.3.1).

Constituer une base de données dont l'unité statistique est la parcelle cadastrale nécessite d'identifier clairement les limites et les propriétaires. Cela pose un problème en ce qui concerne les biens fonciers non cadastrés pour lesquels il est souvent difficile d'identifier le propriétaire ou le gestionnaire responsable. Pour rappel, il s'agit là d'un problème qui se pose également en Wallonie.

Dans les faits, les espaces non cadastrés correspondent principalement aux zones ferroviaires actuelles ou anciennes (anciennes gares de triage, zones où des voies ont été retirées...) et, dans une moindre mesure, aux terrains mis en réserve pour la construction de routes dont les projets n'ont pas été mis en œuvre. A Bruxelles, les emprises ferroviaires sont stratégiques car elles sont souvent vastes, bien situées et potentiellement disponibles à l'urbanisation. Pour ces sites, il a fallu établir l'identité du propriétaire (SNCB, Infrabel ou tiers), afin notamment de vérifier s'ils ne font pas l'objet de projets. Ici aussi, la phase d'entretien avec les partenaires a été indispensable.

Les champs de la base de données n'intègrent pas d'informations relatives aux prix de vente ou aux valeurs vénales. De même, rien n'est disponible sur les loyers, une information qui n'est disponible qu'à l'échelle communale. La non prise en compte de ces informations à caractère financier nous paraît étonnant, compte tenu du fait que la valeur vénale représente une estimation du coût d'acquisition du foncier, une information primordiale dans l'étude pré-opérationnelle d'un projet.

L'exploitation de la base de données aboutit notamment à la réalisation de fiches techniques. Pour chaque site disponible, une fiche rassemble les informations pertinentes. En visionnant ces fiches, les utilisateurs peuvent ainsi opérer une présélection. Pour faciliter l'identification des sites, la fiche comprend une photo de celui-ci, ainsi qu'un plan qui permet de préciser dans quel milieu il s'insère. Nos interlocuteurs précisent toutefois que l'objectif d'un tel outil n'est pas de dresser un catalogue à des fins de promotion immobilière. Les fiches seront consultables par les partenaires publics à leur demande, dans le cadre de la réalisation de projet.

Un des objectifs de l'outil est de répondre aux demandes ponctuelles des partenaires avec une information la plus actualisée possible. Or, toutes les données de la base n'ont pas les mêmes besoins en actualisation. Bien qu'une mise à jour générale soit opérée annuellement, certaines données, comme les permis, sont actualisées plusieurs fois dans l'année. A l'inverse les périmètres SEVESO ne seront mis à jour que tous les cinq ans. L'outil a été conçu afin que certaines modifications puissent être intégrées « au fil de l'eau ». L'interface web est notamment développée dans cette optique, pour faciliter l'intégration de données directement par les acteurs partenaires.

3. LES POLITIQUES ET SYSTEMES D'INFORMATIONS FONCIERES EN REGION FLAMANDE

La deuxième partie de ce chapitre traite des pratiques d'observation foncière en Flandre. Elle est structurée de la même manière que la partie dédiée au cas de Bruxelles. Elle débute par des éléments de mise en contexte, elle se poursuit par la présentation des dispositifs des politiques foncières et elle se termine par une analyse du système d'observation foncière.

3.1 ELEMENTS DE CONTEXTUALISATION

3.1.1 Les acteurs du système d'information foncière

3.1.1.1 Le Département de l'Aménagement du territoire, de la politique du logement et du patrimoine immobilier (RWO)

Le Département de l'aménagement du territoire, de la politique du logement et du patrimoine immobilier (*Het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, RWO*) est le principal organe de l'administration flamande concerné par les politiques foncières. Il comporte quatre entités (agences) chargées des principales missions du département :

- L'agence « Espaces de Flandre » (*Ruimte Vlaanderen*)
- L'agence « Patrimoine Immobilier » (*Onroerend Erfgoed*)
- L'agence « Logement » (*Wonen-Vlaanderen*)
- L'agence « Inspection » du Département (*Inspectie RWO*)

La RWO comprend également deux organes consultatifs, chargés de formuler des avis concernant la politique suivie :

- Le Conseil Flamand du Logement (*Vlaamse Woonraad*)
- Le Comité Consultatif Stratégique pour la planification spatiale et le patrimoine immobilier (*Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed*).

Globalement, RWO est en Flandre l'équivalent de la DGO4 en Wallonie. L'agence Espace Flandre est le pendant du département Aménagement du Territoire et Urbanisme de la DGO4 ; l'agence Patrimoine Immobilier le pendant du département du Patrimoine et l'agence Logement le pendant du département du Logement.

a) L'agence Espace Flandre (*Ruimte Vlaanderen, RV*)

L'agence Espace Flandre est principalement investie dans deux composantes des politiques foncières : la composante stratégique et la composante réglementaire.

Au niveau stratégique, les services de la RV élaborent le Schéma de Structure de la Flandre, qui constitue le principal outil stratégique à l'échelle de la Flandre. La composante stratégique des politiques foncières flamandes est par ailleurs présente aux trois niveaux de territoires : région, provinces et communes.

La RV est également investie au niveau réglementaire des politiques foncières. D'une part, elle est une instance décisionnelle pour l'octroi de permis d'urbanisme et de lotir, d'autre part, elle est en charge du plan de secteur flamand. La composante réglementaire se retrouve également aux trois échelons de pouvoir du territoire.

La RV n'a pas pour mission d'initier des projets d'aménagement et elle n'a pas besoin d'intervenir directement sur les marchés fonciers. Elle détient toutefois un budget dédié au financement de projets d'aménagement pour lesquels son expertise est nécessaire ou de projets qui répondent aux objectifs stratégiques du Schéma de Structure d'aménagement flamand (voir point 2.3.1.1).

b) L'agence Patrimoine Immobilier (Onroerend Erfgoed)

L'agence Patrimoine immobilier est le service compétent en matière de préservation du patrimoine. Dans ce cadre, elle instruit les permis d'urbanisme, les primes et subsides octroyés pour la construction et la rénovation. De même, elle s'occupe de la gestion et la protection du patrimoine immobilier. Elle tient notamment un inventaire du patrimoine immobilier d'intérêt, une base de données des biens immobiliers protégés (ceci comprend tant les bâtiments que les monuments ou encore les paysages).

L'agence dispose d'un grand nombre d'inventaires pouvant servir de référence pour la recherche scientifique :

- Inventaire du patrimoine architectural
- Atlas du Paysage
- Inventaire des plantations ligneuses a valeur patrimoniale
- Inventaire des jardins historique et parcs
- Inventaire archéologique central
- Inventaire des zones archéologiques
- Inventaire du patrimoine maritime

Elle gère en outre un géoportail¹³² rassemblant diverses données géoréférencées.

3.1.1.2 La Société Flamande Terrienne (Vlaamse Landmaatschappij, VLM)

La Société Flamande Terrienne (*Vlaamse Landmaatschappij, VLM*) est l'agence du département du milieu de vie, de la nature et de l'énergie de la Flandre, responsable de l'aménagement et de la gestion des espaces ouverts en Flandre. Globalement, la VLM est l'équivalent de la DGO3 en Wallonie.

La VLM est notamment responsable du remembrement rural. Elle porte par le biais de celui-ci divers projets d'aménagement destinés à améliorer le cadre environnemental. Elle a également en charge la production des données géographiques relatives au droit de préemption flamand. Ce fichier est ensuite mis à disposition par l'Agence de l'Information Géographique de Flandre (*Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, AGIV*) (voir ci-dessous au point 3.1.1.4).

Enfin, VLM est actif auprès des agriculteurs, dans un rôle de conseil en entreprises, par des accords de gestion, la délivrance de subsides, l'échange ou le rachat de terrains. Elle est également présente dans la gestion de certains aspects de la politique agricole en Flandre, comme le contrôle des épandages d'azote.

¹³² Source : <https://geo.onroerenderfgoed.be/#zoom=7&lat=6643867.8533&lon=463089.08164&layers=B000TTFTTTTFTFT>

B000TTFTTTTFTFT

La VLM est responsable de la Banque Foncière Flamande (*Vlaamse Grondenbank*), qui constitue le principal opérateur foncier rural flamand. La mission principale de la Banque Foncière consiste dans l'acquisition, le portage et la revente de biens fonciers dans le cadre de projets de développement rural et périurbain nécessitant une appropriation publique. Il s'agit de projets publics pouvant être menés par la VLM, tels que des aménagements d'espaces naturels ou encore des projets nécessitant un remembrement agricole. Mais la Banque Foncière peut également intervenir sur les marchés fonciers pour le compte d'organismes publics tiers – tels que les communes, les provinces ou bien d'autres services de l'administration flamande – dans le cadre de projet d'infrastructures publiques. A titre d'exemple, la banque foncière est actuellement mobilisée pour un projet de construction d'une portion d'autoroute connectant Zeebrugge à Anvers. La banque foncière ne peut toutefois pas être sollicitée dans le cadre de projets « urbains », comme la réalisation de logements, même si les logements sont situés dans un secteur périurbain.

La Banque Foncière s'occupe uniquement de l'action foncière, elle ne réalise pas de constructions. Le but de l'activité n'est pas non plus de générer des ressources financières. L'objectif de ne pas être déficitaire est cependant poursuivi. En d'autres termes, la Banque Foncière ne doit pas accuser de pertes entre l'achat et la revente. De manière générale, les terrains prennent de la valeur avec le temps et génèrent une plus-value à leur revente. Les profits sont toutefois systématiquement réintroduits dans le circuit comme ressource pour l'achat d'autres terrains. La durée moyenne du portage d'un terrain est de quatre années. Cette durée diffère toutefois selon le type de projet, et oscille généralement entre un et dix ans.

La banque foncière n'a pas pour vocation de constituer des réserves foncières de longs termes, mais plutôt d'intervenir ponctuellement sur le court terme. Elle peut intervenir pour proposer des solutions aux agriculteurs impactés par la construction d'une route par exemple. Le rachat d'un terrain agricole sur demande de son propriétaire peut avoir lieu dans des cas précis, mais ce n'est pas systématique. La structure n'a pas le rôle de fournir de terrains aux agriculteurs, ni de leur garantir un accès à la terre, comme ce peut être le cas des SAFER françaises. Les budgets alloués à l'acquisition des terrains (de l'ordre de 20 millions d'euros en 2014) ne permettent pas d'aller au-delà des achats réalisés dans le cadre de projets particuliers.

La rétrocession des biens acquis se fait principalement à la VLM, ou autres organismes publics dans le cadre de projets en partenariat avec ceux-ci. Cette vente se fait toujours au prix du marché, y compris lorsque l'acquéreur du bien est un partenaire public. Une estimation de la valeur vénale du bien est systématiquement requise au moment de la vente, hormis dans le cas où la période entre l'acquisition et la vente est inférieure à deux ans.

La Banque Foncière s'occupe également du versement des compensations des moins-values aux propriétaires fonciers affectés par une modification de l'affectation d'une zone au plan de secteur. Par exemple, dans le cadre de l'élaboration d'un Plan d'Exécution Spatial (voir point 4.2.2.1.b), un terrain agricole pourrait être converti en espace naturel, entraînant ainsi une diminution de la valeur du terrain. Le propriétaire du terrain est alors dédommagé par une compensation financière. La Banque Foncière est en charge de l'administration, du calcul du montant de la compensation ainsi que de son versement.

3.1.1.3 Les comités d'acquisition d'immeuble (Comités tot aankoop van onroerende goederen)

La situation flamande concernant les Comités d'Acquisition d'Immeuble est identique à la situation wallonne (voir chapitre 2, point 6.5). Depuis le 1^{er} janvier 2015, les comités d'acquisition d'immeuble ont été régionalisés. En Flandre, ces comités ont été intégrés dans un nouveau département « opérations immobilières » des services fiscaux de l'administration flamande « Vlabel ». Notons une différence par rapport à la Wallonie, qui va accueillir les CAI à la Direction Générale Transversale.

Les estimations pour les achats et ventes de biens immobiliers sont depuis lors réalisées par ce département. Cependant, le transfert des compétences depuis le niveau fédéral vers le niveau flamand s'est accompagné d'une réduction de personnel au sein de ces comités, ainsi que d'une plus grande difficulté d'accès aux bases de données du SPF Finances. Cette situation est identique à celle rencontrée en Wallonie.

Tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles, les opérateurs fonciers sont actuellement dans l'attente de la mise en place d'une convention d'échange de données en temps réel par le biais d'un Webservice pour remplir leurs missions. La mise en place de la SCIP devrait pallier à ce problème (voir chapitre 2, point 7.4.1).

« Les principaux clients des comités sont les institutions publiques chargées de grands travaux d'infrastructure dans les secteurs de la défense, des bâtiments publics (Régie des bâtiments), des travaux de voirie, de la distribution d'eau, des égouts et de l'électricité, des infrastructures portuaires, aéroportuaires et de navigation fluviale, du logement social (Sociétés de logement social), des transports publics vicinaux, ferroviaires, ou par route (SNCB, STIB, SNCV), des postes et des télécommunications » (E. BODART et M. TRIGALET, 2014, p.17).

3.1.1.4 L'Agence de l'Information Géographique de Flandre (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen)

L'AGIV est l'organisme chargé d'assurer une utilisation efficace de l'information géographique en Flandre. Elle est notamment responsable de Geopunt.be, l'infrastructure en ligne permettant de rassembler et de diffuser les informations géographiques du secteur public. En Wallonie, l'acteur homologue de l'AGIV est la direction de l'Intégration des Géodonnées du Secrétariat Général du SPW, qui a en charge l'application WalOnMap.

L'AGIV met à disposition les données de source authentique qu'elle produit ou qu'elle collecte auprès des autres organismes de l'administration flamande. Parmi celles-ci, on peut citer :

- le Plan de Référence à Grande Echelle (*Grootschaalig Referentie Bestand*, GRB) intégrant des informations précises sur les bâtiments (adresses, type de bâtiment), le parcellaire cadastral, les rues et leurs aménagements, les cours d'eau, voies ferrées et ouvrages d'art (voir point 3.3.2.1 ci-dessous et chapitre 5 point 3) ;
- le Fichier Central d'Adresse de Référence (*Centraal Referentieadressenbestand*, CRAB) permettant de localiser les biens en fonction du numéro de parcelle, de l'adresse ou encore des coordonnées centrales des parcelles. CRAB est l'équivalent flamand du Registre Wallon des Adresses mis en place dans le cadre du projet ICAR (voir le point 2.3 du chapitre 2) ;
- le fichier thématique relatif au droit de préemption flamand produit par la VLM.

3.1.2 Des changements récents dans la politique foncière flamande

Le décret flamand de politique foncière et immobilière ainsi que le nouveau Code flamand de l'aménagement du territoire sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2009. Le premier réorganise l'ensemble de la politique foncière menée en Flandre avec notamment l'introduction de procédures de planning et de monitoring du foncier ainsi que différentes mesures relatives aux logements sociaux. Il inclut également un certain nombre de modifications des dispositifs antérieurs relatifs au logement, à l'aménagement du territoire, à la rénovation urbaine... Ce décret prévoit ainsi un grand changement des instruments de politique foncière et met en place certains dispositifs d'observation foncière repris dans la suite de ce benchmark.

Le second redéfinit les principaux dispositifs stratégiques et réglementaires appliqués en Flandre. Le code apporte une meilleure coordination entre les différents outils. Il encourage la mise en place de documents stratégiques aux différents niveaux de pouvoirs (région, provinces et communes) dont les orientations et les objectifs doivent servir de lignes directrices pour l'élaboration des documents réglementaires tels que les plans d'exécution spatiaux qui modifient le plan de secteur. Le texte favorise l'utilisation d'informations foncières pour la mise en place des outils en les soumettant à des diagnostics territoriaux ainsi que des incidences environnementales. Enfin, certains dispositifs trop rigides deviennent plus souples.

3.2 LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS STRATEGIQUES, REGLEMENTAIRES ET OPERATIONNELS

Cette partie de notre description de la situation flamande dresse l'inventaire des principaux outils des politiques foncières en Flandre. Parmi ceux-ci, nous distinguons les outils stratégiques, réglementaires et opérationnels en soulignant les aspects de coordination pouvant exister entre eux. Nous avons souhaité, pour les deux premières catégories, nous attarder davantage sur la dimension « générale » de la politique foncière plutôt que sur les aspects sectoriels. En revanche, c'est plus spécifiquement les dispositifs opérationnels du secteur rural qui sont détaillés. Cela se justifie par le fait que nous nous sommes particulièrement intéressés à la banque foncière, opérateur foncier rural sans équivalents en Wallonie.

L'objectif n'est pas ici d'être exhaustif dans la description des choix stratégiques et réglementaires de la Flandre, mais de décrire au mieux les instruments des politiques de manière à pouvoir analyser celles-ci sous l'angle de l'information foncière.

3.2.1 Les outils à caractère stratégique

3.2.1.1 Le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre

Dès 1997, la Flandre a mis en place un Schéma de structure d'aménagement (*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, RSV*) qui donne les lignes directrices de l'aménagement du territoire. Il fixe des objectifs pour l'ensemble de la Région en termes de logement, de création d'entreprises, de mobilité et d'environnement. Il préconise notamment de protéger l'espace ouvert restant, de préserver le cadre de vie au sein des campagnes, et de revitaliser les centres urbains.

Cet outil est le fruit d'un processus de planification intégrant, d'une part, la vision politique actuelle de l'aménagement du territoire et, d'autre part, les réalités territoriales et sociales. La planification doit ainsi nécessairement passer par des compromis entre toutes les parties prenantes. Il a été mis en place en réponse à la rigidité du plan de secteur, cette dernière offrant peu de possibilités pour une société en évolution.

L'un des objectifs en termes de développement socio-économique est de freiner l'étalement de la distribution spatiale de l'emploi en concentrant l'activité économique dans les centres économiques, les ports et la zone aéroportuaire de Zaventem. En termes de mobilité, le schéma encourage la durabilité en optimisant les infrastructures existantes et la limitation de création de nouvelles infrastructures aux endroits réellement susceptibles de générer un trafic. Le processus de planification est divisé en trois parties : une partie informative, une partie orientations et une partie actions.

La partie informative consiste en un diagnostic du territoire qui fait l'inventaire de l'aménagement de l'espace existant en Flandre mais qui examine également les tendances attendues au niveau socio-économique ainsi que les besoins des différents secteurs étudiés.

La partie orientations propose des recommandations pour l'avenir de la Flandre en matière de logement, de développement économique, d'environnement... Ces recommandations font référence à une vision générale de la direction dans laquelle la Flandre souhaite se développer. Les dispositions prises dans cette partie doivent cependant servir de cadre contraignant pour l'élaboration des Plans d'Exécution Spatial (voir point 4.2.2.1.b). En pratique, elles ne sont généralement pas traduites en actions concrètes par les pouvoirs régionaux, ces derniers laissant la réalisation et l'exécution de projet d'aménagement à des niveaux de pouvoirs inférieurs (provinces et communes).

La partie actions met l'accent sur les objectifs qui doivent être mis en œuvre comme, par exemple, la construction de 60 % des nouveaux logements au sein des noyaux d'habitats déjà existants (politique de regroupement décentralisé).

Le Schéma de structure d'aménagement (RSV) a fait l'objet d'une première révision en 2004, puis d'une seconde en 2007, cette dernière ayant pris cours en 2010.

3.2.1.2 Les documents stratégiques au niveau local

En parallèle au Schéma de structure d'aménagement réalisé au niveau de la Flandre, d'autres schémas de structure d'aménagement ont été prévus soit à l'échelle d'une province, soit à l'échelle d'une commune. Ces documents découlent d'un diagnostic territorial et comportent les trois parties que l'on retrouve dans le processus de planification du Schéma de structure d'aménagement de Flandre (informations, orientations, actions).

De même que ce dernier, ces schémas permettent d'établir un certain nombre de lignes directrices relatives au développement du territoire mais sans que celles-ci reposent sur un support juridique. Ces schémas de structure peuvent être établis en concertation avec les niveaux de pouvoirs supérieurs et ne peuvent contredire les documents stratégiques de ceux-ci. L'agence RV est ainsi à la disposition des communes et des provinces pour les assister dans l'élaboration de leurs schémas de structure.

Au niveau provincial, chaque province dispose d'un schéma de structure d'aménagement s'appliquant à l'ensemble de leur territoire (Provinciale *ruimetelijk structuurplan*). Au niveau communal, le Code Flamand de Planification Régionale (2010) et, avant lui, le décret flamand du 18 mai 1999 imposent aux communes l'élaboration d'un Plan de Structure Communal (*Gemeentelijk ruimetelijk structuurplan*). Ce dernier a pour vocation de servir de guide d'orientation pour l'élaboration des plans d'exécution spatiaux (voir ci-après au point 4.2.2.1.b).

3.2.2 Les outils à caractère réglementaire

3.2.2.1 Le zonage

a) Le Plan de Secteur (*Gewestplan*)

Le Plan de Secteur (*Gewestplan*) flamand correspond au plan de secteur en Wallonie et est identique à celui-ci en termes de disposition. Adopté en 1962 suite à la loi belge sur l'aménagement urbain, le dispositif du Plan de secteur a en effet d'abord été élaboré à l'échelle nationale.

b) Le Plan d'Exécution Spatial (*Ruimtelijk uitvoeringsplan*)

Depuis 1962, des plans généraux de construction (*Algemeen Plan van Aanleg, APA*) ou des plans de développement urbain (*Bijzonder Plan van Aanleg, BPA*) ont été mis en place au niveau communal pour ajuster ou préciser le plan de secteur. Cette possibilité était donnée aux pouvoirs communaux sur leurs territoires afin de s'adapter aux évolutions de la société. Ces plans correspondaient aux Plans d'Aménagement Communaux (PCA), toujours utilisés en Wallonie.

Le décret du 18 mai 1999 remplace ces plans communaux par le Plan d'Exécution Spatial (*Ruimtelijk uitvoeringsplannen, RUP*). Les plans communaux étaient en effet critiqués pour leur limitation à l'échelon communal et parce que leur rigidité était telle que toute dérogation postérieure nécessitait des procédures juridiques fastidieuses. A la différence de ceux-ci, les RUP sont plus flexibles en ce qui concerne leur révision et peuvent être établis aux échelles de la Flandre, des provinces et des communes. Ils sont systématiquement précédés d'un schéma de structure exprimant une vision stratégique pour l'entité concernée. Ils visent à concrétiser les dispositions qui sont exprimées dans les schémas de structure et ne peuvent pas contredire les objectifs de ceux-ci.

Ainsi, les plans d'exécution régionaux (*Gewestelijke Uitvoeringsplannen*) sont établis en exécution du Schéma de Structure Régional, les plans d'exécution provinciaux (*Provinciale Uitvoeringsplannen*) sont établis en exécution du Schéma de Structure Provincial et les plans d'exécution communaux (*Gemeentelijk Uitvoeringsplannen*) sont établis en exécution du Schéma de Structure Communal. Les plans d'exécution provinciaux ne peuvent déroger aux prescriptions des plans d'exécution régionaux et les plans d'exécution communaux ne peuvent déroger aux prescriptions établies dans les plans d'exécution provinciaux et régionaux.

Les communes réalisent des RUP pour les projets d'aménagement local, les provinces le font pour les projets d'échelle supra-locale et la Flandre pour les projets ayant une amplitude régionale. Les RUP établis à l'échelle provinciale ou de la Flandre se caractérisent généralement par un certain degré d'abstraction.

En pratique, un RUP a une valeur réglementaire pour définir l'utilisation des terres dans un périmètre prédéfini. Ils déterminent pour un domaine particulier quelles fonctions, activités et opérations seront autorisées ou non. Ce plan régit également les réglementations en matière d'urbanisme sur lesquels se basent l'octroi des permis d'urbanisme.

A titre d'exemple, sur la commune de Bever, un RUP provincial a converti environ 800 ares d'une zone de loisir en zone d'habitat. Cette zone est prévue pour la construction de petite maison quatre façades dont la superficie au sol ne doit pas dépasser 80 m².

Un RUP est constitué d'au moins trois composantes : un plan graphique, un règlement d'urbanisme et un exposé des motifs. Le plan graphique renseigne des zones spécifiques et représente par des aplats de couleurs et par des symboles en surimpression les dispositions reprises dans le règlement d'urbanisme pour ces zones. Le règlement d'urbanisme indique quant à lui les nouvelles fonctions et affectations attribuées à ces zones spécifiques et précise quelles activités y sont autorisées. Enfin, l'exposé des motifs décrit le contexte et les raisons qui ont conduit à un processus de planification et de mise en place du RUP. Il reprend la vision stratégique définie dans le Schéma de Structure et explique comment celle-ci est transposée dans le règlement d'urbanisme. Dans certains cas, la législation impose la réalisation d'un rapport d'incidences environnementales en amont de la réalisation du RUP.

3.2.2.2 Les régimes d'autorisation

Les régimes d'autorisation consistent à accepter ou refuser la demande de certaines actions urbanistiques. Parmi les actions devant obligatoirement faire l'objet d'un permis, nous pouvons citer la réalisation de travaux de construction (y compris démolition, transformation...), le déboisement, l'abattage de certains arbres (ceux dont le tronc fait, à un mètre de hauteur, au moins un mètre de circonférence), la réalisation de travaux modifiant significativement la surface d'un terrain (remblai, excavation, surélévation...), l'aménagement de terrains en vue d'entreposer des véhicules, des matériaux, des déchets..., la modification de la fonction principale d'un bien immobilier, la subdivision d'un immeuble destiné au logement ou l'aménagement de terrains récréatifs.

Le Code flamand de l'Aménagement du Territoire prévoit cependant la possibilité d'obtenir une dérogation à cette obligation de permis, celle-ci se voit alors remplacée par une obligation de déclaration des actes urbanistiques au Collège communal. Le gouvernement flamand détermine la liste des actes à caractère temporaire, occasionnel ou dont l'impact est suffisamment limité spatialement pour pouvoir faire l'objet d'une telle dérogation.

3.2.3 Les outils à caractère opérationnel

Comme il a été précisé au début de cette section, les outils à caractère opérationnel présentés ci-dessous ont trait à la politique foncière menée par les pouvoirs publics flamands dans le secteur de la ruralité. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de dispositifs fonciers. Toutefois, notre interlocuteur à la VLM nous précise que la banque foncière n'a pas d'équivalent en milieu urbain.

3.2.3.1 Les différents modes d'acquisition du foncier

Les principaux outils fonciers utilisés pour l'acquisition de terrain sont l'achat à l'amiable, la préemption, l'échange, l'expropriation, ou encore l'obligation d'achat (voir ci-dessous pour plus de détails). Les superficies achetées par la banque foncière flamande selon les types d'outils en 2013 et en 2014 permettent d'avoir une idée de la répartition de ceux-ci dans les pratiques d'acquisition foncières (voir le tableau 10). En moyenne, la banque foncière acquiert environ 300 ha par an. Parmi ceux-ci, les achats à l'amiable sont de l'ordre de 60 % et la préemption représente environ 20 %. Le remembrement génère également l'acquisition d'une certaine superficie foncière en raison de l'échange de terres de grande valeur contre des terres de moins grandes valeurs. Le total des acquisitions liées à cet échange représente environ 15 %. L'expropriation et l'obligation d'achat représentent moins de 1 % de ces acquisitions.

	Amiable	Expropriation	Obligation d'achat	Echange	Droit de préemption
2013	254 ha	0 ha	0 ha	77 ha	75 ha
2014	144 ha	1 ha	5 ha	31 ha	60 ha
Répartition	61,5 %	0,1 %	0,8 %	16,7 %	20,9 %

Tableau 10 : Répartition des différents modes d'acquisition du foncier (chiffres restreints aux acquisitions de la banque foncière flamande en 2013 et 2014).

a) Le droit de préemption

Le droit de préemption est reconnu par la législation flamande, qui autorise certains acteurs à l'exercer dans certaines conditions. La préemption peut être utilisée dans les périmètres prédéfinis par différents décrets à des fins particulières. Concernant la banque foncière, ces finalités peuvent être la conservation de la nature, le remembrement rural ou encore les projets d'aménagement de routes ou de canaux.

Le décret du 25 mai 2007 harmonise les réglementations antérieures en matière de droit de préemption flamand. En outre, il modernise les procédures en prévoyant la création d'un fichier thématique, rassemblant l'ensemble des zones soumises à ce droit de préemption, ainsi que la mise en place d'une application en ligne (guichet électronique) pour la préemption¹³³. La VLM est chargée de produire et de tenir à jour ce fichier thématique, tandis que l'AGIV en assure la communication sur son site sous la forme d'une cartographique. Ces informations sont consultables en lignes par toute personne.

Le guichet électronique est géré par la VLM. Par ce biais, les notaires peuvent, d'une part, accéder à l'ensemble des informations relatives au droit de préemption flamand et, d'autre part, proposer des offres de droit de préemption. Ce guichet évite ainsi des procédures fastidieuses et répond à un objectif d'efficacité pour les études notariales. L'utilisateur doit cependant garder à l'esprit que seul le droit de préemption flamand est concerné par ce guichet. Ne sont ainsi pas repris dans ces données les droits de préemption octroyés par une loi ou un décret antérieur au 30 juillet 1993, date d'entrée en vigueur de la loi¹³⁴ conférant aux Régions et aux Communautés la compétence de prévoir des droits de préemption.

b) L'obligation d'achat

L'obligation d'achat s'applique lorsque, suite à une modification du plan de secteur, la valeur d'un terrain d'un agriculteur diminue de plus de 20 %. Dans ce cas-là, la banque foncière est contrainte d'acheter le terrain. Le terrain est acheté à sa valeur avant la modification de l'affectation.

c) Le remembrement rural

De même qu'en Wallonie, dans le cadre d'opérations de remembrement rural, la loi belge de 1978 relative au remembrement des biens ruraux prévoit que 2 % de la superficie des terrains privés échangés peut être convertie en terrains publics.

¹³³ Source : <http://www.eubelius.com/fr/spotlight/lenr%C3%A9e-en-vigueur-du-d%C3%A9cret-dharmonisation-doit-structurer-les-diff%C3%A9rents-droits-de>

¹³⁴ Loi Spéciale du 8 août 1980 de Réformes Institutionnelles (article 14), complétée par la Loi Spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

3.2.3.2 Les modes de production de logement

a) La lutte contre la vacance immobilière

La législation flamande en matière de lutte contre la vacance immobilière s'applique différemment suivant qu'on ait affaire à un bien situé à l'intérieur ou à l'extérieur d'une zone d'activités économiques.

Depuis 1995¹³⁵, le gouvernement flamand prend des mesures visant à contribuer à la prévention de la vacance des bâtiments professionnels situés en zone d'activités économiques. Ces mesures concernent les surfaces commerciales vacantes ou abandonnées d'au moins 5 ares. Chaque année, les municipalités sont tenues de dresser une liste de ces locaux vacants ou abandonnés situés sur leurs territoires et de la transmettre aux services de la RWO. Les propriétaires de ces bâtiments inoccupés doivent s'acquitter d'une taxe établie au niveau de la région. Par ailleurs, les communes peuvent prélever un impôt sur les terrains non bâtis situés dans les zones destinées à l'industrie et contigus à une voie publique suffisamment équipée.

En dehors des zones d'activités économiques, un immeuble est considéré comme abandonné lorsque plus de la moitié de la superficie totale au sol n'est pas affectée conformément à la fonction du bâtiment durant une période minimale de douze mois consécutifs. S'il s'agit d'une habitation, celle-ci est considérée comme abandonnée lorsqu'elle n'est pas utilisée pendant une période minimale de douze mois consécutifs. Les propriétaires de ces biens abandonnés doivent s'acquitter d'une redevance appliquée par l'autorité flamande. Cette redevance est parfois cumulée à une taxe communale.

L'information relative à la vacance de ces biens immobilier est collectée de façon différente d'une commune à l'autre et transmise aux régions de manière standardisée via une application développée par l'administration flamande (voir ci-dessous au point 3.3.3.2).

b) Politique et production de logements sociaux

La production de logements sociaux est principalement gérée par des sociétés publiques de logements sociaux, qui opèrent à des échelles infrarégionales. La politique publique en la matière est davantage du ressort du niveau communal. Chaque commune doit respecter un certain pourcentage de logements sociaux sur son territoire. Le secteur privé est investi également dans la production de logements sociaux, du fait de l'obligation légale de réaliser un certain pourcentage de logements sociaux. Il s'agit du principe du zonage inclusif, selon lequel les grands projets de logements doivent en comporter 25 % de type social. Ce principe est présenté dans la recherche « Politique foncière » de la CPDT en 2011 (voir chapitre 1, point 6.1). L'échelle régionale n'est pas réellement impliquée dans cette problématique. Il existe toutefois au sein de l'administration flamande une cellule chargée de produire des statistiques et des études sur le thème du logement social.

¹³⁵ Décret du 19 Avril 1995 relatif aux mesures de lutte et de prévention de l'abandon et de la négligence des locaux, modifié par le décret du 20 Décembre 1996, 8 Juillet 1997, 14 Juillet 1998, 30 Juin 2000, 9 Mars 2001, 6 Juillet 2001, 5 juillet 2002, 27 Juin 2003, 19 Décembre 2003, 24 juin 2005, 10 Mars 2006, 16 Juin 2006, 23 Juin 2006, 21 Novembre 2008, 27 Mars 2009, 18 Décembre 2009, 8 Juillet 2011, 11 mai 2012, 22 Juin 2012, le 5 Juillet 2013, 12 Juillet 2013 et 13 décembre 2013.

3.3 LE SYSTEME D'OBSERVATION FONCIERE EN FLANDRE

3.3.1 Les données patrimoniales fédérales

Les données émanant du niveau fédéral sont utilisées par certains acteurs publics flamands. Parmi eux, la VLM – en particulier la banque foncière – ainsi que les comités d'acquisition d'immeuble doivent avoir accès aux données suivantes pour mener à bien leurs missions :

- l'identification cadastrale (Capakey) ;
- les données des propriétaires (noms, adresses) ;
- les données relatives aux parcelles (superficie, revenu cadastral, localisation) ;
- les données relatives aux prix (points de comparaison) ;
- les données relatives aux changements de propriétaire.

Ces données, relatives aux actes notariés, étaient auparavant disponibles aux conservations d'hypothèques (*Hypotheek kantoor*) avec lesquels la VLM passait un accord pour obtenir l'information. Les conservations d'hypothèques recevaient l'information des notaires au moment de la signature d'un acte. Toutes les informations délivrées par les actes étaient ainsi conservées au niveau de ces bureaux, en ce compris les valeurs de transactions des biens immobiliers. En raison d'une réorganisation du SPF Finance, les conservations d'hypothèques ont été rassemblés au sein du Service Sécurité Juridique de l'AGDP. L'accès à leurs données nécessite dès lors l'accord de la commission Vie Privée pour pouvoir être délivrées. Cela vaut tant pour la Flandre que pour la Wallonie.

Le Cadastre fédéral ne rassemble quant à lui que les données nécessaires pour remplir sa mission de fiscalité. Moins exhaustif, il est cependant exploité par Vlabel, l'administration fiscale flamande. La Délibération AF n° 10/2008 du 20 novembre 2008 du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale¹³⁶ nous informe que l'agence obtient des données de l'AGDP dans l'exercice de ses propres missions relatives à la perception du précompte immobilier – compétence qu'elle gère depuis 1999. La structure bénéficie de fait d'un accès assez large aux données du Cadastre. Parmi ces données, la délibération identifie notamment les données relatives aux parcelles cadastrales (la superficie, la nature de la parcelle et de la construction, le revenu cadastral, etc.), ainsi que des données relatives aux propriétaires (nom, prénom, adresse, de l'usufruitier, du nu-propriétaire, etc.) de tous les propriétaires et autres titulaires de droits réels des biens immeubles ainsi que le revenu cadastral.

