

Favoriser fiscalement l'accès à la propriété et à la location dans le cadre de la politique sociale du logement en Région bruxelloise

Nicolas BERNARD et Edoardo TRAVERSA

Valérie Lemaire, Lauranne Pauwels, Thibault Leroy et Vincent Van Troyen

Étude réalisée pour le Conseil consultatif du logement
de la Région de Bruxelles-Capitale

14 octobre 2019



I. Contextualisation

A. Aperçu (critique) des compétences fiscales des régions en matière de logement

1. *Ce qui relève des régions ou du fédéral*

Vu la structure fédérale de la Belgique, les compétences fiscales liées au logement en Belgique sont partagées entre l'Etat fédéral et les entités fédérées ce qui, *de facto*, limite la marche de manœuvre des régions.

Les régions ne sont pas compétentes en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les impôts et taxes locaux ainsi que la détermination des revenus imposables à l'impôt des personnes physiques (IPP), qui sont du ressort du pouvoir fédéral. Les régions ne peuvent donc déterminer les modalités de la taxation des revenus locatifs à l'impôt sur les revenus, qui relèvent de la compétence fédérale.

En revanche, les régions disposent de compétences afférentes au précompte immobilier et aux droits d'enregistrement. Concernant l'impôt des personnes physiques, elles disposent d'une marge de manœuvre (étroite) via l'octroi de réductions et crédits d'impôts, ce qui a notamment amené la Région bruxelloise à supprimer la déduction des intérêts des emprunts hypothécaires pour habitation propre et unique (dite « bonus logement »).

Par ailleurs, les régions peuvent instituer de *nouveaux* impôts et taxes. A la différence des impôts précités (tels que le précompte mobilier), qui découlent de l'autonomie fiscale dérivée des régions (transferts d'impôts anciennement fédéraux), ces nouveaux impôts ou taxes régionaux sont institués sur la base de la compétence que les Régions tirent de l'article 170 de la Constitution¹. Le principe *non bis in idem* constitue

¹ Contrairement aux impôts précités, ils ne sont pas déductibles à l'impôt des sociétés (article 198, 5°, du Code des impôts sur les revenus).

néanmoins la principale restriction à l'autonomie fiscale propre des régions : celles-ci ne sont ainsi pas compétentes pour établir une taxe régionale qui ferait déjà l'objet d'une imposition par l'Etat fédéral, ce qui limite grandement la marge des régions².

2. Le précompte immobilier

a) Généralités

Le précompte immobilier est un impôt régional³. Les compétences des régions relativement au précompte immobilier sont néanmoins limitées dès lors que le revenu cadastral demeure fixé par l'Etat fédéral. Les régions sont compétentes pour régler la base imposable (avec les réserves décrites ci-dessous relatives à la détermination du revenu cadastral), le taux d'imposition et les exonérations, réductions, modérations du précompte immobilier, en cohérence avec ses objectifs en matière de logement, d'aménagement du territoire ou de tutelle sur les pouvoirs locaux.

Le précompte immobilier se calcule sur la base du revenu cadastral et est majoré d'additionnels d'agglomération et communaux.

La taxation directe du foncier via le précompte immobilier est en effet une source de financement des autorités locales. En effet, la fiscalité propre et dérivée représente plus de 50% des recettes des communes. Parmi celles-ci 78,5% des recettes sont des additionnels à d'autres impôts levés par d'autres niveaux de pouvoir, dont 56,5% sont les additionnels au précompte immobilier. Précisons que ces additionnels au précompte immobilier ont notablement augmenté dans de nombreuses communes ces dernières années : en moyenne, ils sont passés de 2.750 centimes additionnels en 2012 à 2.917 en 2017⁴.

² On peut citer à titre d'exemple la taxe sur les immeubles inhabitables en Région flamande (articles 2.5.1.0.1. et suivants Code flamand de la fiscalité).

³ Articles 3 et 4 de la Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989.

⁴ BELFIUS BANQUE, *Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles. Budgets 2018. Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018)*, Bruxelles, 2019, p. 26.

b) Le revenu cadastral

De lege lata, la base imposable du précompte immobilier est le revenu cadastral, qui est établi par l'administration fédérale. Le législateur avait prévu une péréquation générale décennale en vue de tenir compte de l'évolution du marché immobilier... qui n'a jamais eu lieu.

Le revenu cadastral actuel est donc issu de la dernière péréquation cadastrale de 1980, sur la base de l'état du marché locatif en 1975. Il s'ensuit qu'il n'est plus en phase avec la réalité du marché immobilier. Diverses mesures ont été prises par le législateur, telles que des indexations ou des revalorisations, en vue de pallier à l'absence générale de péréquation et d'ajuster le revenu cadastral à l'évolution des prix. Ces mesures linéaires n'atteignent toutefois pas l'objectif souhaité. Depuis 1992, il est pallié à l'absence de péréquation générale par un mécanisme d'indexation annuelle (évolution de l'indice des prix à la consommation).

Outre les péréquations générales, le revenu cadastral peut être révisé par le biais d'une révision extraordinaire dans une commune ou spéciale d'un immeuble individuel, ou à la suite de transformations⁵.

In fine, il est précisé que le propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou encore usufruitier du bien est tenu de déclarer spontanément à l'administration du cadastre, dans les trente jours, les événements tels que l'occupation des immeubles nouvellement construits ou reconstruits, l'achèvement des travaux des immeubles bâtis modifiés, le changement au mode d'exploitation, la transformation ou l'amélioration des immeubles non bâtis ou la mise en usage de matériel ou d'outillage nouveaux ou ajoutés, ainsi que la modification ou la désaffectation définitive de matériel ou d'outillage⁶. En pratique, il est piquant de constater un non-respect assez généralisé de cette obligation légale par les propriétaires.

⁵ Article 464 du Code des impôts sur les revenus.

⁶ Article 473 du Code des impôts sur les revenus.

3. Les droits d'enregistrement

Les régions sont compétentes en ce qui concerne les droits d'enregistrement sur les droits sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique ainsi que sur les droits sur la constitution d'une hypothèque sur les biens immeubles situés en Belgique. En particulier, les régions sont compétentes pour régler la base taxable, le taux d'imposition et les exonérations, réductions, modérations de ces droits d'enregistrement.

Afin d'aider spécifiquement à l'acquisition d'un logement, la Région bruxelloise a ainsi mis en place un abattement de 175.000 EUR sur les droits de vente (taux de 12,5%) qui résulte en une économie maximale de droits d'enregistrement de 21.875 euros. Le bénéfice de cet abattement est néanmoins limité aux acquisitions de biens immobiliers dont la valeur (conventionnelle et vénale) ne dépasse pas 500.000 euros et s'applique sous le respect de conditions strictes dont la principale est le fait que l'acquéreur ne peut détenir en pleine-propriété un autre bien immeuble destiné (partiellement) à l'habitation⁷.

4. Les réductions d'impôt à l'impôt des personnes physiques (liées à la compétence du logement)

Les régions sont également compétentes en vue d'accorder des réductions et crédits d'impôts, liés à leurs compétences matérielles (telles que le logement)⁸. On soulignera toutefois que le bonus-logement a été supprimé à partir du 1^{er} janvier 2017 en Région bruxelloise. Il reste néanmoins d'application pour les anciens emprunts contractés antérieurement à cette date d'une durée minimale de 10 ans.

Cette suppression du bonus logement a été compensée par une augmentation de l'abattement des droits d'enregistrement pour l'acquisition d'une première habitation

⁷ Les autres conditions sont détaillées à l'article 46bis du Code des droits d'enregistrement (Région de Bruxelles-Capitale).

⁸ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des Régions, articles 5/1 et 5/5. A la différence de la réduction d'impôt, le crédit d'impôt est remboursable dans la mesure où l'impôt dû est trop faible pour l'absorber.

(175.000 euros). Au vu de cette suppression, il semble peu envisageable que la Région bruxelloise réinstalle un système similaire de réduction d'impôts lié à l'acquisition d'un logement à Bruxelles.

D'autres réductions d'impôts en matière de travaux immobiliers pourraient être introduites par les régions en soutien d'autres politiques. A titre d'exemple, la région bruxelloise pourrait envisager d'introduire une réduction d'impôt liée à la réalisation de travaux immobiliers dans un bien immobilier en vue de le louer à un loyer modéré (comme l'y autorise expressément la loi spéciale de financement)⁹.

Les régions peuvent également accorder des primes aux contribuables. Ces primes sont généralement privilégiées aux réductions d'impôts dans la mesure où elles permettent un meilleur ciblage. Par ailleurs, les réductions et crédits d'impôt à l'IPP requièrent l'accord de l'Etat fédéral sur la faisabilité technique de la mesure envisagée¹⁰, tandis que les primes peuvent être accordées sans droit de regard de l'Etat fédéral (et ce, toujours dans le respect des compétences des régions).

B. Les mesures fiscales bruxelloises de soutien à l'acquisition et à la location

En l'état actuel de la législation, il existe déjà des mesures de soutien à l'acquisition et à la location en Région bruxelloise. Celles-ci sont les suivantes :

- Abattement de 175.000 EUR sur les droits d'enregistrement (voy. *supra*)
- Précompte immobilier :
 - exonération pour la mise en location par une agence immobilière sociale
 - réduction pour :
 - grands invalides de guerre
 - habitation modeste
 - enfants ou personnes handicapées à charge

⁹ Loi spéciale de financement, article 5/5, §4, 7°.

¹⁰ Loi spéciale de financement, article 5/7.

- inoccupation et improductivité
- prime annuelle (BE HOME) de 120 euros par ménage pour les propriétaires bruxellois

C. Inégalités, incohérences et inefficacité du système actuel

Le système fiscal, tel qu'appliqué au secteur du logement, présente différentes imperfections qui nuisent à son efficacité et qui le rendent inéquitable.

1. Inégalités

La fiscalité du logement se caractérise par de nombreuses inégalités. Sans prétention à l'exhaustivité, elles peuvent se résumer comme suit.

a) en matière de propriété

En l'absence de péréquation générale, les revenus cadastraux ne sont pas adaptés à l'évolution du parc immobilier (indexation linéaire).

La situation actuelle engendre deux problèmes majeurs :

- les revenus cadastraux en vigueur aujourd'hui ne reflètent plus l'état actuel du marché locatif en Région de Bruxelles-Capitale ;
- les revenus cadastraux sont (très) injustement répartis entre les immeubles situés sur le territoire bruxellois, en particulier lorsque l'on compare les communes situées au centre et celles en périphérie.

En l'absence de péréquation générale, il n'est pas tenu compte ni de la valorisation sociale de certaines portions du territoire régional, ni de la dépréciation de certains quartiers. Ce problème est d'autant plus aggravé que de nombreuses transformations et améliorations échappent à l'administration du cadastre.

On peut admettre que le problème du caractère dépassé (en valeur absolue) des revenus cadastraux actuels par rapport au marché immobilier a été partiellement résolu en adaptant (augmentant) les taux régionaux de précompte immobilier pour compenser la non-adaptation de la base imposable à l'évolution des prix. Toutefois, le problème de l'inégalité demeure, voire empire au fur et à mesure de l'évaluation du marché immobilier bruxellois.

Par ailleurs, la réduction du précompte immobilier pour enfants à charge ne s'applique qu'à partir de deux enfants.

Enfin, les additionnels communaux sont plus importants dans les communes « pauvres ».

b) en matière d'achat/vente

Il existe une différence substantielle concernant le traitement fiscal applicable aux acquisitions de logement neufs et de logements anciens. Le taux ordinaire de TVA applicable sur l'acquisition d'un logement « neuf » est de 21% tandis que le taux des droits d'enregistrement sur l'acquisition d'un bien immeuble « ancien » est de 12,5% avec une possibilité de bénéficier d'un abattement de 175.000 euros. Par ailleurs, seul la construction et la vente de certains types de logements neufs par certains types de personnes est susceptible de bénéficier d'un taux réduit de 6% ou de 12% de TVA.

c) abattement en matière de droits d'enregistrement

L'abattement de 175.000 euros est plafonné aux biens immeubles dont la valeur vénale et conventionnelle ne dépasse pas 500.000 euros. Ce plafond n'évolue pas, contrairement au prix des logements à Bruxelles, et crée un effet de seuil.

Le bénéfice de l'abattement, constitué en vue d'octroyer une aide à l'accès à la propriété, n'est pas soumis à des conditions de revenus ; il s'ensuit que certaines personnes profitent de l'abattement sans pour autant en avoir besoin.

La condition de résidence pendant une durée de cinq ans dans ledit bien immeuble ayant bénéficié de l'abattement peut également être vue comme un frein.

2. Incohérences

Par ailleurs, la fiscalité actuelle en matière de logement présente plusieurs incohérences avec les objectifs que la Région bruxelloise proclame par ailleurs. Celle-ci assure vouloir lutter contre loyers élevés, favoriser la rénovation énergétique, amplifier la revitalisation des quartiers disqualifiés, lutter contre l'exurbanisation, aider les ménages à revenus modestes à acquérir un logement, ... Force est de cependant constater que, sur le plan fiscal à tout le moins, la législation n'est pas du tout configurée pour atteindre ces buts.

3. Inefficacité

Malgré les incitants (fiscaux) et les moyens publics (conséquents) y associés, le taux de propriétaires stagne en Région bruxelloise, voire recule¹¹. Par ailleurs, la classe moyenne continue de s'exurbaniser¹². Il y a donc lieu, ne serait-ce que sous l'angle de l'efficacité budgétaire, de s'interroger sur la politique fiscale bruxelloise, en vue le cas échéant de la réorienter.

¹¹ Suivant le *Census 2011*, la proportion de propriétaires est passée sous la barre des 40% en Région bruxelloise (39%).

¹² Année après année, le solde migratoire interrégional reste dramatiquement négatif pour Bruxelles, avec une fuite nette d'une quinzaine de milliers d'individus par an.

D. Points d'attention

Avant d'entrer dans le vif du sujet et de détailler les différents leviers fiscaux à actionner par la Région bruxelloise, une série de mises en garde doivent être formulées. Car la matière de la fiscalité est éminemment délicate, en ce qu'elle touche à des droits européens et, à la fois, brasse des enjeux financiers importants (publics et privés) ; on n'y touche donc qu'avec prudence.

Concernant le droit européen, il faut noter le fait que toute mesure incitative (y compris de nature fiscale) peut, lorsqu'elle est accordée à une entreprise, constituer une aide d'État interdite par le droit européen¹³. A ce titre, elle doit en, principe faire l'objet d'une notification à la Commission européenne, qui en vérifiera la compatibilité. A défaut de notification, l'aide pourrait être déclarée illégale¹⁴. De même, il faut veiller à ce que ces mesures soient mises en œuvre dans le respect des libertés de circulation prévues par ce même traité¹⁵.

Pour ce qui est aspects pécuniaires, il convient :

- d'avoir égard aux conséquences sur les finances locales : une grande partie des recettes communales sont des additionnels (impôt sur les personnes physiques et précompte immobilier). Dès lors, les décisions d'un autre niveau de pouvoir (fédéral, régional) peuvent avoir une grande influence sur celles-ci. Il faut en tenir compte et veiller à ce que des mécanismes compensatoires soient mis en place en cas de perte financière pour le niveau local (via le fonds de compensation des communes par exemple) ;
- de réfléchir à la situation actuelle du cumul des aides publiques (sur la tête du ménage), qui mène parfois à des situations très inéquitables¹⁶ par rapport à ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter — même avec un coup de pouce fiscal. Il faudrait en

¹³ Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁴ C. Const., 7 novembre 2013, n°145/2013, au sujet de mesures notamment fiscales adoptées par la région flamande en matière de logement et de rénovation.

¹⁵ Pour un exemple, CJE, 8 Mai 2013, affaires jointes C-197/11 et C-203/11, Libert et alii, ECLI:EU:C:2013:288.

¹⁶ Par exemple, et moyennant naturellement le respect des différentes conditions légales y associées, un même ménage peut ainsi bénéficier d'un logement subsidié de Citydev (aux deux tiers du prix du marché), de l'abattement sur le droit d'enregistrement et d'un prêt hypothécaire à taux réduit du Fonds du logement.

conséquence songer à limiter les avantages totaux octroyé à un seul et même ménage;

- de garder à l'esprit l'inélasticité du marché immobilier (pas assez d'offre pour trop de demande en logements de qualité à un prix abordable). Or, on souvent a tendance à développer des systèmes qui démultiplient la demande mais qui n'augmentent pas l'offre ;
- de ne pas sous-estimer l'impact administratif des mesures décidées par le pouvoir politique, en termes de contrôle, de recoupement d'informations ou encore de développement de bases de données ;
- de rappeler la nécessité absolue de conserver à Bruxelles des ménages issus de la classe moyenne, notamment parce que ce sont des contributeurs fiscaux importants ;
- de tenir compte des effets de concurrence fiscale entre régions ;
- de ne pas perdre de vue l'extinction progressive du mécanisme de solidarité nationale.