En plus de recevoir des données patrimoniales, Vlabel est autorisé à les diffuser auprès d'un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels figurent l'agence « *Onroerend Erfgoed* » (Patrimoine de Flandre), la RWO, *AHOVOKS* (Agence pour l'enseignement supérieur), et « *Wonen-Vlaanderen* » (Département du logement de l'administration flamande). Initialement ces demandeurs ont sollicité un accès direct aux banques de données conservées auprès de l'AGDP. Toutefois, pour des raisons techniques, l'AGDP n'a pas été en capacité de rendre un tel service. Compte tenu de ces éléments, la Commission de protection de la vie privée (CPVP) – plus précisément le Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale – a finalement accepté à titre exceptionnel que Vlabel puisse transmettre les données de l'AGDP qu'elle reçoit, pour une période transitoire. Cette situation perdure ainsi depuis 2009. Pourtant, les délibérations AF n° 05/2009 et n° 06/2009¹³⁷ du Comité sectoriel pour l'autorité fédérale insistaient pour que les données soient toujours réclamées auprès de la source authentique (en l'occurrence, l'AGDP).

¹³⁶ Lien vers la délibération :

http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/d%C3%A9lib%C3%A9ration_AF_01_0_2008_0.pdf

¹³⁷ Lien vers la délibération :

http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/d%C3%A9lib%C3%A9ration_AF_006_2009_1.pdf

L'intervention de Vlabel semble aller à l'encontre de ce principe, Vlabel n'étant pas la source authentique pour des données patrimoniales. A notre connaissance, l'équivalent wallon (la DGO7) de Vlabel ne bénéficie pas d'un tel avantage.

Dans le cadre des transferts des compétences suite à la Sixième Réforme de l'Etat (loi de financement), le service de taxation de certains droits de succession et d'enregistrement a été transféré à la Région flamande. Depuis le 1^{er} janvier 2015, Vlabel est exclusivement compétente pour la taxation, la perception et le recouvrement de ces impôts. Il n'en va pas de même pour la Région wallonne et Bruxelles-Capitale. En effet, l'AGDP reste compétente pour la taxation, la perception et le recouvrement des droits qui reviennent à ces deux régions, et ce jusqu'au moment où elles reprendront également ces impôts.

Dans le cadre de la reprise de ces missions fiscales, Vlabel est compétente pour le contrôle (et donc des estimations) des valeurs vénales des biens immobiliers dans le cadre de décès ou de transactions dont l'impôt leur revient respectivement, et ce indépendamment de l'endroit du bien immobilier en Belgique. Disposer des données relatives aux prix de transactions est essentiel pour l'estimation des valeurs vénales dans la mesure où elles sont utilisées comme points de comparaison. Or, tout accès aux données patrimoniales semble momentanément impossible pour une majorité des acteurs de Flandre, de Wallonie, ou encore de la Région Bruxelles-Capitale. La mise en place de la SCIP devrait prochainement solutionner ce problème. Nous avons su toutefois relever une exception à état de fait. La Délibération AF n° 17/2014 du 10 juillet 2014 du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale donne un accès à ces données de prix des transactions foncières et immobilières à la *Katholieke Universiteit Leuven* (KUL) dans le cadre d'un travail qui visait à étudier l'impact des aménités naturelles sur les prix des biens fonciers et immobiliers. Nous pensons qu'à l'heure actuelle, Vlabel ne dispose toujours pas de ces données. En effet, nous n'avons relevé aucune délibération qui y ferait mention.

Un autre acteur nouvellement régionalisé réalise des estimations de valeurs vénales dans le cadre de ses missions : il s'agit des Comité d'Acquisition d'Immeuble. Ils étaient auparavant intégrés au SPF Finances et bénéficiaient de ce fait d'un accès direct aux informations enregistrées par les conservations d'hypothèques. Depuis la 6^e réforme de l'Etat, ces comités ont été détachés de leur source d'information fédérale. En Wallonie comme en Flandre, les CAI doivent s'organiser pour parvenir à réaliser à nouveau cette tâche.

Le fait qu'ils s'intègrent au sein de Vlabel nous paraît être un atout pour la Flandre, car les CAI et les services fiscaux actuels de Vlabel pourront s'accorder sur une méthode commune d'estimation de valeurs vénales. Dans le cadre des missions fiscales ou bien de celles des CAI, une demande des données sur les prix de transaction devra être soumise.

Les CAI du territoire flamand ont intégré les services fiscaux flamands (Vlabel). Cette organisation suit l'ancien modèle fédéral où les CAI étaient intégrés au sein du SPF Finances. Ce n'est pas le cas en Wallonie, où les CAI et l'administration fiscale seront séparées. La « solution flamande » nous paraît être avantageuse par rapport au choix wallon pour plusieurs raisons. D'abord, les CAI et les services fiscaux ont manifestement tous deux la tâche commune de réaliser les estimations des valeurs vénales. Cette activité pourrait être centralisée au sein de Vlabel pour n'être réalisée qu'une seule fois. De plus, et comme mentionné supra, la délivrance des données de l'AGDP nécessite un accord préalable de la Commission de Protection de la Vie Privée qui statue sur base des demandes introduites par les acteurs demandeurs. Il est probable que dans le cas de la Flandre, une seule demande suffise. Pour ces raisons, la séparation des CAI et des services fiscaux en Wallonie est potentiellement susceptible de poser un problème de pertinence.

3.3.2 Les données produites par la Flandre

3.3.2.1 Le référentiel spatial à grande échelle (GRB)

Le *Grootschaalig Referentie Bestand*, GRB est un référentiel spatial à grande échelle (de 1:5000 à 1:250) intégrant des informations précises sur les bâtiments (adresses, type de bâtiment), le parcellaire cadastral, les rues et leurs aménagements, les cours d'eau, les voies ferrées et les ouvrages d'art.

Ce plan de référence est développé parallèlement au plan cadastral. Actuellement, l'AGDP et l'AGIV travaillent en commun pour aboutir à un plan de référence parcellaire qui soit géométriquement correct (voir chapitre 5, point 3).

En Wallonie, l'outil se rapprochant de ce plan parcellaire est le PLI (voir chapitre 2, point 4.1.1) dont l'objectif était d'obtenir un fond de plan cadastral compatible avec la cartographie IGN. Les traitements réalisés sur les données cadastrales ne visaient aucunement à fournir un plan géométriquement correct. Le PICC se rapproche également du GRB par sa précision (1:1000). Cependant, le PICC n'intègre actuellement pas de données relatives au parcellaire.

3.3.2.2 Données relatives aux exploitants agricoles

La VLM possède sa propre source de données relatives aux exploitants agricoles des terrains (soit propriétaires, soit bailleurs) dans le cadre de l'information sur les dépôts de fumiers (*mestbank*). A l'origine, cette base de données sert à connaître quelle quantité de fumier il peut déposer sur sa parcelle. Mais la donnée peut être utilisée à d'autres fins, comme par exemple pour connaître l'identité des exploitants des terrains agricole, lorsque l'information n'est pas correctement renseignée au sein des données du cadastre.

Rappelons qu'en Wallonie, la DGO3 dispose de la base de données SIGeC qui est établie à des fins d'octroi de subsides aux agriculteurs dans le cadre de la Politique Agricole Commune (Voir chapitre 2, point 4.2.1).

3.3.2.3 L'inventaire des biens appartenant aux pouvoirs publics flamands

a) Présentation de l'outil

L'Agence pour la Gestion des Installations (*Agentschap Vastgoed en Facilitair Management*) a pour mission la réalisation d'un inventaire des propriétés foncières et immobilières de l'administration régionale flamande. Cet inventaire vise un double objectif : d'une part, il sert à repérer des terrains dont l'administration n'a pas utilisé pour les vendre, dans le but de dégager de la trésorerie. D'autre part, il sert à identifier les terrains stratégiques qui présenteraient des opportunités de développement. La finalité de cette seconde mission est de dégager des potentialités foncières sur lesquelles pourraient être initiés divers projets. Dans ce cadre, l'administration travaille en partenariat avec d'autres organismes publics et tente de mobiliser, parmi les propriétés des pouvoirs publics flamands, celles pouvant correspondre aux besoins des partenaires. Précisions qu'à l'origine l'inventaire fut initié uniquement dans un but cognitif afin de pouvoir répondre aux questions du parlement flamand relatives aux propriétés foncières et immobilières publiques.

A ce jour, la base de données de l'inventaire compte trois mille bâtiments et nonante mille parcelles. L'inventaire recense pour l'instant uniquement les propriétés de la Flandre. Mais dans l'année qui vient, les propriétés communales et provinciales devraient être ajoutées. L'inventaire a en effet pour ambition d'être exhaustif sur l'ensemble des pouvoirs publics flamands. Cet inventaire s'étend par ailleurs sur le territoire supra-régional puisque sont présentes les propriétés bâties du service public flamand situés dans la région de Bruxelles-Capitale. L'inventaire ne prend toutefois pas en compte les propriétés foncières publiques non cadastrées.

En Wallonie, c'est le Département Comptabilité Patrimoniale de la DGT qui gère les informations relatives aux biens publics. La base de données DOGE (voir chapitre 2 point 4.2.4.2) inventorie les données relatives aux immeubles bâtis et non bâtis appartenant à la Région wallonne. A la différence de l'inventaire flamand, cette base de données est exclusivement alimentée par les données de l'AGDP. Elle semble par ailleurs souffrir d'un certain manque d'actualisation. D'autres inventaires décentralisés existent en Wallonie mais sont limités aux propriétés gérées par un organe spécifique au sein d'une DGO.

b) La construction de la base de données

L'information concernant les parcelles provient du plan cadastral fédéral, mais les informations relatives aux bâtiments sont le fruit d'une collecte réalisée en interne. En effet, des personnes sont désignées au sein de chaque bâtiment pour accomplir la tâche qui consiste à relever des informations utiles pour la gestion du parc immobilier, comme par exemple la consommation d'énergie, le nombre de place de parking, la consommation d'eau, le nombre d'étages, les personnes travaillant dans ce bâtiment, le nombre et la fonction des pièces, etc. Une fois collectée au niveau de chaque bâtiment, l'information est transférée et centralisée au niveau de l'Agence pour la Gestion des Installations par le biais d'une application internet nommée « *Flemish real estate database* ».

Il est par ailleurs possible d'obtenir des informations sur le bâti à partir de la documentation patrimoniale produite par l'AGDP. Mais celle-ci étant élaborée dans un unique but de gestion fiscale, les renseignements existants ne permettent pas de répondre aux besoins en informations relatifs à la gestion immobilière publique flamande. C'est pour cela que l'administration a opté pour ce projet de réseau de collecte partenarial et interne. La documentation patrimoniale de l'AGDP est toutefois utilisée pour la collecte d'informations sur les parcelles, notamment pour connaître les propriétés foncières de l'administration flamande. Mais l'exploitation des données se fait non sans difficultés car il est souvent difficile d'identifier le propriétaire des terrains. Lors de la réorganisation des structures du gouvernement – comme ce fut le cas récemment en Flandre – les informations cadastrales sur le changement de nom des propriétaires ne sont pas systématiquement mises à jour. De fait, sur les nonante mille parcelles de l'inventaire, plus de la moitié ne comportaient pas le bon nom de propriétaire, ce qui a dû être corrigé manuellement.

c) Mise en place du projet de collecte partenariale interne

Ce projet de collecte d'informations interne a commencé en 2012. Il a permis à l'époque d'inventorier neuf cents bâtiments. Depuis, il s'étend progressivement à un plus grand nombre de services administratifs partenaires – venant apporter les informations de leurs propres bâtiments – jusqu'à atteindre aujourd'hui un inventaire de près de trois mille propriétés bâties. Deux conditions importantes à la bonne marche du projet sont relevées. La première est la nécessité d'organiser techniquement la collecte d'informations. Pour cela, des « responsables de collecte » doivent être désignés en nombre suffisant au sein de chaque bâtiment et faire facilement remonter l'information collectée au niveau de « l'organe assembleur ». Sur ce dernier point, l'application web élaborée suivant une architecture ouverte et une logique de réseau et permettant la centralisation de l'information au niveau de l'Agence pour la Gestion des Installations des biens semble être une solution adéquate.

La deuxième condition est d'intégrer la dimension humaine dans l'élaboration du projet. Il est important d'identifier les acteurs susceptibles d'apporter les informations dans la base de données et de savoir comment les préparer à communiquer toutes les nouvelles informations de manière précise et à jour. Plus concrètement, cela s'est traduit par une prise en compte des éventuels freins que les partenaires pourraient avoir à la coopération. Par exemple, l'idée – pour un service – de communiquer des informations sur ces locaux de travail peut être interprétée comme une volonté de mainmise sur leurs locaux de la part de l'administration centrale. Les structures peuvent alors être réticentes à livrer des informations.

La qualité de la collecte d'information et de la coopération au sens large est fortement liée au degré d'implication de ces organismes. Si elles ne sont pas stimulées, elles n'apporteront pas correctement les informations. Il faut donc penser à développer des outils dont les finalités peuvent constituer un apport intéressants pour ces organismes, afin de stimuler les personnes qui doivent compléter la base de données.

En plus de la base de données générale de l'inventaire, l'Agence de Gestion des Installations a développé une série d'autres outils complémentaires comme une carte des parcelles appartenant à la Région ou encore une carte des bâtiments. Il peut s'agir également de rapports annuels et d'études particulières.

Il ne serait cependant pas juste de considérer l'inventaire dans sa forme et son utilisation actuelles comme un outil d'aide à la décision pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières. En effet, le projet demeure en phase de collecte de données et des outils « métier » doivent encore faire l'objet de réflexions. Une phase d'inventaire des besoins en informations des acteurs partenaires verra le jour prochainement, dans le but d'identifier les critères utiles à la prise de décision foncière. En outre, nos interlocuteurs précisent que la décision foncière en Flandre n'est pas nécessairement un processus très rationnel et transparent. Même si un outil d'aide à la décision peut y contribuer, il ne représente qu'un aspect dans le processus de décision complexe.

d) L'information sur la valeur vénale des biens

L'agence produit chaque année des évaluations de la valeur vénale du patrimoine inventorié qu'elle publie dans un rapport annuel : la « *Vastgoed letter* ». Ce rapport est un concentré d'informations patrimoniales intéressantes. Pour le moment, les estimations ne concernent que les parcelles non bâties. Pour les bâtiments c'est plus difficile car le caractère relativement spécifique du bâti administratif ne permet pas de bénéficier de points de comparaisons sur lesquels se baser. Par contre, pour les parcelles, il est plus facile de les répartir par catégories (agricoles, naturelles, à bâtir, de loisir, etc.) et donc de se baser sur des prix de transactions de biens comparables. Les données relatives aux prix ont été délivrées par le SPF Finance dans les années 2011/2012. Elles n'ont pas été mises à jour depuis, ce qui pose un problème de sous estimation des valeurs vénales calculées, selon nos interlocuteurs.

3.3.2.4 GeoDynamX

En association avec l'Institut Flamand de la Recherche Technologique (*Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, VITO*), la Flandre a investi dans le développement de GeoDynamX, un modèle spatial prospectif d'occupation du sol¹³⁸.

¹³⁸ <https://vito.be/en/land-use/land-use>

La conception de ce modèle repose sur la combinaison d'un grand nombre d'indicateurs géoréférencés préexistants et sur l'interprétation de données d'occupation du sol relevées par télédétection. La collecte des indicateurs géographiques provenant de différents secteurs est basée sur un modèle d'incrémentation dynamique et partagé. Pour chaque information, il y a une source authentique qui est responsable de la validation de la qualité de cette information. Ces données sont rassemblées par l'AGIV et VITO.

Sur base de ces données, VITO développe ensuite deux outils d'aide à la décision. Il s'agit, d'une part, d'une application statique qui montre l'utilisation des terres selon les dernières données disponibles ainsi que dans un passé récent. Il s'agit ensuite, d'autre part, d'une application dynamique qui vise à modéliser l'évolution future.

L'application statique peut clairement être apparentée à un outil d'observation de l'utilisation des terres. Il s'agit d'une carte au format raster couvrant l'entièreté de la Flandre avec une résolution de 10 mètres par pixel. Cette carte est renouvelée tous les un à deux ans en fonction de l'évolution des indicateurs et des données obtenues par télédétection. Elle permet d'avoir une connaissance fine de l'utilisation du foncier, de faire un suivi de celui-ci, de réaliser des statistiques macroscopiques et de prendre des décisions stratégiques pour l'aménagement du territoire.

L'application dynamique est encore plus intéressante pour la prise de décision foncière, puisqu'elle permet de modéliser les changements d'occupation des terres en fonction de divers scénarios à une résolution spatiale d'un hectare. Le modèle peut ainsi simuler les modifications jusqu'en 2050 (voir Figure 23). Il peut par exemple calculer de quelle manière l'urbanisation devrait se développer si certains critères sont pris en compte, comme les caractéristiques géographiques, les priorités administratives, la prise en compte de Natura 2000, etc. Par l'introduction de différents facteurs, des scénarios d'optimisation de l'utilisation des terres peuvent ainsi être proposés et servir de guide aux politiques d'aménagement du territoire.

Ces applications permettent à la Flandre d'avoir une meilleure connaissance de l'état actuel du territoire et faire un suivi de celui-ci. Elles constituent une source d'information importante dans l'élaboration des politiques foncières, par exemple pour la réalisation des Plans de Structure ou la révision du plan de secteur (c'est notamment le cas en périphérie bruxelloise). Elles constituent ainsi une aide à la mise en place de RUP, par exemple pour définir un nouveau zonage sur ces zones et des règlements d'urbanisme. Ces modèles permettent en effet d'identifier des zones particulières à l'intérieur desquelles des objectifs relatifs à l'utilisation des sols, ou à la quantité de bâtiments autorisée peuvent être définis.

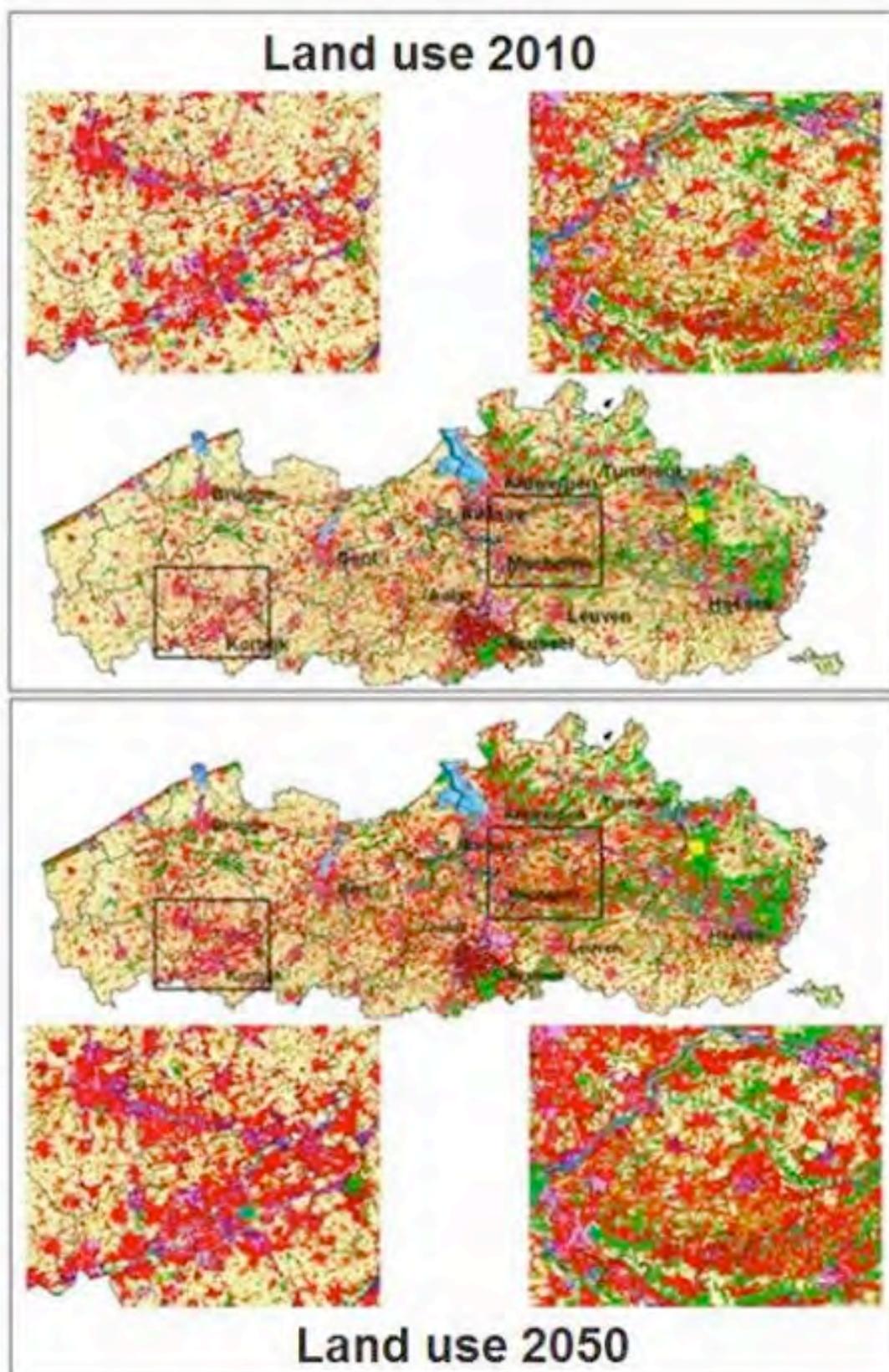


Figure 23: Modélisation de l'occupation du sol de la Flandre basée sur différents facteurs incluant les données géographiques et les décisions politiques.

3.3.3 Les données produites par les communes

3.3.3.1 *Permis d'urbanisme*

L'administration flamande reçoit de la part des communes des informations sur les permis d'urbanisme. Les données sont standardisées grâce à un système de collecte. La Flandre a développé une application, appelée Bredero, qui permet cet échange d'informations entre les communes et la région ainsi que la constitution d'une base de données centralisée. En Flandre, ce sont principalement les communes qui délivrent les permis. Elles communiquent l'information tous les 6 mois. L'administration régionale délivre également des permis et doit alimenter la base de données des informations relatives à ceux-ci. La base rassemble 95 % des permis de bâtir et permis de lotir qui ont été délivrés depuis 1962.

La base de données ainsi constituée est de format alpha numérique, mais la région effectue une géolocalisation des permis par le biais du Capakey¹³⁹ renseigné pour chaque permis. De cette manière elle parvient à géolocaliser 97 % des permis sur le territoire régional, ce qui constitue également une source d'information intéressante pour la réalisation d'outils d'aide à la décision (volume de transaction par secteur, rythme de l'étalement urbain, mesure de la construction de la ville sur la ville, etc.). Les 3 % restants correspondent aux permis sur des parcelles au numéro trop ancien qui sont dès lors difficile à identifier.

En Wallonie, les communes transmettent les données relatives au permis à l'AGDP (niveau fédéral) au moyen de l'application Urbain (voir chapitre 2, point 6.3.1). Cette procédure existe également en Flandre et se cumule à la transmission d'information au moyen de l'application Bredero. A la différence de la Flandre, le transfert des données relatives aux permis à l'administration wallonne, ne se fait pas de manière systématique (voir chapitre 2, point 4.2.2).

3.3.3.2 *Les registres communaux relatifs à l'usage des biens immobiliers*

Le décret flamand de politique foncière et immobilière prévoit la mise en place de deux registres au niveau communal : d'une part un registre des parcelles non bâties et d'autres part un registre des immeubles inoccupés.

Le registre des parcelles non bâties constitue un outil de monitoring pour la politique foncière et immobilière. Il permet de connaître le potentiel de construction et il vise également à identifier les terrains et lots non bâtis qui sont la propriété d'administrations flamandes. Ces dispositions visent à permettre l'application concrète de la politique régionale telle que l'activation par la commune de 25 % de biens sociaux (zonage inclusif détaillé dans la recherche « Politique foncière » de la CPDT en 2011).

En pratique, le registre établi par la commune est communiqué à l'administration régionale par le biais d'une application internet permettant la mise à jour de la liste des parcelles non bâties. Cet exercice d'inventaire est réalisé deux fois par an par les administrations communales.

Seules les parcelles susceptibles d'accueillir au moins une habitation, c'est-à-dire celles qui constituent un réel potentiel de construction, sont mentionnées dans le registre. Les parcelles trop étroites ou celles qui ne sont pas adjacentes à une parcelle non bâties aux dimensions plus favorables ne sont pas répertoriées. En revanche, les parcelles dont les dimensions ne sont actuellement pas propices à l'urbanisation mais qui pourraient convenir à la suite d'un remembrement sont reprises dans le registre.

¹³⁹ L'identifiant unique d'une parcelle.

Parmi les données transmises au niveau régional sont présentes les informations relatives au propriétaire de la parcelle. Au minimum son statut est renseigné (privé, publique...). Ceci permet notamment d'identifier et de quantifier les surfaces de terrains et lotissements non bâtis qui sont propriétés de personnes publiques ou semi-publiques.

Le registre des immeubles inoccupés est également transmis par les communes aux autorités régionales et doit servir au bon fonctionnement des politiques de lutte contre la vacance immobilière (voir point 3.2.3.2.a).

Enfin, certaines communes appliquent une taxe sur les résidences secondaires. L'information relative aux résidences secondaires est générée par comparaison des informations du registre nationales avec celles du Cadastre. Plus précisément, pour chaque personne propriétaire, le lieu de domiciliation - renseigné par le registre national - est mis en parallèle de l'ensemble de ses propriétés - renseignées par le cadastre - par l'intermédiaire des adresses. Cette opération permet d'identifier les adresses supplémentaires de celle où est domiciliée la personne. Par la suite un tri supplémentaire permet d'écarter les propriétés qui correspondent aux lieux de travail des personnes (dans le cas d'une profession libérale par exemple). Les adresses restantes sont supposées être des résidences secondaires. Un courrier est alors envoyé aux adresses en question, demandant aux propriétaires de préciser la fonction de la propriété. S'il n'y a pas de réponses après 60 jours (un courrier de rappel est envoyé à 30 jours), une facture du montant de la taxe concernant les résidences secondaires est alors expédiée. Les propriétaires peuvent ensuite contester la taxe pour ne pas la payer. Dans ce cas, ils devront justifier qu'il ne s'agit pas d'une résidence secondaire.

4. CONCLUSION GENERALE

Cette conclusion synthétise les principales caractéristiques des politiques foncières et des systèmes d'information foncière qui caractérisent Bruxelles et la Flandre. Cette synthèse nous permet d'établir le parallèle avec la situation wallonne, afin de dégager des propositions d'amélioration de celle-ci. Cette conclusion intègre également un tableau de synthèse sur les outils d'information et d'observation foncière des deux régions.

4.1 VERS UNE EVALUATION DES POLITIQUES FONCIERES A BRUXELLES ET EN FLANDRE

D'une manière générale, les politiques foncières des régions voisines semblent plus actives et mieux intégrées qu'en Wallonie. Concernant Bruxelles, le PRDD apparaît comme un document plus abouti que le SDER wallon. En comparaison du SDER, le PRDD a fait l'objet de diverses révisions et les objectifs stratégiques y sont clairement affichés. Par exemple, en termes de logement, le PRDD formule ses objectifs en s'appuyant sur des chiffres de production à atteindre année après année. Bien sûr, cela résulte de l'ampleur relative du défi démographique auquel Bruxelles doit faire face et de la situation de pénurie foncière liée à l'exiguïté du territoire qui induit des tensions fortes sur les marchés du foncier et de l'immobilier. Le PRDD définit également des zones d'intérêt régional – c'est-à-dire des sites d'ampleur significative composé d'un potentiel foncier mutable – sur lesquelles se focalisent les actions régionales, en particulier au travers de la mise en place de schémas directeurs.

En Wallonie, le CoDT devrait également inclure des zones d'enjeu régional ; zones qui dans une large mesure correspondent aux zones d'intérêt régional définies dans le PRDD. L'analyse du cas bruxellois témoigne du fait que les zones stratégiques régionales posent le problème de la maîtrise des communes sur leur territoire. Dans certains cas, les communes bruxelloises voient d'un mauvais œil que la Région se substitue à elle pour la mise en œuvre de projets d'aménagement.

Vis-à-vis de la Wallonie, la situation bruxelloise se caractérise également par de meilleures articulations entre la composante stratégique et la composante réglementaire des politiques foncières (coordination verticale). Nous notons en particulier que le zonage réglementaire pratiqué à Bruxelles a été modifié sur base des orientations stratégiques. En effet, le plan de secteur a été supprimé et remplacé par le PRAS pour tenir compte des grands enjeux bruxellois et en particulier de la nécessité de protéger la fonction essentiellement résidentielle de certains quartiers. S'agissant du zonage réglementaire bruxellois (notamment au travers du PRAS), relevons également qu'il se différencie du plan de secteur wallon par le fait que les limites d'affectation du sol sont calquées sur les limites parcellaires du plan cadastral.

Malgré certains points forts évidents, la politique foncière bruxelloise se caractérise également par certaines faiblesses. Nous avons ainsi constaté un manque de clarification des besoins fonciers sectoriels. La politique foncière générale est dès lors incapable de s'en saisir, afin de coordonner la répartition des différents besoins en terrains. De même, les décisions stratégiques foncières sectorielles sont globalement peu développées. On dénote une absence de volet foncier précis dans les documents stratégiques sectoriels. Les rares textes mentionnant la politique foncière ne constituent qu'un court relevé de bonnes intentions. Ils témoignent d'un degré d'expertise et d'information qui ne suffit pas à les appréhender de manière satisfaisante. Sur cette base, il est impossible de disposer d'une bonne connaissance des besoins fonciers par secteur. Ce constat, qui peut également être dressé pour la Wallonie, pose un réel problème pour, d'une part, la satisfaction des problématiques foncières sectorielles et pour, d'autre part, la mise en place d'une stratégie de développement territoriale durable.

A Bruxelles, nous avons également observé des opérateurs fonciers ancrés dans une logique d'opportunité, laissant par moment peu de place au suivi des orientations stratégiques. Cela s'en ressent dans les outils d'aide à la prise de décisions foncières opérationnelles, tels qu'Inventimmo ou le CTBD, où la problématique de l'identification du foncier à court terme est peu mise en relation avec les orientations stratégiques. Ces outils restent néanmoins des exemples en matière d'exploitation de l'information foncière pour la prise de décisions opérationnelles.

En Flandre, le code de l'aménagement du territoire a été récemment modifié, de manière à permettre la réalisation de projets aux enjeux territoriaux à chacun des niveaux de pouvoirs : régional, provincial et communal. En outre, il subordonne la réalisation des plans d'urbanisme à la mise en place de Schémas de Structure. Ces derniers intègrent une analyse territoriale qui va influencer les choix des lignes directrices et des objectifs définis par la région, la province ou la commune. Le caractère contraignant de ces Schémas de Structure implique que ces objectifs soient pris en compte au travers de plans d'exécution. De cette manière, les modifications proposées du plan de secteur font l'objet d'une réflexion en amont qui inclut la dimension « connaissance territoriale » et les choix politiques décidés aux différents niveaux de pouvoir. Cette coordination, à la fois entre ces différents niveaux de pouvoir mais également entre les composantes stratégique, règlementaire et opérationnelle, doit permettre d'aboutir à des politiques foncières cohérentes. Dans les faits, il apparaît que chaque province ainsi qu'une grande partie des communes se sont dotées d'un Schéma de Structure.

En Wallonie, le SDER wallon devrait prochainement faire l'objet d'une révision pour devenir le Schéma de Développement Territorial. Il serait intéressant que celle-ci intègre des objectifs fonciers précis et chiffrés pour les différentes thématiques qu'il aborde, à l'image du PRDD et du Schéma de Structure flamand. Cette précision faciliterait la concrétisation de ces objectifs au travers de la mise en place d'une stratégie foncière coordonnée.

En ce qui concerne le plan de secteur, la « sacralisation » dont il fait l'objet en Wallonie ne semble pas exister à Bruxelles. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, le plan de secteur bruxellois a été remplacé par le PRAS, qui a lui-même subi diverses modifications importantes depuis son instauration. Avec les plans d'exécution, la Flandre a également pris les choses en main pour adapter le zonage règlementaire aux besoins de ses territoires. Précisons en outre que chaque dérogation au plan de secteur est précédée de réflexions stratégiques présentes dans les schémas directeurs. Ces plans d'exécution sont dès lors considérés comme des outils au service des intérêts et du développement de la Région et non comme une contrainte visant à limiter et répartir les activités sur le territoire. Ils induisent une politique proactive en matière de révisions de plan de secteur, impliquant une préparation minutieuse et un processus de réflexion incluant diverses études scientifiques et un rapport sur les incidences environnementales.

Il faut cependant garder à l'esprit que la relative avance de nos territoires voisins en ce qui concerne la politique foncière et le développement de l'information foncière est induite par la pression foncière qu'ils rencontrent. En Flandre, on poursuit une logique d'ouverture de nouveaux espaces destinés à l'urbanisation en raison de la saturation de ses zones constructibles préexistantes. A Bruxelles, on recherche activement tout foncier disponible pour faire face à une forte croissance démographique. En Wallonie, ce besoin d'espaces urbanisables nouveaux se fait moins ressentir (sauf au niveau de zones d'activités dans une certaine mesure) car les plans de secteur offrent encore de nombreuses possibilités d'urbanisation. Il n'en ressort pas moins que la Wallonie aurait tout intérêt à mener une politique foncière plus intégrée, non pas nécessairement dans le but de créer davantage d'espaces urbanisables, mais afin d'assurer un développement territorial durable qui tienne compte d'une vision stratégique de long terme. En d'autres termes, mettre la bonne fonction au bon endroit. Sans une telle politique, vu les différentiels en termes de prix du foncier et de disponibilité foncière au sein des zones d'habitat, les fortes croissances démographiques dans l'orbite bruxelloise et luxembourgeoise marquant le territoire wallon auront tendance à s'éparpiller à très large échelle au gré des disponibilités foncières. Ceci entraînerait la poursuite d'un fort étalement urbain générateur de fortes retombées négatives tant pour l'environnement (consommation de foncier agricole et dépendance à la voiture accrue) que pour les finances des pouvoirs publics (Cf. recherche CDPT relative aux coûts de la désurbanisation), pour le budget des ménages (coûts des déplacements) que pour les acteurs économiques (engorgements routiers).

Ces politiques foncières plus intégrées passent par l'élaboration d'une stratégie foncière qui soit coordonnée horizontalement, c'est-à-dire qui puisse satisfaire à la fois les problématiques sectorielles et générales. Ceci serait facilité par le développement d'un système d'information efficace et par la mise en place de partenariats entre les acteurs fonciers des différents secteurs et échelons de pouvoir. Un observatoire foncier pourrait prendre en charge une mission de ce type. En sus, pour que ces politiques soient coordonnées verticalement, il importe également que la composante réglementaire (le plan de secteur) soit établie sur base de la composante stratégique, et non l'inverse. A l'exemple de la Flandre, il serait intéressant d'envisager des modifications du plan de secteur en fonction des objectifs définis dans le SDER et, par conséquent, de définir ces objectifs dans la rédaction du SDER de manière à ce qu'ils soient transposables en actions concrètes. Nous pensons que ces développements iraient dans le sens d'une bonne gestion territoriale et permettraient de répondre aux ambitions de la DPR.

4.2 DES TRANSFERTS D'INFORMATIONS PLUS IMPORTANTS ENTRE COMMUNES ET REGIONS

Une des lacunes du système d'information foncière wallon est la quasi-absence de transfert de données utiles depuis le niveau communal vers le niveau régional. Les communes constituent en effet les meilleures sources d'informations concernant les aspects fonciers sur leur territoire. Ce sont elles qui renseignent l'Etat fédéral (Registre national et AGDP) du point de vue des données relatives à leur population et aux biens immobiliers présents sur leur territoire. A l'heure actuelle, les informations transmises par les communes à la Région wallonne se limitent aux inventaires permanents du logement (ancrage communal) ainsi qu'aux données relatives aux permis d'urbanismes lorsque ceux-ci transitent par le fonctionnaire délégué. En réalité, une partie des permis d'urbanisme délivrés par les communes (environ 80 %) est effectivement transmise aux Services Extérieurs de la DGO4. Ces derniers sont en principe chargés d'encoder les informations relatives à ces permis dans l'application UAP Work-flow. Cependant, la capacité de travail au sein des Services Extérieurs ne leur permet pas d'être exhaustifs.

En Flandre, les communes disposent de systèmes d'encodage pour transmettre un grand nombre d'informations vers le niveau régional (permis d'urbanisme, registre des logements vacants, registre des parcelles non bâties...). Elles peuvent également transmettre les formulaires papier aux services extérieurs de la RWO, qui se chargent alors de l'encodage. Outre le fait qu'ils permettent un échange d'information entre les deux niveaux de pouvoir, ces systèmes constituent des outils de simplification administrative qui peuvent présenter un réel intérêt pour les communes du point de vue de la traçabilité de leurs données. Par ailleurs, ils évitent à l'administration flamande un travail fastidieux d'encodage puisque celui-ci est réalisé au niveau des collectivités locales.

La communication de ces informations de la part des communes permet à la Flandre de disposer d'une très bonne connaissance de son territoire, de son parc immobilier et de la façon dont celui-ci est utilisé. Cela lui permet également un monitoring de sa politique foncière (par rapport aux logements vacants, aux terrains non bâtis ou encore à la production de logements sociaux) et de percevoir des taxes ou des amendes.

A Bruxelles comme en Flandre, les administrations parviennent ainsi à constituer un inventaire exhaustif des permis d'urbanisme. Il convient cependant de réfléchir aux moyens de motiver les communes pour la réalisation de cet exercice. La mise en place d'outils de simplification administrative est un de ces moyens, mais il ne s'avèrera pas forcément suffisant. Un autre levier est la possibilité donnée aux communes de prélever une taxe rendue possible par les informations collectées (comme c'est le cas pour les logements vacants par exemple). Cependant, cette pratique risque d'entraîner des concurrences entre les communes qui appliquent la taxe et celles qui ne l'appliquent pas pour, au final, entraîner des déséquilibres sur les marchés immobiliers. Une meilleure pratique consiste à prélever une taxe régionale sur base des informations collectées par les communes et de rétrocéder une part substantielle de cette taxe aux communes. Dans le meilleur des cas, cette part devrait être allouée à des projets d'aménagements liés à l'objet de la taxe (s'il s'agit d'une taxe sur les logements vacants, l'argent perçu devrait être alloué à des projets de logement).

4.3 UN OPERATEUR FONCIER POUR LA WALLONIE

Avec la création de la banque foncière en Flandre et celle de la SAF à Bruxelles, nous avons constaté l'existence d'opérateurs fonciers dont la mission majeure est d'intervenir sur les marchés du foncier et de l'immobilier pour le compte de partenaires. Précisons toutefois que les opérateurs ne sont pas sollicités de manière systématique par les acteurs publics, ceux-ci intervenant également sur les marchés fonciers et immobiliers pour leur propre compte.

Les pratiques des deux régions du nord et du centre du pays semblent intéressantes pour développer une expertise dans les pratiques d'acquisitions et de portage du foncier qui soit profitable à l'ensemble des acteurs publics susceptibles de réaliser des projets d'aménagement. Rappelons qu'en France, cette logique va même plus loin puisque les SAFER peuvent également constituer des réserves foncières destinées aux agriculteurs. La création d'une « Agence Foncière Wallonne », qui combinerait à la fois la logique de la banque foncière flamande – acquérir des terrains à des fins de réalisation de projets d'infrastructures et d'espaces naturels – et la logique des SAFER françaises – constituer des réserves foncières pour préserver l'activité agricole – serait certainement profitable à la région. Cela permettrait de développer une ingénierie foncière pour le secteur rural dont bénéficierait un ensemble d'opérateurs publics qui pourraient se concentrer sur leurs activités d'aménagement. La structure agirait dans les lignes stratégiques décrites par la région dans le but de répondre aux défis des espaces ruraux wallons décrits dans la DPR.

4.4 UNE APPLICATION EN LIGNE AU SERVICE DU DROIT DE PREEMPTION

La Flandre dispose d'un outil intéressant vis-à-vis du droit de préemption. Il s'agit d'une application en ligne – appelée guichet électronique – qui inventorie les données relatives au droit de préemption. Cette application vient solutionner les problèmes de lourdeurs des tâches administratives que le mécanisme de la préemption entraîne. Par le biais de l'outil, c'est le notaire qui se charge directement d'informer les autorités publiques de la mise en vente d'un bien soumis au droit de préemption.

4.5 LES OUTILS D'OBSERVATION

La mise en place d'outils d'observation implique en premier lieu la collecte d'information. Comme nous l'avons vu, de nombreuses informations peuvent être collectées au niveau communal et constituent, lorsqu'elles sont transmises, un premier pas vers des pratiques d'observation. D'autres outils peuvent être également constitués pour collecter les informations susceptibles d'aider à la gestion et à la prise de décision territoriale.

La Région de Bruxelles-Capitale est dotée d'un grand nombre d'outil d'observations chargés de collecter les données, de les analyser et de rendre les résultats accessibles par des rapports annuels : Observatoire régional de l'habitat, des activités productives, des permis de logements... La prise de décisions est ainsi confortée ou orientée par des recommandations basées sur des données relativement précises et jour. Ces données constituent également des indicateurs dont l'analyse récurrente permet de mesurer l'évolution des caractéristiques socio-économiques du territoire et l'impact des décisions politiques sur celles-ci. Beaucoup de ces instruments font par ailleurs l'objet d'une forte transparence, parfois accrue par la disponibilité de services Webgis (permis en ligne, monitoring de quartier,...). La richesse de l'information foncière est également due à l'importance des enquêtes terrain réalisées. Certaines problématiques restent toutefois difficiles à aborder car elles sont mal connues, à l'image du logement vacant à Bruxelles.

A la différence de Bruxelles, et vu l'importance de son territoire, la Wallonie ne pourra pas organiser des enquêtes de terrains exhaustives. En conséquence, nous préconisons d'exploiter au mieux les sources d'information déjà existantes. Des relevés de terrain spécifiques pourraient toutefois être organisés en relation avec certaines problématiques et au sein de certains territoires, en particulier les zones les plus urbanisées.

A Bruxelles, l'outil qui retient le plus notre attention et qui aura certainement un effet important sur la prise de décision foncière est le cadastre des terrains et bâtiments disponibles (CTBD). Ce dernier est mis en place depuis peu et devrait aboutir, outre à l'identification du foncier directement disponible, à l'établissement d'une sorte de carte d'identité des parcelles vacantes ou porteuses d'un bâtiment inoccupé. Le CTBD répond donc directement à un manque de connaissance du foncier. Cet outil novateur a l'ambition d'être un outil d'aide à la décision, un instrument de veille foncière permettant d'identifier rapidement les meilleures opportunités d'installation pour des équipements publics ou des logements. Dans ce cadre, il doit permettre de tenir compte de différents critères tels que la surface nécessaire, le nombre d'étages, l'accessibilité à différents services, l'offre en matière de mobilité, la présence de parkings, les zones contraignantes...

S'agissant de la transférabilité du CTBD à la Wallonie, il faut garder à l'esprit que la réalisation si rapide d'un diagnostic foncier à l'échelle de la parcelle tel que l'on peut l'observer à Bruxelles tient à la superficie restreinte de la région. Force est en effet de constater que la phase de collecte d'information du CTBD est difficilement envisageable sur la totalité du territoire wallon. Mais, à l'inverse, c'est l'étendue de la zone étudiée qui confère la grande utilité d'un tel outil.

Dans la perspective de développer un outil similaire en Wallonie, il est primordial de se demander s'il est susceptible de répondre à un besoin. Le besoin naît, d'une part, de la volonté des pouvoirs publics de réaliser des projets sur leurs territoires, et d'autre part, d'une méconnaissance du foncier du territoire sur lequel les acteurs opèrent.

Si un tel besoin est avéré, un recensement fin des besoins en informations des acteurs est essentiel, afin de pouvoir effectuer un arbitrage pour chaque donnée, entre les efforts employés à l'intégrer dans l'outil et la plus-value que représente l'information.

En Wallonie, un tel outil pourrait être intéressant au niveau des zones géographiques ou des secteurs où la pression foncière est importante. En effet, si de façon générale ces tensions sont beaucoup moins fortes vu les importantes disponibilités foncières offertes par le plan de secteur, il existe tout de même des tensions significatives, soit localisées dans certaines sous-régions ou types d'espaces (Brabant wallon ou centre urbain de beaucoup de grandes et moyennes – voire petites – villes), soit sectorielles (par exemple les déficits récurrents en foncier géré par les intercommunales de développement économique au sein des zones d'activités économiques). Là où les tensions relatives au foncier sont fortes comme en Flandre, voire extrêmes comme à Bruxelles, une meilleure connaissance des gisements fonciers, des besoins fonciers sectoriels et des niveaux de prix devrait être un objectif central préalable à toute stratégie et action foncière que s'assignent les autorités publiques.

Par ailleurs, il permettrait d'identifier des zones à rendre prioritaires en matière d'aménagement, de lotissement ou de revitalisation. Dans un premier temps, le développement d'un tel outil d'observation pourrait être fortement intéressant à l'échelle de quartiers pour les grandes agglomérations urbaines ou au sein de futures zones d'enjeu régional et local. Il pourrait en être de même dans les quelques communes voisines de Bruxelles et de la Flandre subissant le plus de problème de saturation des zones urbanisables au plan de secteur (dans le centre et l'ouest du Brabant wallon, à ses pourtours Hennuyers et à Mouscron). Ensuite, il pourrait être intéressant d'étendre cette observation à tout le foncier public en zone urbanisable à travers toute la Wallonie, ainsi qu'aux sites de grande envergure d'un seul tenant (de superficie supérieure à 3,5 ou 15 hectares – voir recherche R2 de la convention CPDT 2014/2015 « Quartiers nouveaux d'envergure »).

Nous constatons que pour le CTBD, un nombre non-négligeable de données est acquis par enquête terrain. Ces efforts, envisageables sur un périmètre de cent soixante kilomètres carrés, ne le sont pas forcément sur une surface cent fois supérieure. Nous proposons d'investiguer dans un premier temps l'information qu'il est possible de collecter de manière actualisée. Ce travail d'investigation pourra comprendre le croisement de plusieurs sources de données telles que les données patrimoniales détenues par l'AGDP (cadastre, enregistrement, permis), les périmètres environnementaux, les premières d'aménagement et d'urbanisme, l'occupation du sol, l'inventaire des SAR, l'inventaire des commerces, commerces et des équipements, les infrastructures de transport, etc.

Enfin, l'outil pourrait développer un indicateur de disponibilité d'un terrain, à l'instar du CTBD. Il pourrait être accompagné d'un **indicateur d'adaptabilité**, composé des critères qui ont permis de définir des zones prioritaires dans les documents stratégiques. Par exemple, pour un projet de logement, l'indicateur d'adaptabilité sera composé des critères qui ont permis de calculer le score de densité préconisé. Les critères pris en compte dans l'indication varieraient en fonction du projet. La prise en compte d'un tel indicateur dans la prise de décision opérationnel garantirait une bonne coordination des décisions opérationnelles avec les orientations stratégiques générales. Cela implique toutefois développer les orientations foncières dans les schémas stratégiques

Les outils d'observation bruxellois sont gérés par des agences parapubliques, en collaboration avec des acteurs régionaux dont Bruxelles Développement Urbain et Citydev, qui constituent les interlocuteurs privilégiés. Grâce à son service Inventimmo, Citydev est notamment fortement impliqué en tant que fournisseur d'informations pour un grand nombre d'observatoires, et en particulier pour le Cadastre des terrains et bâtiments disponibles. En Wallonie, les Intercommunales de Développement Economique (IDE) constituent les homologues de Citydev. Elles constitueraient donc des acteurs primordiaux pour la constitution de partenariats en vue de développer les systèmes d'informations et d'observation. Ceci implique cependant que ces acteurs soient prêts à collaborer et à recueillir puis à délivrer les informations nécessaires.

Inventimmo, la base de données de Citydev relative aux biens immobiliers professionnels, est un outil très intéressant, d'une part parce qu'il permet à des investisseurs de s'informer facilement sur le marché immobilier professionnel bruxellois et, d'autre part, parce qu'il constitue une source d'information très complète qui profite aux observatoires développés à Bruxelles. Cet outil ne trouve pas d'équivalent aussi performant en Wallonie. En effet, l'outil Bspace.be rassemble les données des IDE, mais il apparaît que les offres qu'elles recensent sont loin d'être exhaustives. Cet outil constitue un bon point de départ, mais une collecte plus exhaustive serait à organiser afin que Bspace.be puisse réellement être considéré comme une source d'information susceptible d'influencer les politiques foncières. On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt que des IDE pour dans le développement d'un tel outil. Dans une logique de concurrence, celles-ci préfèrent probablement mettre en avant leurs propres offres pour demeurer le point de contact privilégié des acquéreurs et tirer profit des projets de développement de ceux-ci. Dès lors, l'amélioration de Bspace devrait passer par une collaboration imposée aux IDE et/ou par des moyens financiers afin de motiver celles-ci. L'outil pourrait également être complété par un apport de la part des particuliers et des agences immobilières, en permettant à ceux-ci de diffuser directement des offres sur le site.

Au niveau flamand, nous retiendrons plus spécifiquement le modèle spatial prospectif d'occupation du sol « GeoDynamX » ainsi que l'inventaire des biens appartenant aux pouvoirs publics flamands. Par son application statique, GeoDynamx permet d'avoir une meilleure connaissance de l'état actuel du territoire et de rendre compte du suivi de l'occupation du sol. L'application dynamique, en modélisant l'impact sur l'occupation des terres en fonction de divers scénarios, représente un réel guide aux politiques d'aménagement du territoire. Concernant l'inventaire des biens flamands, il constitue un apport de connaissance indéniable pour la gestion immobilière. Un aspect intéressant de l'outil est l'incrémentation de la base de données, qui repose sur une pratique de collecte d'information apparentée au « crowdsourcing ». Il s'agit en effet de collecter des données par le biais d'un web-service dont l'accès est donné à un groupe de personnes. Dans ce cas, ce groupe de personnes est restreint, de manière à s'assurer de la validité des données transmises, mais suffisamment large toutefois pour limiter la tâche de chaque personne à un bâtiment ou à un service. Ce type de collecte d'information faisant intervenir des personnes ressources est appelé à s'étendre de plus en plus et permet de pallier aux difficultés que représentent la collecte d'information par enquêtes de terrain (déplacements, ampleur de la tâche,...). En Wallonie, la mise en place d'un tel inventaire pourrait suivre une démarche identique, avec la désignation de personnes ressources au sein des différents départements pour établir un relevé des biens détenus par celui-ci et de certaines caractéristiques liées à ces biens.

4.6 DONNEES PATRIMONIALES ISSUES DU SPF FINANCES

Dans plusieurs outils développés dans les régions voisines, les données du cadastre fédéral constituent un apport d'information important. C'est notamment le cas au niveau du CTBD, de la Banque foncière flamande et de l'inventaire des biens appartenant aux pouvoirs publics flamands. Les données du cadastre ont également été utilisées dans le développement d'Urbis et du GRB.

L'examen de ces données par les gestionnaires de ces outils a permis de dégager certaines limites de celles-ci. Il semble important de rappeler ces retours d'expériences pour les usages potentiels que la Wallonie compterait faire des données cadastrales, par exemple pour développer l'observation foncière. En effet, suite à la mise en place de la SCIP, l'accès aux données cadastrales devrait être fortement facilité.

Les réserves à faire par rapport aux données cadastrales dépendent avant tout de l'usage qu'on souhaite en faire. Le cadastre est à l'origine prévu pour répondre aux besoins de fiscalité de l'Etat fédéral et, par conséquent, il ne cherche pas à dresser un inventaire exhaustif et actualisé en permanence des caractéristiques liées aux parcelles ou au bâti. Ainsi, le cadastre n'intègre par exemple pas de données relatives aux valeurs de transactions des biens immobiliers. Seul le revenu cadastral peut donner une idée de la valeur de ces biens, avec les limites que l'on connaît par rapport au fait que ce revenu cadastral n'a pas été revu depuis un certain temps pour un grand nombre de bâtiments. Pour connaître les valeurs de transaction des biens immobiliers, il est préférable d'avoir recours aux données des conservations d'hypothèque. Ces données font partie des données fédérales de sources authentiques qui seront disponibles par le biais de la SCIP, sous l'intitulé « Prix de vente » (voir chapitre 1, point 4).

Par ailleurs, le cadastre ne représente que le bâti existant sur le plan fiscal. Il ne représente pas certains baraquements informels et ne renseigne pas les bâtiments qui ne sont pas en ordre du point de vue notarial. C'est par exemple le cas de certains bâtiments dont les travaux de construction ne sont pas terminés. En outre, il existe un certain temps de latence entre la mise à jour des données relatives aux permis d'urbanisme et la mise à jour du cadastre. Ce dernier ne renseigne par ailleurs que la date des dernières modifications apportées au bâti. Il ne donne pas d'informations relatives aux permis en cours.

Enfin, il semblerait que le champ relatif à la « Nature cadastrale » soit assez imprécis. D'une part, au niveau des immeubles mixtes, il ne renseigne que les activités exercées au rez-de-chaussée. Il ne permet par conséquent pas d'avoir un aperçu de l'utilisation réelle du bâtiment. D'autre part, certaines catégories renseignées dans ce champ sont assez larges (p. ex. la catégorie « bâtiments spéciaux »). En revanche, d'autres informations de la matrice cadastrale pourraient s'avérer plus précises pour caractériser les activités présentes sur le territoire. Pour s'en assurer, il faudrait disposer de l'entièreté de la matrice cadastrale afin d'analyser cette source d'information de manière plus approfondie. Sur base de nos informations, le cadastre demeure toutefois insuffisant pour répondre à certains besoins tels que les estimations de valeurs de marché immobilier ou la gestion du patrimoine immobilier public.

Un des principaux intérêts du cadastre consiste en l'identification des propriétaires, par exemple pour analyser les changements de propriétaires ou pour identifier les propriétaires concernés par le droit de préemption ou encore pour identifier le patrimoine immobilier d'un même propriétaire. Cet intérêt est cependant limité par les réglementations relatives à la vie privée.

Les analyses démontrent, à de multiples reprises, le rôle étroit qu'il peut exister entre la documentation patrimoniale et la problématique de la fiscalité. En effet, le transfert à la région de la compétence en matière de droits de préemption et d'enregistrement ne pourra se faire qu'en possession des données patrimoniales appropriées. Nous avons globalement observé une administration flamande mieux préparée à ce transfert de compétence. A cette fin, elle a déjà eu l'occasion d'expérimenter l'exploitation des données patrimoniales. Dès lors, la Région wallonne à tout intérêt à acquérir les données patrimoniales le plus tôt possible pour développer sa propre expertise en la matière.

Tableau 11 : Les principales caractéristiques des outils d'information et d'observation foncière à Bruxelles (fond bleu) et en Flandre (fond jaune)

	Finalité	Date de création	Gestionnaire	Données de base	Méthode de collecte	Utilisation dans le cadre des politiques foncières
Inventimmo	Plateforme électronique du marché de l'immobilier professionnel	1984	Citydev	Adresse, surface, fonction, nombre de niveau, zonage PRAS, le prix d'annonce (de vente ou de location), coordonnées du propriétaire ou de l'agence immobilière et du notaire, photographie du bâtiment, vue aérienne du parcellaire et bâti environnant Concernant le parc foncier et immobilier de Citydev, d'opérateurs immobiliers privés partenaires et de propriétaires particuliers	Collecte participative Enquête terrain	Identifie les disponibilités foncières et immobilières professionnelles Identifie la vacance immobilière (présente sur le marché)
Observatoire de l'immobilier de bureau	Analyse des dynamiques du parc immobilier de bureau	1997	DEP (BDU)	Adresse, Capakey, surface, situation (à vendre, à louer, en activité), type d'activité, permis (autorisés, commencés, refusés, annulés)	Permis d'urbanisme Enquêtes terrains Données inventimmo	Intégration des constats sur l'immobilier de bureau dans les diagnostics (aide à la décision stratégique) Permet de fixer des objectifs précis en matière de surface de bureau par zones (aide à la décision stratégique) Fournit les informations nécessaires pour refuser ou accepter des projets d'implantation d'entreprises ou de construction de bureau

Observatoire des activités productives	Analyse de l'évolution de l'immobilier de type usine, entrepôt, (locaux professionnels hors bureaux et surfaces commerciales-	1997	DEP (BDU)	Adresse, Capakey, surface, situation (à vendre, à louer, en activité), type d'activité, permis (autorisés, commencés, refusés, annulés).	Permis d'urbanisme Enquêtes terrains	Intégration des constats sur l'immobilier professionnel hors bureaux et surfaces commerciales dans les diagnostics (aide à la décision stratégique)
Observatoire des permis de logement	Contribuer pour la fonction résidentielle, au suivi de la mise en œuvre des outils de planification en vigueur		DEP (BDU)	permis (autorisés, commencés, refusés, annulés)	Permis d'urbanisme	Analyser le phénomène de reconstruction de la ville sur la ville Mesurer l'activité immobilière (volume) Permet la traçabilité d'une parcelle Rend compte du développement en cours et à venir dans l'environnement d'une parcelle Participe au calcul du potentiel de production de logement
Observatoire régional de l'habitat (dont observatoire des loyers)	Appréhender les évolutions de la problématique de l'habitat en Région de Bruxelles-Capitale	2004	SLRB	Pour le locatif : montant du loyer, type et taille du logement, niveau de confort, état du logement, niveau de performance énergétique, caractéristiques sociodémographiques du locataire, sa stabilité dans le logement, ses intentions de mobilité.	Enquêtes terrains	Publication d'études annuelles des marchés résidentiels acquisitif et locatif

Le monitoring des quartiers	Assurer le suivi des quartiers bruxellois sur base d'indicateurs multithématiques	2005	IBSA	Indicateurs sur la population, le marché du travail, le logement, les revenus, le bâti et les équipements, la mobilité, la santé, l'environnement, enseignement, etc.	Collecte multiacteurs	Fournit de l'information pour les diagnostics sectoriels et territoriaux
Cadastre des Terrains et Bâtiments Disponibles	Outil informatique d'identification de gisements fonciers/ Avoir une meilleur connaissance du foncier mobilisable	2014	BDU/ ADT	Adresse, Capakey, surface terrain, surface bâtie, type (terrain à bâtir, atelier, dépôt, bureau, logement), situation (vacant, en activité), année de construction, état général du bâtiment, existence de parkings, propriétaire, situation actuelle, nature cadastrale, affectation au PRAS, proximité de zones environnementales, inclusion dans un périmètre stratégique	Données inventimmo PRAS démographique Cadastre fédéral Enquêtes terrain Entretiens partenaires	Identifie les terrains disponibles dans le cadre de projets
Inventaire des biens appartenant aux pouvoirs publics flamands	Avoir une connaissance la plus fine et la plus complète possible du patrimoine immobilier des pouvoirs publics	2014	Agence pour la gestion des installations	Adresse, capakey, surface terrain, surface bâtie, gestionnaire des bâtiments, nombre d'étages des bâtiments, nombre de pièces, fonction des bâtiments ou des pièces, personnes travaillant dans les bâtiments, consommation énergétique des bâtiments, consommation d'eau, nombre de place de parking...	Cadastre fédéral Collecte partenariale	Informers sur les ressources foncières des pouvoirs publics flamands Identification de terrains stratégiques pour le développement Vente de terrain en vue de générer de la trésorerie

GeoDynamX	Outil informatique de visualisation de l'occupation du sol et de modélisation de l'évolution de celle-ci	2010	RV AGIV	Données géoréférencées relatives à l'utilisation des terres (agriculture, sylviculture, urbanisation...), aux périmètres d'aménagement et de protection (Natura 2000...)	Télédétection Données sources authentiques	Observation relative à l'occupation du sol Modélisation de scénarios optimaux pour la modification du plan de secteur
Registres communaux relatifs à l'usage des biens immobiliers	Avoir une connaissance des terrains non bâtis et des immeubles inoccupés	2010	Communes	Adresse, capa key, propriétaires/type de propriétaire (public ou privé), superficie non bâtie	Permis d'urbanisme Enquête de terrain	Outil de monitoring des politiques foncières (p. ex. superviser l'activation de 25% de biens sociaux par les communes) Percevoir des taxes sur les biens inoccupés Connaître le potentiel de construction ou de logement, en particulier pour les propriétés publiques

Chapitre V : ANALYSE DETAILLEE DES DONNEES GEOGRAPHIQUES RELATIVES AUX REFERENTIELS SPATIAUX

1. CONTEXTE

Comme nous l'avons relevé dans les chapitres précédents, le système d'information foncière vise à jouer le rôle d'un véritable outil d'aide à la réflexion et à l'élaboration de politiques territoriales.

Ces politiques peuvent être tant globales que locales mais, quoiqu'il en soit, elles doivent pouvoir induire des actions foncières précises et ciblées dans l'espace. Pour cela, il est indispensable que la base de données foncières faisant partie d'un tel observatoire soit reliée à un référentiel spatial.

En Belgique, l'AGDP prend en charge l'information patrimoniale. Cette information est principalement contenue dans un SIG appelé CADGIS avec sa matrice (la matrice cadastrale) et son référentiel spatial (le parcellaire cadastral). Le parcellaire cadastral pourrait jouer le rôle de référentiel spatial de l'observatoire foncier wallon. Il présente cependant des limites au niveau de sa précision géométrique. Actuellement, il ne permet pas d'agir précisément sur le terrain. Plusieurs exemples illustrent les conséquences de cette problématique :

- le plan de secteur devrait être révisé, mais pour le faire correctement, il faudrait le réviser à l'échelle de la parcelle correctement géoréférencée,
- malgré les besoins exprimés par certaines communes, il est inconcevable de mettre en place un plan communal d'aménagement à l'échelle de la parcelle en Wallonie,
- beaucoup de temps est perdu sur le terrain pour l'interprétation du parcellaire cadastral par rapport au plan de secteur à cause des erreurs de positionnement des limites des parcelles,
- malgré l'existence de modèles numériques de terrain précis (jusqu'au mètre près), lors de l'évaluation de la valeur d'une parcelle, il est toujours impossible de définir précisément la pente de cette parcelle en raison du manque d'interopérabilité des données.

En plus de l'intérêt pour la Région wallonne de disposer d'un observatoire foncier intégrant un SIG comportant un référentiel spatial précis géométriquement, deux arguments majeurs poussent la Wallonie à se doter d'un parcellaire cadastral amélioré. Premièrement, dans le cadre du projet de mise en œuvre du géoréférentiel wallon, il existe une grande volonté d'améliorer l'interopérabilité des données géographiques publiques au sein de l'administration wallonne et des utilisateurs de ces données. La précision géométrique actuelle du parcellaire cadastral ne permet pas sa superposition correcte avec les autres géodonnées. Deuxièmement, une forme de régionalisation du cadastre s'installe à l'administration fédérale : la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale disposeront bientôt d'un parcellaire cadastral géométriquement correct et l'ensemble des Régions seront prochainement responsables individuellement de la mise à jour de la couche bâti. De son côté, La Flandre met déjà des moyens en œuvre pour parvenir à prélever elle-même le précompte immobilier.

Dans cette évolution vers un parcellaire cadastral amélioré, les Régions flamande et bruxelloise sont en avance sur la Région wallonne. Dans le but de proposer un moyen de s'équiper d'un référentiel spatial foncier précis, la première démarche a été d'étudier ce qui avait déjà été réalisé en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale. Après avoir récolté ces informations, les données disponibles à la Région wallonne ont été analysées.

Du point de vue méthodologique, les résultats de l'analyse des géodonnées ont été obtenus sur base de manipulations des données à l'aide du programme ArcGIS, d'informations en ligne sur le Géoportail de la Wallonie et sur base des rencontres avec les personnes suivantes:

D. VAN NUFFELEN	Banque Carrefour d'échange de données
J.-CL. JASSELETTE	SPW – SG – Département géométrie
J.-C. SAINTE	DGO4
L. DE KOCK	AGIV – Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen
H. VAN HEMELRYCK	AGIV – Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen
CL. HANNECART	CIRB – Centre Informatique de la Région de Bruxelles-Capitale
M. VAN ACKER	SPF Finances
S. LEJEUNE	Administration générale de la documentation patrimoniale
T. ENGELS	Eurosens-Walphot
C. BALTUS	DGO3

2. LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION BRUXELLOISE

2.1 HISTOIRE

En 1985, naissent les premières réflexions portées sur une cartographie numérique continue du plan parcellaire foncier. La première édition de cette cartographie est apparue en 1992, c'était la première version d'URBIS. Initialement, l'objectif était de pouvoir localiser des biens pouvant bénéficier de subvention à savoir les zones dites à protéger ou à rénover.

Une convention a été signée entre l'administration du Cadastre et la Région Bruxelloise pour que la région obtienne l'ensemble des feuilles de parcellaire cadastrales papier, ainsi qu'un fond de plan topographique papier pour géoréférencer les près de 520 planches papiers.

Une intercommunale a piloté le projet techniquement mais le financement provenait de la Région Bruxelloise (administration de l'aménagement du territoire). Ils se sont limités, faute de budget, à numériser la parcelle cadastrale uniquement et pas le bâti. Ils ont également complété la portion cadastralisée de la région en ajoutant des tronçons de rue et des carrefours (sous forme de polygones et filaires). Ce qui leur a permis de faire le lien entre la dénomination de la voie publique, la codification de la voie publique (provenant du registre national), les adresses (provenant du registre national) et la cartographie du parcellaire foncier.

Parallèlement à cela, le cadastre continue à gérer le parcellaire bruxellois sous format papier. Au CIRB¹, une mise à jour annuelle de la cartographie est opérée sauf pour le parcellaire foncier. Cette cartographie a été utilisée puisque d'une part certaines administrations exprimaient le besoin de travailler avec un format numérique et d'autre part puisque la Région poussait dans ce sens.

¹ Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise.

Étant donné que l'objectif d'URBIS était de créer une cartographie transversale reliant plusieurs thématiques, diverses administrations ont été conviées à greffer leur carte thématique au fond de plan URBIS. Dès le début, l'idée est que chaque administration reste responsable et maîtrise son domaine mais s'arrange pour opérer une compatibilité cartographique avec URBIS et donc avec les autres administrations. Et d'un autre côté, les impétrants ont commencé à utiliser le fond de plan numérique pour gérer le réseau d'utilités publiques (égouttage, gaz, électricité, évacuation des déchets ...).

Petit à petit, la pauvreté de la précision du fond de plan URBIS ajoutée à l'absence de bâtiments a gêné les utilisateurs. En 1995, la volonté de créer un fond de plan topographique numérique pour pouvoir géoréférencer plus précisément dans URBIS s'est faite ressentir. Ce projet est cofinancé par la Région bruxelloise et les sociétés d'utilités publiques. Le fond de plan a été constitué par photogrammétrie sur base de prises de vue aériennes. Le premier vol fut réalisé en avril 1996 suivi du deuxième vol en 1999 permettant d'assurer une mise à jour. En 1999, le contexte économique du projet commence à changer : des sociétés d'utilités publiques deviennent privées. En copropriétaires, les sociétés privées ont voulu rentabiliser la cartographie ce qui a posé un frein à la distribution de la carte qui n'a été distribuées finalement que dans le cercle restreint des copropriétaires (les sociétés d'utilités publique et les administrations).

La carte topographique de la Région Bruxelloise s'est finie autour de 2000. Il a donc fallu plus de 3 ans pour obtenir une couverture complète de la Région basée sur des images de 1996 et 1999. Parallèlement, il existe toujours l'ancienne cartographie datant de 1992 mise à jour jusque 1996 sauf pour la partie parcellaire foncier qui n'avait jamais été mise à jour.

En 2000, le CIRB lance la mise à jour du nouveau fond de plan topographique qui va prendre entre 2 et 3 ans.

En 2002, la Région de Bruxelles-Capitale parvient à obtenir un financement public pour numériser le dernier parcellaire cadastral et le porter sur leur nouveau fond de plan topographique URBIS qui contient le bâti. Un accord a été signé avec l'AGDP pour obtenir les planches cadastrales scannées. Une équipe de 5 personnes a travaillé entre 2002 et 2005 sur ce projet. La matrice cadastrale a été utilisée pour faire des contrôles de numéros cadastraux et des contrôles de superficie. Une fois le portage des données terminé, l'idée était de rendre le produit fini à l'administration du cadastre, qui valide le produit et qui s'occupe de la mise à jour annuelle. La première version du parcellaire cadastral numérique officiel est sortie en 2006-2007.

Dès lors, un accord de collaboration a été signé entre le CIRB et l'AGDP pour assurer des échanges. Chaque année, le CIRB a reçu les données cadastrales fixées sur le plan topographique et les a distribuées aux administrations et aux entités agréées. Mais au fur et à mesure, le Cadastre a mis à jour son parcellaire sans tenir compte des mises à jour d'URBIS. URBIS a continué de se mettre à jour indépendamment du parcellaire cadastral. Depuis 2007, le CIRB a continué à opérer des relevés topographiques avec les moyens du bord. Ils n'ont pas pu faire une mise à jour chaque année sur la totalité de la Région bruxelloise mais en tout cas sur les zones les plus importantes. Progressivement, les deux fonds de plans se sont éloignés et ont divergé de plus en plus. Le Cadastre s'est remis à jour avec des informations provenant des géomètres, des notaires, des architectes ou encore des urbanistes. Tandis que des photogrammétries de mise à jour ont eu lieu à Bruxelles en 2004, 2009-2010 et en 2012. Une raison de divergence importante provient du décalage existant souvent entre le permis de bâtir (utilisé pour la couche bâti au Cadastre) et la construction sur le terrain relevée par photogrammétrie.

En 2012, la mise à jour fut limitée car le CIRB s'est surtout concentré sur la première version de la modélisation 3D du bâti. Cette modélisation s'est basée sur un modèle numérique de terrain mis au point par la technologie LIDAR².

2.2 SITUATION ACTUELLE

Depuis 2014, le CIRB est dans un cycle de mise à jour annuelle d'URBIS. Ils font des vols annuels avec mises à jour photogrammétriques du bâti 2D et 3D. Ces mises à jour photogrammétriques sont complétées par des relevés topographiques centrés sur la voirie (le CIRB sous-traite la photogrammétrie et se contente d'intégrer les données).

Malheureusement, la représentation du bâti d'URBIS n'est plus interoperable avec le parcellaire du parcellaire cadastral. Le CIRB ne peut pas abandonner sa représentation du bâti car ils tiennent à maintenir une modélisation 3D.

2.3 PERSPECTIVES

Un projet de re-collaboration entre le CIRB et l'AGDP est envisagé en ce moment dans le but de rétablir la situation. Des changements importants ayant eu lieu à l'AGDP, comme le changement d'administrateur général, il faut relancer le débat et la réflexion pour trouver un partage adéquat du travail et des ressources.

Pour l'instant, ce que l'AGDP attend des régions, c'est une mise à jour annuelle du bâti interoperable avec le plan parcellaire qui serait livré et mis à jour par le fédéral.

Actuellement, de nombreux bâtiments sont coupés par les limites des parcelles cadastrales. Au CIRB, ils veulent mettre en place une intégration semi-automatique des points de bâtiments posant problème et qui sont compris dans une certaine tolérance. Pour les autres points, ils vont certainement devoir passer par une opération manuelle de correction. Ils aimeraient opérer ce réajustement en une à deux années. Ils se rendent compte qu'il vaut mieux une situation qui n'est précise qu'à 20-50 cm mais qui ne posent pas de souci de concordance.

Un autre projet en cours de réflexion au CIRB s'intéresse à la codification du bâtiment. Le CIRB aimerait que le bâti ne se limite pas à une représentation mais qu'il soit également codifié.

² LIDAR, ou *Light detection and ranging*, est une technologie de mesure à distance basée sur l'analyse des propriétés d'un faisceau de lumière renvoyé vers son émetteur.

3. LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION FLAMANDE

3.1 HISTOIRE

En 2002, l'AGIV (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen) a entamé les premiers projets pilotes de cartographie d'un référentiel à grande échelle : le GRB (het Grootchalig Referentiebestand). Le GRB joue le rôle de fond de plan topographique pour la Flandre. Il s'agit d'un géoréférentiel sur lequel tous les utilisateurs peuvent venir greffer leurs données. Ce géoréférentiel ne contient que des objets géographiques bien discernables et définissables provenant de bases de données de références conventionnellement acceptées: les bâtiments, les parcelles, les routes et leurs équipements, les cours d'eau, les chemins de fer... Ces objets ont été détaillés et mesurés avec précision de sorte que les données soient utilisables avec une représentation à grande échelle comprise entre 1/250 et 1/5000. Dans un premier temps, les éléments figurant dans le GRB ont été obtenus par des relevés topographiques sur le terrain (l'AGIV a eu accès entre autre aux relevés de sociétés d'intérêt public comme landis). Par la suite, l'AGIV a utilisé des photos aériennes (d'une précision de 5 à 10 cm) pour référencer ce qui n'était pas cartographiable de la rue. Un système de contrôle de la qualité des mesures a été appliqué par des géomètres sur le terrain pour 5 à 10% des objets géoréférencés. À chaque élément est attribué un code de précision géométrique. Par exemple, pour la couche bâti, les murs peuvent être caractérisés par des codes de précision différents en fonction de la méthode de cartographie (le relevé topographique sur le terrain est généralement plus précis que le géoréférencement par photogrammétrie).

Le projet a duré près de 10 ans et provient d'un cofinancement entre le gouvernement (50% du budget) et des compagnies comme landis, Electrabel et Telenet. Depuis 2013, le GRB couvre l'ensemble de la Région flamande. Depuis lors, la mise à jour se fait par des géomètres qui doivent respecter diverses spécifications imposées par l'AGIV. Du point de vue réglementaire, un décret définit la mise en forme, l'accès et la gestion du GRB.

Rapidement, l'AGIV s'est rendue compte que la représentation du bâti obtenue par photogrammétrie ne se superposait pas correctement au plan parcellaire cadastral. À la fin de l'année 2011, un projet test de 9 mois fut lancé avec deux partenaires privés dans le but de trouver une solution à ce problème d'incompatibilité. Durant ce projet, une méthode de réinterprétation du parcellaire foncier a été conçue (*cf. partie 3.2. Vectorisation de l'information cadastrale*). Le but étant d'améliorer géométriquement la précision du parcellaire cadastral sur base des points de repères précisément géoréférencés dans le GRB. Leur méthodologie s'est basée sur celle mise en place pour le projet URBIS de la Région de Bruxelles-Capitale. Il faut cependant noter que cette méthode a dû être adaptée à des situations très rurales, non présentes dans le cas de la région bruxelloise. L'AGIV a pu reprendre presque tel quel 25% des plans cadastraux dont la précision géométrique était déjà correcte. En 2014, la méthode de réinterprétation a été mise en œuvre sur la première commune.

3.2 VECTORISATION DE L'INFORMATION CADASTRALE³

3.2.1 Introduction

La méthode de réinterprétation du parcellaire foncier est destinée à améliorer géométriquement le parcellaire cadastral dont les origines remontent à la période 1807-1843. Les parcelles sont reconstruites et repositionnées sur base d'un référentiel à grande échelle : le GRB (Figure 24).

³ Informations provenant du document *Vectorisatie van kadastrale informatie* (De Kock, 2011).



Figure 24 : Reconstruction et repositionnement de parcelles foncières (situation avant manipulation à gauche, situation après à droite).

Cette méthode a été mise en place lorsque la version vectorielle du parcellaire cadastral n'était pas encore disponible à l'échelle régionale.

3.2.2 Principes

La réinterprétation du parcellaire cadastral est une idée initialement lancée par le CIRB (Centre d'informatique pour la Région Bruxelloise) dans le cadre de son projet URBIS 2 adaptée par la suite à la Flandre.

La méthode est basée sur la genèse du parcellaire cadastral. Lors de la création des planches cadastrales primitives, des blocs de parcelles contiguës, appelés les îlots cadastraux, ont été cartographiés. Les parcelles cadastrales individuelles y ont ensuite été incorporées. Ces planches cadastrales primitives étaient mises à jour régulièrement. Les lotissements ou les divisions de parcelles ont été intégrés séparément dans les plans parcellaires existants. Il est important de noter que les parcelles primitives ont souvent été divisées en différentes parcelles dont les limites étaient parallèles. Dans le cas échéant, ce parallélisme a été reporté dans le parcellaire cadastral. De plus, historiquement, lors de l'intégration de parcelles individuelles dans les planches, le respect de la forme de la parcelle a prévalu sur les mesures absolues de la parcelle.

La méthode de réinterprétation du plan parcellaire conserve ce procédé en tenant compte des principes suivants :

- le travail est effectué du plus grand au plus petit : les îlots cadastraux sont cartographiés en premier lieu, puis, les limites primitives historiques des parcelles sont reconstituées et finalement les autres parcelles individuelles sont ajoutées ;
- les limites entre les parcelles et le secteur public sont maintenues. Ce qui implique que dans de nombreux cas, les îlots cadastraux sont limités par la voie publique ;
- la forme des parcelles est conservée dans le parcellaire cadastral au maximum. La priorité est mise sur la correction de la localisation des limites des parcelles.

3.2.3 Définitions et notions

3.2.3.1 Le parcellaire cadastral

Le plan parcellaire cadastral est un document qui donne une représentation (topographique) des biens immobiliers (les parcelles cadastrales), de leurs limites et des bâtiments qui s'y trouvent. Chaque parcelle cadastrale est numérotée par section sur le plan.

Ce plan est mis à jour chaque année et décrit l'état du parcellaire foncier le 1^{er} janvier.

Le plan parcellaire cadastral tenait en plusieurs planches cadastrales. Certaines de ces planches ont été remesurées ces dernières décennies avec des méthodes améliorées, plus précises. Une distinction a été faite entre :

- les plans non remesurés qui sont appelés les « anciens plans », moins précis ;
- les plans remesurés analogiques qui ont été redessinés et ensuite inscrits de façon analogique dans un plan. Ces plans sont nettement plus précis que les anciens plans ;
- les plans remesurés digitaux qui ont été redessinés et dont les données sont enregistrées numériquement dans un plan. Ces plans sont les plus exacts.

Ces plans ont été distribués par l'AGDP sous le nom de CADMAP. Le CADMAP version 1.1.2006 était une première version vectorielle numérique du plan parcellaire cadastral. A cette occasion, les anciens plans parcellaires analogiques ont été vectorisés et géoréférencés. La forme des planches, des îlots cadastraux et des parcelles individuelles provenant des plans analogique a été conservée. Dans cette version du CADMAP, les différents plans analogiques ne se connectent pas parfaitement : les parcelles voisines situées aux bords de ces plans se superposent ou bien sont séparées par des espaces inexistantes sur le terrain.

Pour le CADMAP 1.1.2007, pour les plans non remesurés, la localisation des îlots cadastraux a été améliorée sur base d'orthophotoplans. Cette correction a été opérée à l'aide de « *rubber sheeting*⁴ », ce qui a eu pour effet secondaire de modifier la forme de certaines parcelles.

L'AGDP prévoit une amélioration locale continue de la qualité du CADMAP. Pour cela, on compte sur les feedbacks des utilisateurs et sur la cartographie à grande échelle des partenaires de l'AGDP (géomètres, services d'utilité publique...).

Le parcellaire cadastral donne une représentation graphique des parcelles et bâtiments, avec les numéros de parcelles. Antérieurement les plans parcellaires étaient uniquement disponibles sous forme analogique, sur film avec impression sur papier. Leur numérisation a eu lieu dans le cadre de la préparation du projet CADMAP.

Le plan vectoriel comprend notamment des éléments graphiques (lignes, courbes, points, surfaces) et des attributs textes (Figure 25). Tous les éléments qui figurent au plan numérique sont des objets qui sont définis dans un catalogue. Ainsi, chaque limite parcellaire et chaque construction ou bâtiment sont placés dans des couches propres à leur type.

⁴ Procédure permettant d'ajuster les coordonnées de tous les points d'un jeu de données pour permettre une correspondance plus précise entre certains points dont les coordonnées sont connues précisément et quelques points du jeu de données. Le *Rubber sheeting* préserve les connexions entre les points et les objets grâce à des étirements, rétrécissements ou la réorientation des lignes qui les connectent.

Depuis la numérisation initiale, le parcellaire cadastral numérique est géré et mis à jour, au fur et à mesure, des mutations et des grandes modifications par le système CADMAP. Il n'autorise pas encore l'organisation de renseignements sur la propriété immobilière - la matrice - localisés dans l'espace au moyen du plan. C'est un des rôles du futur SIG cadastral que de permettre de lier instantanément les données de la matrice avec celles du parcellaire cadastral sur la base d'un identifiant unique.

Concrètement, le plan vectoriel d'une feuille de parcellaire cadastral est constitué d'un ensemble de Shapefiles et de fichiers XML. Ils sont organisés dans une hiérarchie de répertoires, le tout compressé en un fichier ZIP et stocké comme des entrées individuelles.

Le fichier XML contient les métadonnées de la feuille du parcellaire cadastral et est donc essentiel pour la circulation des fichiers plans. Ce fichier reprend, entre autres, l'identification de la feuille et sa version (M, V, ...), la liste des parcelles, les dates de création et de modification ainsi que le nom de l'agent mutateur. Chaque mutation est identifiée en fin de fichier avec les informations associées.

Une seule feuille du parcellaire cadastral peut faire l'objet de plusieurs mutations réalisées chacune au sein d'un croquis. Chaque croquis présente sa propre collection de Shapefiles. Chaque croquis fait l'objet d'une mise en page. Chaque mise en page est enregistrée dans 2 fichiers. Le premier est un PDF issu de l'exportation d'une mise en page cartographique contenant plusieurs blocs de données présentant les situations avant et après mutation, ainsi que les points issus du plan de géomètre et un agrandissement éventuels. Le second est un fichier XML contenant tous les paramètres de la mise en page.



Figure 25 : Extrait du parcellaire cadastral et de sa légende.

3.2.3.2 La parcelle cadastrale

Dans la documentation de l'AGDP :

« Par parcelle cadastrale, on entend une plus ou moins grande partie du territoire située dans le même village ou la même ville, caractérisée par la même nature ou le même type de constructions et appartenant à une même personne ... »

3.2.3.3 La parcelle administrative

La parcelle administrative est une représentation graphique de la présumée localisation de la parcelle cadastrale. Les limites de la parcelle administrative ont été construites sur base de l'interprétation du parcellaire cadastral grâce à un référentiel à grande échelle (GRB, orthophotoplans...).

Une parcelle administrative possède les propriétés suivantes :

- une forme (morphologie), décrite par les aspects suivants :
 - le nombre de sommets qui définissent sa forme ;
 - les angles intérieurs entre les segments du périmètre ;
 - les longueurs des segments du périmètre.
- une localisation décrite dans le système de référence belge *Lambert belge 72*
- des données attributaires :
 - un identifiant unique ;
 - le code d'une parcelle cadastrale.

3.2.3.4 La parcelle d'exploitation

Une parcelle d'exploitation est une parcelle dont les limites sont visibles sur le terrain sur base d'une utilisation du terrain cohérente sur la parcelle. Les limites de la parcelle d'exploitation ne correspondent pas forcément avec celles de la parcelle cadastrale (Figure 26).



Figure 26 : Exemples de parcelles d'exploitation.

3.2.3.5 Le référentiel à grande échelle

Le référentiel à grande échelle (GRB : Grootchalig Referentie Bestand) est une initiative de la cellule GIS - Vlaanderen ayant pour but de mettre en place une cartographie à grande échelle couvrant l'ensemble de la Région flamande. Cette base de données géographiques contient des données (localisation, forme, attributs) sur :

- diverses entités (parcelles, le réseau ferroviaire, le réseau fluvial...)
- les constructions (bâtiments, dépendances, œuvre d'art...)
- des éléments répartis le long du réseau routier
- des repères topographiques

3.2.3.6 Les ilots cadastraux

Un ilot cadastral est un regroupement logique de parcelles, entièrement délimité par : des zones appartenant à l'espace public (majoritairement les routes et les cours d'eau), des espaces naturels ou des limites administratives communales (Figure 27). Dans les villes, les ilots correspondent à des pâtés de maisons, tandis que dans les zones rurales, ils contiennent principalement des terres agricoles.



Figure 27 : Exemples d'ilots cadastraux.

3.2.3.7 Similitudes

Une parcelle administrative et une parcelle cadastrale ont la même forme si elles ont le même nombre de sommets et si les angles entre les segments et les longueurs des segments du périmètre sont semblables (Figure 28). Les similitudes entre parcelles cadastrales et parcelles administratives sont étudiées en tenant compte de tolérances différentes selon que les parcelles se trouvent sur un plan remesuré ou non.

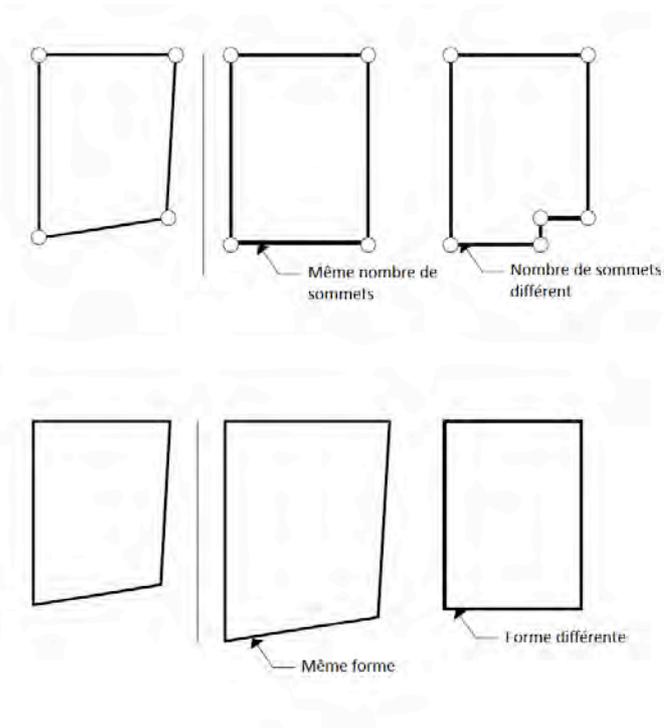


Figure 28 : Différences et similitudes possibles entre une parcelle cadastrale et une parcelle administrative.

a) La tolérance pour les sommets intérieurs

Une distinction a été faite entre les plans parcellaires remesurés et non remesurés.

- Pour les plans remesurés : l'écart angulaire entre deux segments d'une parcelle dans le parcellaire cadastral et dans le nouveau plan « réinterprété » ne peut pas dépasser 3° ;
- Pour les plans non-remesurés : l'écart angulaire entre deux segments d'une parcelle dans le parcellaire cadastral et dans le nouveau plan « réinterprété » ne peut pas dépasser 10° (Figure 29).

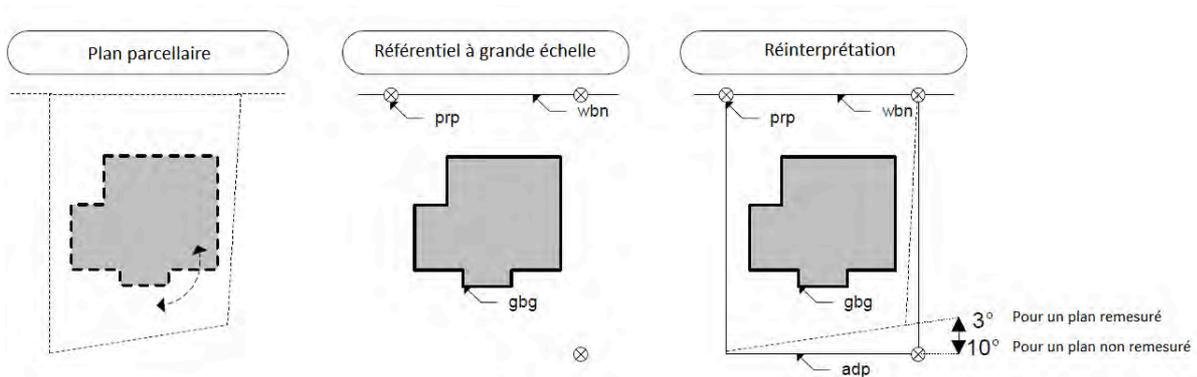


Figure 29 : Écart angulaire autorisé entre le segment d'une parcelle cadastrale et le même segment pour la parcelle administrative équivalente.

b) La tolérance pour les limites des parcelles

Une distinction a été faite entre les plans parcellaire remesurés et non remesurés.

- Pour les plans remesurés : la différence de longueur entre la limite d'une parcelle dans le parcellaire cadastral remesuré et dans le nouveau plan réinterprété ne peut dépasser 3 mètres;
- Pour les plans non-remesurés : la différence de longueur entre la limite d'une parcelle dans le parcellaire cadastral non-remesuré et dans le nouveau plan réinterprété ne peut dépasser 10 mètres (Figure 30).

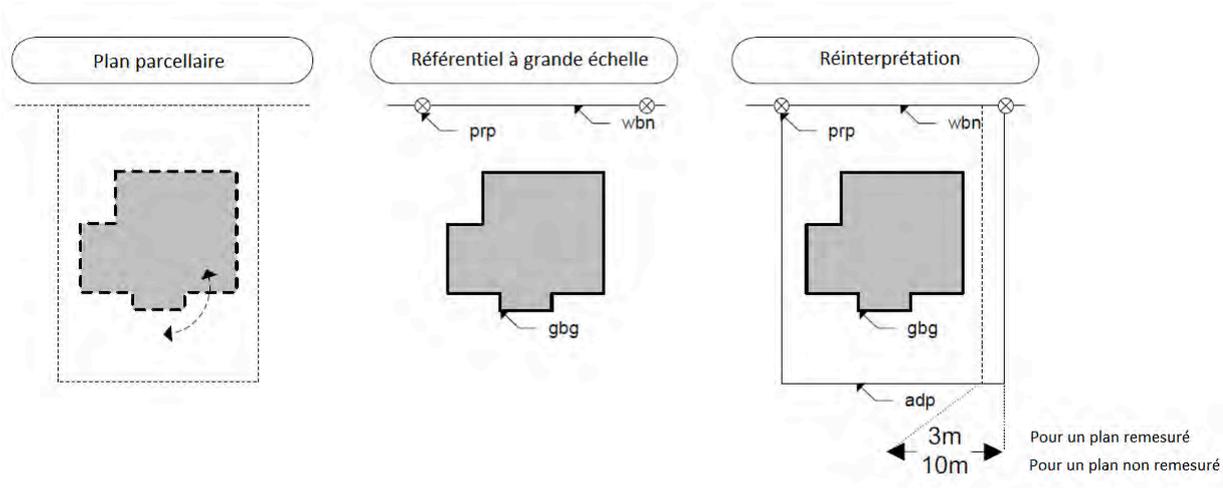


Figure 30 : Écart de longueur autorisé entre le segment d'une parcelle cadastrale et le même segment pour la parcelle administrative équivalente.

3.2.3.8 Les zones rurales et urbaines

La différence entre les zones rurales et urbaines est faite en utilisant Corine Land Cover.

3.2.4 Matériel de base

Pour appliquer la méthode de réinterprétation du plan parcellaire, 3 sources d'informations sont nécessaires :

- le plan parcellaire cadastral ;
- un référentiel à grande échelle ;
- des orthophotoplans à grande échelle également.

Eventuellement, d'autres sources d'informations, qui décrivent la situation sur le terrain, peuvent également être utilisées. Ces sources alternatives peuvent être de nature très différente et ne sont donc pas décrites.

3.2.4.1 Le plan parcellaire cadastral

Les plans parcellaires cadastraux forment la base pour la création des parcelles administratives (notées *adp* sur les illustrations pour *administratieve percelen*). Les parcelles foncières se trouvent dans la couche « parcelles cadastrales » qui doivent être reconstruite sur base d'un référentiel à grande échelle. En outre, d'autres couches de CADMAP peuvent être importantes. En particulier la couche « bâtiments cadastraux », les polygones de type « eau » ainsi que les polygones de type « servitudes ». Ces informations peuvent aider à retrouver des points/lignes de repères dans les fichiers de base du référentiel à grande échelle utilisé ou des photos aériennes. Par exemple, un élément identifié servitude dans le CADMAP peut être reconnu sur les photos aériennes comme un sentier ou un chemin de terre.

3.2.4.2 Les bases de données à grande échelle

a) Généralités

Les bases de données à grande échelle sont des fichiers contenant des données basées sur une cartographie détaillée. Toutes les bases de données à grande échelle ne sont pas de bons fichiers source, et certaines sont meilleures que d'autres. Afin de mener à bien la réinterprétation, ces bases de données sont sélectionnées sur base d'un certains nombres de critères :

- la précision de la méthode de cartographie (enquête de terrain, restitution photogrammétrique, numérisation des orthophotoplans, ...) ;
- la couverture (seulement le domaine public et les zones adjacentes, l'ensemble du pays, ...) ;
- l'actualité (à quand remonte l'acquisition des données, quel est le processus de mise à jour, ...) ;
- la précision et la documentation des objets cartographiés

Les bases de données à grande échelle suivantes (ne couvrent pas l'entièreté de la Flandre) sont disponibles pour mettre en place ce projet :

- le GRB ;
- le squelette de mesures ;
- Cardib ;
- HaviTV ;
- Interelectra ;
- IGAO/Mapping CV ;
- VLM-remembrements.

b) Utilisation

Ces bases de données, avec les photos aériennes, ont été utilisées comme référentiels spatiaux pour permettre la reconstruction des parcelles. Dans ces données, on recherche les points de références fiables avec une haute précision géométrique. Ces points servent ensuite comme points d'ancrage pour fixer les points-sommets des parcelles ou pour la détermination d'une direction de référence.

Dans le GRB, les entités suivantes ont été utilisées comme points de référence :

1. Les points de reconstruction de parcelles (*perceelsreconstructiepunten* : *prp*)

Ce sont des points identifiables sur le terrain sans ambiguïté qui déterminent l'occupation du sol. Ce sont des points initialement cartographiés dans le GRB pour la délimitation des parcelles administratives (administratieve percelen : adp). En fonction de la précision avec laquelle ils peuvent être cartographiés et en fonction de leur fiabilité en tant que sommet d'une parcelle cadastrale, la distinction est faite entre 3 types de points différents:

- Les frontières visibles (prp.tpc=1) : qui sont les frontières résultant d'une délimitation et qui sont donc utiles comme sommets précis des limites entre les propriétés.
- Les points de séparations de précision moyenne (prp.tpc=2) : qui proviennent d'éléments physiques qui indiquent une limite probable de propriétés (murs, dalles de béton, clôtures, grillages...). Ils sont utiles en tant que sommets précis pour des limites présumées entre deux propriétés.
- Les points de séparations de précision inférieure (prp.tpc=3) : qui proviennent d'éléments physiques dimensionnés moins précisément et qui peuvent constituer une limite entre deux parcelles : clôtures, haies délimitant les prairies, clôtures se mêlant à la végétation... Ces points indiquent uniquement une potentielle limite de parcelle.

2. Les points de façade (*gevelpunten* : *gvp*)

Ces sont des points importants obtenus par projection orthogonale d'éléments de façades de bâtiments au niveau du sol. En fonction de la précision avec laquelle ces points peuvent être relevés, différents types sont distingués :

- Points de façade (gevelpunt) relevés au sol (gvp1)
- Points de façade obtenus par relevés photogrammétriques d'avancées de toit avec réadaptation au niveau de la façade (gvp2)
- Points de façade obtenus par relevés photogrammétriques de corniches (gvp3)
- Points de façade obtenus par relevés photogrammétriques d'avancées de toit (gvp4)
- Points de façade récupérés du référentiel GBK (gvp5)
- Points de façade reconstruits (gvp6)
- Points de façade courant non durables (gvp7)
- Points de façade fictifs (gvp9)
- Points de façade provenant d'un mesurage sur le terrain d'une pièce de façade (gvp10)

3. Bâtiments au sol (*gebouw aan de grond* : *gbg*)

Ce sont toutes les structures durables fixes au sol, qui renferment un espace accessible aux personnes et qui sont délimitées par des murs extérieurs. Les entrées de structures en sous-sols ou suspendues ont également été considérées comme construites au sol.

4. Dépendances (*gebouwaanhorigheden* : *gba*)

Ce sont des constructions durables, bordant un gbg et lui appartenant, qui font que la simple représentation du bâtiment au sol est incomplète. Les types suivants de dépendances sont distingués :

- Étage ;

- Hangar ;
- Escalier ;
- Sous-sol visible ;
- Accès au garage en contrebas ;
- Expansion du bâtiment principal ;
- Accès au garage surélevé ;

5. Les routes (*wegbaan* : *wbn*)

Ce qui est appelé « routes » correspond à la représentation de l'ensemble du réseau routier dans le GRB.

6. Les eaux (*watergang* : *wtz*)

Les « eaux » couvrent la zone qui est dominée par la présence physique d'eau de surface (cours d'eau et eau de surface stagnante). En pratique, les « eaux » correspondent à l'espace existant entre les berges. Les zones inondables, les piscines et les zones inondées temporairement ne sont pas considérées comme faisant partie de la couche « eaux ».

3.2.4.3 Les photos aériennes à grande échelle

a) Généralités

Les photos aériennes à grande échelle donnent une belle image des différentes parcelles. Cependant, on ne peut pas pour autant utiliser l'information visible sur ces photos pour la reconstruction du plan parcellaire cadastral.

Les limitations suivantes doivent être prises en considération :

- la précision géométrique des images et des objets observables sur ces dernières est déterminée par :
 - l'échelle des images : pour la reconstruction des parcelles, la préférence est donnée aux images à grande échelle (entre 1/4000 et 1/6000)
 - les corrections appliquées : un orthophotoplan est une image rectifiée, dans le cas d'une non-rectification, l'image peut malgré tout être utile en région plane comme les polders
 - la méthode de cartographie : la stéréophotogrammétrie préfère la cartographie sur base de la photo (orthophoto ou image corrigée)
 - la résolution de l'image numérique
- sur les images aériennes on peut percevoir les parcelles caractérisées par des utilisations du sol différentes mais qui ne correspondent pas toujours aux parcelles foncières.

b) Utilisation

- Par restitution photogrammétrique, il est possible de distinguer sur les photos avec précision les points de référence visibles et les utiliser comme sommet des parcelles ou comme point donnant la direction de correction.
- Dans tous les autres cas, il faut être très prudent pour accéder à l'information depuis les images aériennes, en particulier car la position exacte des points de références est précise dans très peu de cas

3.2.4.4 Priorités pour l'utilisation du matériel de base

Le re-engineering des parcelles cadastrales a pour but de localiser les parcelles plus précisément tout en maintenant leur forme originale. Le matériel à utiliser est différent selon la forme et la localisation de la parcelle.

a) La forme

La forme de la parcelle reconstruite doit le plus possible correspondre à la forme de la parcelle cadastrale. Il est donc logique que le plan parcellaire cadastral soit le premier outil à tenir en compte pour ce projet. L'ordre de priorité des outils est le suivant :

1. Le plan parcellaire cadastral
2. Les photos aériennes à grande échelle
3. Les référentiels spatiaux à grande échelle

b) La localisation

La localisation est déterminée par la projection des sommets des parcelles cadastrales sur les points de références les plus fiables du référentiel spatial de référence géométriquement.

Dans les milieux plus urbains (avec présence importante de bâtis), les référentiels à grande échelle fournissent de nombreux points de références fiables, principalement le long des axes routiers. Dans les milieux plus à l'intérieur des terres (éloigné des axes routiers) et dans les milieux plus ruraux, les référentiels à grande échelles contiennent souvent moins de points de référence. Les points de référence utilisés proviendront alors des photos aériennes. Il est possible que même sur les photos aériennes, il ne soit pas possible de trouver assez de points de référence, il est alors nécessaire de se référer au plan parcellaire cadastral.

En pratique, pour la localisation, l'ordre de priorité de référence aux différentes bases de données est le suivant :

1. Les référentiels spatiaux à grande échelle
2. Les photos aériennes à grande échelle
3. Le plan parcellaire cadastral

3.2.5 Spécification de la méthode réinterprétation du plan parcellaire

3.2.5.1 Démarche générale

La méthode consiste en 6 étapes pour lesquelles la démarche générale est de travailler du grand vers le petit et des situations facilement interprétables vers les situations plus difficilement interprétables (Figure 31).

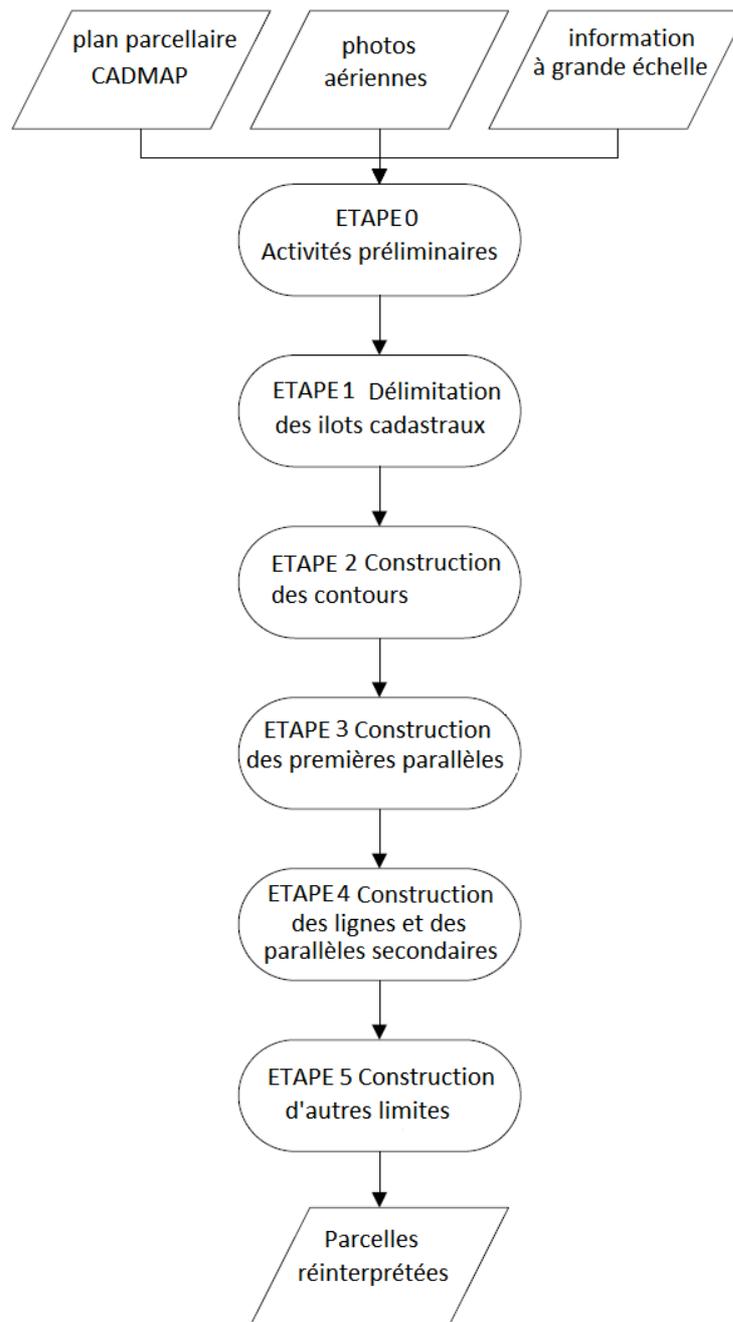


Figure 31 : Différentes étapes de la méthode de réinterprétation.

La première étape est une étape préliminaire : le matériel de base a été rassemblé et la zone de travail a été sélectionnée. Éventuellement la planche entière a été positionnée sur le référentiel à grande échelle de référence (Etape 0).

Ensuite, les structures de base telles que les limites des blocs de parcelles (Etape 1), les lignes mères (Etape 2), les premières lignes parallèles (Etape 3) ont été construites. Par la suite, vient la mise en place des lignes secondaires et des parallèles (Etape 4) pour terminer avec la construction des limites restantes des parcelles (Etape 5).

Au sein de chaque étape, ce sont les limites des parcelles sur lesquelles il n'y a pas d'ambiguïté qui sont construites en premières. Qui sont les limites contenant suffisamment de points de références ou de direction de référence pour pouvoir fixer les sommets de la parcelle reconstruite. Les limites de parcelles pour lesquelles il n'y a pas ou pas assez de points de référence disponibles sont construites en dernières. Ces limites sont construites par « intégration » (voir la suite) dans la charpente de limites de parcelles déjà mise en place.

Les limites des parcelles ont uniquement été construites avec des points ayant une importance pour la forme. Les points colinéaires ou inutiles pour la définition de la forme de la parcelle ne doivent pas être recréés (Figure 32).

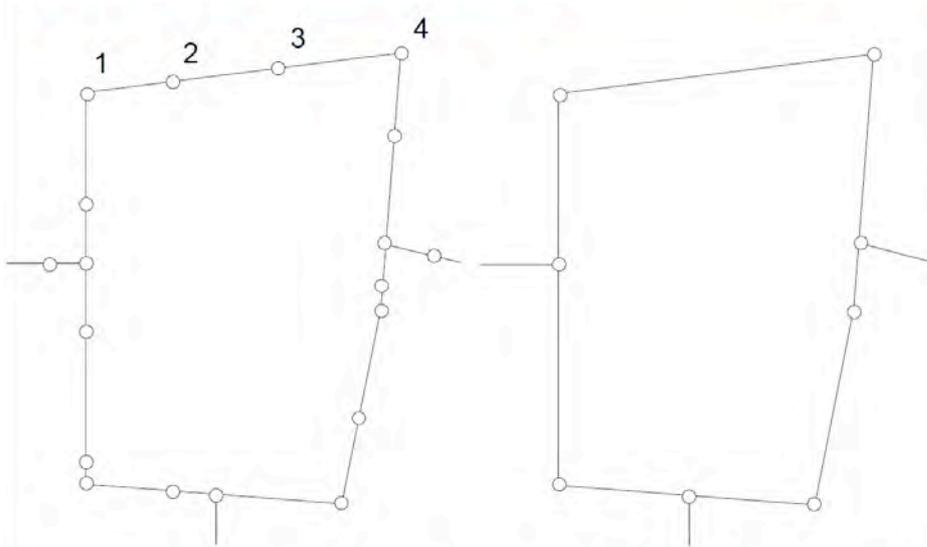


Figure 32 : A gauche: trop de points induisant une information sur la forme redondante. A droite: Seul les sommets (points importants pour la définition de la forme de la parcelle) ont été gardés.

3.2.5.2 Points et directions de référence

a) Définitions

Les points de référence sont les points provenant du matériel de référence à grande échelle (référentiels spatiaux à grande échelle ou orthophotoplans) qui peuvent être utilisés comme sommets pour construire les parcelles (Figure 33) ou qui sont utiles pour déterminer une direction de référence (Figure 34).

Les directions de référence sont les lignes provenant du matériel de référence à grande échelle qui peuvent être utilisées pour construire une limite de parcelle ou une partie de limite de parcelle (Figure 35).

L'utilisation de points et limites de référence est particulièrement applicable à partir de l'étape 2 (construction de lignes mères). Pour l'étape 1 (délimitation des ilots cadastraux), les points de façade (gvp) du GRB sont intéressants lorsqu'il s'agit de façades qui font la limite avec l'espace public.



Figure 33 : Utilisation de points de référence provenant du GRB comme sommets de parcelles. Les triangles orange sont des points de reconstructions des parcelles avec une précision moyenne ($prp.tpc=2$) du GRB. Les points noirs ont été mesurés précisément en façade ($gvp.tpc=1$). Tous les points ont été utilisés comme des sommets de parcelles reconstruites.