E. Plan de l'étude

Bien que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ressortisse aux attributions de l'autorité fédérale, il a été jugé utile non seulement d'aborder ce sujet au sein de cette étude centrée pourtant sur les leviers fiscaux de la Région bruxelloise, mais *d'entamer* cette étude par la TVA. Une triple raison explique ce parti-pris méthodologique. *Primo*, la question d'un éventuel approfondissement du gain fiscal accordé aux constructeurs privés (en échange de contreparties dans le cadre de la politique sociale du logement) est sur nombre de lèvres actuellement et il convient de l'instruire avec soin, ce que nous nous sommes attachés à faire tout au long des pages qui suivent. *Secundo*, en dépit de cette absence de compétence institutionnelle pour la TVA, la Région bruxelloise demeure compétente en matière de logement et la législation fédérale y fait d'ailleurs

renvoi de manière explicite¹⁷. *Tertio*, les autorités régionales sont libres de pallier leur impuissance à modifier le régime TVA par l'octroi de subsides qui, adéquatement configurés, compenseraient le « non gain » fiscal.

L'étude se poursuit par l'analyse deux principaux leviers fiscaux mis à disposition de la Région : le droit d'enregistrement et le précompte immobilier.

¹⁷ Voy. *infra*.

II. Taxe sur la valeur ajoutée

A. Position de la question

En matière de taxe sur la valeur ajoutée, la barrière essentielle en terme d'accès au logement (propriété mais aussi location) est constituée par l'application du taux normal de TVA de 21% à la construction et à la vente de logements neufs.

Il y a donc une manifeste différence de traitement fiscal entre le logement neuf et le logement ancien (plus de deux ans), dont la vente est soumise au droit d'enregistrement au taux de 12,5%, souvent réduit par l'abattement de 175 000 € voté lors de la dernière réforme fiscale régionale.

Dans certains cas, il existe des taux réduits de TVA sur la construction de logements par et au profit des sociétés régionales de logement de 6% et par différents acteurs dans le cadre de la politique sociale de 12%, ce dernier taux ayant récemment fait l'objet d'une extension au secteur privé.

Par ailleurs, le fait que la location privée constitue une opération exonérée de TVA signifie certes que les loyers ne sont pas grevés par celle-ci, mais aussi que la TVA sur les travaux de construction d'un immeuble par la suite donnée en location ne peut donner lieu à déduction (ce qui rend d'autant plus importante la question de l'application du taux normal ou du taux réduit).

La TVA étant une compétence fédérale, la marge de manœuvre de la région est limitée, mais pas inexistante.

En effet, la Région peut agir dans le cadre de sa compétence en matière de logement à deux niveaux :

- via les définitions de « société régionale de logement » et de « politique sociale du logement » (art. 2, §3, du Code bruxellois du logement), auxquelles renvoie en partie la réglementation fédérale ;
- via d'éventuels subsides compensant le non gain fiscal fédéral.

B. Taux réduit de TVA sur la construction de logement neufs : marge d'action de la Région de Bruxelles-capitale

1. Cadre réglementaire

En règle, le taux de TVA grevant les opérations immobilières est de 21%. Des taux réduits de 6 et 12% s'appliquent toutefois à certaines opérations immobilières¹⁸ portant sur le logement privé¹⁹, notamment en matière de construction immobilière sociale.

Les opérations immobilières soumises au taux de 6% sont reprises sous diverses rubriques du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n°20²⁰.

Ainsi, pour les immeubles destinés au logement dans le cadre de la politique sociale, la rubrique XXXVI du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n°20 restreint l'application du taux de 6% aux immeubles neufs destinés au logement privé, qu'ils soient **destinés** à être **vendus** ou donnés en **location**, qui sont livrés et facturés **à** ou **par** :

¹⁸ Par opération immobilière, il faut entendre :

« -Les livraisons de certains bâtiments et les constitutions, cessions et rétrocessions de droits réels portant sur certains bâtiments et/ou

-Les travaux immobiliers en ce compris les opérations y assimilées » (Manuel TVA, n°144/2).

Par travail immobilier, il faut entendre « tout travail de construction, de transformation, d'achèvement, d'aménagement, de réparation, d'entretien, [...] et de démolition de tout ou partie d'un immeuble par nature, ainsi que toute opération comportant à la fois la fourniture d'un bien meuble et son placement dans un immeuble en manière telle que ce bien meuble devienne immeuble par nature » (article 19, §2, du Code TVA — CTVA).

¹⁹ Sauf en ce qui concerne, étonnamment, les bâtiments scolaires depuis le 1er janvier 2016 (par arrêté royal du 14 décembre 2015 M.B., 15 décembre 2015), les opérations immobilières portant sur un bâtiment qui n'est pas affecté au logement (immeubles industriels ou de bureaux, casernes, ...) ou au logement privé (hôtels, auberges, bâtiment à usage mixte, ...) sont toujours soumises au taux de TVA normal, actuellement fixé à 21%. Sur la notion de logement privé, voy. la circulaire administrative 6/1986 pour plus de détails. Dans son arrêt du 27 mars 2015, la Cour de Cassation précise que, pour bénéficier de l'application du taux réduit à 6% en matière de travaux immobiliers, l'affectation du bâtiment au logement privé s'apprécie après l'exécution desdits travaux. Voy. Cass., 27 mars 2015, R.G. n°F.13.0009.N., disponible sur *FiscalNet.be*. Pour un examen détaillé des taux réduits applicables dans le secteur de la construction, voy. T. LAMPARELLI, *La T.V.A. et les taux réduits dans le secteur de la construction*, Kluwer, 2019.

²⁰ Arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux.

- les sociétés régionales de logement et les sociétés de logement social agréées par elles (la SLRB²¹ et ses 16 SISP²², la SWL²³ et ses 64 SLSP²⁴, la VMSW²⁵ et ses 90 SHM²⁶) ;
- le Vlaams Woningfonds ;
- le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie ;
- Le Fonds du Logement de Bruxelles-Capitale.

Le taux de 6% est également prévu pour la démolition et la reconstruction de bâtiments dans des zones urbaines (rubrique XXXVII du tableau A). Actuellement seules les communes suivantes en bénéficient sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale : Bruxelles, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Forest, Ixelles, Uccle et Etterbeek

Celles taxables au taux de 12% figurent sous la rubrique X du tableau B de la même annexe. Cette rubrique X vise, d'une part, la livraison de *complexes neufs d'habitations* gérés par des institutions à caractère social, pédagogique ou psychiatrique²⁷ ainsi que les travaux immobiliers qui s'y rapportent et, d'autre part, les livraisons d'immeubles neufs destinés au logement privé dans le cadre de la politique sociale ainsi que les travaux immobiliers et le leasing-immobilier y afférents²⁸.

En ce qui concerne ces derniers logements, le bénéfice du taux réduit de 12% est en outre réservé aux « logements privés qui seront donnés en location aux personnes morales de droit public ou de droit privé suivantes et qui sont destinés à être donnés en location par celles-ci :

a) les provinces, les régies provinciales autonomes et les agences autonomisées externes provinciales;

²¹ Société du Logement de la Région de Bruxelles-capitale.

²² Société Immobilière de Services Public

²³ Société Wallonne du Logement.

²⁴ Sociétés de Logement de Service Public.

²⁵ Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

²⁶ Sociale huisvestingsmaatschappijen.

²⁷ Sont visées les institutions privées ou publiques qui gèrent des établissements pour personnes âgées, de protection de la jeunesse, des maisons d'accueil pour sans-abris, des maisons de soins psychiatrique, des internats d'étudiants, etc.

²⁸ Ainsi que la constitution, la cession et rétrocession de droits réels portants sur tels biens.

- b) les intercommunales et autres structures de coopération intercommunales, les communes, les régies communales autonomes et les agences autonomisées externes communales;
- c) les centres publics intercommunaux d'action sociale et les centres publics d'action sociale;
- d) les sociétés holding mixtes a majorité publique;
- e) les agences immobilières sociales;
- f) les sociétés régionales de logement et les sociétés de logement social agréées par celles-ci;
- g) le «Vlaams Woningfonds», le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie et le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-capitale;
- h) d'autres personnes de droit public ou de droit privé a finalité sociale reconnues par l'autorité compétente; »²⁹

Parmi les opérations immobilières qui bénéficient du taux réduit de 6% ,figurent également certaines livraisons de logements dans le cadre de la politique sociale ainsi que les opération de démolition et la reconstruction de bâtiments dans certaines zones urbaines définies (grandes villes) ;

Dans tous les cas, les opérations qui ne sont pas strictement affectées au logement en lui-même, tels que les travaux de clôture, de jardinage ou de culture, ne peuvent bénéficier du taux réduit. Il en est de même de certains travaux immobiliers somptuaires (construction de piscines, saunas, *etc.*)³⁰.

Il ressort de ce qui précède que, en matière de construction immobilière « sociale », les taux de 6%, 12% ou de 21% trouvent à s'appliquer selon que le vendeur ou l'acheteur soit une entité publique ou privée.

On observe donc dans cette matière que la notion de politique sociale en matière de logement est définie de manière assez restrictive pour l'application du taux réduit à 6%, dans la mesure où le gouvernement belge semble l'avoir circonscrite à l'action de certains organismes (publics) régionaux et locaux actifs en matière de politique du

²⁹ Tel qu'instauré par l'article 120 de la loi-programme du 25 décembre 2016, M.B., 29 décembre 2016.

³⁰ Rubrique XXXVI, §2, annexe A et rubrique X, §2, annexe B, A.R. n°20. Voy. aussi décisions E.T. n°s 94.492 du 18.06.1999 et E.T. 113.109 du 04.09.2009.

logement. En même temps, l'application du taux réduit de 12% est définie de manière plus large, et inclut davantage d'acteurs privés et publics. En même temps, les objectifs sociaux susceptibles de justifier l'adoption de taux réduits pour des opérations relatives à la construction de logements « dans le cadre de la politique sociale »³¹ ne sont toutefois pas exprimés dans la législation.

2. Extension du bénéfice du taux réduit à 6% en matière de logement dans le cadre de la politique sociale

a) Généralités

Les règles de répartition des compétences entre Etat fédéral et Régions octroient à l'Etat fédéral la compétence de régler la matière de la TVA, en ce compris le pouvoir de déterminer les conditions applicables à l'octroi de taux réduit en matière de politique sociale du logement.

Il ne ressortit pas à la compétence de la Région de Bruxelles-capitale de déterminer elle-même les organismes pouvant bénéficier du taux réduit de 6% pour la construction de logement.

Toutefois, la situation actuelle appelle deux observations.

Tout d'abord, le législateur fédéral a lui-même décidé de renvoyer aux notions de « société régionale de logement », de « société de logement social agréées » et de « Fonds du logement de la Région de Bruxelles-capitale ». Ce renvoi peut être interprété comme la reconnaissance par l'Etat fédéral de la compétence (matérielle) de la région en matière de logement, à la lumière du principe de proportionnalité. On peut donc en déduire que la volonté du fédéral, telle qu'elle ressort par le Ministre des finances³², est d'appliquer le taux réduit de TVA aux organismes reconnus par la Région en tant que

³¹ Cette formulation date de l'arrêté royal du 10 février 2009 (M.B., 13 février 2009), p. 12826et renvoie aux termes de la directive européenne 2006/112/CE (voir infra).

³² Le ministre des Finances déclaré en 2008 que « l'Etat fédéral ne peut que se référer aux définitions données par les Régions » (Question de M. VAN DER MAELEN du 3 juin 2008, Q. & R., Ch., 2007-2008, n°026, pp. 6115-6117).

société de logement. Néanmoins, le législateur fédéral pourrait modifier le champ d'application de la disposition en cause, dans le respect des principes applicables.

Par ailleurs, si la compétence de l'Etat fédéral en matière TVA n'est pas contestable, la manière dont l'Etat fédéral fait application du taux réduit de 6% en matière de logement dans le cadre de la politique sociale soulève deux questions de constitutionnalité et de respect du droit européen. Détaillons-les.

b) Une question de constitutionnalité : la violation du principe d'égalité

En ce qui concerne le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, l'arrêté royal n°20 opère une distinction entre les opérateurs actifs dans le cadre de la politique sociale du logement. En réservant le bénéfice du taux réduit de 6% aux seules sociétés régionales de logement, le législateur exclut tous les autres assujettis qui effectuent des opérations immobilières identiques dans le cadre de la politique sociale. Or, il apparaît que cette différence de traitement en se fonde sur aucune justification objective et raisonnable.

Dans son avis précédant l'arrêté royal du 21 décembre 2013, le Conseil d'Etat a pointé cette inconstitutionnalité du régime actuel :

« 7. L'ajout en projet dans la rubrique XXXVI ("Logement dans le cadre de la politique sociale"), §1er, du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 concerne les fonds de logement régionaux, notamment le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, le "Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen" et le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Interrogé sur le point de savoir pourquoi seuls ces fonds de logement peuvent bénéficier du tarif réduit de la T.V.A. de 6% et pas d'autres organismes qu'un décret ou ordonnance a chargés d'une mission analogue en matière de logement dans le cadre de la politique sociale, le délégué a répondu ce qui suit:

"Zowel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als in Vlaanderen en Wallonië, zijn er

naast de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen en de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en de voornoemde Woningfondsen, nog andere instanties die aan de verplichtingen van de respectievelijke wooncodes (...) moeten voldoen. Om budgettaire redenen werden die andere instanties niet opgenomen in rubriek XXXVI van tabel A van de bijlage bij het KB nr. 20 inzake de btw-tarieven. Zij blijven dus onderworpen aan het normale btw-tarief van 21 pct".

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec la règle constitutionnelle de l'égalité et de la non-discrimination que si elle repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

La différence de traitement qui résulte des mesures en projet doit dès lors faire l'objet d'une justification en ce sens. Le demandeur d'avis ferait donc bien de justifier la distinction opérée, dans le rapport au Roi, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. A cet égard, il faut tenir compte du fait que bien que des restrictions budgétaires imposent inévitablement de faire certains choix, ces restrictions sont en soi impuissantes à justifier l'option concrètement retenue. Une justification plus pertinente est par conséquent requise »³³.

De manière similaire, la Cour constitutionnelle a considéré que le fait de réserver un taux réduit à certains acteurs du secteur du logement social et pas à d'autres devait être justifié par des raisons objectives. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'application 'un taux réduit de TVA aux seules maisons de repos en excluant les maisons de soins psychiatriques, :

³³ Le gouvernement fédéral n'a pas jugé utile de suivre le Conseil d'Etat sur ce point et aucune justification additionnelle n'a été apportée.

« En prévoyant un taux réduit de TVA, le législateur n'avait pas uniquement pour but de stimuler le secteur de la construction, mais poursuivait également un objectif social, à savoir favoriser les logements sociaux. Tant les établissements d'hébergement pour personnes âgées que les maisons de soins psychiatriques appartiennent au secteur du logement social, puisque les uns et les autres se chargent de l'hébergement et de l'accueil, en général de manière durable, de personnes nécessitant une aide. La circonstance que ce n'est que dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées que le séjour et l'accueil sont liés à l'âge n'y change rien.

Les maisons de soins psychiatriques ne diffèrent pas fondamentalement des maisons de repos, en ce qui concerne l'hébergement et l'accueil des personnes nécessitant une aide dans le cadre du logement social, de sorte qu'il n'est pas raisonnablement justifié de soumettre les deux catégories d'institutions à un taux de TVA différent en ce qui concerne les travaux effectués dans les biens immobiliers qui sont utilisés pour cet accueil. La circonstance que les deux catégories d'institutions sont organisées de manière différente en ce qui concerne, notamment, les investissements, les coûts, le personnel et les infrastructures n'est pas davantage de nature à justifier la différence de traitement »³⁴.

c) Une question de droit européen : la violation du principe de neutralité et de la Directive 2006/112/CE

La régimes actuel pose également des questions au regard du droit européen. En effet, l'application de taux réduit est encadrée par la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'interprétée à la lumière de principes de droit européen, et en particulier le principe de neutralité.

En vertu des articles 98 et 99 de la Directive 2006/112/CE, les Etats membres peuvent appliquer un ou deux taux réduits qui ne peuvent être inférieurs à 5%, aux livraisons de biens et aux prestations de services reprises à l'annexe III de la Directive 2006/112/CE..

³⁴ Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): 29 octobre 2009, affaire n°169/2009.

La catégorie 10 de cette annexe III autorise les Etats membres à appliquer un taux réduit à la « livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ». Cette notion de politique sociale n'est pas définie dans la directive TVA. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le caractère social des opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement apparaît devoir s'attacher aux caractéristiques du logement en lui-même et à celles de ses habitants, davantage qu'à la qualité des acteurs de cette politique.³⁵

Ce point de vue ressort également de l'application du principe de la neutralité fiscale inhérent au système commun de la TVA à la matière des taux réduits³⁶. Selon Cour de justice, ce principe « s'oppose notamment à ce que des marchandises ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence les unes avec les autres, soient traitées de manière différente du point de vue de la taxe, de sorte que lesdites marchandises ou lesdites prestations doivent être soumises à un taux uniforme »³⁷. Toujours selon la Cour, pour évaluer si des marchandises ou des prestations de services sont semblables, « l'identité du producteur ou du prestataire de services et la forme juridique sous laquelle ceux-ci exercent leurs activités sont sans pertinence »³⁸.

³⁵ Dans un arrêt du 4 juin 2015, la Cour de justice a mis en cause l'application par le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord d'un taux réduit pour les livraisons et les installations de matériaux qui permettent d'économiser l'énergie. Selon la Cour, il « y a lieu de constater que l'extension du champ d'application du taux réduit de TVA en cause à tous les immeubles résidentiels ne revêt pas un caractère essentiellement social ». Par ailleurs, « en prévoyant l'application du taux réduit de TVA à toutes les prestations de services d'installation de matériaux permettant d'économiser l'énergie et aux livraisons de tels matériaux, quels que soient les logements concernés et sans distinguer aucunement les catégories de personnes qui les occupent, sans égard notamment au niveau de leurs revenus, à leur âge ou à d'autres critères visant à favoriser celles qui ont plus de difficultés pour satisfaire les besoins énergétiques de leur logement, les dispositions nationales en cause ne peuvent pas être regardées comme adoptées pour des raisons d'intérêt exclusivement social ni même pour des raisons d'intérêt principalement social, au sens du droit de l'Union » (CJUE, 4 juin 2015, *Commission ct. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, C-161/14, point 30 et 31).

³⁶ CJUE, 23 octobre 2003 (en cause, *Commission c/ Allemagne*, C-109/02, points 19 et 20; cf. également CJCE, 8 mai 2003, *Commission c/ France*, C-384/01 ; CJCE, 3 mai 2001, *Commission c/ France*, C- 481/98).

³⁷ CJCE, 11 octobre 2001, *Adam*, C-267/99, point 36 ; cf. également CJCE, 29 mars 2001, *Commission c/ France*, C-404/99; CJCE, 23 octobre 2003, *Commission c/ Allemagne*, C-109/02 ; CJCE, 17 février 2005, *Linneweber*, C-453/02 ; CJCE, 3 mai 2001, *Commission c/ France*, C- 481/98 ; CJCE, 23 octobre 2003, en cause, *Commission c/ Allemagne*, C-109/02

³⁸ CJCE, 7 septembre 1999, *Gregg*, C-216/97 ; CJCE, 17 février 2005, *Linneweber*, C-453/02 ; pour un cas où la CJCE a décidé qu'était contraire au droit communautaire une législation nationale prévoyant un taux réduit de la taxe aux prestations que des ensembles musicaux fournissent directement au public ou pour un organisateur de concerts ainsi qu'à celles fournies directement au public par des solistes mais en appliquant le taux normal de cette taxe aux prestations de solistes travaillant pour un organisateur, voy. CJCE, 23 octobre 2003, *Commission c/ Allemagne*, C- 109/2)

d) En droit belge et bruxellois

La jurisprudence européenne précitée a été suivie par la Cour de cassation, selon laquelle « dès que [le législateur] accorde un taux réduit, il est toutefois obligé, eu égard à la neutralité fiscale requise par la Cour de justice notamment dans son arrêt du 29 mars 2001, C-404/99, de ne pas traiter les mêmes opérations de manière différente »³⁹.

En l'espèce, si la législation fédérale actuelle était interprétée comme faisant dépendre le bénéfice du taux réduit de la taxe de la qualité du prestataire de services, sans justification (autre que budgétaire), elle devrait être considérée comme inconstitutionnelle et contraire au droit européen.

Pour remédier à cette situation, il conviendrait d'adapter la notion de « société de logement » pour l'application du taux réduit de manière à englober toute personne (qu'elle soit physique ou morale, publique ou privée) opérant dans des conditions similaires à celles des opérateurs bénéficiant aujourd'hui du taux réduit de 6% en termes de types de constructions, de modalités de vente/location, de contrôle et de supervision par les autorités compétentes⁴⁰.

Cette adaptation pourrait se faire de deux manières :

- soit par une modification expresse du Code de la TVA par le niveau fédéral, à l'instar de ce qui a été fait en 2016 lorsque le bénéfice du taux réduit de 12% a été étendu à des acteurs privés ;
- soit par une interprétation de la notion de « société de logement [social] » qui éviterait ce risque de discrimination et de contrariété au droit européen et qui se focaliserait davantage sur la nature et l'objectif des opérations effectuées que sur les personnes ou les acteurs qui les réalisent. Le texte actuel de l'arrêté royal n°20 laisse en effet la possibilité d'une telle interprétation.

Il n'est pas envisageable que la Région force la main en dictant elle-même par décret les conditions d'agrément en tant que société de logement social à l'administration fédérale

³⁹ Cass., 14 février 2008, n°C.04.0071.N

⁴⁰ Une alternative (théorique) pourrait être de supprimer le taux réduit pour tous les opérateurs actifs dans le domaine de la politique sociale du logement, ce qui ne servirait pas l'objectif de cette étude.

de la TVA.⁴¹ L'expérience passée montre toutefois que le fédéral ne remet pas en cause le fait que la Région joue un rôle dans la détermination des acteurs de la politique sociale du logement⁴² L'expérience de l'ordonnance dite Hutchinson⁴³, par laquelle la Région a décrit ce qu'elle entendait par la politique sociale du logement⁴⁴ tout en énumérant les opérateurs chargés de la mener (et qui a abouti à une extension du taux réduit aux opérations de la SDRB devenue Citydev), a montré que, si les compétences en matière fiscale restent évidemment fédérales, la définition de la politique sociale du logement reste un moyen de pression régionale non négligeable⁴⁵.

Comme expliqué plus haut, il nous semble que la Région pourrait, afin de résoudre la situation de déficit de logement à finalité sociale qu'elle connaît aujourd'hui, préciser dans son Code du logement⁴⁶ le cadre de sa politique sociale du logement, afin d'y intégrer la situation visée. Elle pourrait commencer par le Community land trust Bruxelles, que la région reconnaîtrait comme participant à la « politique sociale du logement », notamment en mentionnant le CLTB dans l'art. 2, §3, du Code bruxellois du logement.

En lien, il faudrait imaginer un agrément qui serait reconnu à certaines opérations immobilières, portées par les acteurs privés mais satisfaisant aux objectifs de la politique sociale du logement (et qui répondraient par exemple aux conditions énoncées plus bas). On insiste : cette sorte de label s'attacherait non pas aux acteurs directement, mais aux opérations elles-mêmes, à la suite d'une fine analyse casuistique.

⁴¹ Voy. à ce sujet C. Const., 7 novembre 2013, n°145/2013 et Question parlementaire orale n°18170 de madame Griet Smaers du 10.05.2017, Chambre, Compte rendu intégral - Commission des Finances et du Budget, 2016-2017, CRIV 54 COM 659 du 10.05.2017, p. 29. Le Ministre indique que « La livraison directe de logements sociaux à vendre au groupe-cible n'est en revanche pas autorisée si les conditions relatives à l'agrément explicite en tant que "société de logement social" n'ont pas été honorées » ; *a contrario* cela suppose que l'application du taux de 6% serait permise en respectant ces conditions.

⁴² Le ministre des Finances déclaré en 2008 que « l'Etat fédéral ne peut que se référer aux définitions données par les Régions » (Question de M. VAN DER MAELEN du 3 juin 2008, Q. & R., Ch., 2007-2008, n°026, pp. 6115-6117).

⁴³ Ordonnance du 20 juillet 2011 définissant la politique sociale du logement.

⁴⁴ Voy. aujourd'hui l'article 2, §3, du Code bruxellois du logement : « Tout opérateur immobilier public, les tiers avec lesquels la SDRB contracte conformément à l'article 21 de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de sa mission de rénovation urbaine, ainsi que les agences immobilières sociales, qui gèrent, mettent en location ou financent du logement, agissent dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région et, pour les biens visés au §2, pour autant qu'ils respectent les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées par le Gouvernement ».

⁴⁵ Voy. *supra*.

⁴⁶ À l'article 2, §3.

Cette dernière solution ne suffira pas toutefois à elle seule, dans la mesure où il restera à la Région à négocier avec le fédéral (sur base de cette modification du code du logement) pour obtenir le taux réduit de 6%, à l'instar de celle qu'elle a réalisé (et décroché !) à l'époque pour la SDRB/Citydev.

Cette négociation n'est pas une option, mais une obligation. En effet, la Région, comme autorité publique tenue au respect de la Constitution et du droit européen, se doit d'attirer l'attention du fédéral sur la nécessité d'interpréter l'arrêté royal n°20 conformément aux règles supérieures ; bien entendu, l'administration fédérale a le dernier mot⁴⁷. En cas d'inaction, la Région pourrait soit introduire une plainte devant la Commission européenne (pour violation de la directive 2006/112/UE et du principe de neutralité), soit intervenir dans le cadre de litiges devant les juridictions compétentes.

Dans tous les cas, enfin, il est capital de préciser les conditions et contreparties sociales auxquelles devraient souscrire les acteurs privés pour décrocher l'agrément pour tel type d'opération donnée et bénéficiaire pour celle-ci de ce taux de 6%. C'est l'objet, précisément, des considérations qui suivent maintenant.

e) Proposition d'extension du taux et détermination des contreparties sociales pour obtenir l'agrément

Pour l'instant, l'implication des acteurs privés dans l'extension de l'offre locative à finalité sociale emprunte deux voies essentiellement : le taux réduit de 12% de TVA pour « l'initiative privée » (pour autant, schématiquement, que les logements « privés » produits par ce biais soient confiés pendant 15 ans à des acteurs publics ou à des agences immobilières sociales)⁴⁹, on vient de le voir, et l'achat de logements « clef sur porte » dans le cadre de l'Alliance Habitat⁵⁰. Cependant, malgré leurs avantages⁵¹, ces

⁴⁷ Question parlementaire orale n°18170 de madame Griet Smaers du 10.05.2017, Chambre, Compte rendu intégral - Commission des Finances et du Budget, 2016-2017, CRIV 54 COM 659 du 10.05.2017, p. 29

⁴⁹ Arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux, *M.B.*, 31 juillet 1970, annexe B, rubrique XI.

⁵⁰ Cette formule, qui voit des autorités publiques ou parapubliques (société de logement social, Fonds du logement) acheter à des promoteurs privés des habitations par eux construites, a pris de l'ampleur ces dernières années (*cf.* l'appel à projets lancé en ce sens par la SLRB : <https://enot.publicprocurement.be/enot-war/preViewNotice.do?noticeId=300538>).

formules ont leur limites ; leur rythme de production de logements, bien que très honorable⁵², ne permettra pas de résorber la pénurie de logements à finalité sociale. Nous pensons donc qu'il serait bénéfique d'intensifier l'encouragement fiscal aux acteurs privés s'engageant dans la politique sociale du logement, à travers notamment un élargissement des notions de « société régionale de logement » et organismes actuellement assimilés, ce qui pourrait permettre l'application du taux réduit de TVA de 6% à ces opérations .

On l'a dit, ce taux réduit de TVA de 6% est actuellement réservé à une série d'opérateurs publics⁵³. Il est suggéré de permettre à des acteurs privés de bénéficier de l'agrément, à certains conditions.

Ces conditions pourraient être :

- qu'une certaine proportion (entre la moitié et deux tiers par exemple) des logements produits dans ce cadre soient vendus à une société de logement social ou au Fonds du logement ;
- que la moitié ou le tiers restant, qui peut être vendu ou mis en location à d'autres acteurs (des particuliers par exemple), soit soumis néanmoins à certaines conditions sociales pendant une durée donnée ;
- que l'opération concernée prenne place dans un quartier en pénurie de logements à finalité sociale.

De la sorte, on accélère la création de logements à finalité sociale tout en favorisant la mixité sociale. Quelques explications s'imposent.

⁵¹ Pour ce qui est avantages liés au taux réduit de TVA, ils sont tels que l'afflux de projets privés commence à bouleverser le fonctionnement traditionnel des agences immobilières sociales ; sur ce sujet, voy. la publication du RBDH « Le privé à l'assaut du social. Du neuf pour les Agences Immobilières Sociales » (http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/le_privé_à_l'assaut_du_social_-_du_neuf_pour_les_agences_immobilières_sociales.pdf).

Quant à l'achat « clef sur porte », il permet avantageusement aux autorités régionales de limiter les risques de l'opération et de raccourcir des délais de production, tout en offrant aux promoteurs privés des garanties en termes de commercialisation des biens construits (ce qui diminue d'autant leurs besoins de trésorerie).

⁵² Pour le taux réduit de TVA, on identifie pas moins de 792 de logements (à titre de projet encore) au sein du secteur des agences immobilières sociales. Et concernant le « clef sur porte », 335 logements sociaux sont ainsi programmés et 353 biens en aide locative (Fonds du logement).

⁵³ Arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970, annexe A, rubrique XXXVI. Plus exactement, les « logements privés » ne bénéficient dudit taux réduit que s'ils sont « livrés et facturés » *dans leur intégralité* à ces opérateurs ; l'opérateur privé, dit autrement, ne peut garder aucun logement pour lui.

- la localisation

La diminution du taux de TVA représente un coût très important pour les pouvoirs publics, qui ne peut être justifié que par la politique sociale du logement. Nous proposons donc de la lier à la mise en œuvre de cet objectif régional majeur⁵⁴ qu'est l'extension du parc de logements sociaux ou à finalité sociale, prioritairement dans les zones présentant actuellement un déficit en logements de ce type.

Pour l'établissement de ces zones, on pourrait songer d'abord aux limites des communes. Cette solution présente l'avantage de la simplicité, car les chiffres (de logements sociaux par commune) sont connus et aisément accessibles⁵⁵. Il est à craindre toutefois que ce ciblage purement administratif s'expose au grief de la discrimination et contrevienne au principe de la neutralité de la TVA⁵⁶ ; il est vrai que le territoire d'une commune est loin d'être homogène et que la densité de logements sociaux peut varier significativement d'un quartier à l'autre, au sein de la même commune. À titre de comparaison, la localisation de la vente du bien au sein de « l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation » (EDRLR) valait précédemment une majoration de l'abattement sur le droit d'enregistrement ; là, le découpage était non pas administratif mais lié aux caractéristiques intrinsèques du bâti bruxellois. Nul doute que cette sélection, reposant sur des éléments plus objectifs, écarte plus efficacement (qu'un découpage strictement communal) le reproche de la discrimination.

Aussi recommande-t-on ici de se baser plutôt sur les travaux du *Monitoring des quartiers* de l'IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse), qui recense jusqu'à 145 quartiers différents (dont 118 résidentiels) ; le ciblage sera incomparablement plus fin et, partant, le risque de discrimination moins vif. Du reste, les statistiques de logements sociaux par quartier sont également disponibles⁵⁷.

⁵⁴ Voy. la *Déclaration de politique régionale* de la présente législature bruxelloise, p. 13.

⁵⁵ Par exemple, les communes dont moins de 15% du parc sont constitués de logements sociaux sont Evere (12,97%), Ganshoren (12,03%), Anderlecht (10%), Woluwe-Saint-Lambert (9,98%), Bruxelles (9,49%), Molenbeek-Saint-Jean (8,93%), Berchem-Sainte-Agathe (8,01%), Saint-Josse-ten-Noode (6,62%), Jette (6,32%), Koekelberg (5,89%), Auderghem (5,85%), Etterbeek (5,79%), Forest (5,13%), Woluwe-Saint-Pierre (4,86%), Uccle (4,58%), Schaerbeek (4,48%) Saint-Gilles (4,32%) et Ixelles (3,27%).

⁵⁶ Énoncé au niveau européen, le principe de neutralité de la TVA (guère éloigné conceptuellement des règles anti-discrimination) impose que des opérations semblables dans les faits soient soumises au même régime TVA. Et le respect de ce principe est vérifié par les instances de l'Union européenne avec une particulière rigueur.

⁵⁷ <https://monitoringdesquartiers.brussels/maps/statistiques-logement-bruxelles/parc-du-logement-social-region-bruxelloise/part-des-logements-sociaux/1/2017/>

Il reste à fixer un taux de logements à finalité sociale (par quartier du *Monitoring*) en deçà duquel l'abaissement du taux de TVA s'enclencherait. Le chiffre de 15% nous semble devoir s'imposer, ne serait-ce que pour épouser l'objectif annoncé par la *Déclaration de politique régionale 2019-2024*⁵⁸.

En finale (et en creux), il faut déduire de cette exigence de localisation que l'abaissement à 6% du taux de TVA a vocation à être *temporaire*. Dès que tous les quartiers bruxellois auront atteint cette proportion de logements à finalité sociale, la mesure devra s'éteindre.