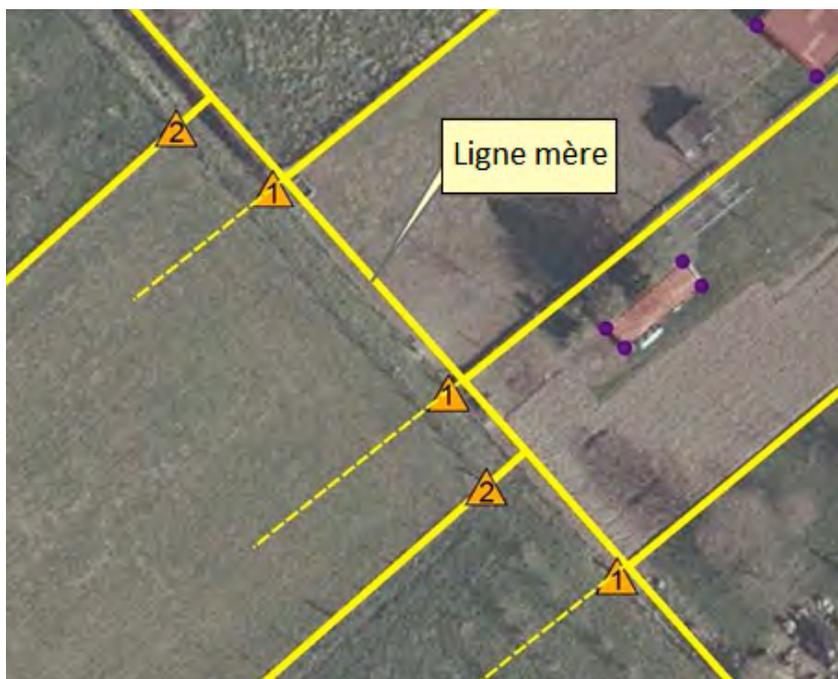


Figure 34 : Utilisation de points de référence provenant du GRB pour définir une direction de référence. Les triangles orange sont des points de reconstructions des parcelles avec une précision moyenne ($prp.tpc=2$) du GRB. Tous les points déterminent la direction d'une limite de parcelle. Les points avec un numéro 1 se trouvent en dehors de la limite de la parcelle. Les points avec un numéro 2 se trouvent sur la limite de la parcelle. Aucun des points n'a été utilisé comme sommet d'une parcelle reconstruite.

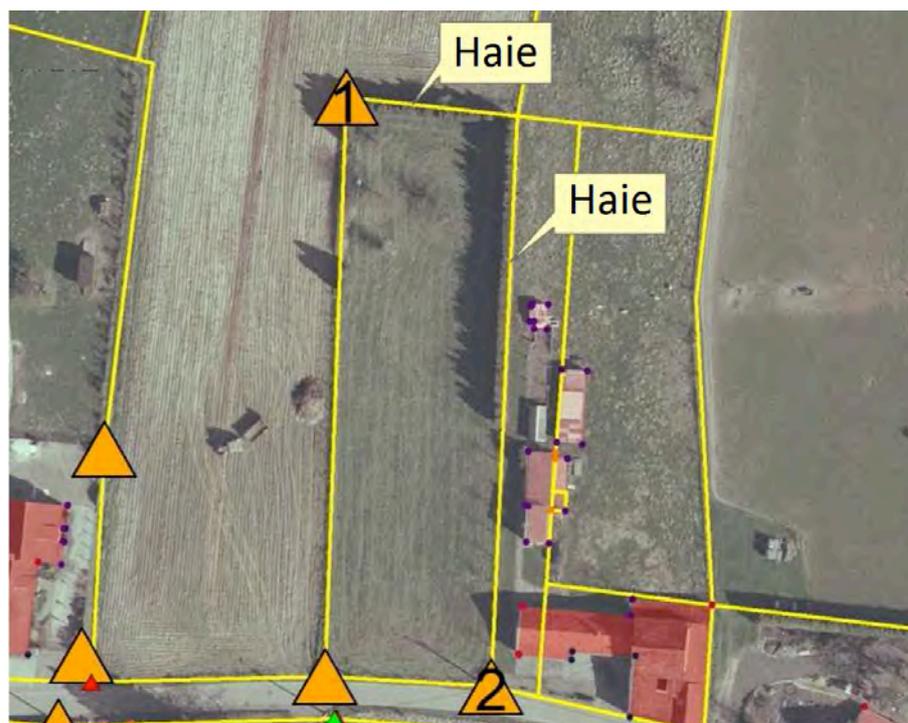


Figure 35 : Utilisation de points de référence du GRB et d'objets géoréférencés sur des orthophotoplans pour définir une direction de référence. Pour la construction de la parcelle centrale, les points de reconstruction disponibles (les trois triangles orange) ont été utilisés. Le point du coin supérieur droit de la parcelle a été défini par l'intersection de deux directions : la première direction a été déterminée par le point 1 et la haie, la deuxième direction a été déterminée par le point numéro 2 et la haie verticale. Après la construction de la parcelle, la forme ne doit pas différer de la forme initiale dans le parcellaire cadastral.

b) Précision et fiabilité

Lors de la localisation des points de référence sur le référentiel à grande échelle il faut tenir compte des considérations suivantes :

- Chaque point de parcelle reconstruite (prp : perceelsreconstructiepunten) de type 1 sont des marqueurs de limite (visible, matérialisés et juridiquement établis) entre deux parcelles foncières. Ils sont mesurés sur le terrain avec précision.
- Tous les autres points (prp.tpc≠1) potentiellement points de référence provenant du GRB ou des orthophotoplans sont très probablement des marqueurs de limite entre des parcelles foncières.
- La précision de positionnement des éléments provenant du GRB est connue mais diverge. Ainsi, une distinction a été faite entre différents points de points de façade en fonction de la méthode avec laquelle ils ont été relevés : sur le terrain, par photogrammétrie...
- Il est également important de garder à l'œil la date d'acquisition des données. Le GRB n'est pas toujours actuel partout : les immeubles ont pu être démolis entre l'acquisition et l'utilisation des données, des limites visibles de la séparation entre parcelles foncières peuvent avoir changé avec une modification de l'affectation du sol... Pour cette raison il faudra toujours évaluer la fiabilité des points de référence provenant du GRB en comparant la situation dans le CADMAP avec celle dans le GRB et les orthophotoplans.

- Les lignes de démarcations des parcelles observables sur les orthophotoplans sont rarement précises. Elles indiquent la plupart du temps les limites des parcelles d'exploitation/utilisation qui ne correspondent pas forcément aux parcelles cadastrales.

c) Priorités dans le choix des points de référence comme points des parcelles reconstruites

Lorsque plusieurs points de référence peuvent être utilisés comme sommets, ce sont les plus précis et les plus fiables qui doivent être utilisés. En pratique, l'ordre de priorité est le suivant :

1. Limites visibles (prp.tpc=1)
2. Points de façade mesurés avec précision (gvp.tpc=1, 2, 10)
3. Points de séparation avec une précision inférieure à moyenne (prp.tpc=2, 3)
4. Points de façade mesurés avec moins de précision (prp.tpc=3, 4, 5, 6, 7)
5. Les délimitations visibles sur une limite de parcelle. Celles-ci ne peuvent être utilisées que dans des cas exceptionnels. Seule la base visible au niveau du sol peut être utilisée.
6. Les façades de cabanons, de garages ou d'autres dépendances. Celles-ci aussi ne peuvent être utilisées que dans certains cas précis. Seule la base visible au niveau du sol peut être utilisée.

d) Priorités pour la détermination des directions de référence

Quand différents points de référence, objets provenant du GRB ou photos aériennes peuvent être utilisés pour définir une direction de référence, il faut choisir les plus précis et les plus fiables. En pratique, l'ordre de priorité est le suivant :

1. 2 points de reconstruction de parcelle (prp.tpc=1)
2. Un point de reconstruction d'une parcelle et un point de façade précis (gvp.tpc=1, 2, 5, 10)
3. 2 points de façade
4. Des délimitations visibles
5. Les limites de façades des abris de jardin, garages ou autres dépendances qui se trouvent sur une limite de parcelle
6. Les limites des chemins et sentiers visibles sur le référentiel à grande échelle et qui sont enregistrées dans le CADMAP comme servitudes.
7. Rangées d'arbres ou haies. Seuls les points aux extrémités sont utilisés pour définir une direction.

3.2.5.3 Qu'entend-on par 'insérer'

L'insertion est une technique par laquelle la position des sommets a été dérivée de la position relative d'autres sommets. Dans la pratique, cette technique peut également être appelée 'la méthode de la répartition proportionnelle'. Cette technique est appliquée lorsqu'aucun point ou ligne de référence ne peuvent être utilisés (Figure 36).



Figure 36 : Intégration d'une limite de parcelle dans le cas où il n'existe aucun point ou limite de référence. A gauche, on observe des parcelles CADMAP. A droite, on observe la parcelle administrative reconstruite. La limite horizontale au centre a été intégrée. Pour cela, les rapports a/b et c/d ont été respectés ($a/b = A/B$ et $c/d = C/D$).

3.2.5.4 Les règles spécifiques pour cadastraliser les constructions

On parle ici de construction dont le périmètre est repris dans le parcellaire cadastral. Pour cadastrer les constructions, on se base sur la forme du bâtiment telle qu'elle apparaît dans le GRB. Même si cette forme diffère de celle observable dans le parcellaire cadastral (Figure 37).

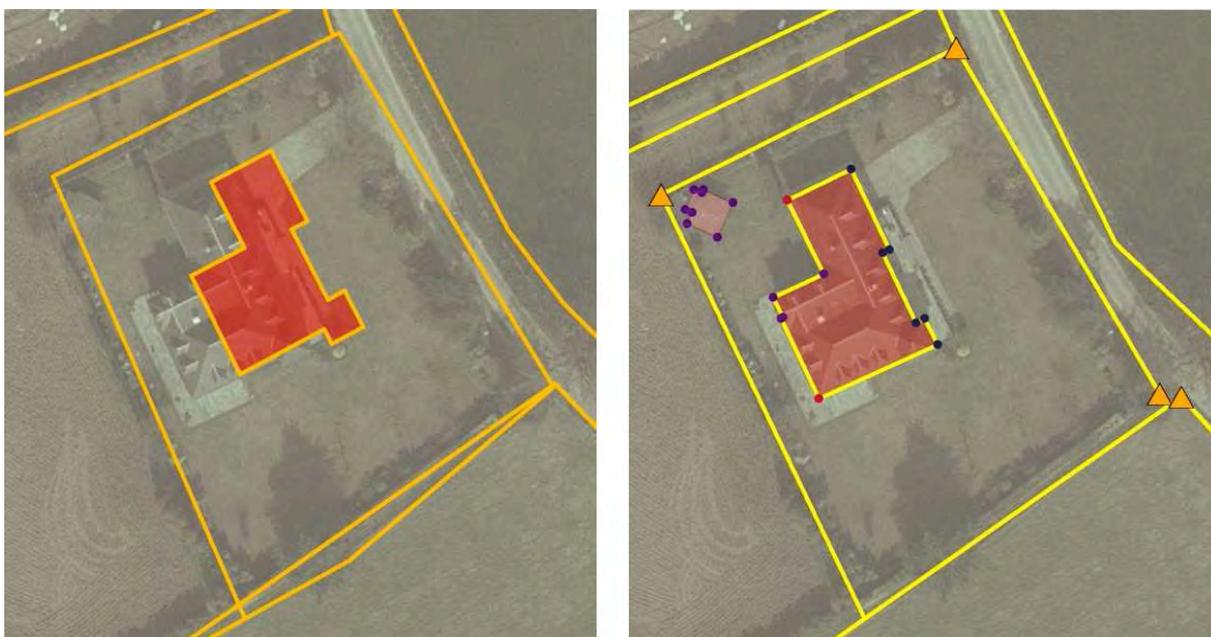


Figure 37 : Différence entre le parcellaire cadastral à gauche et la parcelle et le bâti réinterprétés à droite. La bâtiment principal est nettement plus à l'ouest dans la parcelle et a changé de forme. De plus, une annexe est présente dans le GRB et donc dans la couche bâtie réinterprétée.

3.2.5.5 Plans cadastraux remesurés et non-remesurés

Une distinction est faite entre les plans remesurés (récents) et ceux qui ne le sont pas (vieux). Les plans remesurés ont été relevés avec des techniques modernes et les limites des parcelles y figurant sont très précises. Dans la pratique, la méthode de réinterprétation du plan pour les plans remesurés correspond presque à une copie des limites des parcelles depuis le plan parcellaire. Cependant il faut tenir compte des facteurs suivants :

- Le moment de remesure : lorsque le plan est remesuré. Aucun jugement ne peut être porté sur la qualité des mutations ultérieures intégrées au plan. Au plus le plan parcellaire a été remesuré il y a longtemps, au plus il y a de mutations qui y ont été intégrées par la suite, au moins la précision du plan est fiable.
- La méthode de remesure :
 - Une campagne de terrain fournit des données très précises.
 - Des relevés photogrammétriques fournissent des données précises. La position des limites de parcelles peut être malgré tout améliorée si on possède des points de références relevés sur le terrain.
 - Un 'plan amélioré' fournit des données très précises pour les limites des ilots cadastraux (ou blocs de parcelles) et pour les limites des parcelles adjacentes à la voie publique. La précision est beaucoup moins fiable pour les 'parcelles intérieures'.
- Le traitement de la remesure : une remesure peut être délivrée sous forme analogique ou numérique. Un plan analogique est un plan parcellaire qui était en premier lieu tracé puis scanné ou vectorisé. Un plan numérique a été fourni directement à partir de la remesure dans le format vectoriel. Le procédé de remesure des analogiques (traitement des plans, déformation du papier, traitement pendant la numérisation et la vectorisation des scans) conduit à une réduction de la qualité.

Par conséquent, il est recommandé, de contrôler les limites des parcelles après la copie avec un autre matériel de base (par exemple un référentiel à grande échelle ou des orthophotoplans) et d'effectuer les corrections nécessaires.

3.2.5.6 La méthode en 6 étapes

a) Etape 0 : activités préliminaires

Avant de commencer le processus de réinterprétation des parcelles, quelques mesures préliminaires doivent être prises :

- Collecte du matériel de base (CADMAP, orthophotoplans, référentiels à grande échelle)
- Sélection de la zone de travail ou du bloc de parcelles. Le travail a été réalisé par bloc de parcelles. Dans les zones rurales, il est parfois mieux de diviser le bloc de parcelles en deux plus petits sous-blocs ou plus. Lors de cette division, il faut par contre faire attention de ne pas séparer en deux des parallèles ou des lignes mères.
- Positionnement du parcellaire cadastral sur le référentiel à grande échelle. Depuis l'utilisation de CADMAP, cette opération est presque inutile. Les données du CADMAP sont effectivement géoréférencées en coordonnées Lambert 72. Dans certains cas seulement, lorsqu'un bloc de parcelles est si mal géoréférencé que cela empêche la bonne reconstruction des parcelles, il est encore possible d'appliquer une correction de la position. Pour ce bloc, on applique une certaine transformation particulière qui combine rotation, translation et mise à l'échelle mais

qui conserve la forme des parcelles. L'AGDP dispose de la qualité du positionnement absolu de chacune de ses planches cadastrales et ceci par bloc, avec une distinction entre ce qui densément construit (« Urbain ») du reste (« Rural »).

b) Etape 1 : Délimitation des blocs de parcelles

La forme du bloc de parcelles – ce sont les limites extérieures des parcelles cadastrales situées en périphérie du bloc – est obtenue depuis le plan parcellaire (Figure 38).

Pour la localisation des limites des blocs de parcelles, une distinction est faite entre les plans parcellaires remesurés et non remesurés et entre les zones rurales et urbaines :

- Les limites des blocs de parcelles provenant des plans remesurés et en zone urbaine – après vérification – ont été relevés depuis le CADMAP sans traitement supplémentaire.
- Les limites des blocs de parcelles provenant des plans remesurés et en zone rurale, ou provenant de plan non remesurés (indépendamment du fait que le bloc de parcelles se situe en milieu rural ou urbain) sont définies sur base d'éléments de référence provenant du référentiel à grande échelle :
 - Assiettes des rues et points de référence le long de l'assiette des rues
 - Cours d'eau



Figure 38 : Délimitation du bloc de parcelles depuis le parcellaire cadastral.

Comment utilise-t-on l'assiette des rues et les points de références situés le long des assiettes ?

La limite de l'assiette des rues ne peut pas être simplement prise comme la limite des blocs de parcelles. Il faut s'assurer que la forme du bloc de parcelles reste identique à celle dans le plan parcellaire. Par conséquent, 2 règles de base sont d'application :

1. Généralisation de l'assiette des rues. Les petits coudes qui n'apparaissent pas dans le plan parcellaire sont retirés (Figure 39). Une telle opération permet de rapprocher le plan de la réalité juridique.



Figure 39 : Retrait d'un petit coude dans le coin du bloc de parcelles. Ce coude (visible dans le parcellaire cadastral à gauche) est retiré du bloc de parcelles réinterprété (visible à droite).

2. Usage des points de référence

a. Les points en façade : si sur le parcellaire cadastral, une façade de bâtiment coïncide avec une limite de bloc de parcelle et que l'on peut identifier cette façade comme une façade mesurée avec précision dans le référentiel à grande échelle, alors la limite du bloc de parcelles est reconstruite en passant par cette limite de façade (Figure 40). Attention que chaque limite de façade précisément mesurée doit être prise en compte. Dans le GRB, les points de façade utilisés à cette fin sont les suivant : $gvp.tpc := \{1, 2, 5, 10\}$.



Figure 40 : Réinterprétation de la limite d'un bloc de parcelles en le faisant passer par la limite d'une façade en bordure du bloc.

b. Les points de reconstruction des parcelles : ceux-ci peuvent être utilisés comme sommets du bloc de parcelles à reconstruire s'ils ne déforment pas ce dernier par rapport à sa forme initiale dans le plan parcellaire.

3. Si l'assiette des routes et les points de référence peuvent être utilisés pour reconstruire le bloc de parcelles, ce sont les points de référence qui reçoivent la priorité (Figure 41).

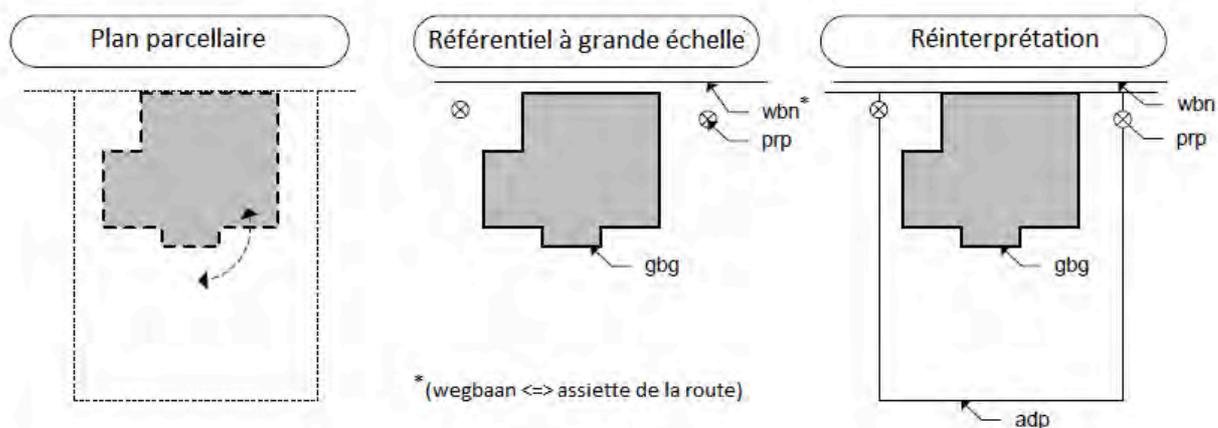


Figure 41 : Réinterprétation d'une parcelle sur base des points de référence plutôt que sur base de l'assiette de la route.

Comment utilise-t-on le réseau de cours d'eau ?

Si une limite d'une parcelle ou un morceau de cette limite sépare la parcelle d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau non cadastré, alors la délimitation du cours d'eau devient la limite de la parcelle. Dans ce cas-ci, le principe de maintien de la forme de la parcelle n'est pas d'application (Figure 42). Cette pratique devrait tenir compte de l'importance du cours d'eau. Dans certains cas, la délimitation d'un petit ruisseau peut être fluctuante.



Figure 42 : Réinterprétation d'une parcelle cadastrale sur base de la forme de la forme d'un cours d'eau.

Remarques

1. Parcelles anguleuses

Dans de nombreux cas, la forme d'une parcelle anguleuse dans le plan parcellaire cadastral ne correspond pas à la forme de la parcelle sur le terrain, tel que le propriétaire l'exploite, comme nous pouvons le constater sur une image aérienne (Figure 43). Dans ce cas, la parcelle cadastrale ne couvre pas la totalité de la parcelle telle qu'elle est exploitée sur le terrain, comme le laissent voir des éléments tels qu'une haie, une clôture, un fil, une barrière... Il faut cependant se méfier car ces éléments peuvent être privés et donc non mitoyens. Pour cette situation, la règle de conservation de la forme de la parcelle dans le parcellaire cadastral reste d'application.



Figure 43 : Maintien de la forme anguleuse d'une parcelle cadastrale lors de la réinterprétation. Bien que l'orthophotoplan laisse voir que le propriétaire ne respecte pas cette forme anguleuse dans sa façon d'exploiter sa parcelle.

2. Changement de direction des limites de parcelles

Dans certaines circonstances exceptionnelles, la forme de la parcelle du parcellaire cadastral ne peut pas être conservée. C'est lié aux changements de direction le long des blocs de parcelles qui apparaissent dans le référentiel à grande échelle et pas dans le parcellaire cadastral. Dans de telles situations, il est nécessaire de placer des sommets supplémentaires. De tels points sont placés de préférence à l'angle formé par la limite de deux parcelles (Figure 44).

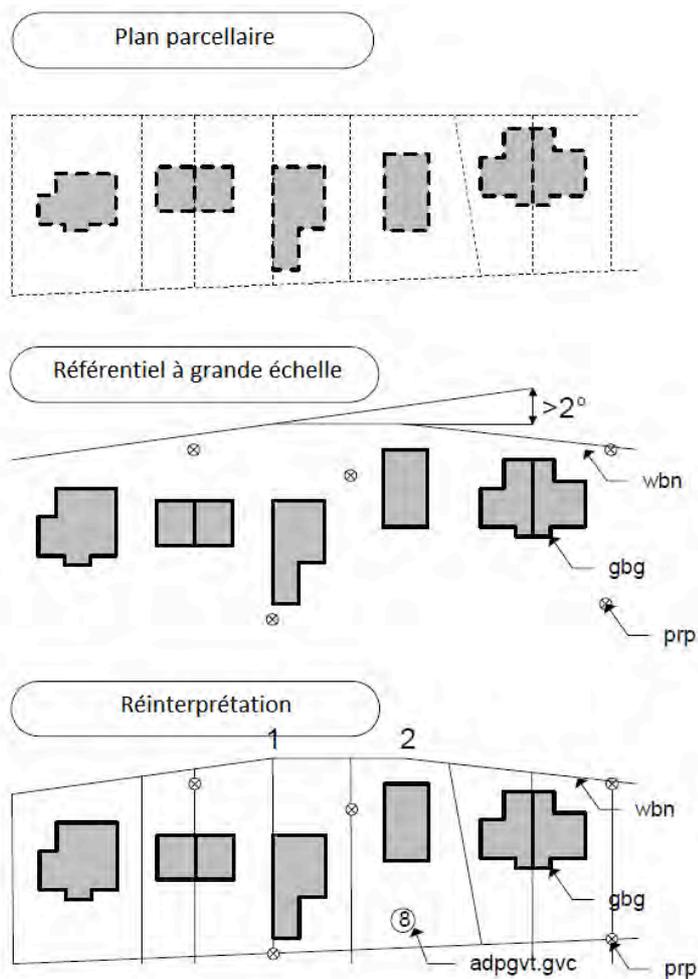


Figure 44 : Changement de forme de parcelles dû au changement de la forme du bloc de parcelles. Dans le cas 1, le sommet à rajouter a pu être placé à la limite entre deux parcelles. Ce ne fut pas possible dans le cas 2.

c) Etape 2 : Construction des lignes mères

Dans les blocs de parcelles, on recherche en premier lieu les lignes mères. Ce sont des limites droites qui ont été importantes historiquement pour la création des parcelles. Typiquement, ces limites sont les reliques des parcelles primitives⁵ et sont donc plus longues qu'une limite de parcelle individuelle. Ces limites contribuent à la mise en forme du bloc de parcelles. Habituellement, dans un bloc de parcelles, on retrouve plusieurs lignes mères, qui ensemble, délimitent plusieurs parcelles (Figure 45).

⁵ Les parcelles primitives sont les premières parcelles dont le numéro n'a pas d'exposant. Les exposants ont été attribués lorsqu'une parcelle primitive a été divisée.



Figure 45 : Délimitation des lignes mères (en bleu sur l'image de droite) sur base d'un bloc de parcelles du parcellaire cadastral (sur l'image de gauche).

Les lignes mères ont été reconstruites sur base de points de référence fiables. En absence de points de référence fiables (situation fréquente en milieu rural), les lignes mères ont été placées depuis le plan parcellaire cadastral dans le bloc de parcelles construit.

Remarques

Les lignes mères ne peuvent pas être simplement copiées depuis CADMAP, étant donné que dans la plupart des cas, les lignes mères dans le parcellaire cadastral ne sont pas parfaitement droites (elles comportent des sommets intermédiaires non significatifs).

d) Etape 3 : Construction des premières parallèles

Le parallélisme entre les limites des parcelles provenant des plans parcellaires doit être respecté dans la mesure du possible. Deux limites de parcelles sont considérées comme parallèles lorsque les directions de ces deux limites sont séparées par maximum 1° .

Les limites des parcelles parallèles sont construites en 4 phases :

- On localise la direction de référence la plus fiable dans le bloc de parcelles du référentiel à grande échelle ou des orthophotos.
- On construit une première limite de parcelle selon la direction de référence sélectionnée. Divers éléments entrent ensuite en considération dans l'ordre de priorité décroissant suivant :
 1. Les constructions avec l'aide des points de parcelles reconstruites (prp) ;
 2. Les parois/murs latérales/latéraux des constructions (si elles sont parallèles aux limites de la parcelle). Il faut sélectionner de préférence la façade la plus longue étant donné qu'elle induira la plus petite déviation sur la direction ;
 3. Les éléments rectilignes du paysage visibles sur les photos aériennes tel que les haies, les clôtures et les murs.
- Cette première limite de parcelle a été positionnée sur un éventuel point de référence existant. C'est le point de référence le plus fiable du référentiel à grande échelle ou des orthophotos. Les points suivants sont les points éligibles par ordre de priorité décroissant :
 1. Les points des parcelles reconstruites de type « borne visible » (prp.tpc=1) situés le long de la limite de parcelles ;

2. Les points de façade mesuré avec précision, pour autant qu'on puisse les retrouver sur le plan parcellaire comme des points de séparation entre les parcelles ($gvp.tpc=\{1, 2, 5, 10\}$) ;
 3. Les points de parcelles reconstruites mesurés avec une précision moyenne ($prp.tpc=2$) ou les points de façade relevés avec une précision moindre.
- Si le point du début ou de la fin d'une limite d'une propriété se trouve à moins de 50cm d'un point d'une parcelle reconstruite et que ce point n'est pas encore lié à une point de référence (par exemple un point de façade), alors ce point est lié au point de la parcelle reconstruite. Dans cette situation, une légère déviation du parallélisme est permise (Figure 46).



Figure 46 : Réinterprétation des premières limites de parcelles parallèles (en bleu sur l'image de droite).

e) Etape 4 : Construction des lignes et des parallèles secondaires

Les lignes et parallèles secondaires sont construites comme pour les étapes 2 et 3, à un niveau secondaire plus large,. La méthode reste la même et permet la poursuite de la construction du bloc de parcelles (Figure 47).



Figure 47 : Réinterprétation des limites de parcelles parallèles secondaires (en bleu sur l'image de droite).

f) Etape 5 : Construction des limites restantes

Les autres limites ont été construites dans le squelette existant formé du bloc parcellaire, des lignes mères, des lignes secondaires et des parallèles.

En premier lieu, on essaye de retrouver les sommets ou les limites des parcelles du plan parcellaire dans le référentiel à grande échelle ou sur les orthophotos. Pour cela, les points et directions de référence sont utilisés. Si l'on retrouve assez de points fiables, il est possible de reconstruire la parcelle dans son entièreté (Figure 48).



Figure 48 : Réinterprétation des dernières limites de parcelles manquantes dans le bloc (en bleu sur l'image de droite).

Si trop peu de points ou de lignes de référence fiables sont retrouvés dans le référentiel à grande échelle ou dans les orthophotos, alors la forme est reprise du parcellaire cadastral. Dans ce cas, les coins pour lesquels on a retrouvé un point de référence sont d'abord construits. Les autres points ou lignes sont intégrés aussi bien que possible avec un maintien des angles et des parallélismes.

g) Etape 6 : Ajustement des limites des parcelles déjà inscrites

Les différentes étapes de la méthode de réinterprétation doivent être réalisées dans l'ordre proposé. Pourtant, il peut arriver qu'une étape doive être revue et que la forme ou la position de limites de parcelles précédemment construites doivent être modifiées. Ceci se produit principalement lorsque les points ou lignes de référence fiables ne sont pas repérés tout de suite (Figure 49).



Figure 49 : Exemple d'une modification apportée à une étape de la réinterprétation à posteriori. Dans l'étape 2, par manque de points de références, la ligne mère a été construite mais un petit peu trop longue (cfr. la portion en pointillés bleus). C'est seulement en étape 3 que la ligne mère a pu être dessinée complètement en définissant l'extrémité de cette ligne comme l'intersection avec la parallèle redessinée.

3.2.5.7 Remarques

a) Chevauchement des bâtiments et des limites des parcelles

En appliquant la méthode de réinterprétation, il peut arriver que les bâtiments provenant du GRB ainsi que les différentes parcelles construites se chevauchent (Figure 50 et Figure 51). Ces chevauchements se produisent principalement avec les bâtiments qui présentent une mitoyenneté. Ceci peut s'expliquer par le fait que certaines délimitations des bâtiments n'ont pas été relevées sur le terrain (et sont donc moins précises). Ou encore que la limite du mur mitoyen n'est pas toujours bien visible et n'a pas pu être cartographiée exactement dans le GRB. La méthode de réinterprétation du plan parcellaire n'a pas pour vocation de résoudre ce problème.

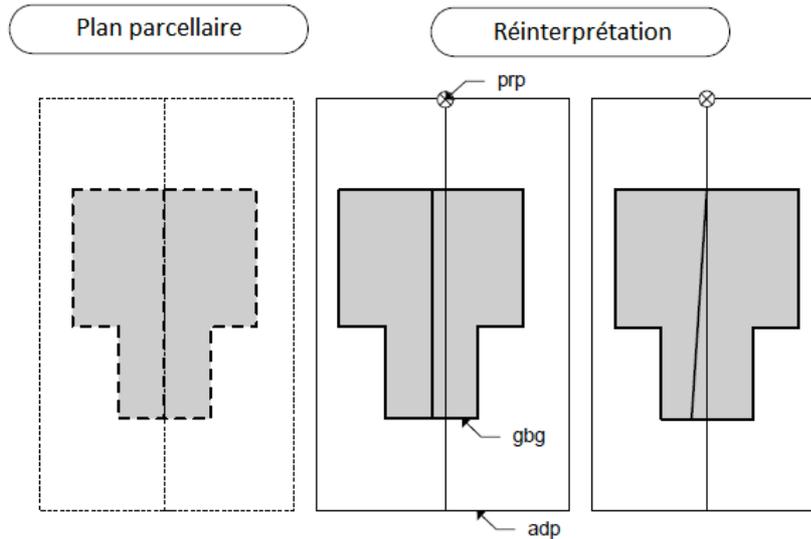


Figure 50 : Exemples du débordement d'un bâtiment sur deux parcelles. Dans cet exemple, une limite de parcelle parallèle a été déplacée pour coïncider avec un point de reconstruction fiable (prp). Par conséquent, la limite de la parcelle ne coïncide plus avec la limite de la façade mitoyenne. Différents types de chevauchements peuvent apparaître, deux exemple sont présentés ci-dessus.

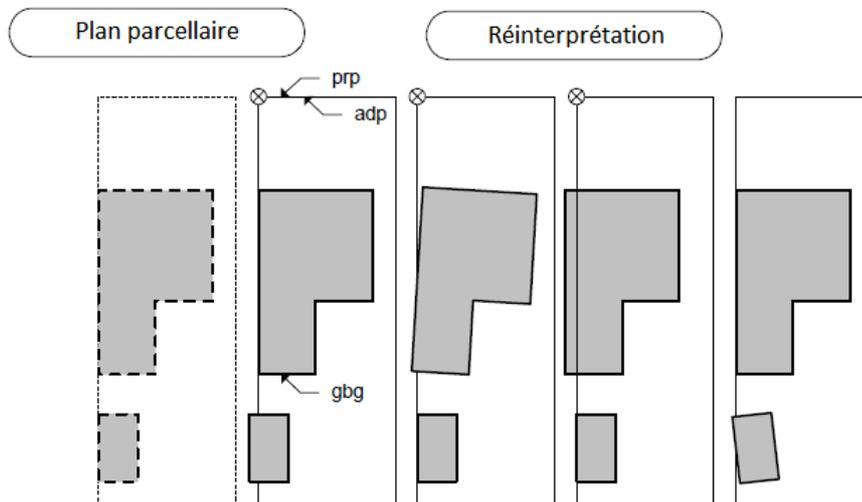


Figure 51 : Autres exemples de chevauchement parcelle-bâtiment. Différents types de chevauchements sont possibles dans le cas où la parcelle contient un bâtiment principal et une dépendance qui n'est pas positionnée dans le prolongement du bâtiment principal. Dans les trois premiers cas, la limite de la parcelle a été reconstruite pour passer par un point de référence (prp). Dans le dernier cas, il n'y a pas de point de référence disponible, la limite de la parcelle est alors construite pour passer par la limite du bâtiment principal. Dans chacun des cas, la forme de la parcelle du plan initial est conservée.

b) Espaces entre certaines limites communes des parcelles dans le parcellaire cadastral

On peut observer un écart entre les parcelles provenant de deux planches cadastrales différentes. Ces trous ne sont pas causés par la présence du domaine non cadastré entre ces deux parcelles mais bien par des erreurs de topologie. Par la reconstruction des parcelles, la méthode de réinterprétation du parcellaire cadastral supprime ces problèmes. Les chevauchements et les espaces entre deux parcelles (provoqués par des erreurs de topologie) n'existent pas dans le nouveau plan parcellaire reconstruit (Figure 52).



Figure 52 : Dans l'image de gauche, on observe deux chevauchements et un espace entre les parcelles de planches cadastrales adjacentes (la limite de la planche cadastrale est représentée ici en bleu). L'image de droite présente la situation après réinterprétation, sans espace ni chevauchement.

c) Intégration dans les données existantes

Il existe deux situations de construction de parcelle pour lesquelles il faut tenir compte de l'intégration dans une planche cadastrale existante:

- La mise à jour d'une planche cadastrale existante dans laquelle des parcelles anciennes doivent être remplacées par de nouvelles. Les nouvelles parcelles doivent s'intégrer aux parcelles voisines qui ne sont pas modifiées.
- La construction initiale de parcelles qui se connectent à des parcelles précédemment construites. Dans la plupart des cas, on procède à une première cartographie des parcelles administratives qui doivent se connecter aux parcelles administratives des autres communes déjà cartographiées.

Dans ce cas, il faut veiller à ce que la partie de la limite de parcelle qui est commune soit récupérée du plan parcellaire existant. En d'autres mots : la limite commune de la parcelle construite doit avoir exactement la même forme que celle de la parcelle existante. Les sommets en commun sont réutilisés. De cette façon, les parcelles voisines se connectent parfaitement les unes aux autres.

Il existe une exception : dans le cas où il apparaît que les parcelles précédemment construites n'ont pas été construites correctement. Dans ce cas, la nouvelle parcelle doit être reconstruite selon la méthode de réinterprétation, sans tenir compte de la parcelle existante. S'il n'est pas possible de corriger

la parcelle mal construite, les deux parcelles ne seront pas parfaitement connectées et la situation sera désignée sur la cartographie par un point 'zone à problèmes'.