- les acteurs (para)publics

Pourquoi, ensuite, limiter à la société de logement social et au Fonds du logement les acteurs (para)publics auxquels le promoteur privé doit vendre jusqu'à 2/3 éventuellement des biens construits ? D'abord, parce que ces opérateurs sont déjà mentionnés dans l'arrêté royal n°20⁵⁹, ce qui facilite les choses. Ensuite, parce qu'ils développent une offre tout à la fois locative, sociale et pérenne (puisque les biens resteront leur propriété), ce qui est l'objectif poursuivi par la réduction du taux de TVA, précisément.

Il n'a pas semblé opportun d'inclure dans ce groupe l'agence immobilière sociale (active pourtant dans la location sociale). Pourquoi ? Primo, il s'agit d'allouer les moyens publics là où c'est le plus nécessaire ; or, il semble que les avantages actuels octroyés au modèle AIS fonctionnent déjà bien. Deuxio, les AIS ne sont pas forcément demandeuses d'une ouverture du taux de 6% à leur égard, préférant d'abord « digérer » la mesure relative au taux de 12%. Tertio, l'abaissement du taux à 6% doit être liée selon nous à la pérennisation du caractère social des logements ; vu l'important soutien public dont ils bénéficient lors de leur création, ces logements devront en effet conserver sur le long terme leur caractère abordable pour un public à bas revenus. Or, le modèle AIS n'offre pas toujours cette garantie.

⁵⁸ « En priorité, la Région mettra en œuvre un plan ambitieux de création de logements sociaux et de 'socialisation' du parc locatif. A terme, il conviendra de disposer de 15% de logements à finalité sociale sur l'ensemble du territoire régional répartis de manière équilibrée par commune et par quartier » (p. 13).

⁵⁹ Arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970, annexe A, rubrique XXXVI, §1^{er}, 1^o, a).

- la proportion des 2/3 (logements vendus à une SISP ou au Fonds du logement)

Dans chaque projet, les logements vendus à une société de logement social ou au Fonds du logement devront donc représenter une certaine part, entre la moitié et 2/3 par exemple, des biens créés⁶⁰ (disons 2/3 à partir de maintenant, à des fins de commodité pratique). Cette fraction peut être atteinte soit en nombre de logements, soit en (dix-)millièmes dans la copropriété.

Cette proportion, forte, de 2/3 (maximum) s'explique d'une double manière. D'abord, s'assurer que l'investissement public très conséquent a bien pour contrepartie qu'une fraction tout aussi conséquente des logements produits soit affectée durablement à la politique sociale du logement ; et cette essentielle exigence de pérennité est adéquatement rencontrée par la *vente* (définitive) de biens à des acteurs publics dont l'objet social tient, précisément, dans la politique sociale du logement. Ensuite, et plus accessoirement, donner à la société de logement social ou au Fonds du logement une majorité confortable de parts (et donc un pouvoir décisionnel renforcé) à l'assemblée générale de la copropriété ainsi bâtie.

Attention : la proportion de logements à finalité sociale ne doit pas excéder 2/3 à notre estime, afin de préserver la mixité sociale. À ce propos, nous recommandons par souci de fonctionnalité que, au sein de cet ensemble mixte ainsi créé, les logements à finalité sociale d'une part et, de l'autre, les logements dits privés puissent bénéficier d'entrées *séparées* ; en d'autres termes, il conviendrait de créer des sous-copropriétés distinctes. Et, à titre surabondant, il faudra prêter l'oreille aux sociétés de logement social, que la perspective de se trouver en copropriété avec d'autres acteurs (privés ou non) n'enchantent pas toujours ; leurs difficultés et appréhensions devront être entendues et, si possibles, levées.

Ceci étant, il peut s'avérer intéressant d'accompagner l'élan de certaines associations ou sociétés coopératives qui désirent édifier du logement à caractère social *sans* pour autant se défaire du patrimoine ainsi érigé (au profit d'une société de logement social ou d'un autre acteur). Elles veulent venir en aide à la population précarisée tout en gardant leur bâti et leur autonomie décisionnelle ; ce, aux fins de développer une politique

⁶⁰ On peut raffiner encore le procédé en imposant que la moitié au moins des logements créés aille à une société de logement social, le solde des biens (sur ce total de 2/3) étant dévolu alors au Fonds.

propre d'accompagnement des occupants⁶¹. En théorie, cette aspiration ne saurait être rencontrée dans notre schéma (qui emporte en effet aliénation d'une fraction du patrimoine érigé à une société de logement social ou au Fonds du logement). Pareille exclusion, au vu de la haute exigence d'extension de l'offre de logements à finalité sociale, semble dommageable, sinon absurde. De fait, tant que l'utilisation ultime du logement est bien de nature sociale et jouisse d'une certaine pérennité, la souplesse doit être de mise selon nous ; il faut moins s'attacher au statut juridique de l'opérateur (*qualitate qua*) qu'au public hébergé et à ses conditions d'occupation. Aussi devrait-on permettre à ces opérations-là aussi de postuler pour l'agrément ; précisément, ce label se donne au cas par cas, opération par opération, au bout d'une étude fouillée sur la réalité, l'intensité et la pérennité de l'affectation sociale du logement, ainsi que sur l'objet social du porteur du projet. Et si l'agrément est délivré, des contrôles seront diligentés ultérieurement, pour vérifier le maintien effectif de l'affectation sociale pendant la (longue) durée requise. Concernant celle-ci, on peut se calquer sur ce qui est prévu ci-dessous à propos du tiers restant (15 ou 25 ans).

- le tiers restant

On aurait pu songer à laisser le tiers restant (de logements construits) libre de toute contrainte, le promoteur étant autorisé à vendre ceux-ci à qui il veut, à n'importe quel prix. Il aurait été difficile toutefois, dans cette hypothèse exempte de toute régulation, de plaider auprès du fédéral pour un taux réduit de TVA ; rien ne l'aurait justifié objectivement, sous l'angle de la politique sociale du logement. Pour autant, pas question de soumettre ce tiers restant au même régime exactement que les deux autres tiers, à peine à la fois de dépouiller le mécanisme de tout espèce d'attractivité pour les acteurs privés et de ruiner l'idée de mixité sociale.

Aussi propose-t-on d'assujettir ce tiers restant à un régime *intermédiaire*, qui restaurerait au profit du promoteur privé la possibilité de vendre le bien ou de le mettre lui-même en location à des acteurs non publics (qu'il choisit librement), mais moyennant certaines conditions sociales (sans lesquelles le taux réduit serait

⁶¹ Dans le plein respect toutefois des prescriptions anti-discrimination et, si un bail est noué, des règles locatives, lesquelles sont d'application générale en effet et s'imposent à tous ; voy. les articles 192 et suivants d'une part, 215 et suivants de l'autre, du Code bruxellois du logement.

inenvisable). Ces conditions peuvent toucher par exemple au type de public acquéreur, au loyer ou encore au prix de vente. C'est une contrainte, naturellement, pour les opérateurs privés, mais au-delà du fait qu'elle nous semble nécessaire pour justifier auprès du pouvoir fédéral qu'on se situe bien toujours dans le périmètre de la politique sociale du logement, le propriétaire demeure entièrement propriétaire de son bâti et, dans le respect de certaines balises sociales, exerce sa politique de vente ou de location comme il l'entend, pendant la durée requise.

Justement, des « précédents » normatifs existent en ce sens à Bruxelles, dans des thématiques approchantes. Ainsi, la réglementation bruxelloise relative aux charges d'urbanisme (qui notamment impose le paiement d'une certaine somme d'argent à ceux qui érigent des immeubles de logement de plus de 1.000 m²) exempte de toute charge l'opérateur privé qui construit une certaine proportion ⁶² de logements « conventionnés »⁶³ ; ceux-ci sont vendus ou mis en location par l'opérateur à qui il veut, mais dans le respect d'exigences⁶⁴ liées au public (revenus⁶⁵ et patrimoine⁶⁶), au prix d'achat⁶⁷ ainsi qu'au loyer⁶⁸. Il s'agit juste de s'assurer que ces conditions sociales perdurent pendant un laps de temps conséquent, au-delà en tous cas de l'acheteur ou du locataire initial ; aujourd'hui, malheureusement, la réglementation sur les charges d'urbanisme n'est guère explicite sur le sujet⁶⁹.

À ce propos, la durée de quinze ans pourrait s'indiquer, à la fois à des fins de cohérence (avec le taux de 12%) et parce qu'il s'agit déjà de la durée de révision du taux de TVA⁷⁰

⁶² 15% de son projet.

⁶³ Article 10, §2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme.

⁶⁴ Fixées à l'article 1^{er}, §1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013.

⁶⁵ « Le logement ne peut être attribué qu'à des ménages dont le revenu n'excède pas 52.358,75 euros, majoré de 5.083,11 euros pour la première personne à charge et de 2.452,11 euros pour chaque personne à charge supplémentaire ».

⁶⁶ « Le logement ne peut être attribué qu'à des ménages qui ne sont pas, à la date de l'achat, propriétaires de biens immobiliers en Belgique affectés au logement ».

⁶⁷ « Le prix ne peut excéder 1.800 euros par m² habitable, hors T.V.A. Ce montant est lié à l'indice ABEX et basé sur l'indice de novembre 2010 ». Aujourd'hui, ce prix a dépassé les 2.200 euros

⁶⁸ « Le loyer annuel initial ne peut excéder 6,5 pour cent du coût de revient, en ce compris les frais d'acquisition ».

⁶⁹ Par exemple, rien dans le texte de loi ne semble pouvoir interdire l'acheteur de revendre (rapidement) le bien ou de le mettre en location en s'exonérant de toutes les conditions sociales dont il avait pourtant profité.

⁷⁰ Période durant laquelle l'administration peut corriger la TVA déjà déduite en amont, parce que l'intéressé a perdu durant ce laps de temps son statut d'assujetti par exemple.

pour les « biens d'investissement immobiliers »⁷¹. Vu toutefois que c'est un taux de 6% qui serait accordé ici (et non plus 12%), il y a lieu d'étudier la piste d'un éventuel *allongement* de cette durée. Longtemps, la chose a paru semblé peu conforme à la philosophie du droit fiscal, en raison précisément de cette durée déjà existante de révision du taux de TVA pour les biens d'investissement immobiliers (15 ans). On sera intéressé toutefois d'apprendre que, très récemment⁷², ce délai a été porté à 25 ans pour les bâtiments neufs donnés en location commerciale⁷³ ; même s'il ne s'agit pas exactement de notre cas de figure, on ne manquera pas de noter que le délai de quinze ans n'est pas intangible manifestement.

Quid si l'opérateur ne respecte pas cette exigence de durée (et revend le bien avant terme) ? Au-delà du remboursement proportionnel du gain fiscal indu (qui reviendra au pouvoir fédéral, s'agissant de TVA), un autre mécanisme doit être étudié : la taxation par la Région de la plus-value, sur le mode du *planbatenheffing*⁷⁴ flamand décrit plus bas⁷⁵.

Il n'est pas certain, pour clore le point, que la réglementation sur les charges d'urbanisme puisse être transposée telle quelle à la présente situation (le tiers restant), mais elle constitue à coup sûr une source d'inspiration stimulante. Au minimum, il faudra veiller à deux éléments. D'abord, préserver la rentabilité du promoteur privé, à défaut de quoi il ne se lancera pas dans des opérations de ce type (ce qui privera la Région à la fois de logements à finalité sociale et de logements libres). Ensuite, fixer le plafond des revenus (du public acquéreur) à une hauteur qui dépasse celle du logement social⁷⁶, sinon la mixité sociale appelée de nos vœux n'advient pas.

⁷¹ Article 48, §2, al. 2, du Code TVA.

⁷² Par l'article 6 de la loi du 14 octobre 2018 modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la taxation optionnelle en matière de location de biens immeubles par nature et modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne le taux de T.V.A. réduit en matière de location taxée de biens immeubles par nature .

⁷³ Article 48, §2, al. 3, CTVA.

⁷⁴ Articles 2.6.4. à 2.6.19 du Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁷⁵ Dans la partie sur le droit d'enregistrement.

⁷⁶ À la hauteur des plafonds de Citydev par exemple ? La chose fait sens, pour une double raison. D'abord, cet acteur a bien été englobé, malgré le caractère élevé de ses plafonds de revenus (et l'absence de mention expresse dans l'arrêté royal n°20), au sein des « sociétés régionales de logement » éligibles au taux réduit de 6% de TVA. Ensuite, c'est sur lesdits plafonds que la réglementation relative aux charges d'urbanisme s'est calquée pour cerner les contours sociaux des logements conventionnés.

3. *Extension du taux de 6% en matière de démolition/reconstruction dans les zones urbaines à tout le territoire régional*

Il serait également nécessaire d'étendre le taux réduit en matière de zones urbaines à l'ensemble de la région. Néanmoins, dans ce cas-ci, la situation actuelle n'est pas considérée comme discriminatoire. La Cour Constitutionnelle a en effet jugé que la limitation du taux réduit à certaines grandes villes limitativement énumérées (32) ne violait pas le principe d'égalité et de non-discrimination. Il ressort de l'arrêt que le choix « *de limiter le champ d'application de ce taux à certaines zones urbaines ou de l'étendre à l'ensemble du territoire* » relève du pouvoir d'appréciation du législateur afin de « *réaliser son objectif en matière de politique urbaine* » et qu'il n'est pas démontré que « *le choix des villes mentionnées [...] aurait été arbitraire* »⁷⁷. Une intervention du fédéral est donc nécessaire. Si cela devait arriver, il faudrait envisager de l'accorder aussi dans des situations où le maître d'ouvrage n'est pas unique et également de l'ouvrir à la vente éventuelle du bien ainsi reconstruit (qui redevenu neuf serait en principe soumis à un taux de 21%).

C. Une solution alternative : subside (ou prêt) compensatoire régional

1. *But principal*

La voie législative pour concrétiser ce taux de 6% de TVA aux acteurs privés et matérialiser la suggestion développée plus haut⁷⁸ ne sera pas une sinécure, on l'a vu. L'urgence sociale interdit cependant à la Région de se cantonner dans une posture attentiste ; elle ne peut rester inactive dans l'attente de cette (aléatoire) concrétisation législative. Aussi se permet-on d'esquisser ici une piste alternative, qui consiste dans

⁷⁷ C. Const., 20 novembre 2008, n°159/2008, www.const.court.be.

⁷⁸ Vente de 2/3 des logements construits à une société de logement social ou au Fonds du logement, le tiers restant pouvant être aliéné à la discrétion du promoteur privé mais à des conditions sociales.

l'octroi d'un subside régional compensant la différence entre la TVA à 6% et celle à 21%⁷⁹.

Dans le cadre de ses compétences en matière de logement, la région pourrait en effet viser à diminuer l'incidence financière de la TVA sur la construction, par des acteurs privés, de logement à finalité sociale. Il s'agirait essentiellement de compenser de manière temporaire ou définitive le désavantage résultant de l'application du taux de TVA à 21% dans le chef du constructeur privé, par rapport à la construction d'habitations par une société de logement social par exemple, bénéficiant du taux de 6%, elles.

Pourquoi cependant, si l'on veut accélérer l'extension du parc de logements à finalité sociale, ne pas augmenter à la place le budget de la SLRB, plus simplement ? D'abord, parce que l'extension de l'offre locative sociale n'est pas (uniquement) une question d'argent⁸⁰. Ensuite, insister dès aujourd'hui sur le lien entre ce subside « compensatoire de TVA » et la différence entre le taux de 6% et celui de 21% permettra à la Région de mettre un terme à ce subside sans heurts, le jour où le taux réduit sera étendu (ce que ne permettrait pas une simple augmentation des moyens financiers des SISP). Enfin, le mécanisme ici proposé a pour avantage incident de créer aussi du logement *non social* au sens strict (à proportion d'un tiers), ce qui tout autant à encourager⁸¹.

Surabondamment, cette piste présente l'appréciable avantage de pouvoir être mise en œuvre *rapidement*⁸², sans bouleversement réglementaire. Et elle a vocation à être temporaire (en théorie), le temps que — et si ! — le pouvoir fédéral révise ses taux de TVA. De deux choses l'une, en définitive : soit la mesure ne rencontre guère de succès, et elle ne coûte pas grand chose à la Région, soit elle suscite l'engouement, et elle renforce alors (tout en la légitimant) la nécessité de plaider auprès du fédéral pour une ouverture du taux de 6% de TVA aux opérateurs privés.

⁷⁹ Pour les seuls logements qui ne seront *pas* vendus à une société de logement social ou au Fonds du logement, car les autres bénéficient du taux réduit de 6% de toute façon (en vertu de la rubrique XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970).

⁸⁰ Les moyens sont disponibles, et déjà engagés du reste.

⁸¹ Les logements non sociaux ainsi créés profiteront à des ménages issus plutôt de la classe moyenne qui, par effet de domino, libéreront d'autres habitations, au profit de ménages moins en fonds, et ainsi de suite.

⁸² Sous réserve, naturellement, des questions budgétaires.