3.3 SITUATION ACTUELLE

Le projet de réinterprétation, commencé en 2014, a été évalué comme un processus d'une durée de 3 ans pour l'ensemble de la Région flamande. Actuellement, ils sont encore en cours d'amélioration géométrique de parcelles foncières flamandes. Techniquement, les corrections et ajustements du parcellaire cadastral sont opérés par diverses sociétés spécialisées en SIG comme Tecon, Aquaterra et Eurosenss. Ces sociétés ont signé un cahier des charges précis et détaillé par l'AGIV.

Le parcellaire foncier résultat de cette amélioration géométrique n'est pas exact géométriquement mais est globalement de meilleure qualité que le parcellaire cadastral.

3.4 PERSPECTIVES

L'AGIV a pour idée de travailler commune par commune. Ils doivent convenir d'un accord avec l'AGDP pour qu'une fois le plan d'une commune terminé, il soit vérifié et validé ou non par les services du Cadastre. Une fois que le nouveau parcellaire cadastral communal est validé par l'AGDP, il remplace l'ancien plan. Le plan de la commune est ensuite mis à jour par l'AGDP.

Pour la couche bâti, du côté flamand comme bruxellois, l'AGDP aimerait que la Région s'occupe de la mise à jour à l'avenir. Ils sont en discussion pour que cela se mette en place dès que possible.

4. LE PARCELLAIRE CADASTRAL EN REGION WALLONNE

4.1 SITUATION ACTUELLE

En Région wallonne, aucun projet d'amélioration géométrique du parcellaire cadastral similaire à ceux des Régions flamande et bruxelloise n'a eu lieu. Cependant, la problématique est considérée tant au niveau fédéral que régional.

Au niveau régional, la volonté d'une interopérabilité accrue entre les géodonnées publiques a amené le SPW à s'investir dans deux groupes de travail traitant de la problématique de la précision géométrique du parcellaire cadastral. D'une part, Jean-Claude Jasselette et Christophe Schenke rencontrent l'AGIV pour discuter du recalage des parcelles cadastrales à l'aide des bâtiments du PICC. Et d'autre part, Christophe Schenke travaille avec Sandrine Lejeune sur l'amélioration du parcellaire cadastral en Wallonie et sur le remplacement de la couche bâti de l'AGDP par les bâtiments cartographiés dans le PICC. La Région wallonne serait très avantagée d'avoir un parcellaire cadastral compatible au PICC, au réseau Best Adress, au MNT, aux réseaux des impétrants et au plan de secteur. Cette compatibilité passera par une amélioration géométrique du plan.

Au niveau fédéral, une équipe de l'Administration Mesures et Évaluations de l'AGDP s'occupe d'intégrer les nouveaux relevés des géomètres sur le terrain qui ont lieu lors des mutations de propriétés. Ils reçoivent 10.000 plans de géomètres par an pour la Région wallonne et ne sont pas capables de tous les intégrer au fur et à mesure, mais cette équipe est actuellement en restructuration. Les plans de remembrements sont une autre source d'amélioration du parcellaire. Ils reprennent une portion du territoire sur laquelle l'ancien plan a été substitué par un parcellaire redessiné et remesuré avec précision sur le terrain. Ces nouveaux relevés topographiques permettent d'améliorer localement le parcellaire cadastral. Mais globalement sa précision demeure loin du mètre. Cette même équipe s'est lancée dans la détermination de la précision de chacun des feuilles de plans wallonnes. Deux catégories sont définies : qualité estimée autour du mètre et qualité moindre.

4.2 PERSPECTIVES

Pour améliorer significativement, dans un délai de moins de 10 ans, la précision géométrique des données foncières en Région wallonne, la Région ne peut pas compter sur le système de mise à jour mis en place actuellement par l'AGDP. Néanmoins, pour mettre à jour et recalibrer son parcellaire cadastral, la Région wallonne va devoir, comme en régions bruxelloise et flamande, se baser sur des éléments correctement géoréférencés. Les parcelles situées en zones urbaines de la Wallonie vont pouvoir être recadrées à l'aide des limites des bâtiments, la nouvelle source authentique réalisée à partir des données bâtiment du PICC. Par contre, en zone rurale, le PICC contient trop peu d'objets permettant de repositionner correctement la limite d'une parcelle foncière. Mais d'autres référentiels spatiaux pourraient être utilisés à cette fin.

4.3 GEODONNEES UTILES POUR LE REFERENTIEL SPATIAL FONCIER

Cette section vise à présenter le détail des géodonnées identifiées qui pourraient être utiles à la mise en place du référentiel spatial d'un système d'informations foncières wallon. Elle s'appuie sur une méthodologie systématique et rigoureuse d'examen de leurs propriétés et de leur potentiel comme sources d'informations foncières. L'analyse des données géographiques se décompose en trois volets : les spécifications techniques, l'analyse sémantique et l'examen numérique (Figure 53). L'analyse sémantique permet de comprendre l'objet représenté dans la donnée ainsi que les informations disponibles sur ce dernier. Tandis que l'examen numérique, en observant la mise en forme de la donnée, permet de juger de la façon dont elle a été numérisée.

L'analyse détaillée selon la démarche proposée a été mise en œuvre pour le Cadastre, le PICC, la CNOSW et le SIGeC.

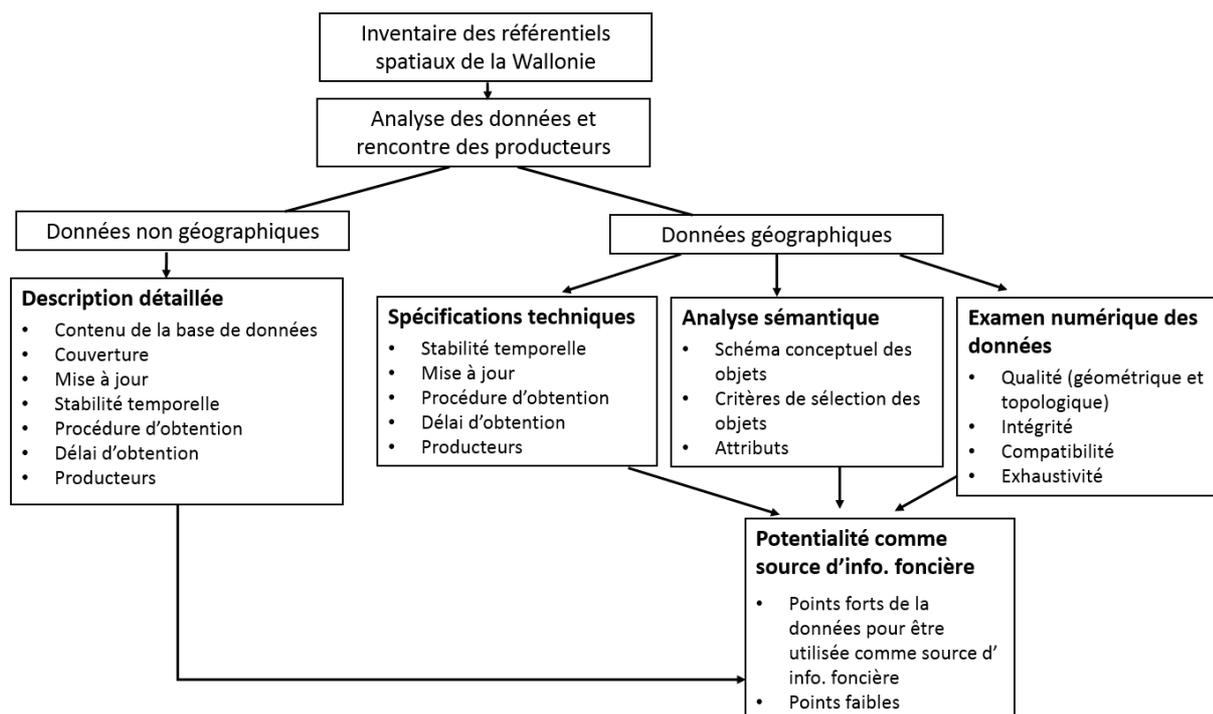


Figure 53 : Méthodologie mise en place pour examiner les informations spatiales existantes sur le foncier de la Région wallonne.

4.3.1 L'information foncière au sein du Cadastre

4.3.1.1 Analyse sémantique

a) Schéma conceptuel des objets

Le parcellaire cadastral représente graphiquement la position des parcelles foncières sous forme vectorielle. Une parcelle, au sens cadastral du terme, est une portion plus ou moins grande du territoire, située dans un même canton, triage ou lieu-dit, comportant ou non des constructions mais ayant une même nature⁶ et appartenant à une même personne (ce qui n'exclut pas les indivisions, un même droit pouvant se partager entre plusieurs titulaires). La parcelle cadastrale englobe les constructions, les annexes, les dépendances, les accès et jardins qui leur sont contigus mais à condition que l'ensemble forme un tout indissociable et soit affecté au même usage.

b) Critères de sélection des objets

Toutes les parcelles, propriétés foncières, de la Région wallonne sont représentées graphiquement dans le parcellaire cadastral. Seuls certains éléments ne sont pas cadastrés. Ces derniers relèvent principalement du domaine public comme les voiries et les cours d'eau.

⁶ La nature d'une parcelle cadastrale correspond à la finalité à laquelle le propriétaire de la parcelle l'utilise. La matrice distingue les natures bâties (comportant 16 types de natures différents) des natures non bâties (comportant 9 types de natures différents).

c) Attributs

La table d'attribut du plan parcellaire correspond à la matrice cadastrale. Cette matrice comporte deux zones; le corps qui reprend les données propres à la parcelle et l'en-tête qui reprend les données propres au propriétaire de la parcelle.

L'en-tête inique plusieurs informations sur le propriétaire (si plusieurs personnes sont inscrites dans l'en-tête, les informations suivantes sont reprises pour chacune d'elle):

- Le **nom** patronymique et ses deux premiers prénoms. L'encodage du nom du propriétaire varie selon le type de patrimoine. La matrice cadastrale en distingue 5 types différents: le patrimoine propre d'un époux/d'un(e) célibataire/d'un(e) divorcé(e), le patrimoine de communauté, le patrimoine en indivision entre époux, le patrimoine de personnes morales et le patrimoine des sociétés et associations dénuées de la personnalité juridique. Selon le type du patrimoine, le droit de propriété peut appartenir en indivision à différents propriétaires. Il peut aussi être démembré en droits réels particuliers qui confèrent des droits de jouissance ou de disposition particuliers. Ces situations provoquent l'inscription de plusieurs personnes dans un même en-tête. Une indication permet d'identifier le **type de droit réel** (propriétaire d'un tiers, usufruitier, emphytéote, bailleur, etc.) conféré à chacune des personnes et la **date d'extinction des droits** créés pour une durée déterminée.
- L'**adresse** intérieure ou étrangère.
- Le **sexe**.
- La **date de naissance** (pas toujours connue)⁷.

Le corps indique plusieurs informations sur la parcelle :

- Le nom de la **rue** et le **numéro de police** (lorsqu'il y a une habitation et que la commune en a attribué un).
- La **provenance** de la parcelle (parcelle existant lors de la reprise mécanographique, parcelle issue d'une réunion de deux ou plusieurs parcelles, du domaine public non cadastré, d'une autre commune, d'une autre division cadastrale, d'un remembrement).
- Un élément complémentaire permettant d'identifier certaines **parcelles particulières** (parcelle contenant du matériel et de l'outillage non imposable, parcelle correspondant à un parking non bâtis soumis au régime de la copropriété forcée, parcelle correspondant à des parties de bâtiments construits à cheval sur une limite de commune ou sur une limite de parcelle appartenant à des propriétaires différents, parcelle correspondant à des parties de complexes industriels, parcelles correspondant à des constituants d'appartements et des habitations superposées)

⁷ Pour les personnes morales de droit public, l'en-tête reprend également le type de personne morale (administration locale, intercommunale, établissement public, état, région, communauté, état étranger, organisme religieux, organisme international ou personne morale non connue au Registre national), le genre d'établissement et le numéro national. Pour les personnes morales de droit privé, l'en-tête reprend également la forme juridique de la société ou de l'association, le numéro national, le type de but (lucratif ou nom) et si elle est connue, l'activité principale de la personne morale.

- Les **causes de mutation** (49 causes différentes) suivies des **dates des actes ou des décès**.
- La **nature** (158 natures différentes pour les parcelles bâties et 64 pour les parcelles non bâties).
- L'**année de fin de construction** pour les parcelles bâties.
- Le **revenu cadastral**.
- La **contenance cadastrale** (qui correspond à la surface fiscale d'une parcelle de terrain).

4.3.1.2 *Spécifications techniques*

a) *Stabilité temporelle*

Les données figurant au sein de la base de données du Cadastre varient continuellement au fil des transactions foncières.

b) *Mise à jour*

Une nouvelle version du Cadastre est mise à disposition annuellement et rend compte de la situation au premier janvier de l'année en cours. A chaque mutation, des relevés géométriques sont opérés sur le terrain et sont conservés via la convention avec les géomètres experts. Une fois que l'AGDP possède un nombre critique de relevés géométriques pour un même bloc. Ces relevés sont pris en compte pour corriger les formes des parcelles à l'intérieur du bloc. Le parcellaire cadastral est également mis à jour dans le cadre des périmètres de remembrement.

En ce qui concerne les métadonnées, certains champs de la matrice cadastrale, comme le champ nature, ne sont mis à jour que s'il y a modification des droits immobiliers, modification du bien, ou remesure d'une feuille cadastrale (Grands levés).

c) *Obtention*

Protégées en vertu de la législation relative à la protection de la vie privée, les données de la matrice cadastrale, contrairement au parcellaire cadastral, ne sont en principe pas accessibles de manière désagrégée. Les tarifs pour le secteur public sont les suivants: 0,055 EUR par enregistrement, 3,00 EUR par plan⁸ et 50,00 EUR par heure pour la programmation.

Les démarches d'obtention d'un échantillon du Cadastre prennent plusieurs mois pour aboutir.

d) *Producteurs*

Le Cadastre est sous la propriété du Service Public Fédéral des Finances et géré par l'Administration Générale des Données et du Patrimoine.

⁸ La Région wallonne couvre 15.118 plans cadastraux.

4.3.1.3 Examen numérique des données

a) Qualité géométrique et topologique

Les planches cadastrales ont été dissociées lors du traitement de l'information, et leur regroupement résulte en de nombreuses erreurs topologiques au niveau des limites entre planches (superposition de deux parcelles adjacentes ou interstice entre deux parcelles). Dans le parcellaire cadastral de 2010, environ 300000 erreurs de ce type ont été dénombrées sur un total de 3.8 millions de parcelles.

D'un point de vue géométrique, le parcellaire cadastral est loin de l'exactitude. Malgré tout, sans relevé topographique ayant une valeur juridique, il est très difficile d'évaluer la précision du plan. Les limites des parcelles et des bâtiments dans le parcellaire cadastral ne coïncident pas avec la réalité du terrain (qui peut être représentée par un orthophotoplan), elle-même ne coïncidant pas forcément avec la réalité juridique (Figure 54).

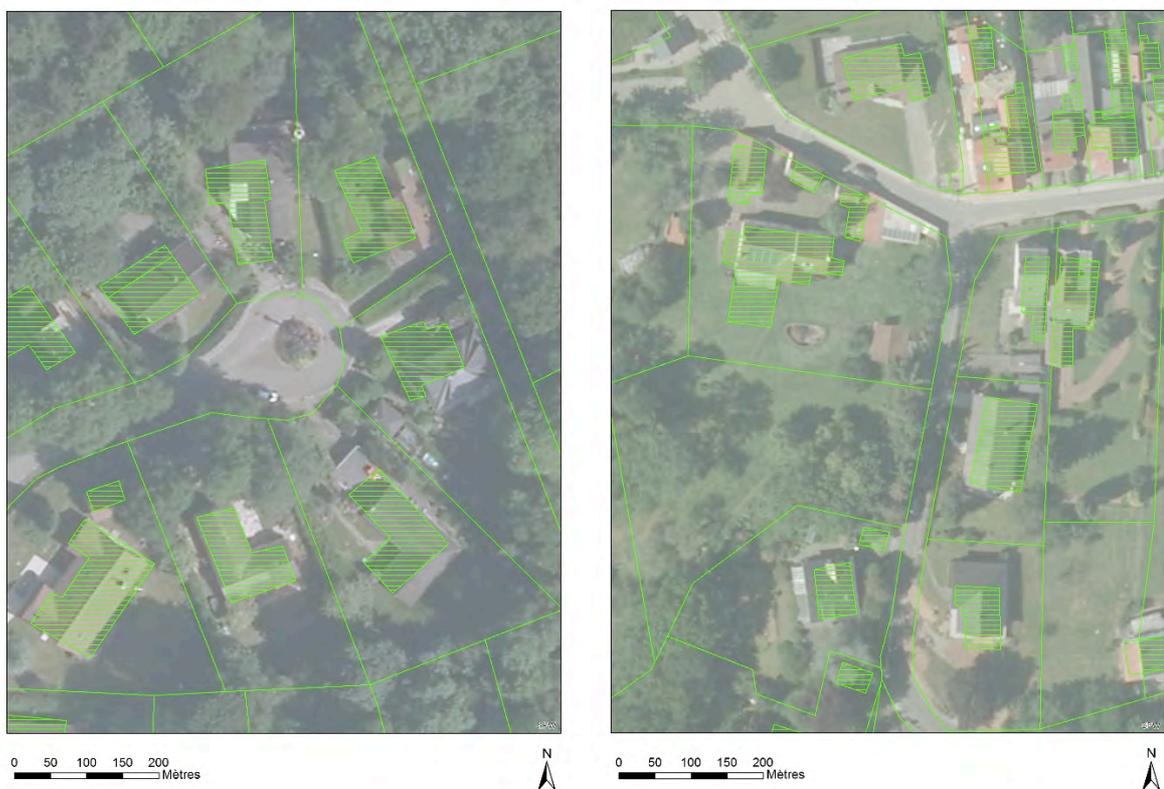


Figure 54 : Exemple de décalage existant entre le parcellaire cadastral (ici représenté en par les contours verts) et un orthophotoplan (orthophotos 2012-2013 du SPW). L'image de gauche, en supposant que les limites des parcelles s'arrêtent aux bords du trottoir, illustre le décalage entre la limite d'une parcelle dans le parcellaire cadastral et dans la réalité. Sur l'image de droite, un décalage important est observable entre les délimitations des bâtiments.

b) Compatibilité

Du point de vue géométrique, le cadastre ne coïncide ni avec le PICC ni avec le SIGeC. Les limites qui représentent les mêmes objets et qui devraient donc coïncider sont décalées. On remarque par exemple un décalage très marqué entre les bâtiments figurants dans le parcellaire cadastral et les bâtiments présents dans le PICC (Figure 55). De même, les limites des parcelles agricoles du parcellaire cadastral et du SIGeC ne coïncident généralement pas, comme c'est le cas le long d'une voirie (Figure 56).



Figure 55 : Superposition du parcellaire cadastral (les limites des parcelles cadastrales ainsi que les bâtiments sont représentés en vert), du PICC (les éléments visibles délimitant potentiellement les propriétés foncières sont représentés en noir) et d'un orthophotoplan (orthophotos 2012-2013 du SPW).



Figure 56 : Superposition du parcellaire cadastral (représenté en vert), du SIGeC (représenté en rose) et d'un orthophotoplan (orthophoto 2012-2013 du SPW).

c) Exhaustivité

Le Cadastre couvre l'ensemble de la Belgique.

4.3.1.4 Potentialité du Cadastre comme source d'information foncière

- + La matrice cadastrale comporte beaucoup d'information très intéressante à l'échelle de la propriété foncière.
- + L'ancienneté de la base de données permettrait d'étudier aussi le passé du foncier de la Région wallonne.
- La faible qualité géométrique du parcellaire cadastral est très limitante lorsqu'on veut être précis et/ou travailler à une grande échelle.
- Actuellement, le Cadastre est une base de données difficile à obtenir pour plusieurs raisons (coût, potentielle atteinte à la vie privée de certaines données, délai d'obtention, etc.)
- Étant donné que la première finalité du Cadastre est de type fiscal, certaines données, très intéressantes pour un système d'informations foncières mais moins intéressantes pour établir le revenu cadastral, ne sont pas assez souvent actualisées.
- Certains éléments importants comme les voiries et les cours d'eau ne sont pas cadastrés.
- Le parcellaire cadastral n'a pas de valeur juridique. Seuls les actes qui passent par un notaire ont force de loi.

4.3.2 L'information foncière au sein du PICC

4.3.2.1 Analyse sémantique

a) Schéma conceptuel des objets et structure de la base de données

La base de données du PICC reprend un ensemble d'éléments du territoire sous forme vectorielle (liste détaillée des objets cartographiés en Annexe V du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes):

- constructions civiles
- éléments et du mobilier de voirie
- éléments aériens
- taques et avaloirs
- limites physiques de propriété (clôtures, haies, ...)
- éléments du réseau ferré
- bornes kilométriques
- éléments naturels

En fonction de leur géométrie, les données sont distribuées en 8 couches :

- La couche **arc_arc** est une couche linéaire qui contient la plupart des objets recensés par le PICC. L'attribut *TYPE_L* est un code permettant d'identifier le type d'objet parmi plus de 65 types différents.
- La couche **arc_ptl** est une couche de points qui reprend les primitives ponctuelles à partir desquelles sont construites les lignes de la couche **arc_arc**. L'attribut

LINEID d'un point reprend l'identifiant de l'arc construit à partir de ce point et correspond au LINEID de la couche **arc_arc**. L'attribut Z_FIELD est un champ qui reprend l'altitude du point. Lorsque plusieurs arcs sont construits sur un même point, ce point est repris autant de fois dans la base de données qu'il n'y a d'arcs, avec chaque fois un LINEID différent et, le cas échéant, des altitudes (Z_FIELD) différentes.

- La couche **axe_arc** est une couche linéaire qui reprend l'axe des voiries, enrichi avec des informations attributaires concernant l'adressage.
- La couche **axe_ptl** est une couche de points qui reprend les primitives ponctuelles à partir desquelles sont construits les axes de la couche **axe_arc**. L'attribut LINEID d'un point reprend l'identifiant de l'axe construit à partir de ce point et correspond au LINEID de la couche **axe_arc**. L'attribut Z_FIELD est un champ qui reprend l'altitude du point. Lorsque plusieurs arcs sont construits sur un même point, ce point est repris autant de fois dans la base de données qu'il n'y a d'arcs, avec chaque fois un LINEID différent.
- La couche **pol** est une couche surfacique qui reprend le contour des bâtiments, enrichi avec des informations attributaires concernant l'adressage. L'attribut CODEPICC est un code permettant d'identifier le type de bâtiment parmi environ 35 types différents.
- La couche **ptp** est une couche de points qui reprend les primitives ponctuelles à partir desquelles sont construits les polygones de la couche **pol**. L'attribut POLYGONEID d'un point reprend l'identifiant du polygone construit à partir de ce point et correspond au POLYGONEID de la couche **pol**. L'attribut Z_FIELD est un champ qui reprend l'altitude du point. Lorsque plusieurs polygones sont construits sur un même point, ce point est repris autant de fois dans la base de données qu'il n'y a de polygones, avec chaque fois un POLYGONEID différent et, le cas échéant, des altitudes (Z_FIELD) différentes. Beaucoup de points sont dupliqués sans raison apparente, parfois avec des différences infimes d'altitude.
- La couche **pnt** est une couche de points qui reprend d'une part les objets de type ponctuel et d'autre part les points de niveau de terrain selon une grille d'échantillonnage de 50 mètres de côté. L'attribut TYPE_P est un code permettant d'identifier le type de point parmi environ 15 types différents. L'attribut ALTITUDE reprend l'altitude du point. Les primitives ponctuelles décrites dans les paragraphes précédents ne sont en général pas reprises dans cette couche, mais on en trouve parfois.
- La couche **txt** reprend des informations textuelles à afficher sur la carte du PICC. L'attribut ALPHA contient le texte à afficher. L'attribut TYPE_T est un code permettant d'identifier le type de texte parmi une douzaine de types différents : noms des communes et des hameaux, lieux-dits, éléments hydrographiques, bâtiments et voiries.

b) Critères de sélection des objets

Les objets sélectionnés sont ceux visibles sur les couples stéréoscopiques. La direction de la géométrie ne dispose pas à proprement parler de critères de sélection et de modélisation ni de définition complète des objets qui sont encodés dans la base de données mais utilise une liste d'objets à cartographier.

c) Attributs

Pour chacun des objets cartographiés, le PICC fournit leurs coordonnées et leur altitude.

4.3.2.2 Spécifications techniques

a) Stabilité temporelle

Les objets cartographiés par le PICC varient continuellement au gré des activités anthropiques et des événements naturels affectant les éléments du territoire.

b) Mise à jour

Il n'y a pas de procédure de mise à jour définie à l'heure actuelle pour le PICC. Cependant, d'ici juin 2015, le modèle de données suivant lequel il est produit ainsi que celui dans lequel il sera diffusé sont en train d'être profondément revus.

c) Obtention

Le PICC peut être obtenu rapidement moyennant une rémunération à l'hectare de cartographie demandé.

d) Producteurs

Le PICC est propriété du Service Public de Wallonie et est à l'origine produit par le Ministère de l'Équipement et des Transports.

4.3.2.3 Examen numérique des données

a) Qualité géométrique et topologique

La précision des objets contenus dans la base de données du PICC est de l'ordre de 15 à 25 cm en X, en Y et en Z (95 %). Lorsqu'on superpose le PICC à un orthophotoplan, il est notable que les objets ont été cartographiés avec une bonne précision (Figure 57). Le PICC est même plus précis que les orthophotoplans car pour leur création, c'est un MNT (modèle numérique de terrain) et non un MNS (modèle numérique de sol) qui a été utilisé.



Figure 57 : Superposition du PICC à un orthophotoplan (orthophotos 2012-2013 du SPW). Les limites des bâtiments cartographiées dans le PICC coïncident parfaitement avec celles qui apparaissent dans l'image.

D'un point de vue topologique, le PICC contient peu d'erreurs mais la façon dont les données sont acquises induit une représentation ne tenant compte que d'une partie de la réalité. Par exemple, les portions des cours d'eau passant sous les ponts ne sont pas cartographiées puisqu'elles ne sont pas visibles au moyen de techniques de photogrammétrie (Figure 58).



Figure 58 : Interruption de la cartographie d'un cours d'eau dans le PICC sur sa portion passant sous un pont.

b) Compatibilité

Crf. Sections 1.3 et 2.3.

c) Exhaustivité

Actuellement, le PICC couvre la totalité de la Région wallonne. Cependant, toutes les zones ne sont pas traitées avec le même degré de précision. Ainsi, dans les zones rurales les noyaux bâtis et les routes sont levés selon la technique traditionnelle de photogrammétrie. Par contre, les éléments situés hors du noyau bâti sont cartographiés par des levés directs sur le terrain. Dans ce cas, seuls les éléments visibles sont levés et il est possible que des éléments situés à l'arrière des bâtiments ne soient pas cartographiés. Par ailleurs, certains pavés seront enrichis à partir de données de l'IGN. Les zones forestières, quant à elles, ne sont pas cartographiées par le MET.

4.3.2.4 Potentialité du PICC comme source d'information foncière

- + La haute précision du PICC permet d'opérer des géoréférencements proches de la réalité du terrain.
- + Les objets cartographiés par le PICC peuvent dans certains cas correspondre à des éléments physiques délimitant les propriétés foncières. Ce qui pourrait permettre de recaler un parcellaire des propriétés foncières préexistant comme le parcellaire cadastral.
- + Les données sont relevées avec la même précision et sur base d'un même dictionnaire d'objets (les levés sont donc opérés de façon homogène).

- La structure de la donnée du PICC est complexe ce qui limite son opérationnalité. Une multitude d'objets sont cartographiés et répartis dans diverses couches.
- Les techniques de photogrammétrie utilisées pour la mise en place du PICC ne permettent pas toujours de cartographier les objets conformément avec la réalité de terrain.
- Les objets cartographiés dans le PICC ne répondent majoritairement pas à une définition et des critères de sélection précis. Depuis peu le dictionnaire Waltopo remédie à ce problème.

4.3.3 L'information foncière au sein du SIGeC

4.3.3.1 Analyse sémantique

a) Schéma conceptuel des objets

Le Système Intégré de Gestion et de Contrôle reprend les limites des parcelles agricoles déclarées par les agriculteurs dans le but d'obtenir des aides de la Politique Agricole Commune (PAC) sous forme vectorielle.

b) Critères de sélection des objets

Le SIGeC ne reprend pas l'ensemble des terres agricoles. La définition de la parcelle agricole est telle que tous les éléments non subventionnés en sont exclus (bâtiment, bosquet, étang, fossé, talus...). Les terres agricoles appartenant à des propriétaires non-agriculteurs ne sont pas cartographiées comme les vergers ou les prairies pour chevaux ou moutons.

c) Attribut

La particularité de la table d'attribut de cette base de données est de fournir le type de culture de la parcelle agricole. Cette base de données reprend 56 types de culture différents.

4.3.3.2 Spécifications techniques

a) Stabilité temporelle

Depuis 2008, un nouveau parcellaire de référence a été mis sur pied, basé sur des blocs composés de conglomérats de parcelles agricoles adjacentes, dont les limites, proches des éléments physiques stables du territoire (rivières, haies...) sont plus stables.

b) Mise à jour

Au niveau du plan parcellaire, les limites de ces blocs sont révisées tous les trois ans sur base des photographies aériennes les plus récentes.

La matrice est mise à jour chaque année sur base des déclarations des agriculteurs.

c) Obtention

L'obtention des données du SIGeC est très délicate. Pour cette recherche, l'obtention du dernier parcellaire agricole de 2014 a été refusée à cause de la confidentialité des données.

d) Producteurs

L'organisme responsable de produire la base de donnée du SIGeC est le département des aides de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3 – DA).

4.3.3.3 Examen numérique des données

a) Qualité géométrique et topologique

Les parcelles du SIGeC sont délimitées par les agriculteurs puis numérisées sur base d'orthophotographies rectifiées à 25 cm de résolution. La précision des limites des parcelles dépend fort de la précision des agriculteurs. Mais globalement, le parcellaire du SIGeC semble correspondre à une certaine réalité de terrain (Figure 59)



Figure 59 : Superposition du SIGeC et d'un orthophotoplan (orthophotos 2012-2013 du SPW). Les limites du SIGeC semblent suivre un tracé cohérent par rapport aux éléments structurant le paysage comme la route et la zone boisée.

Les erreurs de numérisation et les problèmes topologiques sont nombreux dans le parcellaire: superposition de parcelles, double numérisation non coïncidente de limites communes, numérisation au-delà des limites physiques du territoire...

b) Compatibilité

La compatibilité du SIGeC avec les autres référentiels spatiaux vectoriels dépend de la façon dont les agriculteurs définissent leur parcelle. Pour certaines limites, on peut s'attendre à ce qu'elles correspondent à celles du PICC reprenant des éléments du territoire et structurant les parcelles des agriculteurs (Figure 60).



Figure 60 : Limite entre deux parcelles agricoles du SIGeC (en rouge) par rapport à certains arbres cartographiés par le PICC (vert).

Par contre, lorsque deux parcelles ne sont pas séparées par des éléments structurants, aucun élément du PICC ne coïncide avec la limite parcellaire du SIGeC.

Le SIGeC n'est par contre presque pas compatible avec le parcellaire cadastral (Figure 3) pour plusieurs raisons :

- Le Cadastre reprend les propriétés foncières alors que le SIGeC cartographie les parcelles agricoles déclarées par les agriculteurs qui les exploitent. Le propriétaire de terrains agricoles est libre de louer des parcelles qu'il a délimitées comme bon lui semble sur ses propriétés. De plus, un agriculteur peut décider de louer des terres adjacentes appartenant à des propriétaires différents pour faciliter ses pratiques culturales.
- Un agriculteur, propriétaire de parcelles, aura tendance à regrouper ses parcelles cadastrales adjacentes en une même parcelle agricole pour faciliter ses pratiques culturales par exemple.
- Entre les agriculteurs, des échanges de terres informels s'opèrent. Le plus souvent ces échanges ont pour but de faciliter les pratiques agricoles.
- Le parcellaire cadastral n'est pas une cartographie, comme vis-à-vis des autres référentiels spatiaux, ses nombreuses erreurs géométriques empêchent les limites cadastrales de se superposer aux limites du SIGeC.

c) Exhaustivité

En 2013, un peu plus de 278.000 parcelles agricoles au sens du SIGeC sont reprises dans la base de données. Ce qui représente près de 90% de la surface agricole utile wallonne.

4.3.3.4 Potentialité du SIGeC comme source d'information foncière

- + L'actualité des données est très soutenue.
- + L'information contenue dans le SIGeC permet d'effectuer un suivi de la nature.
- Seuls certains segments du plan parcellaire du SIGeC coïncident avec les limites réelles des propriétés foncières.

4.3.4 L'information foncière au sein du PLI

4.3.4.1 Analyse sémantique

a) Schéma conceptuel des objets et structure de la base de données

Le Plan de Localisation Informatique vise à enrichir le fond de plan IGN 1:10 000 d'un référentiel cadastral continu sur le territoire de la Région wallonne mais ne constitue en aucun cas un cadastre numérique. Le PLI est constitué des communes, des divisions, des sections, des parcelles et du bâti issus des planches cadastrales, vectorisés et calés sur les cartes topographiques 1:10 000 de l'IGN.

b) Critères de sélection des objets

Idem que le parcellaire cadastral.

c) Attributs

A la couche parcellaire est associée une clé unique basée sur son numéro cadastral permettant de faire le lien avec la matrice cadastrale. Cependant, le plan parcellaire du PLI n'a plus évolué depuis la situation cadastrale du 01/01/2008 alors que la matrice cadastrale bien.

4.3.4.2 Spécifications techniques

a) Stabilité temporelle

Idem que le parcellaire cadastral.

b) Mise à jour

Depuis que l'AGDP est en mesure de fournir une version numérique du plan parcellaire (CADMAP), il n'y a plus eu de mise à jour. La version V09 est la dernière version, elle reprend l'ensemble des mutations cadastrales de l'année 2009. Elle correspond donc à la situation au 01/01/2010. Cette version intègre le recalage complet sur le nouveau fond de plan IGN 1/10.000 sur la totalité du territoire wallon.

c) Obtention

A la base, dans le cadre d'une convention d'utilisation à des fins non-commerciales, le PLI est disponible gratuitement. Mais dans la pratique, à partir du mois de mars 2013, la DGO4 ne fournit plus de copie du PLI. C'est CADMAP qui le remplace au niveau du référentiel servant d'appui aux données qu'elle produit ou qu'elle diffuse.

d) Producteurs

La direction de la géomatique de la DGO4 du SPW.

4.3.4.3 Examen numérique des données

a) Qualité géométrique et topologique

Les erreurs topologiques observables dans le CADMAP ont été corrigées dans le PLI. Par contre, l'imprécision géométrique qui caractérise le PLI est assez importante. L'erreur moyenne, calculée sur base des écarts observés entre la couche « parcelles » du PLI V02 et des PPNC⁹, est de 4.6 m ($\sigma = 3,7$ m, $n = 1000$) et 93 % des erreurs sont inférieures à 10 m (Figure 61). Le PLI n'est donc pas forcément plus juste géométriquement que le parcellaire cadastral. Il n'existe apparemment pas de recherche comparant la précision géométrique de la dernière version du PLI avec une version récente du CADMAP.

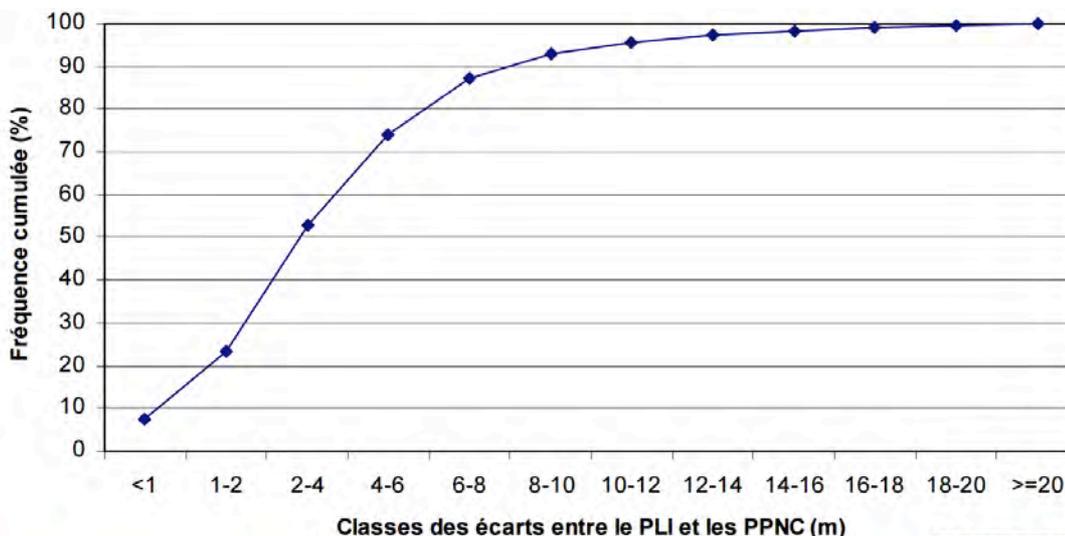


Figure 61 : Qualité géométrique du PLI présentée sous forme d'un graphe présentant la fréquence des classes d'écarts entre le PLI et des PPNC¹⁰.

La précision des limites de parcelles du PLI est relative dans le sens où des ajustements géométriques ont été réalisés successivement (principalement en limite de feuille et en fond de parcelle) pour pouvoir mettre en place cette continuité des données entre les différentes feuilles. En outre, les ilots de parcelles ont été corrigés (géoréférencés par blocs) pour mieux « coller » au fond de plan IGN 1/10.000.

b) Compatibilité

Les éléments du PICC qui pourraient correspondre à des limites de parcelles cadastrales ne se superposent pas parfaitement au PLI (Figure 62). D'une part les éléments visibles sur le terrain ne correspondent pas forcément aux limites de propriétés foncières, et d'autre part, la précision géométrique du PICC est nettement supérieure à celle du PLI.

⁹Vues aériennes de l'ensemble de la Wallonie prises entre juin 1994 à juin 2000. Imagerie orthorectifiée et mosaïquée couvrant l'entièreté du territoire wallon à une résolution de 40 cm. Les prises de vue aériennes ont été effectuées entre le 24 juin 1994 et le 18 juin 2000. Cette donnée était anciennement dénommée "PPNC" ou "Plans Photographiques Numériques Communaux".

¹⁰ Source : Mise en œuvre du Projet de Cartographie Numérique de l'Occupation du Sol en Wallonie (PCNOSW) 1 Rapport final – Août 2007 – FUSAGx



Figure 62 : Superposition du PLI (ici représenté en rouge) et du PICC dont les éléments sont représentés en noir. Les bâtiments du PICC sont les formes géométriques noires.

Pour les mêmes raisons que le parcellaire cadastral, les limites des parcelles du PLI et du SIGeC ne se superposent majoritairement pas (Figure 63).



Figure 63 : Superposition du parcellaire agricole du SIGeC (représenté en noir) et du PLI (représenté en rouge).

c) Exhaustivité

L'exhaustivité est la même que pour le parcellaire cadastral si ce n'est qu'elle ne couvre que la Wallonie.

4.3.4.4 Potentialité du PLI comme source d'information foncière

- + La méthode de recalage du parcellaire cadastral sur le fond de plan 1:10.000 de l'IGN est intéressante pour une éventuelle amélioration géométrique du parcellaire cadastral.
- Le projet du PLI a été abandonné lorsque le CADMAP fut mis en place. Le parcellaire du PLI n'est donc plus à jour.

- Il y a peu de chance que le PLI soit de meilleure qualité géométrique que le parcellaire cadastral, sauf en zone très rurale.

4.3.5 L'information foncière au sein de la CNOSW

4.3.5.1 Analyse sémantique

a) Schéma conceptuel des objets et structure de la base de données

La carte numérique d'occupation du sol en Wallonie vise à constituer une base de données cartographique et numérique au 1/10.000 relative à l'utilisation du sol sur l'entièreté du territoire wallon. Cette cartographie reprend donc les limites des zones du territoire caractérisées par la même occupation du sol.

La légende de la carte d'occupation du sol étant hiérarchisée en 5 niveaux, la symbologie développée suit cette même logique. Etant donné que, sur une même carte, des classes de niveaux supérieurs ne peuvent co-exister avec leurs classes de niveaux inférieurs, des symboles similaires sont attribués à certaines classes. Les couleurs et trames des symboles ont été choisies afin de pouvoir lire la carte de manière intuitive. Les tons de rouges et violets sont appliqués aux classes de terrains artificialisés, les tons de verts aux classes de forêts et de milieux semi-naturels, etc. De la même manière, une trame de croix est appliquée à la classe des équipements de culte et des cimetières, une trame de triangles représente les forêts de conifères, etc.

b) Critères de sélection des objets

Les objets représentés dans la CNOSW proviennent de l'agrégation de parcelles cadastrales provenant du PLI sur base de divers critères. Les critères d'agrégation des parcelles se basent sur plusieurs sources d'informations : champ nature dans la matrice cadastrale, le parcellaire agricole du SIGeC, la carte des MAE du SIGeC, le plan de secteur, le plan d'occupation du sol de la Région wallonne, ainsi que les cartes des plans d'eau, des zones d'extraction, des terrils, des zones portuaires, des sites d'activité économique désaffectés, des aéroports.

c) Attributs

Pour chacun des 5 niveaux de la CNOSW, chaque objet cartographié est caractérisé par un attribut qui décrit la nature de l'occupation du sol. La légende en 5 niveaux est détaillée en Annexe VI du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

4.3.5.2 Spécifications techniques

a) Stabilité temporelle

L'occupation du sol n'est pas parfaitement stable au cours du temps en Wallonie. Toutes les catégories ne sont pas caractérisées par la même stabilité. Le niveau 1 de la légende est par contre stable à l'échelle d'une année.

b) Mise à jour

La CNOSW a été produite sur base de données datant de 1989 à 2006. La dernière version date de 2008. Aucun budget n'est prévu pour le moment au SPW pour mettre en place une mise à jour de cette cartographie.

c) Obtention

La CNOSW est facilement consultable sur le WebGIS de la Région wallonne et les données brutes sont également accessibles par une convention d'utilisation.

d) Producteurs

Le producteur de cette cartographie est le département des aides de la DGO3 du Service Public de Wallonie.

4.3.5.3 Examen numérique des données*a) Qualité géométrique et topologique*

Le PLI étant utilisé comme couche de base, son imprécision géométrique et topologique est la même que celle de la CNOSW.

La précision de la CNOSW a été mesurée sur base d'une matrice de confusion et de contrôles sur le terrain. Au total, 3 326 parcelles cadastrales ont été contrôlées, ce qui représente près de 0.09 % des parcelles cadastrales de la Région wallonne. Du niveau le plus global au niveau le plus détaillé, la précision totale, pondérée sur base des surfaces, passe de 95.5 % pour le niveau 1 à 89.7 % pour le niveau 5. Cette décroissance est attendue étant donné que le niveau de détail augmente. La précision totale de la CNOSW atteint 90 %, quel que soit le niveau de la légende. Cependant, des variations locales peuvent être observées entre les différentes classes. Il ne faut cependant pas oublier le fait que la qualité thématique de la carte dépend de la qualité des lots de données, pour lesquelles peu d'informations sont disponibles.

b) Compatibilité

La CNOSW n'est pas parfaitement superposable avec le parcellaire cadastral puisque le PLI est une version légèrement améliorée géométriquement du parcellaire cadastral (Figure 64).

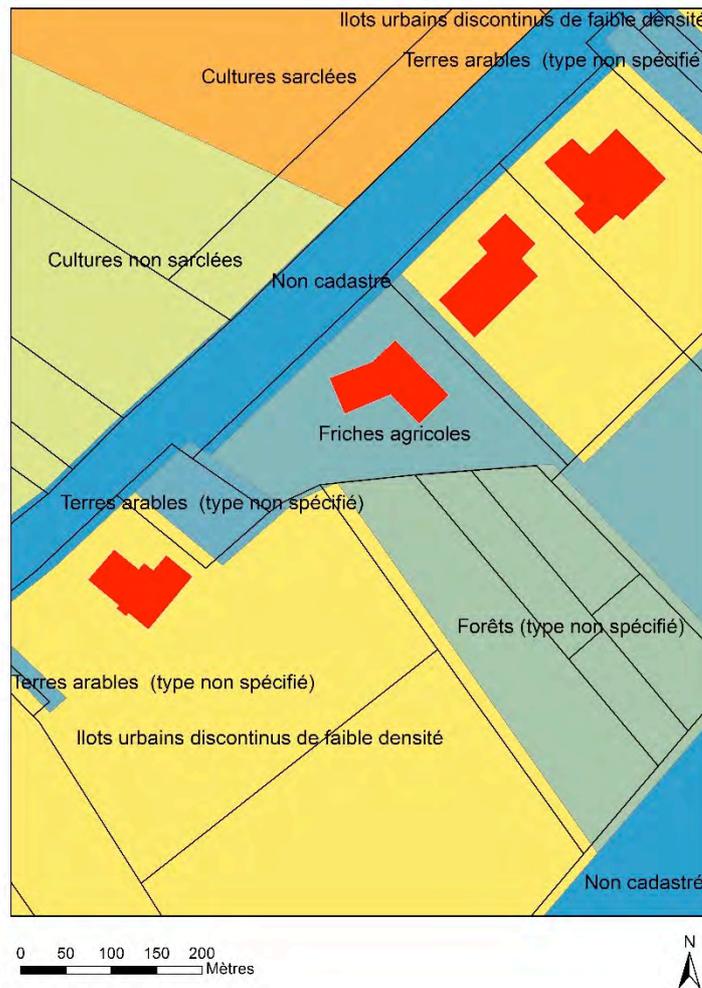


Figure 64 : Superposition de la CNOSW et du parcellaire cadastral (limites des parcelles en noir et bâtiments en rouge).

Il semble difficile de pouvoir affirmer que les éléments du PICC se superposent bien avec la CNOSW. On observe tout de même une certaine superposition entre le non cadastré dans la CNOSW et les éléments filaires du PICC (Figure 65).

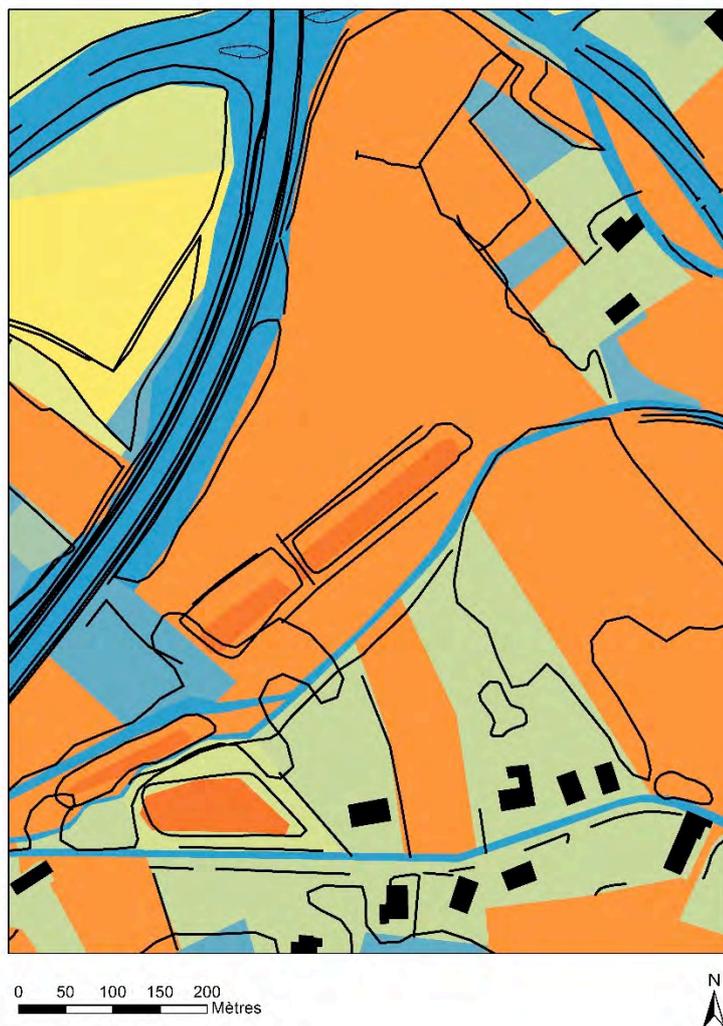


Figure 65 : Superposition de la CNOSW et des éléments du PICC ici représentés en noir (les blocs noirs correspondent aux bâtiments cartographiés dans le PICC).

Certaines limites du parcellaire agricole correspondent à des limites des zones du territoire caractérisées par la même occupation du sol (Figure 66). Ceci s'explique de par le fait que le SIGeC est un des référentiels spatiaux qui a été utilisé pour attribuer une occupation du sol aux différentes parcelles cadastrales du PLI.

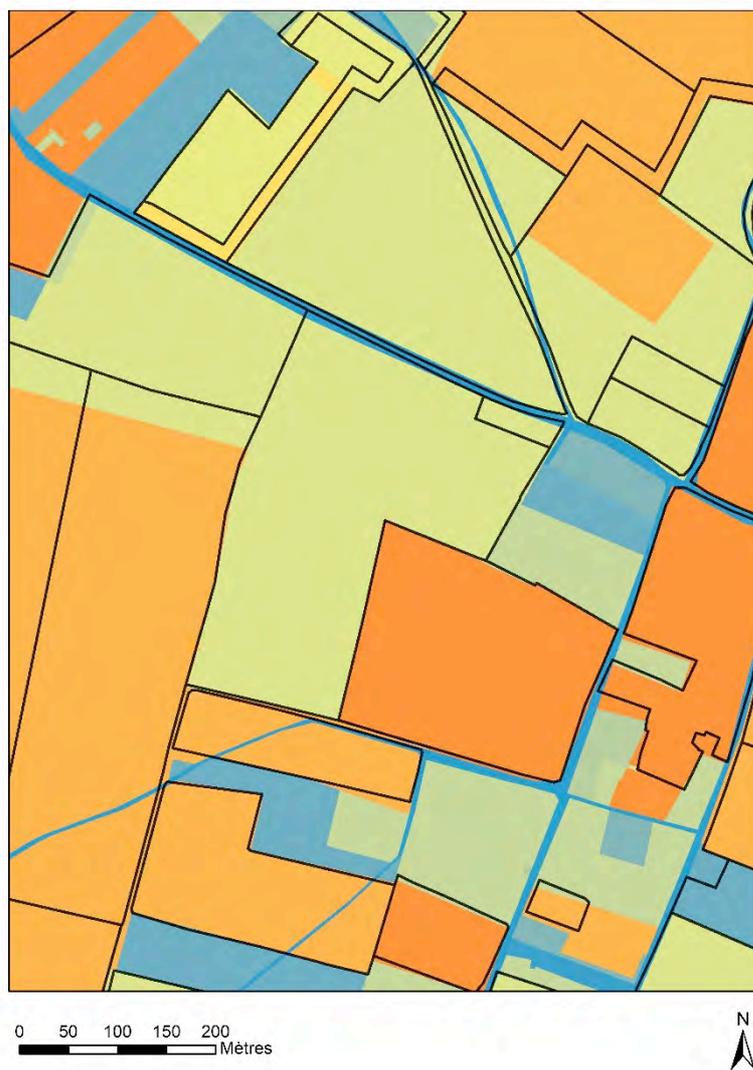


Figure 66 : Superposition de la CNOSW et du parcellaire agricole du SIGeC dont les limites des parcelles apparaissent ici en noir.

c) Exhaustivité

La totalité de la Wallonie est couverte mis à part les zones non cadastrées ce qui correspond à une couverture de 95% du territoire wallon.

4.3.5.4 Potentialité de la CNOSW comme source d'information foncière

- + La CNOSW permet de fournir une information intéressante sur l'occupation du sol et ce sur toute la portion de la Région wallonne couverte par le parcellaire cadastral.
- + La procédure de mise en place de la CNOSW sur base du PLI serait facile à adapter à un nouveau parcellaire foncier comme une version plus juste géométriquement du parcellaire cadastral.
- L'avenir de la CNOSW est incertain.

4.4 LA SOLUTION TECHNIQUE

4.4.1 Le concept

La solution technique proposée permettrait de recaler les parcelles cadastrales wallonnes avec un budget et un délai raisonnables. En connaissance de la situation actuelle du parcellaire cadastral en Wallonie, de l'historique du plan en Régions flamande et bruxelloise et des référentiels spatiaux publics wallons, un processus de correction du parcellaire cadastral est proposé (Figure 67).

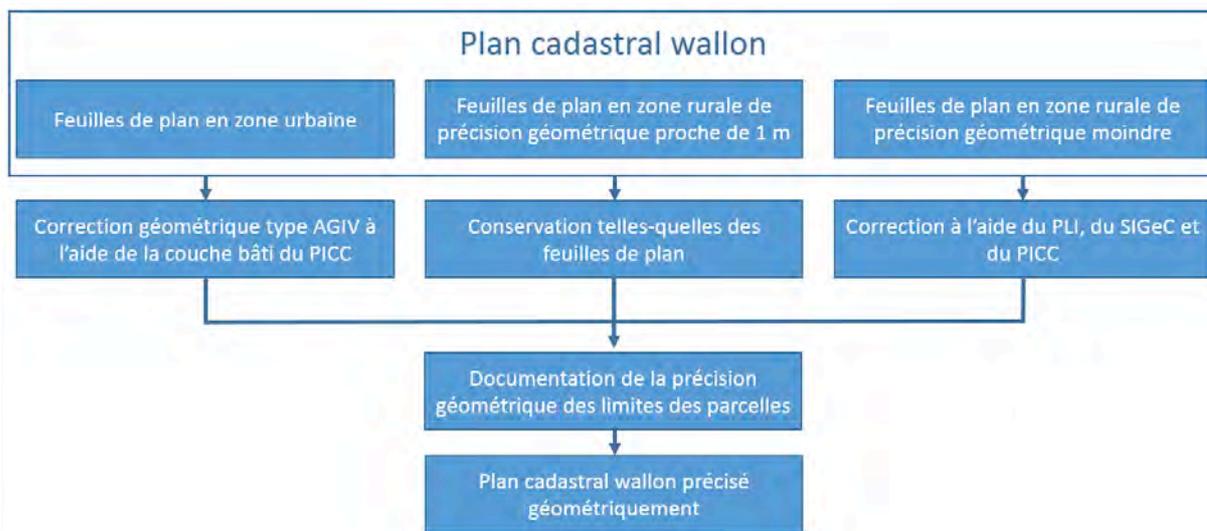


Figure 67 : Schéma représentant le processus de correction du parcellaire cadastral.

Dans ce processus, 3 catégories de feuilles de plan sont distinguées : les feuilles de plan en zone urbaine, celle en zone rurale avec une précision géométrique estimée de l'ordre du mètre et celle en zone rurale avec une qualité géométrique moindre.

Pour les zones urbaines, dont la quasi-totalité des parcelles comporte un bâtiment, la couche du bâti du PICC (couche révisée et transformée en polygones lors du projet en cours d'utilisation des données du PICC comme source authentique) peut suffire pour recadrer les limites des parcelles. Le PICC est assez précis et complet en zone urbaine pour mettre en place la même méthodologie que celle adaptée à URBIS-topo et au GRB (*cf. partie 3.2. Vectorisation de l'information cadastrale*).

Pour les feuilles de plan zones rurales dont la qualité géométrique a été estimée (par l'AGDP sur base d'orthophotoplans) comme étant de l'ordre du mètre, dans un premier temps, elles peuvent être gardées telles-quelles.

La priorité est mise sur les feuilles de plan en zone rurale dont la précision géométrique est moindre. Pour ces zones, le PICC ne contient pas assez de points de référence permettant de recaler les parcelles. En effet, les points de références recherchés pour une telle opération sont des points ou des lignes situés à la limite d'une parcelle foncière. La plupart des limites des parcelles n'étant ni visibles sur le terrain ni par photogrammétrie (mis à part quelques limites comme celles qui coïncident avec le mur d'un bâtiment), le PICC ne peut pas fournir à lui seul suffisamment de points de référence dans toutes les zones rurales pour obtenir un résultat satisfaisant.

L'idée est d'utiliser d'autres référentiels spatiaux couvrant la Wallonie (*cfr. partie 4.3. Géodonnées utiles pour le référentiel spatial foncier*) pour trouver des points de référence fiables sur lesquels se baser pour recalibrer les parcelles foncières en zone rurale¹¹.

4.4.2 Test réalisé pour le cas des parcelles en zones rurales à précision faible

Afin de réaliser un test pour proposer une méthode de réinterprétation du plan parcellaire cadastral, les données suivantes ont été utilisées:

- des extraits du **parcellaire cadastral** de la situation au premier janvier 2015. Huit feuilles de plan parcellaires de 4 types différents ont été utilisées : 2 feuilles en zone rurale de bonne qualité géométrique (proche du mètre), 2 feuilles en zones rurale de qualité géométrique moindre, 2 feuilles en zone urbaine de bonne qualité géométrique et 2 feuilles en zone urbaine de qualité géométrique moindre. Ces feuilles ont été choisies par l'AGDP sur base des critères de qualité et de localisation (zone urbaine ou rurale).
- le **PICC** (version du 9 janvier 2015).
- la dernière version du **PLI** correspondant à la situation des parcelles foncières wallonnes au premier janvier 2009.
- l'ortho 2012-2013 du SPW
- une cartographie reprenant les limites de parcelles agricoles inchangées dans le **SIGeC** sur les années 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 (malheureusement, le plan parcellaire du SIGeC de 2014 n'a pas pu être obtenu car la DGO3 est en pleine réflexion sur le partage de leurs données).

Étape préliminaire : prétraitement du parcellaire du SIGeC

Pour ne conserver que les limites de parcelles agricoles inchangées durant 5 années sur base des 5 plans parcellaires, la méthode suivant a été appliquée dans ArcGIS :

- Extraction des portions des 5 parcellaires correspondants aux zones échantillons du parcellaire cadastral (a)
- Transformation des polygones de (a) en lignes avec l'outil *Polygon to line* (b)
- Application d'un tampon de 50 cm de large à (b) avec l'outil *Buffer* (la largeur du tampon dépend de la tolérance attribuée au déplacement d'une limite d'une année à l'autre) (c)
- Intersection entre les 5 couches de (c) avec l'outil *Intersect* (d)

4.4.2.1 Premières manipulations des données potentiellement utiles

a) Le PLI

Les parcelles restées identiques entre 2008 et 2014 ne sont pas représentées exactement de la même façon dans le PLI et le parcellaire cadastral actuel. On peut faire l'hypothèse qu'en campagne, le PLI soit de meilleure qualité géométrique que le parcellaire cadastral à certains endroits. Le décalage entre le PLI et le parcellaire cadastral est de l'ordre du mètre en général mais peut aller jusqu'à 5 mètres à certains endroits (Figures 68, Figure 69 et Figure 70).

¹¹ La CNOSW n'est pas utilisée car elle a été construite sur base d'une agrégation des parcelles du PLI. Elle contient donc nettement moins de points de référence potentiels que le PLI.



Figure 68 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale (en rouge), du PLI (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge).

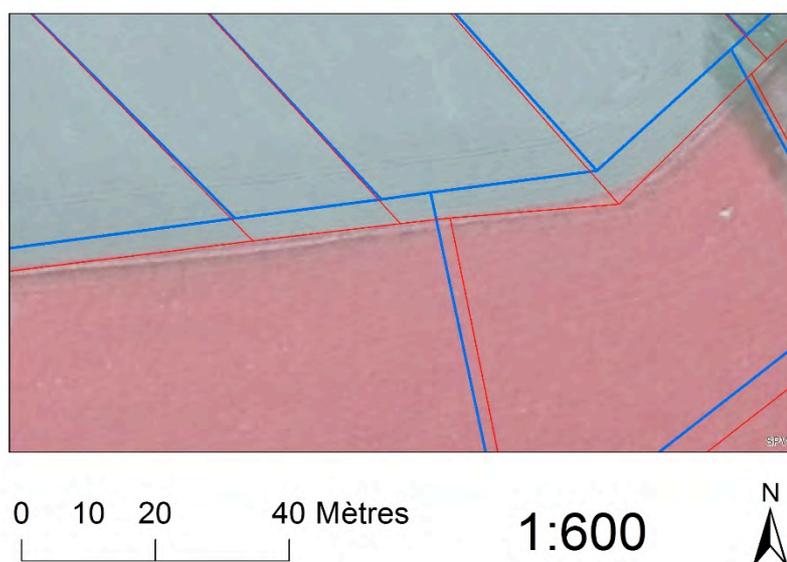


Figure 69 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale (en rouge), du PLI (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge).



Figure 70 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale (en rouge), du PLI (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge).

Il est important de rappeler que le PLI a été calé sur base d'éléments géoréférencés dans la carte 1 :10.000 de l'IGN. Si un élément est géoréférencé avec une erreur de 1mm sur la carte, cela correspond à une erreur de 1m sur le terrain.

b) Le plan parcellaire du SIGeC

Le processus d'isolation des limites des parcelles agricoles qui n'ont pas varié durant les 5 dernières années donne une couche qui contient peu de limites. Malgré tout, certaines de ces limites pourraient être intéressantes pour réinterpréter le parcellaire cadastral (Figure 71).

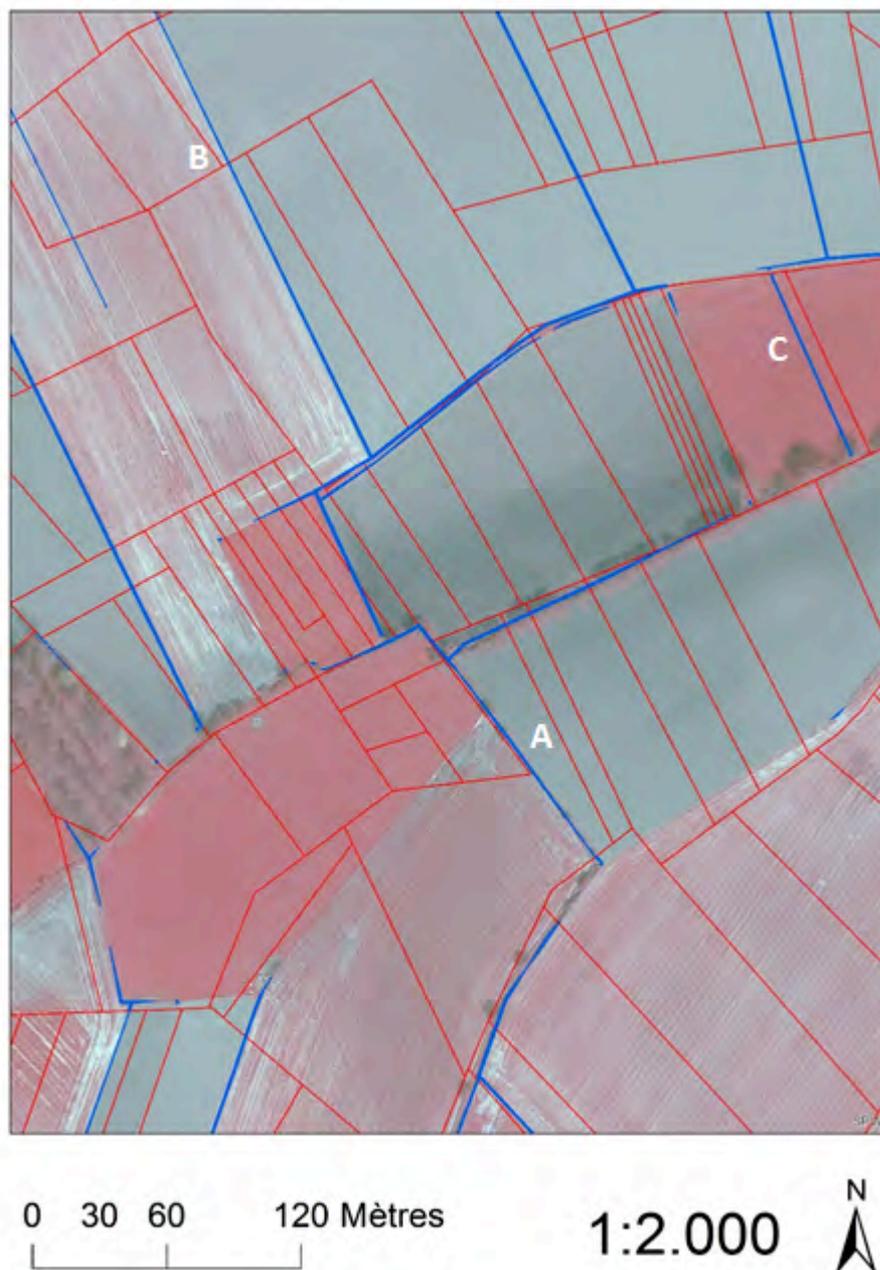


Figure 71 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale (en rouge), des limites du SIGeC stables à l'échelle de 5 années (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge).

Certaines limites ne correspondent probablement pas à une limite de parcelle foncière (Figure 71: cas B), d'autres pourraient représenter une limite de parcelle foncière mieux géoréférencée que dans le parcellaire cadastral (Figure 71: cas C), enfin des limites permettraient de confirmer le bon positionnement d'une limite de parcelle au parcellaire cadastral (Figure 71: cas A).

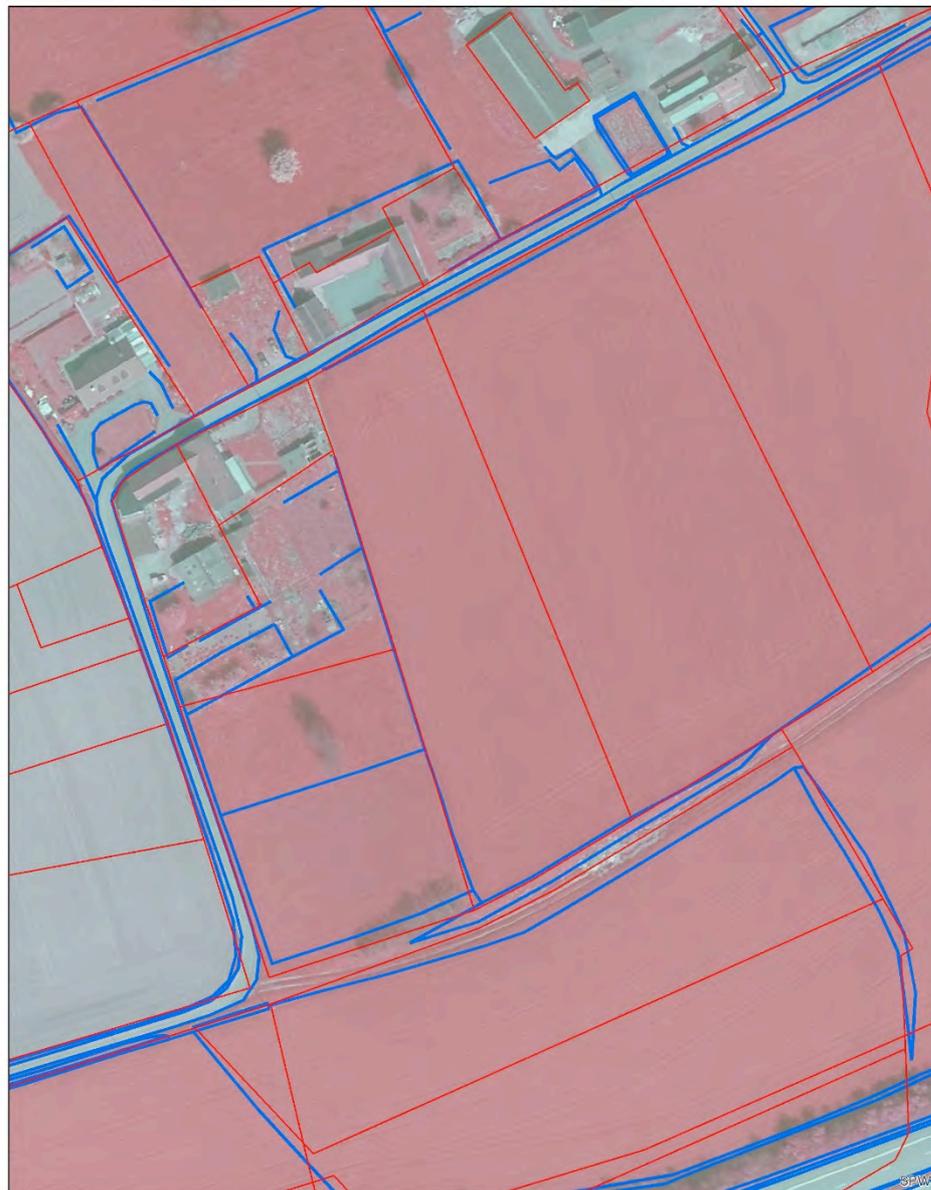
c) *Le PICC*

Le PICC peut également servir de référentiel spatial pour réinterpréter le parcellaire cadastral en zone rurale. À l'intérieur des terres, certains éléments dans le PICC semblent suivre le dessin de limites de parcelles foncières (Figure 72). L'hypothèse selon laquelle ces éléments dessineraient des limites de parcelles foncières mieux géoréférencées qu'au parcellaire cadastral peut être faite. Les éléments du PICC qui pourraient être pris en considération pour améliorer des limites de parcelles cadastrales agricoles sont: les axes de fossés (code 141), des clôtures et palissades (code 237), des limites diverses (code 731), des limites parcellaires (code 751), des limites de talus (code 180 et 182) et des limites de falaises (code 731 et 751).



Figure 72 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale (en rouge), du PICC (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge). Autour des points A et B, on observe des limites dans le PICC qui semble suivre le tracé des limites de parcelles foncières.

Le long des axes routiers, une autre gamme d'éléments référencés dans le PICC pourraient aider à recalibrer le parcellaire cadastral : les entrées de propriétés (code 254), les bords de routes et autoroutes (code 313), les bords de chemins et les sentiers (code 333), les pistes cyclables (code 353), les trottoirs structurés (code 360), les bords de routes-trottoirs (code 400), les bords de routes-pistes cyclables (code 401) et les bords de trottoirs-pistes cyclables (code 402) (Figure 73).



0 20 40 80 Mètres

1:1.250



Figure 73 : Superposition du parcellaire cadastral de moindre qualité en zone rurale près d'un axe (en rouge), du PICC (en bleu) et d'un ortho 2012-2013 du SPW (en infra-rouge).

4.4.2.2 Suite du test pour les parcelles en zone rurale à précision faible

La suite du test sera réservée pour les deuxièmes et troisièmes années de cette recherche. À première vue, il est encore très compliqué d'évaluer le potentiel de la méthode proposée. Sans aucun doute, le PICC doit faire partie du squelette sur lequel on se basera pour améliorer la précision géométrique du parcellaire cadastral. C'est le seul référentiel spatial couvrant la Wallonie avec une telle précision (de l'ordre de la dizaine de centimètres). Il est par contre plus délicat d'assurer que le SIGeC et le PLI seront d'une grande utilité.

- Aucune étude ne s'est penchée sur une comparaison de la précision du PLI et du parcellaire cadastral actuel. À l'AGDP, ils ont des levés topographiques précis qui ne sont pas encore intégrés au CADMAP et qui correspondent à des sommets de parcelles. Ces levés pourraient être utilisés pour comparer les précisions des deux référentiels et ainsi pouvoir juger de l'utilité du PLI dans la démarche. Il serait également utile de s'intéresser aux techniques mises en œuvre (projet sous-traité par une société indienne) lors de la création du premier CADMAP.
- Pour le SIGeC, il est difficile d'évaluer sa qualité géométrique qui dépend fortement de la précision avec laquelle les parcelles sont numérisées. De plus, l'hypothèse selon laquelle les limites de parcelles agricoles inchangées sur une période de 5 ans correspondent à des limites de parcelles cadastrales semble ne se vérifier que pour certains cas.