Certes, un tel subside aurait un coût pour la Région (alors qu'une diminution du taux de TVA est à charge du pouvoir fédéral⁸³). Sur le plan des concepts, on peut évaluer schématiquement celui-ci à 7,5% de frais supplémentaires pour la construction d'un nouveau logement à finalité sociale⁸⁴. Ce coût est conséquent, sans contredit, mais il doit être mis en perspective avec les avantages qu'offre un tel montage : rapidité de création des biens, augmentation du parc de logements à finalité sociale (*et non sociale*), limitation du risque pour les sociétés de logement social ou le Fonds du logement, etc. Ce, sans compter qu'il convient aussi de le mettre en rapport avec les dépenses très importantes induites aujourd'hui par les situations de mal logement à Bruxelles.

2. *Buts incidents*

À côté de cet objectif principal, un tel subside permettrait aussi de réduire l'assiette de la TVA à payer par le constructeur⁸⁵, ce qui n'est pas rien. Par delà, trois buts incidents pourront également être poursuivis, sur lesquels nous allons nous attarder un instant maintenant.

a) Favoriser la primo-acquisition

La région pourrait dans les mêmes conditions que l'abattement en matière de droit d'enregistrement prévoir un subside ou prêt régional à taux zéro pour aider le primo-acquéreur à acheter un logement neuf. Le montant équivaldrait idéalement selon le cas

⁸³ Sous forme de manque à gagner.

⁸⁴ Prenons un exemple concret, avec un ensemble de trois logements par exemple, dont 2/3 (c'est-à-dire deux logements) doivent donc revenir à une société de logement social ou au Fonds du logement. Pour rappel, la TVA ne passe de 21% à 6% que pour le tiers des logements non sociaux (un logement donc), car les deux autres tiers (à finalité sociale) jouissent déjà du taux de 6%. Le différentiel de TVA à couvrir par la Région s'élève donc à 15%. Mais, sans cette mesure, les deux logements, à finalité sociale, n'auraient *pas* été érigés. Si on fait peser dès lors le différentiel (15%) sur ces deux logements, chacun d'entre eux voit son coût augmenter de 7,5%, en quelque sorte.

⁸⁵ Bruxelles, 27 juin 2012, Rôle n°2008/AR/2879_2008/AR/2880, www.taxwin.be, qui fait application de la jurisprudence de la Cour de justice (C.J.U.E., 22 novembre 2001, Aff. Office des Produits wallons ASBL/ Etat Belge, n°C-184/00 et C.J.U.E., 15 juillet 2004, Aff. Commission des Communautés européennes contre la République de Finlande, n°C-495/01).

entre 21% et 12,5% (droit d'enregistrement) ou au montant théorique de l'abattement si le régime des droits d'enregistrement avait été applicable.

S'il s'agit d'un prêt sans intérêt, le remboursement devrait être étalé sur une durée fixe (par ex. 15 ans) ou variable, comme la durée de remboursement de l'emprunt hypothécaire. Un mécanisme de remboursement anticipé devrait être prévu si l'acheteur cesse d'habiter le bien (ou éventuellement s'il ne le loue pas à des conditions déterminées, en particulier le respect de la grille des loyers). Alternativement ou parallèlement, la région pourrait instaurer un mécanisme de participation à la plus-value en cas de revente (en s'inspirant du *planbatenheffing* en vigueur en Flandre⁸⁶).

b) Soutenir la performance énergétique

La région pourrait de la même manière atténuer l'incohérence d'un point de vue environnemental entre l'application d'un taux de 6% pour les rénovations (pas spécialement énergétiques) et de 21% pour les maisons neuves dites passives ou basse énergie. Dans un tel cas, le subside ou prêt régional serait limité à l'achat d'une maison passive ou basse énergie neuve et équivaldrait idéalement à 15% de TVA (21% - 6%).

Un mécanisme de remboursement anticipé devrait être prévu si l'acheteur cesse d'habiter le bien (ou éventuellement s'il ne le loue pas à des conditions déterminées, en particulier le respect de la grille des loyers). Alternativement ou parallèlement, la région pourrait instaurer un mécanisme de participation à la plus-value en cas de revente (en s'inspirant du *planbatenheffing* en vigueur en Flandre⁸⁷).

c) Étoffer l'offre de logements en agences immobilières sociales ou mis en location à des tarifs abordables

Enfin la Région pourrait (via son subside compensatoire) encourager la construction de logements mis en location moyennant le respect de la grille des loyers ou confiés à une

⁸⁶ Voy. *infra*, dans la partie sur le droit d'enregistrement.

⁸⁷ Dans la partie sur le droit d'enregistrement.

agence immobilière sociale. Vu l'importance du subside, il serait bon que l'affectation sociale soit maintenue au-delà du délai de 15 ans. Il pourrait être ainsi prévu, dans la réglementation AIS, le maintien du locataire en place (moyennant loyer analogue) si le logement continue à être donné à bail après ces 15 ans, même si a pris simultanément fin le mandat de gestion de 15 ans confié à l'AIS.

Alternativement, la durée pourrait être allongée de manière générale (par exemple à 20 ans comme pour les logements de Citydev). C'est l'occasion de redire que si le délai de 15 ans se justifie ici par le fait qu'il est mobilisé ailleurs dans la législation TVA (pour la révision du taux), il n'est toutefois pas intangible, comme le montre l'institution récente d'un délai à 25 ans en matière de location de bâtiment neuf⁸⁸.

Si le bien est revendu avant l'expiration de la durée prévue, la région pourrait instaurer un mécanisme de captation de la plus-value en cas de revente (en s'inspirant du planbatenheffing en vigueur en Flandre, qui sera décrit plus bas⁸⁹).

Enfin, après la durée requise, un droit de préemption aux communes ou à la Région⁹⁰ ou un droit de préférence aux locataires en place en cas de continuation de mise en location pourrait être instauré.

⁸⁸ Article 48, §2 CTVA.

⁸⁹ Dans la partie relative au droit d'enregistrement.

⁹⁰ Voy. les articles 258 à 269 du CoBAT.

III. Droits d'enregistrement

A. Abattement

1. Contexte

a) Généralités

Le fonctionnement de l'abattement des droits d'enregistrement (12,5% de la transaction) sur les ventes d'immeubles en droit bruxellois est bien connu : le code⁹¹ des droits d'enregistrement prévoit en effet, depuis 2017, une diminution de l'assiette de 175.000 € moyennant le respect de 5 conditions principales.

- Le droit enregistré ne peut être que la « pleine propriété » ;
- Le candidat acquéreur ne peut pas posséder la totalité « *en pleine propriété* » d'un autre bien immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation ;
- Obligation d'établissement de la résidence principale dans le nouveau bien acquis dans les deux ans ;
- Obligation de résidence principale du bénéficiaire dans le nouvel immeuble acquis pendant cinq ans ;
- La valeur vénale du bien ne peut être supérieure à 500.000 euros.

Par ailleurs, la question de la réforme des droits d'enregistrement est à l'agenda politique régional. Le gouvernement bruxellois a en effet énoncé dans la Déclaration de

⁹¹ Voy. l'article 46 bis du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (ci-après « le code des droits d'enregistrement »). Sur l'interprétation du champ d'application de l'article 46 bis précité par l'administration, on aura également égard à la circulaire bruxelloise 4 – 2003 du 24 février 2003 [A.A.F. 4 – 2003, doss. EE.127] et à l'erratum contenu dans la circulaire 17 – 2010 du 16 mai 2011]. Ces deux circulaires n'ont pas fait l'objet de mesures de publication. Elles peuvent être obtenues sur demande à l'administration fiscale fédérale. On veillera également à lire ces circulaires en ayant égard aux modifications du code des droits d'enregistrement qui sont intervenues après leur édicton, comme l'ordonnance du 12 décembre 2016 portant la deuxième partie de la réforme fiscale.

politique régionale de juillet 2019⁹² que «le gouvernement évaluera les régimes des droits d'enregistrement (...) pour mieux cibler leurs effets. (...) Le régime d'abattement sera revu en lien avec l'évolution des prix des prix de l'immobilier. (...) Un régime fiscal favorable en ce qui concerne les droits d'enregistrement sera instauré pour les propriétaires qui acquièrent une nouvelle habitation propre et unique en Région bruxelloise, afin d'ancrer la classe moyenne sur le long terme ».

Le taux bruxellois (12,5%), notons-le au premier chef, est élevé, par rapport à la Flandre par exemple (7% pour l'habitation unique servant de logement familial, qui pourrait encore diminuer). Il est par ailleurs difficile de le réduire car il s'agit d'une part très importante du budget régional (40% des recettes fiscales propres et 17% des recettes totales de la Région bruxelloise⁹³). Avant l'instauration de l'abattement à 175.000, les recettes moyennes de cet impôt s'élevaient à 10.912 € de droits d'enregistrement par achat⁹⁴.

Par ailleurs, on mettra à ce stade en évidence que toute réforme du droit d'enregistrement, dès lors qu'elle concerne un impôt (indirect⁹⁵), devra se faire au moyen d'ordonnances et non de simples règlements, en vertu du principe de légalité de l'impôt.

Le montant de l'abattement, pour rappel, a été étendu par trois fois, s'élevant d'abord à 45.000, puis 60.000 (avec, dans les deux cas, une augmentation de 15.000 lorsque le bien était situé en E.D.R.L.R.⁹⁶) pour aboutir, en 2017, à 175.000, indépendamment de toute exigence de situation du bien en E.D.R.L.R.

⁹² Déclaration de politique régionale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la commission communautaire commune, pages 17 et 18.

⁹³ En 2016 : 534 million d'euros ; en 2017 : 517 ; en 2018 : 556. *Budget des recettes et dépenses du budget 2019, doc. parl. brux.*, s.o. du 26 octobre 2018, A - 471, 2018-2019, page 186.

⁹⁴ A. MATHIEU, P. ZIMMER et N. BERNARD, « Le coût des différentes formules d'aide au logement à Bruxelles », *Brussels studies*, pages 5 à 7, à paraître.

⁹⁵ Un impôt indirect est un impôt collecté par une autre personne que celle qui en bénéficie. En l'occurrence, c'est le notaire de la partie achetant le bien qui collecte les droits d'enregistrement et les reverse à l'autorité publique.

⁹⁶ Pour "espace de développement renforcé du logement et de la rénovation", délimitation géographique (recouvrant les zones où le patrimoine bâti est en moins bon état que dans les autres zones de la Région) à laquelle a succédé la "zone de revitalisation urbaine" (définie à l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 sur la revitalisation urbaine).

b) Avantages et inconvénients

Au-delà de leur simplicité⁹⁷, les règles actuelles d'abattement présentent un avantage cardinal : le bénéficiaire profite *immédiatement* du gain pécuniaire (alors que l'ancien bonus logement fédéral, consistant dans une déduction des intérêts des emprunts hypothécaires, ne s'enclenchait que deux ans environ après l'achat et, par la suite, était étalé dans le temps).

Ces règles présentent cependant cinq inconvénients majeurs :

- *Une iniquité manifeste (vis-à-vis du neuf)*. Le régime d'abattement est actuellement limité aux logements qui ne sont pas nouvellement construits ; c'est en effet un autre impôt (que le droit d'enregistrement) qui pèse sur les logements neufs, à savoir la TVA⁹⁸. Le marché primaire, autrement dit, est totalement exclu du gain fiscal (alors même, au passage, qu'on y trouve les biens les moins énergivores). Signalons toutefois, dans le prolongement de ce qui a été écrit plus haut à propos de la TVA, que la Région bruxelloise pourrait diminuer l'incidence financière de la TVA sur l'acquisition d'un logement neuf en octroyant un subside compensant le désavantage résultant de l'application du taux de TVA à 21% dans le chef de l'acheteur (par rapport à l'achat d'un immeuble non neuf, soumis à des droits d'enregistrement de 12,5% — sans compter l'abattement).
- *Un « effet de seuil » notable*. Le bien qui coûterait 500.001 euros, par exemple, prive l'acheteur d'un gain de 21.875 €; l'avantage est perdu en une seule fois dès que l'on franchit ce seuil⁹⁹, ce qui peut susciter des paiements au noir.
- *La hauteur du seuil*. Ce seuil peut apparaître trop bas dans certains quartiers et/ou pour certains types de biens ; ce, à plus forte raison qu'il n'est pas indexé. De fait, le prix des maisons unifamiliales à Bruxelles est parfois/souvent supérieur à 500.000 € à Bruxelles, ce qui prive d'avantage fiscal certains

⁹⁷ La mise en œuvre de ces règles (seuil chiffré, habitation propre et unique, condition de résidence de cinq ans, etc.) est chose relativement aisée en effet.

⁹⁸ Tant, depuis l'arrêt Breitsohl rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 8 juin 2000, sur le bâtiment que sur le terrain.

⁹⁹ Les 12,5% sont alors dus sur tout le montant, la diminution de la base imposable ne jouant plus.

ménages dont la Région bruxelloise a pourtant besoin (car ce sont de bons contributeurs fiscaux). Or, il faut absolument éviter l'exurbanisation des familles de la classe moyenne.

- *Une circonscription insuffisamment précise des bénéficiaires et une absence de sélectivité sociale*: l'abattement profite à tous, indépendamment de toute condition de revenus, y compris donc aux personnes qui disposent des fonds propres pour acquérir (et qui n'auraient pas besoin de l'abattement)¹⁰⁰. L'effet d'aubaine de l'abattement est patent.
- *De potentiels leviers sociaux ou écologiques non utilisés*. L'abattement ne favorise pas la location (à un tarif social) du bien acheté puisqu'il exige une occupation personnelle de cinq ans, ni ne contient de levier qui permettrait d'améliorer la P.E.B. du bien vendu (on bénéficie ainsi du gain fiscal quand bien même on achèterait une passoire énergétique, même sans engagement de le rénover... alors que les autorités bruxelloises font de la rénovation énergétique un des fers de lance de leur action¹⁰¹ !).

2. Suggestions

a) Instauration d'une sélectivité sociale

Alors qu'il n'existe actuellement qu'un seul régime d'abattement, il pourrait être judicieux, pour remédier à l'absence de sélectivité sociale, de prévoir *deux* régimes d'abattement. :

¹⁰⁰ Certes, le plafond de valeur vénale d'acquisition (les 500.000 euros) pourrait être vu comme une condition de revenus implicite, mais il ne remplit pas pour autant un vrai rôle de sélectivité sociale car il n'empêchera par exemple pas les ménages très aisés d'acheter des biens dans les zones où les prix de l'immobilier sont moins élevés.

¹⁰¹ Voy., au sein de la Déclaration de politique régionale 2019, la « stratégie énergétique qui s'appuie sur la rénovation du bâti » (p. 95).

- un abattement *standard* (par exemple, sur les premiers 100.000 euros de valeur vénale) et qui bénéficierait à tous, indépendamment toujours des revenus de l'acheteur.
- pour tout ce qui excède 100.000 euros, un abattement *supplémentaire* serait accordé mais uniquement pour ceux dont les revenus restent inférieurs à un certain seuil¹⁰². Pour ce faire, il semble judicieux conceptuellement de se fonder sur le Code du logement, qui regroupe les différentes formes de logement en trois grandes catégories (logements social, moyen et modéré) et, surtout, y associe des revenus maximaux¹⁰³. Par exemple, les acquéreurs avec des revenus « moyens » bénéficieraient d'un abattement qui va jusqu'à 150.000 euros, les ménages à revenus « modérés » jusqu'à 200.000 euros et ceux qui ont des revenus « sociaux » jusqu'à 250.000 euros.

On le voit, le système ici proposé ne prive personne de l'avantage fiscal (un abattement standard continue à être donné à tous, sans condition de revenus) ; l'optique n'est nullement répressive. Simplement, au-delà des premiers 100.000 euros (de valeur vénale), ceux qui gagnent moins paieront moins de droits d'enregistrement, ce qui est conforme du reste à l'exigence de progressivité de l'impôt.

Dans ces conditions (qui renouent avec l'équité), le plafond des 500.000 euros pourrait même disparaître, ce qui répondrait au problème soulevé plus haut. Si on garde toutefois ce seuil maximal, qu'au minimum on l'indexe, voire qu'on le module (en fonction de la superficie ou du nombre de chambres par exemple), un peu à la manière des grilles A.I.S. Sur le plan budgétaire, enfin, la neutralité de la mesure est possible puisque les abattements supplémentaires sont financés en quelque sorte par la diminution de l'abattement standard (100.000 euros, contre 175.000 euros aujourd'hui).

¹⁰² Même si une éventuelle condition de revenus restera imparfaite dans la mesure elle ne prendra en compte que les revenus professionnels, à l'exclusion des autres. Sans compter le risque de travail au noir (pour rester sous le plafond de revenus).

¹⁰³ Article 2, §2, al. 3.

b) Favoriser l'investissement immobilier dans les quartiers « en difficulté »

Il semble judicieux, toujours dans l'optique d'actionner les différents leviers que contiennent les droits d'enregistrement, d'étendre l'abattement, d'un montant à déterminer (25.000 euros en plus ?) lorsque le bien est acheté dans une *zone de revitalisation urbaine*¹⁰⁴, pour pousser les propriétaires à s'implanter dans les quartiers défavorisés (comme, *mutatis mutandis*, pour les « quartiers nouveaux »¹⁰⁵ en Wallonie, où le précompte immobilier est exonéré).

Cette majoration de l'abattement est cumulable avec les autres.

c) Lutter contre l'exurbanisation

La séquence est connue : au moment où un couple se stabilise professionnellement et conjugalement, émerge le désir de devenir propriétaire. Vu les prix pratiqués en Région bruxelloise, ils se tournent alors vers la périphérie (plus abordable financièrement), où ils s'implantent. Cette exurbanisation fait perdre à Bruxelles de précieuses rentrées fiscales et, incidemment, creuse encore la dualisation dans la Région.

Aussi se propose-t-on ici, pour lutter contre ce phénomène, de renforcer l'aide fiscale au moment du *premier achat* (étant entendu que, pour l'acquisition du second logement, l'intéressé pourra utiliser l'argent tiré de la vente du premier). Concrètement, une

¹⁰⁴ Ayant succédé à l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation, la zone de revitalisation urbaine est définie à l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 sur la revitalisation urbaine : «La zone de revitalisation urbaine est la zone, en principe continue, composée de secteurs statistiques, dans laquelle la réunion des conditions cumulatives visés à l'article 5, §2, fait apparaître que les conditions de vie des habitants y sont moins bonnes que dans les autres secteurs statistiques de la Région, de sorte que le niveau de vie y est moins élevé, ainsi que, le cas échéant, des secteurs statistiques et des zones visées à l'article 5, §§ 3 à 5.».

¹⁰⁵ Le décret wallon du 19 juillet 2018 portant des dispositions fiscales diverses, en son article 17, modifie l'article 253 du code des impôt sur le revenu et définit les « quartiers nouveaux » comme des « projets d'urbanisation plurifonctionnels sélectionnés par le gouvernement wallon parce qu'ils s'inscrivent dans une démarche innovante, exemplative, globale et intégrée de développement durable et permettent de renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires, créer des emplois de qualité, cimenter la cohésion sociale, favoriser l'égalité des chances et la participation citoyenne, créer un tissu social et culturel propice à la convivialité, lutter contre le réchauffement climatique et préserver l'environnement ».

majoration de l'abattement de 25.000 euros est suggérée, au profit des seuls primo-acquéreurs.

Cette majoration de l'abattement est cumulable avec les autres.

d) Favoriser l'investissement dans la location sociale

En imposant une occupation à titre de résidence principale de cinq années¹⁰⁶ dans le bien acheté avec un abattement¹⁰⁷, le législateur entendait (légitimement) combattre la spéculation, qui aurait consisté à revendre le logement dans la foulée de son acquisition. Ce faisant, toutefois, il a empêché toute forme de location de ce bien, même sociale.

Aussi suggère-t-on ici d'abroger cette règle des cinq ans en cas de mise en location du bien (pendant une période équivalente) via une agence immobilière sociale ou dans le respect de la grille des loyers ; accessoirement, on évite de freiner trop la mobilité résidentielle (de l'acheteur) de la sorte. Et, dans la même veine, on suspendra la règle obligeant d'établir sa résidence principale dans l'immeuble acheté dans les 2 ans de l'enregistrement¹⁰⁸ tant que le bien est loué par le biais d'une A.I.S. ou avec un loyer conforme à la grille des loyers.

Ces assouplissements pourraient alors ouvrir le bénéfice de l'abattement (standard) pour la deuxième, voire la troisième habitation. En d'autres termes, tant que l'acheteur, jusqu'à un nombre à déterminer, ne possède que des biens loués via des A.I.S. ou conformément à la grille des loyers, il continue à bénéficier de l'abattement standard.

¹⁰⁶ À l'origine, cette règle constitue une réponse à une objection de la Commission européenne à propos des anciennes règles bruxelloises qui enfreignaient les principes de libre circulation. La Commission européenne avait en effet émis, le 27 février 2012, un avis motivé d'infraction n°2008/4447. La Commission reprochait à l'État belge la réglementation en question imposant la condition de résidence pendant cinq ans dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 46bis, alinéa 6, rubrique 2°, c), ancien du code des droits d'enregistrement. Selon la Commission, cette condition était susceptible de restreindre le droit de circuler et de restreindre la liberté d'établissement. Le législateur bruxellois avait alors modifié l'article précité pour prévoir qu'au moins un des acquéreurs devra désormais maintenir sa résidence principale à l'adresse du bien acquis durant une période ininterrompue d'au moins cinq ans (à compter de la date d'établissement de sa résidence principale).

¹⁰⁷ Article 46 bis, al. 6, 2, c).

¹⁰⁸ Article 46bis, al. 6, 2, b).

On pourrait également l'aménager en prévoyant, en cas de vente, un impôt sur tout ou partie de la plus-value (sur le modèle du *planbatenheffing* flamand¹⁰⁹).

Il semble également possible de réfléchir à une mesure qui exigerait le remboursement proportionnel de l'avantage perçu. La mesure présente cependant, à la différence d'un *planbatenheffing*¹¹⁰ bruxellois, un inconvénient d'ordre juridique dès lors que la Région ne pourra la mettre en œuvre de son propre chef, puisqu'il s'agit d'une compétence fédérale. D'autre part, cette mesure présente un *inconvénient d'ordre pratique* en ce qu'elle pourrait susciter qu'une partie de la vente se réalise au noir.

B. Taux

À côté de l'abattement (la part de la valeur vénale exempte de droit d'enregistrement), il est possible aussi de jouer sur le *taux* du droit d'enregistrement pour servir les objectifs de la Région bruxelloise. On peut en pointer trois parmi ceux-ci.

1. Parvenir à combiner multi-acquisition et politique sociale du logement

a) Position de la question

En l'espèce, le législateur semble vouloir combattre la multi-acquisition en liant l'abattement au caractère propre¹¹¹ et unique¹¹² du logement. À notre sens, toutefois, cet interdit (absolu) paraît un peu trop radical, notamment en qu'il empêche toute location sociale.

Impossible, sur ce sujet, de ne pas penser à la mesure mise en place par le Gouvernement wallon il y a quelques années, consistant à augmenter le taux du droit d'enregistrement (fixé en Wallonie aussi à 12,5%) pour la troisième habitation (15%). Cette voie, toutefois, n'est pas à suivre. De fait, il s'agit d'un système peu équitable, car il

¹⁰⁹ Dans la partie sur le droit d'enregistrement.

¹¹⁰ Voy. *infra*.

¹¹¹ L'acheteur réside dans le bien.

¹¹² L'acheteur n'a pas d'autre bien.

se fonde sur le nombre de biens achetés et non sur leur valeur. Il n'est par ailleurs pas crédité d'une grande efficacité car il demande à l'administration un fastidieux travail de recherche, pas toujours couronné de succès au demeurant (on pense notamment aux biens situés à l'étranger).

On pourrait également songer à autoriser la multi-acquisition moyennant prise en gestion du bien par une A.I.S. Il convient toutefois de ne pas oublier que le propriétaire bénéficiaire déjà d'une exonération complète du précompte immobilier s'il collabore avec une A.I.S., sans parler (en cas de construction) d'une réduction du taux de TVA¹¹³. Aussi, cette piste n'a pas non plus nos faveurs, car l'avantage fiscal global commence à prendre des proportions excessives.

b) Un fonds spécial pour le logement à finalité sociale

À la place, on suggère une nouvelle piste, passablement novatrice, attestant de ce qu'une conciliation entre multi-acquisition et location sociale n'est pas inenvisageable. Concrètement, la multi-acquisition bénéficierait bien de l'abattement, mais moyennant le versement par le propriétaire d'une cotisation spéciale à un fonds d'intérêt général pour le logement à finalité sociale. On s'explique. L'idée n'est ni d'interdire la multi-acquisition, ni même de la taxer *sensu stricto*, mais de l'assortir du versement d'une somme d'argent obligatoirement dédiée au logement. On a la faiblesse de croire que payer une somme dont on sait qu'elle va directement profiter au secteur du logement est moins lourd psychologiquement que verser un impôt, dont on ignore tout de la destination. L'argent de ce fonds ira directement alimenter la politique de l'offre de logements à finalité sociale. Toutes proportions gardées, c'est une solution similaire qui a été mise en place en France dans le cadre de la loi sur droit au logement dit opposable¹¹⁴ : l'astreinte auquel l'État est judiciairement condamné lorsque l'attribution d'un logement social tarde trop abonde un "fonds d'aménagement urbain" qui, entre

¹¹³ Arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux, *M.B.*, 31 juillet 1970, annexe B, rubrique XI.

¹¹⁴ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007.

autres, a pour mission, d'entreprendre "des actions foncières et immobilières en faveur du logement social"¹¹⁵.

Dans cette même optique participative plutôt que répressive, on peut imaginer qu'en échange de sa contribution au fonds, le multi-acquéreur bénéficie de divers avantages. On en pointe deux pour commencer. D'abord, pouvoir prendre part aux assemblées générales du fonds et voter¹¹⁶ pour, ainsi, peser sur les décisions du nouvel organe. Ensuite, et surtout, le propriétaire bénéficierait d'une assurance régionale contre la perte de ses revenus (pour couvrir son remboursement hypothécaire en cas de perte d'emploi ou de maladie), du type de celle qui existe déjà depuis vingt ans en Wallonie¹¹⁷... et qui est annoncée depuis plus de dix ans dans le Code bruxellois du logement¹¹⁸ !

2. Encourager la performance énergétique

Le droit d'enregistrement pourrait aussi s'avérer un levier efficace pour inciter l'acheteur à s'engager à améliorer la P.E.B. de son bien. Il semble réalisable à cet égard de diminuer (de 1% par exemple) le taux du droit d'enregistrement si le propriétaire s'engage à procéder à une rénovation énergétique, d'une ampleur à déterminer. Le gouvernement flamand a pour sa part opté pour pareille diminution de 1% (le taux passe donc de 7%¹¹⁹ à 6% en pareille occurrence¹²⁰).

De manière générale, la directive européenne 2003/96/CE invite à moduler la taxe immobilière en fonction de la P.E.B. ou diminuer le taux si rénovation énergétique.

¹¹⁵ Article L. 302-7, dernier al., du Code de la construction et de l'habitation. Voy. sur le thème N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s.

¹¹⁶ Comme un « petit actionnaire » en quelque sorte.

¹¹⁷ Voy. la toute nouvelle réglementation en date : arrêté du Gouvernement wallon 21 février 2019 instaurant une assurance contre le risque de perte de revenus pour cause de perte d'emploi ou d'incapacité de travail, *M.B.*, 2 avril 2019.

¹¹⁸ Article 112, §1^{er}, 2°.

¹¹⁹ C'est le taux en vigueur depuis le 1^{er} juin 2018 dans le nord du pays en cas d'acquisition de la pleine propriété d'un immeuble affecté ou destiné à l'habitation en vue d'y établir sa résidence principale, lorsque le candidat n'est pas propriétaire d'une autre habitation (à 100%) ou d'un terrain à bâtir et quand l'inscription dans le registre de la population (ou des étrangers) à l'adresse de l'habitation se fait dans les deux ans de l'acquisition. Dans les autres cas, le taux reste à 10%.

¹²⁰ Les travaux doivent se faire là dans les cinq années.

La voie des droits d'enregistrement (pour inciter à la rénovation énergétique) présente toutefois un défaut : la perception de ceux-ci est unique, à l'occasion de la transaction immobilière seulement, et plus après. Or, il faut aussi encourager l'entretien *régulier* du logement et les améliorations énergétiques continues, sur le long cours (au-delà de l'achat initial). Aussi, le levier du précompte immobilier (à acquitter annuellement) pourrait être préféré à la diminution du taux des droits d'enregistrement ; le précompte serait ainsi diminué ou neutralisé pendant cinq ans par exemple en cas de réalisation travaux économiseurs d'énergie.

3. *Ne pas pénaliser ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter un logement en espèces (du droit d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque)*

À côté des droits d'enregistrement qui viennent d'être évoqués, et dont le fait générateur est la vente d'un immeuble, il convient également d'avoir égard à un autre impôt, similaire : le droit d'enregistrement sur la constitution d'une *hypothèque*¹²¹, qui s'élève à 1% sur le capital et les frais accessoires. Le fait générateur fiscal étant la constitution de l'hypothèque garantissant l'emprunt, on notera à ce stade que cet impôt indirect avantage ceux qui ont suffisamment de fonds propres pour acheter sans solliciter leur banque.

Les recettes de ce droit d'enregistrement hypothécaire s'élèvent par année à 30 millions d'euros approximativement¹²². La limitation (voire la suppression) de cet impôt indirect n'aura donc qu'un effet modéré sur les finances régionales. D'une nécessité budgétaire réduite et d'une équité sujette à caution, il n'est guère étonnant que ce droit d'enregistrement soit explicitement visé par le gouvernement bruxellois dans la D.P.R. de juillet 2019 : « dans les mêmes conditions que celles de l'abattement, les droits d'enregistrement de 1% sur la constitution d'une hypothèque pour les primo-acquisitions seront supprimés »¹²³.

¹²¹ Voy. les articles 86 et suivants du Code des droits d'enregistrement.

¹²² Budget des recettes et dépenses du budget 2019, doc. parl. brux., s.o. du 26 octobre 2018 , A - 471, 2018-2019, page 186.

¹²³ P. 18.

La législation ne prévoit pour ce droit aucune possibilité d'abattement. On a là dès lors une différence de traitement marquée avec l'abattement sur les transactions immobilières, analysé plus haut.

Par ailleurs, on ne trouve dans le droit bruxellois aucun aménagement de cet impôt qui mobiliserait des facteurs comme, par exemple, le niveau de fortune de l'acheteur, la situation géographique du bien ou sa performance énergétique. Les possibilités de réforme du droit d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque peuvent donc se calquer, *mutatis mutandis*, sur les suggestions émises *supra* à propos du droit d'enregistrement sur la vente. Par exemple : un engagement P.E.B. à déterminer, un achat en zone de rénovation urbaine, des revenus inférieurs à un certain montant, Il serait par conséquent judicieux de ne pas supprimer purement et simplement cet impôt, mais de le configurer de manière telle qu'il serve les objectifs régionaux. Et, par-delà, on aura abaissé le coût fiscal global d'un achat immobilier.

À côté du droit d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque, on notera, enfin l'existence d'un « droit d'inscription hypothécaire »¹²⁴ (le fait d'inscrire l'hypothèque au registre de la conservation des hypothèques). S'élevant à 0,30% du capital et des accessoires de l'emprunt hypothécaire, cet impôt, moins connu, se surajoute pourtant au premier. Vu sa hauteur, la suppression ce de droit devrait s'envisager. Symboliquement, cette abrogation pourrait constituer un signal crédible de la volonté des autorités régionales de faciliter l'accès à la propriété.

¹²⁴ Voy. la section 6 du code des droits d'enregistrement .

C. Réflexion sur la plus-value tirée de la revente d'un bien (acheté avec une aide fiscale)

1. *En général*

a) Situation existante

Depuis des années, les pouvoirs publics fédéraux et régionaux ont investi des sommes conséquentes dans la politique du logement (et d'accès à la propriété en particulier). Mais ces aides ont souvent été accordées sans contrepartie¹²⁵, ou avec des contreparties uniquement temporaires¹²⁶. On assiste par ailleurs, en lien notamment avec ceci, à un phénomène interpellant : la conversion en bénéfiques privés des subsides publics ayant permis l'achat immobilier et l'obligation corrélative pour l'État de renouveler sa contribution. Car, c'est un fait, si les fonds engagés par les autorités aident bien les ménages à devenir propriétaires, ils sont « perdus » en quelque sorte pour le pouvoir subsidiant, qui doit répéter ce débours à l'égard de chaque nouveau bénéficiaire.

Par surcroît, ces logements achetés avec le soutien de l'Etat peuvent être revendus — après un délai minimal d'occupation personnelle pour certains — au prix du marché, ce qui contribue à maintenir le secteur acquisitif à des niveaux élevés. Du reste, comme le montre le tableau ci-dessous, l'immobilier connaît depuis plusieurs décennies une hausse des prix¹²⁷, lequel enchérissement « absorbe » une partie des aides publiques et tend de ce fait à mitiger l'impact positif des efforts étatiques. Ce qui alors appelle de la part des autorités un renforcement de leur intervention pécuniaire, et ainsi de suite. L'image du tonneau des Danaïdes (celui que les damnés de l'enfer chez les Grecs devaient remplir en pure perte — et *ad infinitum*) s'impose à l'esprit... Et, sur le plan

¹²⁵ Pas de condition de revenus pour l'abattement sur le droit d'enregistrement, par exemple.