Après rencontre avec les différents acteurs concernés par cette problématique, il semble opportun de travailler en collaboration avec le Centre de Mesurages et Photogrammétrie de l'AGDP. Ce département prend, entre autre, en charge la correction géométrique du parcellaire cadastral sur base du PICC et de leurs nouveaux levés topographiques (ils en reçoivent près de 10.000 par an pour la Wallonie). Ils ont déjà mis en place une méthodologie dont on pourrait s'inspirer et à laquelle on pourrait greffer nos idées. L'idée étant d'accélérer la cadence à laquelle les ilots cadastraux sont recalés.

Il serait aussi opportun de continuer à analyser les documents de l'AGIV (qu'ils acceptent de partager) qui détaillent la méthode, les règles et les critères sur lesquels la Flandre s'est basée pour corriger son parcellaire cadastral (document traduit et analysé : « Vectorisatie van kadastrale informatie » (De Kock L., 2011) | documents restant à analyser : « Methode Kadastralisatie », « Regels Kadastralisatie », « Opdrachtingschrijving Kadastralisatie »)

5. CONCLUSION

Dans l'idée de mettre en place un système d'information foncière en Région wallonne, plusieurs raisons poussent à y intégrer un référentiel spatial le plus précis possible géométriquement.

En s'intéressant aux situations des Régions flamande et bruxelloise, il semble clair qu'il n'existe aucune autre solution que de corriger le parcellaire cadastral pour obtenir un référentiel spatial foncier précis et interopérable avec les autres géodonnées. Le parcellaire cadastral est une couche primordiale pour l'aménagement du territoire. Alors que les autres couches se précisent de plus en plus au fil de l'évolution des technologies numériques, les plans cadastraux restent très peu précis.

L'amélioration géométrique du parcellaire cadastral est une tâche très technique et de longue haleine. La Région wallonne accuse un clair retard par rapport aux Régions flamandes et bruxelloise qui ont entamé ce processus depuis plusieurs années.

Au niveau fédéral, une démarche d'amélioration du parcellaire cadastral est mise en place pour la Wallonie mais la méthode employée est lente et risque de prendre plusieurs décennies pour couvrir l'ensemble de la région.

La Région wallonne, s'engageant à soutenir l'information foncière et l'interopérabilité entre ses géodonnées, devrait se munir d'une représentation de ses parcelles foncières ajustée géométriquement et du niveau de celles de la Flandre et de Bruxelles.

Pour y parvenir dans un futur proche, la méthodologie à mettre en place devrait :

- s'inspirer des expériences bruxelloises et flamandes dans la correction de leurs plans cadastraux,
- capitaliser sur les données pertinentes existantes du PICC, du SIGeC et du PLI,
- procéder de manière progressive à l'amélioration du parcellaire en cherchant d'abord à atteindre une fonctionnalité minimum tout en progressant vers une exactitude géométrique rencontrant toutes les exigences des utilisateurs du parcellaire cadastral,
- concevoir une documentation de l'exactitude et de l'actualité des limites du futur parcellaire,
- reposer sur une collaboration étroite avec le centre de Mesurages et Photogrammétrie de l'AGDP.

Chapitre VI : DISCUSSION ET CONCLUSIONS

1. LES CONDITIONS D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES PERFORMANT

La prise de décision et l'action foncières nécessitent plusieurs conditions :

- **Disposer d'une identification des problématiques des territoires.** Un diagnostic territorial doit permettre de situer les politiques face aux réalités et d'articuler les enjeux fonciers des politiques sectorielles afin de mettre en place une stratégie foncière intégrée.
- **Etre capable de quantifier et qualifier les besoins**, notamment en termes de consommation foncière, afin de permettre aux acteurs des décisions réglementaires et opérationnelles de mieux s'en saisir.
- **Etre capable de territorialiser l'offre foncière sectorielle et l'action foncière** de manière intégrée (prise en compte des gisements fonciers). Cette capacité se fonde notamment sur l'identification de secteurs à enjeux, sur la caractérisation de la mutabilité du foncier, sur la connaissance économique en termes de valeurs de marché et sur la caractérisation techniques des terrains.
- **Organiser les informations en fonction des besoins des usagers**, en particulier en différenciant celles relatives aux marchés fonciers et immobiliers, celles décrivant le territoire et celles identifiant les gisements fonciers.
- **Apporter l'information pertinente aux acteurs concernés.** L'observation n'a de sens que dans la mesure où elle est utilisée ; il est nécessaire de s'assurer que les constats soient portés à connaissance de qui de droit.
- **Mettre en relation les différents acteurs.** C'est une nécessité pour assurer la cohérence transversale de l'observation et, en aval, des décisions efficaces.
- **Disposer d'un système d'évaluation** des politiques foncières en termes de suivi des objectifs et suivi des actions publiques grâce à des indicateurs appropriés.

2. POURQUOI ET COMMENT OBSERVER ?

De manière générale, le besoin d'observation est à mettre en lien avec le rôle d'arbitrage que joue l'information dans la prise de décision en vue d'une politique intégrée et efficace. En réponse intégrée à ce besoin, l'idée première des observatoires est d'être à l'écoute des acteurs et de rassembler un maximum d'outils, de méthodes, de connaissances et d'expériences dans le but de trouver des moyens de répondre aux besoins et problématiques des divers acteurs du foncier.

Sur base des constats précédents, il apparaît d'ores et déjà que l'organisation d'une observation foncière à l'échelle de la Wallonie pourrait répondre à plusieurs besoins avérés :

- carte d'identité à la parcelle,
- modélisation des valeurs vénales sur base de données de prix ou des valeurs d'annonce et analyses de marché en fonction des bassins fonciers,
- identification et suivi du foncier public (y compris agricole),
- identification et suivi du foncier urbanisable,
- identification et suivi des logements vacants et des bâtiments publics inoccupés dans la perspective de reconstruire la ville sur la ville.

L'accès à l'information désagrégée existante est ainsi le point crucial de l'amélioration du système d'information foncière wallon. L'examen de la situation française prouve que la législation relative à la protection de la vie privée ne justifie pas fondamentalement le manque de disponibilité de l'information patrimoniale pour les acteurs publics telle qu'il est observé en Wallonie. Toutefois, afin de garantir la protection des libertés individuelles et collectives, l'accès à ces données doit être organisé. Une préconisation que nous faisons est l'instauration de normes cadre sur le modèle des règlements « Autorisation Unique n°AU-001 » et « Dispense n°16 ».

Il importe prioritairement de définir les modalités d'accès, pour les acteurs publics, aux valeurs vénales des biens. Soit un accès à la base de données de l'enregistrement est organisé et permet l'établissement, sur base des prix, d'estimations librement diffusables de ces valeurs vénales, soit cet accès n'est pas organisé et il importe de collecter des données de valeurs d'annonce pour servir de base aux estimations. Les deux formules sont envisageables. La première semble toutefois plus problématique à l'heure actuelle, tant que l'administration de l'enregistrement demeure fédérale. Cette situation évoluera cependant à moyen terme (sans doute en 2017), fait qu'il convient de prendre en considération dès aujourd'hui.

Les acteurs étant en demande d'informations directement opérationnelles dans le cadre de leurs pratiques, une demande est effectivement constatée en matière d'observation foncière et d'analyse de marché. Cette analyse doit être segmentée et différencier notamment les marchés des terres agricoles, des terrains à bâtir et des logements existants. Pour mener cette analyse, deux types de structure d'observation sont possibles : coexistence de diverses observations sectorielles ou structure unique d'observation généraliste, assumant les différentes observations sectorielles. On peut penser qu'une structure d'observation unique permet plus facilement de préserver une vision transversale des politiques foncières et de réaliser des économies d'échelle. Dans un tel cas de figure, suite à son caractère transversal, il semblerait opportun de ne pas inscrire cette structure d'observation au sein d'une DGO. Une structure prenant la forme d'un observatoire « extérieur » pourrait assurer une neutralité de fait lorsque des enjeux fonciers contradictoires sont constatés entre différents objectifs sectoriels.

Une structure d'observatoire performante joue un rôle de collecteur, agent traitant et fournisseur de données stratégiques pour toute autorité qui entreprend la mise en place d'une politique foncière active. En particulier :

- elle organise la centralisation de données (par exemple celles produites par les communes) ;
- elle offre aux acteurs un socle commun d'informations et rend possible l'émergence de constats partagés entre les acteurs, facilitant de ce fait l'élaboration de stratégies sectorielles coordonnées ;
- en termes de traitement, à l'instar de ce qui est observé en France et dans une certaine mesure en Flandre et à Bruxelles, elle mène l'analyse des comportements et dynamiques des marchés fonciers et immobiliers, la mesure de la consommation foncière ainsi que le suivi de l'occupation des sols ;
- elle assure la prise en compte de la dimension transversale du foncier et facilite la coordination des politiques foncières sectorielles ;
- ...

Un point clé dans la réussite d'un observatoire est l'adéquation des informations produites par rapport aux besoins des utilisateurs : produire toute l'information nécessaire et ne pas se disperser à constituer une information dont personne ne s'emparera.

Le coût d'investissement pour la création d'un observatoire foncier a été difficile à obtenir. Néanmoins un ordre de grandeur nous a été communiqué. Exprimée en valeur monétaire, le cout annuel pour la gestion d'un observatoire est de l'ordre deux cent mille euros. En termes d'équivalent temps plein, un observatoire foncier nécessite entre deux et trois ETP.

L'échelle spatiale de l'observation doit au moins être celle à laquelle les objectifs stratégiques sont formulés. Une observation foncière serait donc opportune à l'échelle régionale. L'échelle des bassins fonciers est également pertinente, mais ces bassins diffèrent selon les segments de marché considérés, notamment entre le marché des terres agricoles et celui des terrains à bâtir. Instituer des structures d'observation spécifiques à ces différents marchés demande des moyens conséquents, alors qu'établir une structure unique n'empêche pas de mener des analyses désagrégées à l'échelle appropriée.

Sur le plan temporel, il est nécessaire d'assurer une stabilité suffisante de l'observation pour organiser une veille à long terme. La détection des tendances des marchés et des phénomènes fonciers nécessite la prise en compte de plusieurs années de données comparables. Il faut donc prévoir et assurer l'inscription budgétaire des dépenses.

Sur le plan organisationnel, le pilotage d'une structure d'observation doit être assuré par un acteur disposant d'une compétence à l'échelle spatiale prévue pour l'observation. Il devrait s'agir d'une structure publique ou parapublique constituée par un partenariat incluant entre autres les services administratifs de la Région et des représentants des communes (via l'UVCW ?). La SWL, le CEHD, l'IWEPS... seraient à tout le moins des interlocuteurs privilégiés. Le point de vue de l'administrateur général de l'IWEPS vis-à-vis d'un futur projet de création d'observatoire foncier wallon est repris à l'annexe XIX du document CPDT_RF_Octobre_2015_Annexe_R1-2_Annexes.

L'amélioration du système d'informations foncières wallon passe aussi par la mise en réseau des acteurs en dehors de tout transfert de données, comme en témoignent les analyses réalisées sur la France et sur Bruxelles. Cette mise en réseau a pour but que la structure retenue pour l'observation soit utilisée, alimentée, partagée et que l'on aille vers une meilleure utilisation des données.

Dans un premier temps, l'évaluation des procédures à développer pour améliorer le système d'information foncière wallon pourrait faire intervenir la mise en place d'un prototype d'observatoire foncier orienté vers une politique spécifique. A cet égard, la Wallonie s'est engagée à mettre en place un observatoire foncier agricole. Ce dernier pourrait être conçu comme un module, lié à l'agriculture, pouvant servir de base au développement d'autres modules liés à d'autres politiques (fiscalité, aménagement du territoire, développement durable, développement économique...).

3. QUELS BESOINS ?

Quelques besoins concrets peuvent d'ores et déjà être mis en exergue.

Tout d'abord, il serait utile **de disposer d'une information fiable quant aux caractéristiques particulières des parcelles et des bâtiments, de leurs propriétaires...** Cette connaissance transversale englobe de nombreuses dimensions ; elle peut être acquise uniquement en croisant différentes bases de données. Il est donc important d'assurer la cohérence de ces bases de données. En Wallonie, celle-ci se met progressivement en place ; des croisements sont actuellement possibles, mais ils conservent un certain seuil d'incertitude suite aux imprécisions liées à l'échelle ou à l'exactitude géométrique. Par exemple, savoir si une parcelle est localisée en zone urbanisable ou non peut ainsi parfois prêter lieu à discussion.

En France, où le zonage s'appuie sur le cadastre, certains observatoires développent des « cartes d'identité à la parcelle », qui synthétisent l'information disponible sous une forme facilement exploitable par les acteurs. A Bruxelles, nous avons relevé l'existence du « Cadastre des terrains et bâtiments disponibles » qui permet une approche comparable.

Mettre à disposition une information ainsi structurée pourrait constituer une mission d'un observatoire foncier wallon.

Plus spécifiquement, il importe **de connaître en particulier les valeurs vénales des biens fonciers bâtis et non bâtis**. Cette connaissance permet de préciser la situation du marché, idéalement par segments (terrains à bâtir, maisons, immeubles à appartements...). Les prix, qui ne sont que très difficilement accessibles, ne rendent en outre compte que d'un nombre restreint de biens, ceux qui ont fait l'objet d'une vente. Les transactions sont par ailleurs d'autant moins représentatives de la situation du marché qu'elles sont plus anciennes. Des prix d'il y a plusieurs années ne sont guère utiles dans la prise de décision actuelle. Pour ces raisons, les acteurs fonciers recourent aux valeurs vénales des biens, qu'ils estiment en fonction de l'information à laquelle ils ont accès. Au sein de l'AGDP, les prix qui sont connus permettent de fournir des points de comparaison qui servent alors de base à l'administration fédérale (comités d'acquisition d'immeubles en particulier, jusqu'à leur régionalisation) pour établir l'estimation des valeurs. Les autres acteurs, s'ils ne souhaitent pas recourir à ce service auquel le reproche est fait d'être cher et peu efficace, n'ont guère d'autres recours actuellement que de se tourner vers les autres acteurs qui disposent d'éléments d'information quant au prix des biens, en particulier vers les notaires. Le système est plus rapide, mais également payant et pas forcément très fiable. Deux derniers recours existent. Le premier est de se baser sur les petites annonces ; diverses recherches (VANDERMOTTEN *et al.*, 1996 ; DETHIER P., 2012) montrent que ce système est susceptible d'offrir de bons résultats. Le second recours serait, pour celui qui souhaite une estimation, de constituer ses ressources informatives propres en récupérant les diverses informations qu'il est amené à avoir sous la main dans son travail. L'acteur le mieux placé pour utiliser cette méthode serait la Région, qui possède le meilleur potentiel d'accès à l'information. Enfin, à condition qu'un accord avec le SPF permette d'accéder à des prix, l'outil informatique permet la modélisation des valeurs vénales, comme le comité d'acquisition de Liège l'avait opérée avec B. Roosen sous forme de tableur Excel. La diffusion des valeurs estimées serait *a priori* moins problématique que la diffusion des prix réels de transaction. Un observatoire foncier wallon pourrait reprendre le principe de tableur et agir comme fournisseur d'estimations pour le compte des autorités publiques régionales et communales.

Un autre besoin est celui **d'identification des bassins fonciers et de caractérisation des différents marchés fonciers en leur sein**. La méconnaissance du fonctionnement des marchés fonciers et tout particulièrement de leur échelle peut amener les acteurs à prendre de mauvaises décisions. Offrir une information valide à l'échelle locale est un réel enjeu dans le cadre du développement de politiques foncières communales, qui doivent s'inscrire dans un système qui fonctionne à une autre échelle. Il apparaît plus important de s'assurer que l'échelle d'analyse soit celle du bassin foncier que d'organiser la (ou les) structure(s) d'observation foncière à cette échelle. Développer une observation centralisée produisant en outre des analyses sous-régionales serait profitable à un plus large éventail d'acteurs, dont l'administration régionale.

Le travail doit être poursuivi afin de **disposer d'un lien univoque permettant la mise en relation des données relatives aux ménages et celles relatives à leur logement**. La connaissance des besoins exacts en matière de développement de nouveaux logements doit s'appuyer sur l'analyse précise de la situation existante. Cette analyse est actuellement complexe, en particulier dans les milieux urbains au sein desquels les immeubles surtout anciens possèdent des sous-numérotations hétérogènes et ininterprétables. L'identification des logements sous-occupés ou sur-occupés par exemple est grandement facilitée lorsque les bases de données (registre national, cadastre, adresses) peuvent être mises en relation.

Enfin, il faudra se pencher sur la question des **moyens humains et matériels**. Les interlocuteurs wallons rencontrés à ce stade ont souvent fait état d'une difficulté à assumer autre chose que le travail administratif exigé par la réglementation / législation. Etablir et mener une politique foncière est un travail à part entière, dont bénéficie à terme l'ensemble de la collectivité. Investir en ce sens devrait être considéré comme de la gestion en bon père de famille.

4. RÉFLEXIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA PRÉCISION DU RÉFÉRENTIEL SPATIAL WALLON

La Région wallonne, s'engageant à soutenir l'information foncière et l'interopérabilité entre ses géodonnées, devrait se munir d'une représentation de ses parcelles foncières ajustée géométriquement et du niveau de celles de la Flandre et de Bruxelles.

Pour y parvenir dans un futur proche, la méthodologie à mettre en place devrait :

- s'inspirer des expériences bruxelloises et flamandes dans la correction de leurs plans cadastraux,
- capitaliser sur les données pertinentes existantes du PICC, du SIGeC et du PLI,
- procéder de manière progressive l'amélioration du parcellaire en cherchant d'abord à atteindre une fonctionnalité minimum tout en progressant vers une exactitude géométrique rencontrant toutes les exigences des utilisateurs du parcellaire cadastral,
- concevoir une documentation de l'exactitude et de l'actualité des limites du futur parcellaire,
- reposer sur une collaboration étroite avec le centre de Mesurages et Photogrammétrie de l'AGDP.

5. UN DERNIER MOT

Pour conclure, il convient de revenir aux motivations de la recherche et de se poser la question de savoir s'il serait possible en Wallonie de gérer le défi démographique et l'allocation des terres à l'agriculture sans un système d'informations foncières plus efficace.

Dans la situation actuelle, on constate que :

- la connaissance en termes de besoins en logements ne se base pas sur un bilan suffisamment précis de l'offre en termes quantitatifs (en particulier méconnaissance des logements inoccupés) et qualitatifs (en particulier méconnaissance de l'état des biens) ; le potentiel foncier disponible à l'urbanisation est méconnu ;
- le soutien aux agriculteurs pour l'accès à la terre ne peut être organisé de manière performante faute d'une connaissance du marché foncier des terres agricoles, suite à la non publication des prix de ces terres.

La recherche montre que c'est l'information statistique fine qui aide à la prise de décision opérationnelle et à la définition de stratégies foncières locales. Cette information est actuellement difficilement accessible. Le système d'information foncière peut être amélioré sur le plan de l'organisation de cet accès et le traitement de l'information ainsi mise à disposition. Il semble donc qu'organiser une observation foncière ciblée sur les points ci-dessus est effectivement nécessaire pour que la Wallonie relève ces défis avec succès.

PRINCIPAUX LIENS INTERNET

1. WALLONIE

StatBel <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>

Utilisation du sol : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/environnement/geo/sol/>

Occupation du sol selon le registre cadastral :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/environnement/geo/occupation_sol_cadastre/

Statistique cadastrale du parc de bâtiment :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/parc/

Permis :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/permis/

Prix de l'immobilier :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/immo/

Indice des prix des logements :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/indice_des_prix_des_logements/

Census 2011 : http://www.census2011.be/index_fr.html

SPF Economie

Ventes de biens immobiliers

http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/economie/downloads/ventes_de_biens_immobiliers.jsp

WalOnMap <http://geoportail.wallonie.be/walonmap/>

DGO4 Statistiques régionales en matières de permis :

<http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/Directions/DirGeo/Etudes/EtudesT.asp>

DGO3 Atlas de l'agriculture et de la ruralité :

http://cartocit2.wallonie.be/ATLAS_STAT/AGRI/flexviewer/bin-debug/indexAtlasagri.html

SWL Cadastre du logement public SLSP : <http://www.swl.be/cadastre/>

CEHD – inventaire : http://www.cehd-data.be/index_data_regional.html

CYTISE : <http://www.cytise.be>

IWEPS - WalStat : <http://walstat.iweps.be/carto/cartographie.php>

GIG : <http://www.giglux.org/>

IMIO : <http://www.imio.be/>

Commission Vie Privée : <http://www.privacycommission.be>

2. FRANCE

Société française de l'économie rurale :

http://www.sfer.asso.fr/les_colloques_thematiques/le_foncier_agricole_juin_2014

Site internet français de la Direction de l'Information Légale et Administrative

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>

Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire

http://www.reseaurural.fr/files/Observation_et_connaissance_fonciere_en_Pays_de_la_Loire_Chambre_regionale_dagriculture_Reseau_rural_regional.pdf

Site des impôts

<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5359-PGP.html>

3. REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Bruxelles Développement Urbain

<http://www.urbanisme.irisnet.be>

Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

<http://www.ibsa.irisnet.be>

Agence de Développement Territorial

<http://www.adt-ato.brussels/>

Géoportail bruxellois

<http://geonode.geobru.irisnet.be/fr/>

Application cartographique BruGIS

<http://www.mybrugis.irisnet.be/MyBruGIS/brugis/>

4. FLANDRE

Agence Espace Flandre

<http://www.ruimtevlaanderen.be/>

Société Terrienne Flamande

<https://www.vlm.be/nl>

Institut Flamand de la Recherche Technologique

<https://vito.be/en/land-use/land-use>

Agence de l'Information Géographique de Flandre

<https://www.agiv.be/>

Géoportail flamand

<http://www.geopunt.be/>

LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

ALUR (loi)	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AGDP	Administration de Gestion de la Documentation Patrimoniale
BARI	Bâtiments, Relevés et inventaires
BCED	Banque Centrale d'Echange de Données
BDU	Bruxelles Développement Urbain
CAI	Comité d'Acquisition d'Immeubles
CEHD	Centre d'Etudes en Habitat Durable
CNSW	Carte Numérique des Sols de Wallonie
CSG	Comité Stratégique de Géomatique
CTBD	Cadastré des Terrains et Bâtiments Disponibles
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DAFOR	Direction de l'Aménagement FONcier Rural
DGSIE	Direction Générale de la Statistique et de l'Information Economique
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DOGE	Domanialité et Gestion
EPF	Etablissement Public Foncier
eWBS	e-Wallonie-Bruxelles Simplification
Fedict	Service Fédéral Technologie de l'Information et de la Communication
FSB	Federal Service Bus
GIG	Groupement d'Information Géographique
IMIO	Intercommunale de Mutualisation Informatique et Organisationnelle
InfraSIG	Infrastructure wallonne d'information géographique
FLW	Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPI	Programme Pluriannuel d'Investissement
PRAS	Plan Régional d'Affectation du Sol
PRDD	Plan Régional de Développement Durable
PSGW	Plan Stratégique de Géomatique pour la Wallonie
SCIP	Structure de Coordination de l'Information Patrimoniale
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SG	Secrétariat Général
SIGeC	Système Intégré de Gestion et de Contrôle
SIF	Système d'Information Foncières
SIG	Système d'Informations Géographiques
SLSP	Société de Logement de Service Public
SOF	Système d'Observation Foncière
SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable du Territoire
SRU (loi)	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

BIBLIOGRAPHIE

ADEF (2012). *Demande de valeurs foncières, La révolution de l'accès aux données foncières et immobilières*. Rencontres SIG, la lettre ? En ligne : <http://www.rencontres-sig-la-lettre.fr/wp-content/uploads/2012/01/R2012-observation-Gerber.pdf>, 9 p.

ADT-ATO (2014). *Rapport d'activité 2014*. A l'initiative du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 80 p. En ligne : http://www.adt-ato.brussels/sites/default/files/documents/ADT_RA_2014_FR_BAT2.pdf

ADT-ATO (2009). *Le Droit de préemption en région de Bruxelles-Capitale : Vade-mecum 2^e édition*. Les cahiers de l'ADT n°8, 48 p. En ligne : http://www.adt-ato.brussels/sites/default/files/documents/ADT_cahier_8_preemption_FR.pdf

ALDENHOFF M. et al. (1984). *Systèmes d'information et management des organisations*, ICHEC Bruxelles, p 184.

BERNARD N. et al. (2014). *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les régions ?*, Lacier, 394 p.

BERTRAND T. (2013). *Mise en place de la BCED*. Département TIC, Service Public de Wallonie, Présentation du 3 décembre 2013, Moulins de Beez, 15 p.

BEGUIN E. et FONTEYN J., coord. (2014). *Le Code wallon de l'agriculture*. Eds. Larcier, 333 p.

BODART E. et TRIGALET M. (2014). *SPF Finances. Administration générale de la Documentation Patrimoniale. Comités d'acquisition d'immeubles. Dossier d'étude et de préparation du tableau de tri des archives. Archives Générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces*, Tableaux de gestion et tableau de tri 138, 28 p.

BUHOT C. et BOULAY G. (2013). *Les mots du foncier*. Dictionnaire critique, ADEF Editions, pp 38, 114, 120,126.

BUREAU FEDERAL DU PLAN, DIRECTION GENERALE STATISTIQUE (2015). *Perspectives démographiques 2014-2060, Population, ménages et quotients de mortalité*. Bruxelles, En ligne : http://www.plan.be/admin/uploaded/201503170923070.CP_perspectives_demo.pdf.

CERTU (2008). *La planification territoriale en France. Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local d'Urbanisme*. MEDAD, DGUHC, Dossiers, 195, Aménagement et Urbanisme, 61 p.

CERTU, CETE NORD-PICARDIE (2013). *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Observer et caractériser les dynamiques foncières, Les principales sources d'information pour l'observation foncière*. Fiche méthodologique, 5 p.

CHARLIER J. ET REGINSTER I. (2014). *Estimation des processus de reconstruction de la ville sur la ville en Wallonie - Quels apports de la statistique « permis de bâtir » ?*. Working Paper n°18, Observatoire du développement territorial, IWEPS, 16 p.

COMBY J. (2010). *Les six marchés fonciers : une approche des logiques de formation de la valeur*, L'Observateur de l'immobilier, Crédit foncier. En ligne : <http://www.comby-foncier.com/sixmarches.pdf>

COMBY J. (2010). *Les mille-feuilles du foncier. Territoire commune et terrains privés*. Etudes foncières, n° 143, P.21-40, En ligne : http://www.comby-foncier.com/terrains_territoire.pdf

COMBY J. (2009). *Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales*. En ligne : <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf> p.1

- COMBY J. (2004). *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*. Etudes foncières, n° 110, juillet-août 2004, p. 7.
- COMBY J. (1996). *Les politiques foncières*. Que sais-je, 125. p.
- COUR DES COMPTES (2014). *La gestion des inventaires au sein du service public de Wallonie*. Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, Bruxelles, août 2014, 78 p.
- COUR DES COMPTES (2013). *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, 64 p.
- CPDT (2005). *Développement du logiciel CYTISE à l'échelle des quartiers*. Rapport final de la subvention 2004-2005, Thème 3.4, septembre 2005, 19 p.
- CPDT (2006). *Working paper sur les données recensées par l'Observatoire du Développement Territorial*, Rapport final de la subvention 2005-2006, 56 p.
- CPDT – Observatoire du développement territorial & MRW/DGATLP/DAU/DAR (2006). *Fiche d'occupation et d'affectation du sol : Note méthodologique*. Création : septembre 2006 ; En ligne : http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/note_methodo.pdf.
- CPDT – OBSERVATOIRE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL CREAT – UCL & MRW/DGATLP/DAU/DAR (2006). *Fiche de l'occupation et de l'affectation du sol - Note méthodologique*.
- CPDT (2011). *Politique foncière*. Rapport final de la subvention 2010-2011, octobre 2011, 485 p.
- CPDT (2014). *Production de l'habitat et enjeux territoriaux*. Rapport final de la subvention 2011-2014, octobre 2014, 67 p.
- CPDT (2014). *Fiscalité et aménagement du territoire*. Rapport final de la subvention 2013-2014. État de la réflexion à la fin de la deuxième année de recherche, octobre 2014, 206 p.
- DE KOCK, L. (2011). *Vectorisatie van kadastrale informatie*. Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, Gent, 53p.
- DECHEF M., EMO F., DE KEUKELEIRE E. (2008). *Présentation du plan cadastral numérique CADMAP*. Cellule de la Géomatique patrimoniale Administration générale de la Documentation patrimoniale, présentation organisée à Namur le 12/12/2008.
- DESGENS-PASANAU G. (2012). *La protection des données à caractère personnel. La loi « Informatique et libertés »*. Carré Droit, pp. 10-20.
- DESSOUROUX C. ET ROMAINVILLE A. *La production de logements en Belgique et à Bruxelles – Acteurs, dynamiques, géographie*. EchoGéo [En ligne], 15 | 2011, mis en ligne le 11 avril 2011, consulté le 04 avril 2015. En ligne : <http://echogeo.revues.org/12279> ; DOI : 10.4000/echogeo.12279 :
- DETHIER P. (2012). *Etude comparative entre les préférences révélées et déclarées : les maisons d'habitation en région liégeoise*. Mémoire en vue de l'obtention du titre de Master en Sciences géographiques, année 2011-2012, 144 p.
- DGSIE (2015). *Occupation du sol et revenu cadastral selon la déclaration cadastrale*. Produit statistique, métadonnées, 2 p.
- DUBOIS O. (UVCW) & GRANDJEAN M. (CREAT-UCL) (2007). *Utilisation critique des données d'occupation du sol et de logement*. Formation UVCW, Namur, 24 avril 2007.

- DUPAIX T. (2012). *Rapport de stage. Agence du Développement Territorial*. Université de Liège, Faculté des Sciences Appliquées, 57 p., Annexes. En ligne : http://www.lema.ulg.ac.be/urba/Cours/stages/2011_12/Rapport%20de%20stage%20MCUAT%20Thomas%20Dupaix.pdf
- DUPONT J. (2014). *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'État*, p363.
- ERNIQUIN A. (2013). *L'utilisation de la géomatique en aménagement du territoire. Le cas des communes wallonnes*. Mémoire en vue de l'obtention du titre de Master en Sciences géographiques, année 2012-2013, 137 p.
- FNAU (2011). *Les observatoires des agences d'urbanisme*. Dossier n°25, site de la FNAU, En ligne : <http://www.fnau.org/file/news/FNAU%2025%20observatoires%20hdef%20simples%20pages.pdf>, p 3.
- GERARD Y. (2012). *Politiques foncières et urbanisme (durable)*. Adef, études foncières, p 117-135.
- GUERY H., MAURIN L. (2013). *Les enjeux de l'observation sociale locale*. Informations sociales 5/ (n° 179), p. 76-83.
- GUGLIELMI G. (2013). *Numérisation des données publiques et données publiques numériques*. Université Paris-2, pp. 1-3.
- HALLEUX J.-M. (2013). *Le gaspillage de l'espace wallon. Pourquoi en sommes-nous arrivés là et pourquoi persistons-nous ? Les cahiers nouveaux N°85*, p. 14.
- HALLEUX J.-M. (2012). *Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques*. Belgeo. En ligne : <http://belgeo.revues.org/7070>, p7.
- HERMAN PH. (2013). *Le revenu cadastral et son avenir*. Présentation ppt, Administrateur Mesures & Evaluations, AGDP.
- HERMAN Ph. (2013). *Il est impossible d'établir un cadastre sans l'aide des communes*. UVCW, Focus n°876, pp 33-34.
- HEYVAERT O. (sd). *Technische richtlijnen betreffende de opmaak van het register van de onbebouwde percelen*, 33 p.
- IBSA (2012). *Le baromètre conjoncturel de la région Bruxelles-Capitale*. Dossier : New Deal Bruxellois, 15 p.
- IWEPS (2014). *Caractérisation de l'occupation / utilisation du sol à partir des données du cadastre : limites et nomenclatures*. Note méthodologique, 15 p.
- IWEPS (2014). *Note méthodologique sur les terrains non urbanisés en zones urbanisables (potentiel foncier brut) en Wallonie*. Août 2014, 6 p.
- JASSELETTE J.-Cl. (2015). *News et questions réponses*. Club des utilisateurs du PICC, 4^{ème} édition, 27 février 2015.
- LAMBERT M. (2013). *L'indicateur-expert au service de la fiscalité locale*. Focus n° 876, UVCW
- LELUBRE M., LEMAIRE E. ET CASSILDE S. (2015). *Identifier et estimer la vacance immobilière résidentielle : quelle méthodologie ?* Les Echos du Logement n°3, pp. 25-31.
- LEPERS E. et MORELLE D. (2008). *Occupation et affectation du sol, empreintes de la structure du territoire ?* In Territoire(s) wallon(s), n°2, décembre 2008, pp 43-58.
- MARTIN S. et al. (2006). *Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ?* Géographie, économie, société, Vol. 8, p 329-350.

- MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (2013). *Le Schéma de Cohérence Territoriale, un projet partagé pour l'aménagement d'un territoire*. Guide pratique à l'attention des élus, En ligne : <http://www.fnau.org/file/news/FNAU%2025%20observatoires%20hdef%20simples%20pages.pdf>, 152 p.
- MULLER P. (1985) *Un Schéma d'analyse des politiques sectorielles*. Revue française de science politique, p165-167.
- PEYROU A. (2007). *État des lieux de l'observation foncière en France*. ADEF, 111 p.
- POMEROL J-C. (2012). *Décision et action*. Hermes Science, p 34.
- REIX R. (1995). *Systèmes d'information et management des organisations*. Vuibert, p 20.
- SPF ECONOMIE (2014). *Session 6 : création d'une base de données « logements »*. Présentation PowerPoint lors de la Journée d'étude Censu 2011, 27 novembre 2014
- SPF FINANCES (2002). *Guide du cadastre*.
- SPF FINANCES, s.d. *Projet OSIRIS – Document de travail – Annexes*. Inventaire des données gérées par l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale du ministère fédéral des finances, 51 p.
- SPF FINANCES, s.d. *L'Essentiel*, Livres 1, 2, 3 et 4. Administration Générale de la Documentation Patrimoniale.
- SPW (2013). *Stratégie communale d'actions en matière de logement*. Circulaire relative au programme d'ancrage communal d'actions 2014-2016, 22 p, annexes.
- SPW, SECRETARIAT GENERAL, DEPARTEMENT DE LA GEOMATIQUE (2014). *Plan stratégique géomatique pour la Wallonie*. Document approuvé par le Gouvernement wallon le 8 mai 2014, 73 p.
- SPW, DGO4, DATU, DIRECTION DE LA GEOMATIQUE (2014). *Statistiques 2014 [au 30/06/2014] en matière de permis d'urbanisme, permis uniques, permis de lotir et d'urbanisation, déclarations urbanistiques préalables, recours, divisions notariales, CU1 et CU2*. 83 p.
- SYNDICAT MIXTE DE LA REGION URBAINE GRENOBLOISE (2012). *Schéma de Cohérence Territoriale*. En ligne : http://www.scot-region-grenoble.org/images/Stories/SCoT_Approuve/3_DAC-Approuve_decembre2012.pdf
- TERRONES GAVIRA F., BURNY Ph., LEBAILLY Ph., s.d. *La problématique foncière en Wallonie : situation et perspectives*. In *Le foncier en agriculture - Eléments de réflexion*. Union des agricultrices wallonnes, Gembloux.
- VANDERMOTTEN C., ISTAZ D., MARISSAL P. (1996). *Marchés fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs : 1994-1995*. Etudes et Documents, série Logement, 2, MRW, DGATLP, Division de l'Observatoire de l'Habitat et de la Coordination, 1996, 39 p.
- VAN HECKE E., HALLEUX J.-M., DECROLY J.-M., MÉRENNE-SCHOUMAKER B. (2009). *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*. Enquête socio-économique 2001, SPF Economie, DGSIE, 205 p.
- VILMIN T. (2008). *L'aménagement urbain en France : une approche systématique pour construire des stratégies d'aménagement durable*. Certu, 216 p.