¹²⁶ Habiter durant cinq ans dans le logement acheté grâce audit abattement, pour prolonger l'exemple ; ou encore, confier pendant quinze ans à une agence immobilière sociale le bien construit avec le taux réduit de TVA de 12%.

¹²⁷ Le coût du logement (locatif et acquisitif) a ainsi crû deux fois plus vite que les revenus sur les quarante dernières années. Voy. de manière générale P. ZIMMER et M.-L. de KEERSMAECKER, *Le logement à Bruxelles entre héritage et perspectives. Trente ans de politique de l'habitat pour quel avenir ?*, Presses universitaires de Louvain, 2019.

fiscal spécifiquement, il faut signaler que les plus-values immobilières ne font, en Belgique, l'objet d'aucune taxation¹²⁸.

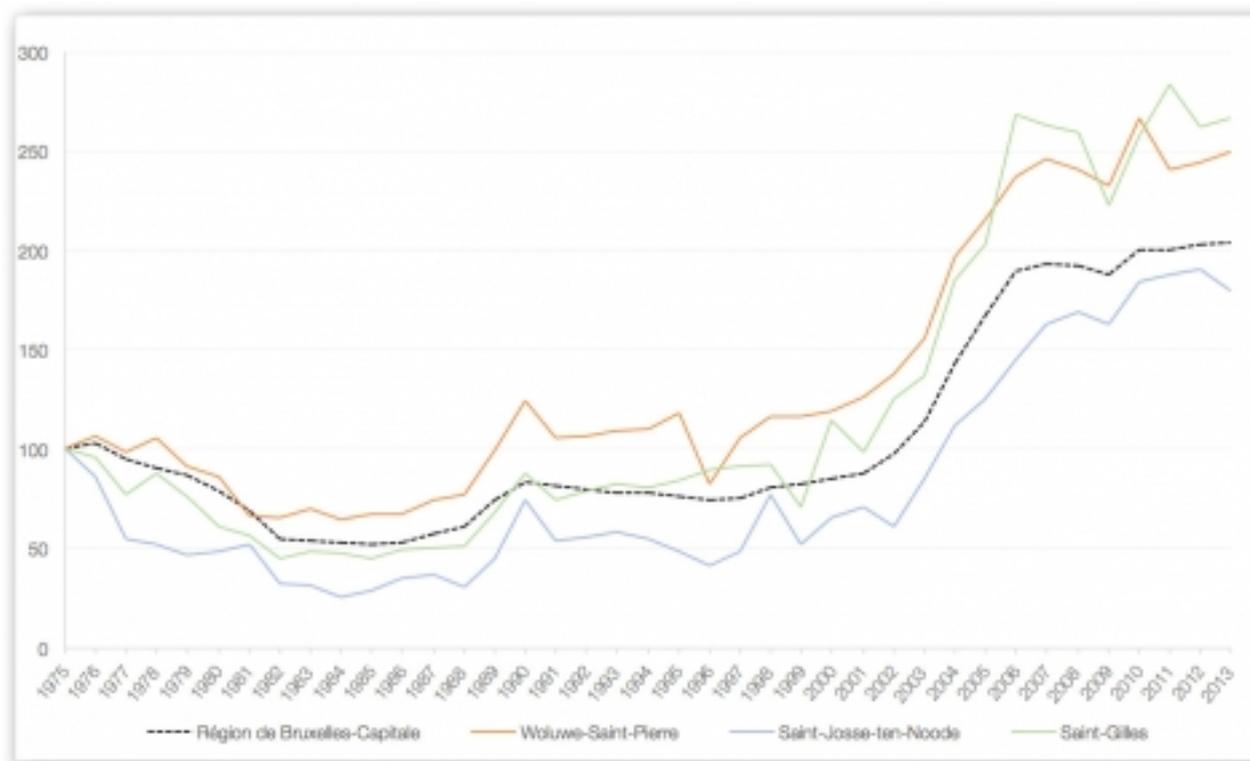


Figure 2. Évolution du ratio prix médian des appartements à la vente/revenu médian par déclaration (base 1975 = 100)¹²⁹

b) Proposition

On le voit, il importe de veiller à ce que les aides publiques servent, au-delà du bénéficiaire initial, à verrouiller en quelque sorte l'accès pécuniaire au logement des acquéreurs ultérieurs. Nous proposons donc que les logements ayant bénéficié d'une

¹²⁸ Sauf si l'immeuble aliéné n'abritait pas la résidence principale du propriétaire et que, en outre, moins de cinq années se sont écoulées entre l'achat et la revente. A ce moment-là, alors, le taux d'imposition s'élève à 16,5%, lequel peut cependant être doublé si l'administration fiscale juge l'acquisition uniquement motivée par un but de spéculation.

¹²⁹ Source : DGS, cité dans : Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, « Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », *Brussels Studies* [En ligne], Notes de synthèse, n° 99, mis en ligne le 06 juin 2016, consulté le 19 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1346> ; DOI : 10.4000/brussels.1346

subvention publique dans le cadre de l'accès à la propriété ou de la politique sociale du logement puissent faire l'objet, dans une certaine proportion, d'une limitation de la plus-value à la revente ; ce, dans l'unique but de prolonger en quelque sorte l'effet de l'aide publique *au-delà de l'acheteur initial*. Revente après revente, les logements « subsidiés » resteront ainsi toujours à hauteur de bourse des acquéreurs successifs, ce qui évitera à l'État de décaisser à chaque nouvelle transaction. Il faut veiller à ce que chaque euro investi par les pouvoirs publics pour rendre un logement abordable financièrement permette bien que ce logement reste accessible sur le long terme. Incidemment, on peut raisonnablement escompter de cette mesure qu'elle fera baisser les prix de l'immobilier de manière globale, puisque les prix à la revente seront rognés. Initiée dans le cadre de l'abattement sur le droit d'enregistrement, cette réflexion peut prospérer aussi dans d'autres contextes légaux.

c) Balises

Faisant résolument rupture avec le régime actuel, cette mesure de limitation de la plus-value ne saurait être mise en place sans le respect strict des balises suivantes.

- primo-acquisition

Il faut éviter que les individus ayant acheté (cher) un bien sous le régime actuel perdent de l'argent avec le nouveau système et qu'ils ne puissent plus, de ce fait, acquérir un autre bien, de qualité équivalente. En d'autres termes, il faut éviter que les revendeurs subissent un manque à gagner par rapport à l'achat initial (à prix du marché inchangés). Aussi est-il proposé de limiter la mesure nouvelle aux primo-acquisitions (et, naturellement, aux reventes ultérieures du même bien).

- proportionnalité

Chaque aide publique à l'acquisition vise un public cible spécifique. La limitation du prix de revente devra dès lors être adaptée (et proportionnée) à l'impact souhaité au départ. La formule de revente choisie devra garantir que le logement soit toujours accessible

pour le maintien du public-cible initial, mais sans être inutilement contraignante pour le propriétaire vendeur.

- transmission

Les contraintes à la revente ne devraient pas empêcher les propriétaires de transmettre leur bien par héritage. Par contre, ces contraintes seront opposables aux héritiers qui devront à leur tour s'y conformer.

d) Scénarios

Trois scénarios principaux sont possibles pour calculer le prix de revente, selon que l'on décide de prendre en compte l'inflation uniquement, les investissements réalisés par le propriétaire ou encore (une partie de) la plus-value prise par le bien ou encore

- inflation

La limitation du prix de revente peut se faire tout d'abord en indexant simplement le montant de départ payé par le propriétaire.

$$\text{Prix de vente} = \text{Prix d'achat} + \text{inflation}$$

L'avantage de cette formule est de garantir que lors de la revente, les logements ne coûteront pas plus chers (en chiffres relatifs et à euros constants) au public cible, public dont les revenus auront augmenté dans la même proportion que le bien.

Son inconvénient est que, la valeur de revente étant totalement déconnectée de la valeur produite par le propriétaire, elle ne crée aucun incitant à la bonne gestion du bien.

- investissements

La limitation du prix de revente peut aussi s'opérer en ajoutant au prix d'achat initial les montants reflétant la valeur de l'investissement réalisé par le propriétaire. Dit

autrement, le propriétaire ne peut augmenter le prix de départ qu'en fonction des travaux qu'il aurait éventuellement réalisés dans le bien (en sus de l'inflation). Dans la même logique, l'usure et la dépréciation du bien doit être portée en déduction.

Prix de revente = Prix d'achat + inflation + améliorations apportées par le propriétaire -- dépréciation et usure

L'avantage de cette formule est que le bénéfice retiré par le vendeur est directement lié à ses investissements personnels en temps et en argent ; cette formule crée un incitant à la bonne gestion du bien.

Elle a un inconvénient par contre : la différence entre les investissements reconnus comme des améliorations et ceux jugés de pur agrément (et donc non valorisés lors de la revente) peut mener à des litiges.

- plus-value

Enfin, pour limiter le prix de revente, on peut aussi permettre au vendeur de récupérer sa mise initiale augmentée uniquement d'une *fraction* de la plus-value réalisée par le bien.

Prix de revente = Prix d'achat + pourcentage (à déterminer) de la plus-value prise par le bien

L'avantage de cette formule est sa simplicité ; par ailleurs, le pourcentage peut aisément être adapté en fonction du public-cible qui est visé (ou du type de soutien qui est apporté).

Son inconvénient est qu'elle repose sur des évaluations immobilières, qui ne sont pas une science exacte. La plus-value devrait dès lors être estimée directement par l'administration (un peu à la manière de la « valeur vénale » pour la matière des droits d'enregistrement¹³⁰).

*

* *

¹³⁰ Art. 46 et s. du Code des Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (Région de Bruxelles-Capitale).

Chacun des trois scénarios ici esquissés offre des avantages spécifiques ; c'est en fonction de l'objectif prioritaire poursuivi par la Région qu'il faudra poser un choix. Il conviendra d'analyser, pour chaque type d'aide au logement, la formule qui permet au mieux de garantir que l'aide octroyée aujourd'hui pourra bénéficier aux futurs acquéreurs dans des proportions similaires.

Par ailleurs, des hybridations entre les formules permettent de multiplier les solutions possibles. Ainsi, le CLT Bruxelles a développé une formule de revente entremêlant les deux scénarios ci-dessus.

$$\text{Prix de vente} = \text{Prix d'achat} + 25\% \text{ de la plus-value} + \text{améliorations apportés par le propriétaire} - \text{dépréciation et usure}$$

L'avantage de cette formule est qu'elle garantit que les logements seront toujours accessibles financièrement pour le public-cible, tout en créant des incitants au bon entretien du bien. Son inconvénient est que la limitation de la plus-value à 25% peut s'avérer excessive pour certains ménages.

e) Coût

A priori, le coût de cette mesure est nul, intrinsèquement, pour les pouvoirs publics. Elle nécessite cependant de mettre en place un cadastre des biens financés par les pouvoirs publics ainsi qu'un mécanisme de suivi et de contrôle.

2. *Le cas particulier du changement d'affectation urbanistique du bien (le planbatenheffing flamand)*

Lorsque des zones non dévolues à l'habitat à l'origine reçoivent ultérieurement une affectation résidentielle, par l'effet d'une modification de la planification spatiale ou des règles de l'aménagement du territoire, leur valeur bondit subitement. Mais il n'est pas tout à fait logique que, de ce seul fait, le propriétaire puisse tirer un bénéfice décuplé de la vente de son bien (dans lequel il n'aurait par exemple apporté aucune amélioration) ; *a minima*, il semble qu'une partie de la plus-value devrait revenir à l'État, à l'origine de

cette modification. C'est une solution de ce type, du reste, qui a été adoptée avec les charges d'urbanisme par exemple (dont la valeur grimpe en effet lorsque les biens « sont situés sur un terrain nouvellement affecté, par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 2 mai 2013 adoptant la modification partielle du PRAS, en zone d'habitat, en zone de mixité, en zone d'équipement ou en zone d'entreprises en milieu urbain »)¹³¹.

Un dispositif constitue une source d'inspiration particulièrement stimulante à cet égard : le *planbatenheffing*¹³² mis en place en Région flamande, qui taxe les plus-values immobilières provoquées par un changement d'affectation. Cet impôt, que l'on trouve aux articles 2.6.4. à 2.6.19 du *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening*, consiste à capter une partie des bénéfices que tire le propriétaire d'un bien d'une modification des règles de planification spatiale (ex : terrain agricole transformé en terrain constructible). Le taux de la taxe grandit par tranches de 12.500 euros (jusqu'à 500.000 euros)¹³³.

On notera que la perception de cet impôt se fait au moment de la réalisation d'un fait générateur défini (vente, apport en société, obtention d'un permis ...), avec possibilité de paiement anticipé. Enfin, selon la Cour constitutionnelle (arrêt n°86/2000), cette mesure fiscale régionale n'enfreint pas les règles répartitrices de compétences en matière fiscale car la mesure frappe une augmentation de patrimoine et non un revenu (compétence réservée à l'autorité fédérale – via le Code des impôts sur le revenu). Cet arrêt étaye donc la régularité d'une compétence régionale en la matière.

Ici, toutefois, ce n'est pas un changement d'affectation urbanistique qui constituerait l'élément générateur de la taxe ; il faudrait lui trouver un fondement alternatif, qui pourrait être l'augmentation elle-même de patrimoine de l'intéressé, directement induite par l'aide publique en amont.

¹³¹ Article 6, 4°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme.

¹³² Sur cette notion, voy. par exemple Tiberghien, *Handboek voor fiscaal recht 2017-2018*, Bruxelles, Walters-Kluwer, 2018, numéros 7105 et suivants.

¹³³ De 0,01 à 12.500 € : 0 € d'imposition globale; de 12.500 à 25.000 € : 125 € ; de 25.000 à 50.000 € : 375 € ; de 50.000 à 100.000 EUR : 1.125 € ; de 100.000 à 150.000 € : 3.625 € ; de 150.000 à 200.000 EUR : 7.625 € ; de 200.000 à 250.000 € : 14.625 € ; de 250.000 à 500.000 € : 23.625 € ; au-dessus de 500.000 EUR : 83.625 €.

IV. Précompte immobilier

A. Imperfections du système actuel

De manière générale, le système actuel du précompte immobilier souffre de divers défauts. Il est tout à la fois inefficace et inéquitable, tout en n'incitant point à la modération des loyers ni à l'amélioration du confort des logements et de la performance énergétique des bâtiments. Détaillons.

a) Inefficace

Inefficace, tout d'abord, le précompte l'est en ce que son rendement est mal réparti ; ce, en raison du caractère obsolète du revenu cadastral, actuelle base imposable du précompte immobilier.

Pourquoi cette obsolescence du revenu cadastral ? Deux ordres d'explication doivent être avancés.

- Il faut pointer l'absence de péréquation générale du revenu cadastral tout d'abord. Certes, une révision globale des revenus cadastraux tous les dix ans est prévue par la loi, afin de tenir compte des évolutions du marché¹³⁴ ; c'est ce qu'on appelle communément la péréquation générale des revenus cadastraux. Toutefois, la dernière péréquation générale remonte à 1980, sur la base des valeurs locatives au 1^{er} janvier 1975. Afin de pallier cette absence de péréquation générale, un mécanisme d'indexation annuelle (évolution de l'indice des prix à la consommation) est en place depuis 1992. On constate cependant que dans la grande majorité des cas, le revenu cadastral est substantiellement inférieur à la valeur locative réelle¹³⁵, ce qui est toutefois dissimulé par une imposition globale

¹³⁴ Article 487 du Code des impôts sur les revenus.

¹³⁵ Le Conseil supérieur des finances avait établi ce ratio à 3,21 en 1996, c'est-à-dire que le loyer réel était alors 3,21 fois supérieur au revenu cadastral (CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et Parafiscalité, *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière*, février 1997, p. 21).

au précompte immobilier élevée (imposition elle-même tirée vers le haut par les additionnels communaux).

- En outre, les matrices cadastrales ne sont pas systématiquement mises à jour, de sorte que les améliorations liées aux bâtiments et à l'environnement de ceux-ci ne sont pas reprises dans l'assiette fiscale de l'impôt. Ainsi, le rapport de la Cour de Comptes de 2006 par exemple pointe le fait que, si on s'en réfère aux matrices cadastrales de l'ensemble du pays, seuls 2.100.000 logements possèdent un chauffage central. Or, selon l'enquête socio-économique de l'INS de 2001, 2.800.000 logements en sont pourvus. En ce qui concerne les salles de bains, 1,5 millions d'unités ne sont pas prises en compte dans le calcul du revenu cadastral¹³⁶ ! Les équipements collectifs qui augmentent la valeur d'un bien (comme l'arrivée du métro dans le quartier ou la construction d'une école ou d'un centre sportif) ne sont pas davantage répercutés dans les revenus cadastraux et ce, depuis des années. Forcément, si ces éléments échappent à l'assiette de l'impôt, le rendement de celui-ci en sera affecté (entre 5 et 10% de rendement éludé)¹³⁷.

b) Inéquitable verticalement

Comme le précompte immobilier est linéaire (puisqu'on a là un pourcentage fixe du revenu cadastral) et déconnecté des revenus du redevable, il est dépouillé de tout caractère de progressivité ; importante dans la matière fiscale, cette exigence de progressivité conduit à augmenter le taux d'imposition parallèlement aux revenus (comme dans l'impôt sur les revenus des personnes physiques), aux fins d'opérer une sorte de redistribution des richesses. Vu la forme actuelle du précompte, dès lors, plus une ménage a des revenus, moins cet impôt fixe pèse sur son budget (en chiffres relatifs). Une étude réalisée en 2004 sur la base d'un échantillonnage de 10.000 ménages propriétaires bruxellois a mis ainsi en évidence que le 1^{er} décile (les 10% de la population aux revenus les plus bas) consacre 4,41% de son revenu imposable au

¹³⁶ Cf. O. DUBOIS, « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière, *Mouvement communal*, 1/2010 et 2/2010.

¹³⁷ O. DUBOIS, *ibidem*, 1/2010.

paiement de son précompte immobilier, alors que le 10^e décile (les 10% de la population aux revenus les plus hauts) n’y affecte qu’1,1%¹³⁸. On est en présence, partant, d’une sorte d’iniquité verticale, entre citoyens (ceux qui gagnent plus ne payant pas plus, pour autant).

c) Inéquitable horizontalement

Le fait que le précompte immobilier soit essentiellement composé des additionnels communaux implique par définition que deux citoyens bruxellois résidant dans des communes différentes mais qui bénéficient de revenus identiques (et de logements semblables) vont payer un précompte immobilier *différent*; on a là un problème d’équité dite horizontale. Ce phénomène est renforcé à Bruxelles où l’on constate que les communes les plus riches sont celles qui ont les additionnels au précompte immobilier les plus bas, et inversement¹³⁹. Cette tendance chez certains pouvoirs locaux à augmenter les additionnels au précompte immobilier est d’ailleurs à mettre en relation avec la dégradation progressive des revenus des Bruxellois, laquelle entraîne une diminution corrélative du rendement des additionnels à l’IPP (qui est passé de 11,96% à 9,94% entre 2016 et 2018¹⁴⁰).

Commune	Indice de richesse	Additionnels communaux
Saint Josse	50	2980
Molenbeek	57	3350
Schaerbeek	65	3390
Woluwe Saint Pierre	112	2200
Auderghem	104	1990
Woluwe Saint Lambert	95	2700

¹³⁸ O. DUBOIS, *ibidem*, 1/2010.

¹³⁹ Direction générale de Bruxelles Pouvoirs Locaux, « Fiscalité Communale », *Focus* n°3, 07/2019, p. 23.

¹⁴⁰ Direction générale de Bruxelles Pouvoirs Locaux, *ibidem*, p. 5.

d) Absence de caractère incitatif

Le précompte immobilier tel qu'il existe actuellement n'incite donc en rien ni à la modération des loyers, ni à l'amélioration de la performance énergétique : que le loyer soit élevé ou non, que le bien soit une passoire énergétique ou un logement passif, l'impôt restera identique¹⁴¹.

B. Propositions de réformes

Le statu quo, on l'aura compris, n'est plus tenable. Pour tenter d'adapter le précompte immobilier aux défis de son époque — et, concrètement, aux objectifs de la Région (Loyers modérés, logements peu énergivores, ...), il est proposé d'apporter des modifications substantielles à son calcul.

1. *Pour les propriétaires bailleurs*

a) Balises

Comme expliqué, le revenu cadastral est, dans l'état actuel des choses, une base imposable inéquitable, inefficace et qui n'incite pas les propriétaires à modérer les loyers qu'ils demandent. Il nous semble donc que l'assiette d'imposition doit être modifiée.

Dans cette perspective de modification, il nous paraît important de tenir compte des paramètres suivants :

¹⁴¹ A l'exception des biens qui sont mis en location via une société de logement social ou le Fonds du Logement (aide locative), lesquels sont soumis à un taux réduit à 0,8%. Ce dernier devient même nul si le logement a été confié une agence immobilière sociale .

- ne pas s'éloigner outre mesure de niveau d'imposition actuel. En effet, les centimes additionnels ont grimpé dans de nombreuses communes ces dernières années. Un relèvement supplémentaire de l'impôt serait très mal accueilli par les propriétaires ;
- favoriser autant que possible la simplicité, en particulier pour rendre les mesures incitatives lisibles (et obtenir ainsi le changement de comportement escompté) ;
- ne pas tendre formellement vers une imposition des revenus immobiliers, cette compétence relevant en principe de l'Etat fédéral.

b) Rectifier l'actuelle base d'imposition ?

De manière générale, il pourrait s'envisager de procéder à des mesures rectificatives visant à améliorer le système actuel basé sur le revenu cadastral en utilisant les possibilités légales existantes à savoir :

- une péréquation générale (à décider par le fédéral, et donc hautement improbable) ;
- une révision extraordinaire¹⁴² ou spéciale¹⁴³ dans une commune ;
- des révisions ponctuelles suite à des transformations dans les logements via la déclaration spontanée obligatoire que le contribuable est censé remplir et communiquer à l'administration. Vu le manque de moyens de contrôle, cependant, cette obligation relève plutôt de l'incantation ;
- des révisions pour modifications dites notables (à savoir, toutes modifications susceptibles d'entraîner une modification à concurrence de 50 euros ou plus ou, tout au moins, à concurrence de 15% du revenu existant¹⁴⁴) ;

¹⁴² La révision dite extraordinaire, applicable aux revenus cadastraux d'une commune entière ou d'une division cadastrale, est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande motivée du bourgmestre ou d'un groupe de contribuables possédant au moins 10% des parcelles de la commune ou de la division cadastrale concernée, pour autant que la valeur locative normale d'au moins 1% des parcelles soit inférieure ou supérieure d'au moins 15% au revenu cadastral. Voy. l'article 490 C.I.R.

¹⁴³ Applicable à un ou plusieurs immeubles, la révision spéciale est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande du bourgmestre ou du contribuable seul, pour autant que la valeur locative normale de l'immeuble soit inférieure ou supérieure d'au moins 15% au revenu cadastral en raison de circonstances étrangères à toute modification de l'immeuble. Il s'agit donc de circonstances nouvelles et permanentes créées par une force majeure, des travaux ou mesures ordonnées par une autorité publique ou par le fait de tiers. Voy. l'article 491 C.I.R.

¹⁴⁴ Article 494, §1er, 2°, et §2, 1°, du Code des impôts sur les revenus.

- organiser des collaborations Région-communes dans la révision des revenus cadastraux (immeuble par immeuble), qui prendraient notamment la forme d'une aide apportée par un indicateur-expert financé par les régions pour l'encodage des permis d'urbanisme, l'envoi d'un courrier-type aux propriétaires des habitations dites « sans confort, ... »¹⁴⁵

Cependant, ces mesures rectificatives ne règlent pas un problème majeur à notre sens : le fait que le pouvoir (fédéral) responsable de la tenue de la base d'imposition actuelle (le revenu cadastral) soit différent que les pouvoirs (communaux et régionaux) qui sont les principaux bénéficiaires de l'impôt, ce qui est en soi problématique. Il nous paraît donc indispensable que la Région prenne la main sur la détermination de l'assiette du précompte immobilier afin de s'assurer une meilleure maîtrise de son outil fiscal.

c) Prendre la grille de référence des loyers comme nouvelle base d'imposition ?

Pour opérer le remplacement de base préconisé, la Région dispose justement d'un outil conçu globalement selon la même logique estimative que celle du revenu cadastral (lequel, pour rappel, est le revenu net moyen que le bien engendrerait théoriquement s'il était mis en location dans des conditions normales) : *la grille de référence des loyers*¹⁴⁶.

Dans leurs modalités respectives, ces deux mécanismes (revenu cadastral et grille de loyers) se distinguent sur trois points:

- le revenu cadastral est un montant précis arrêté par l'administration, alors que la grille de référence des loyers telle que conçue actuellement est un outil qui permet de calculer pour chaque bien¹⁴⁷ une *fourchette* de loyers considérés comme raisonnables (avec une valeur basse et une valeur haute)¹⁴⁸ ;

¹⁴⁵ Voy. *supra*.

¹⁴⁶ Article 225 du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017.

¹⁴⁷ Via un logiciel mis à disposition du public par la Région et que les intéressés doivent

¹⁴⁸ Cette fourchette dépend directement d'une série d'éléments objectifs : superficie, nombre de chambres, de salle de bains/de douche, espace récréatif (terrasse ou jardin), quartier, garage ou encore PEB.

- le revenu cadastral est un revenu *net*, obtenu par déduction forfaitaire de 40% du loyer brut (pour frais d'entretien et de réparation), alors que cette notion de frais n'est *pas* reprise dans la grille ;
- la grille de référence des loyers actuelle est purement indicative, elle n'a pas de valeur contraignante, tandis que le revenu cadastral forme obligatoirement l'assiette fiscale.

Ces différences, toutefois, n'altèrent pas la similitude de principe qui unit ces instruments, conçus tous deux pour donner la valeur locative moyenne d'un bien en fonction de ses caractéristiques objectives. La Région pourrait ainsi décider de prendre cette grille de référence des loyers comme nouvelle base d'imposition.

d) Le traitement et le contrôle des données

Si la Région devait décider de prendre la grille de référence des loyers comme base d'imposition, il conviendrait, préalablement à toute modification législative en ce sens, d'en améliorer la fiabilité. Elle représente déjà l'outil le plus avancé qui ait existé en cette matière, mais il importe de parfaire encore celui-ci si l'on ambitionne de lui donner une portée autre que simplement informative¹⁴⁹.

Pour cela, il faut commencer par étoffer le nombre et la diversité des informations empiriques qui l'alimentent¹⁵⁰. Certes, l'enregistrement du bail est obligatoire, ce qui a pour effet de fournir un stock appréciable de renseignements. Toutefois, la Région bruxelloise n'a nullement la main sur ces données, la compétence de l'enregistrement du bail relevant de l'autorité fédérale (laquelle semble ne rien en faire). En tout état de cause, l'extrême hétérogénéité des baux en circulation rendrait malaisée toute exploitation statistique ; et, dans la même veine, les données permettant de déterminer

¹⁴⁹ Le but poursuivi par la grille de référence de loyers est en effet de permettre aux locataires et propriétaires d'avoir une information objective sur les prix du marché actuels, compte tenu des caractéristiques intrinsèques et extrinsèques du logement. Le rôle de la grille est donc essentiellement informatif aujourd'hui.

¹⁵⁰ Pour l'instant, seules les données de l'Observatoire des loyers sont prises en compte.

les loyers de référence ne sont pas toutes des données dont la mention dans le bail est obligatoire¹⁵¹ (la superficie par exemple).

Dans le double but dès lors d'étoffer son matériau statistique en termes de loyers et de le rendre davantage utilisable par la grille de référence, la Région gagnerait à mettre en place une base de données exhaustive des baux résidentiels, en créant :

- une obligation de déclarer tous les baux en cours en ligne (en sus de l'obligation d'enregistrement fédéral, lequel a essentiellement un but d'opposabilité aux tiers);
- et un formulaire ad hoc obligatoire à remplir reprenant les données qui servent à calculer la grille de référence des loyers.

De plus, un service administratif spécifique devrait être mis en place afin de collecter, traiter et contrôler les données communiquées.

Une fois ce préalable rempli, seulement, la grille de référence de loyers pourrait alors s'envisager comme nouvelle base d'imposition.

e) Moduler le taux du précompte en fonction de la grille

Si l'on cherche à faire du précompte immobilier un outil susceptible de servir certains objectifs régionaux (la location sociale ici), il peut être intéressant de substituer la grille de référence des loyers au revenu cadastral comme base d'imposition. Concrètement, le taux du précompte varierait en fonction de la différence entre le loyer réellement perçu et le loyer de référence, ce qui pourrait amener le bailleur à se montrer modéré dans la fixation du loyer.

Problème : la grille de loyers donne non pas *un* loyer (de référence), mais une *fourchette* de loyers, comme expliqué. Le calcul est faisable, mais s'avère quelque peu complexe et manque de précision (en raison précisément de la largeur du spectre)¹⁵².

¹⁵¹ Article 218, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

¹⁵² Prenons un exemple concret (et réel) : un logement à Woluwe Saint-Lambert, de 3 chambres et 117 m², construit en 1996, doté d'un certificat PEB D et comprenant un garage, une salle de bain et une salle de douche :

Il vaut mieux dès lors retenir une base plus simple et plus lisible (mais toujours en lien avec les loyers) pour le précompte immobilier. Précisément, il pourrait très bien s'imaginer sur le plan technique que, demain, en lieu et place d'une fourchette, la Région considère la valeur *médiane* des loyers comme valeur pivot pour déterminer le taux régional standard à appliquer. Concrètement, le taux de base régional de 1,25% varierait à la hausse ou à la baisse de 0,25% par tranche de 10% d'augmentation ou de diminution de loyer demandé par rapport à cette valeur médiane¹⁵³.

Par contre, un problème d'importance apparaît d'emblée : la base d'imposition est nettement supérieure à celle du revenu cadastral indexé actuel¹⁵⁴. Par voie de conséquence, avec le calcul actuel du précompte (qui comprend les additionnels de

-
- actuel revenu cadastral indexé : 3.839 €
 - actuel précompte immobilier: 1.818,24€
 - loyer de référence : fourchette comprise entre 1.422 et 1.675 €

Partons du principe que pour déterminer le loyer le plus juste, on parte du loyer intermédiaire entre les valeurs basse et haute de la fourchette (ce qui donne 1.548,5 €). Nous sommes également partis de l'hypothèse que, comme dans le cas du calcul actuel du précompte immobilier, 40% de frais forfaitaires sont déduits de la base imposable. Ainsi $1548,5 \times 12 - (40\% \times 1.548,5 \times 12) = 11.149,2$ €.

Pour rester dans une imposition équivalente à l'imposition actuelle (voy. *supra*) pour ce loyer considéré comme le plus juste, une règle de trois permet de considérer que le taux d'imposition globale doit se situer aux alentours de 16,3% du revenu annuel net ($1.818,24 \text{ €} / 11.149 \text{ €} \times 100 = 16,3\%$).

Dès lors, si le loyer demandé équivaut à cette valeur intermédiaire dite juste (1.548,5 € ici), l'imposition sera identique. Si le loyer est supérieur, tout en restant dans la fourchette, le taux d'imposition globale (16,3% ici) augmentera de 0,5% par exemple ; et si le loyer excède la valeur haute de la fourchette, cette hausse sera de 5%. En sens inverse, si le loyer est inférieur à cette valeur intermédiaire, tout en restant à l'intérieur de la fourchette, le taux d'imposition globale (16,3%) diminuera de 0,5% ; et si le loyer est en deçà de la valeur basse de la fourchette, cette baisse atteindra alors les 5%. À titre de comparaison, les taux d'imposition à l'IPP augmentent eux aussi de 5% par tranche d'imposition (25%-30%-35%-40%-45%-50%).

Ainsi, en extrapolant le raisonnement du bien repris dans l'exemple et en l'appliquant à différents loyers réels demandés (avec le taux standard de 16,3%), on obtient les impositions suivantes :

Ex : Si le loyer réel demandé est de 1112 €, l'imposition sera la suivante :

$$1112 \times 12 - (40\% \times 1110 \times 12) = 13.344 \text{ €} - 5.337,6 \text{ €} = 8.006,4 \text{ €} \times 11,3\% = 904,72 \text{ €}$$

Ex : Si le loyer réel demandé est de 1450 €, l'imposition sera la suivante :

$$1450 \times 12 - (40\% \times 1460 \times 12) = 17.400 \text{ €} - 6.960 \text{ €} = 10.440 \text{ €} \times 15,8\% = 1649,52 \text{ €}$$

Ex : Si le loyer réel demandé est de 1450 €, l'imposition sera la suivante :

$$1560 \times 12 - (40\% \times 1560 \times 12) = 18.720 \text{ €} - 7.488 \text{ €} = 11.232 \text{ €} \times 16,8\% = 1886,97 \text{ €}$$

Ex : Si le loyer réel demandé est de 1720 €, l'imposition sera la suivante :

$$1720 \times 12 - (40\% \times 1720 \times 12) = 20.640 \text{ €} - 8.256 \text{ €} = 12.384 \text{ €} \times 21,3\% = 2637,79 \text{ €}$$

¹⁵³ Avec un loyer médian de 1.548 € par exemple (pour reprendre l'exemple utilisé *supra*) :

- si le loyer réel demandé est de 1.110 €, le taux régional serait de 0,75%
- si le loyer réel demandé est de 1.450 €, le taux régional serait de 1,25%
- si le loyer réel demandé est de 1.560 €, le taux régional serait de : 1,5%
- si le loyer réel demandé est de 1.720 €, le taux régional serait de 1,75%.

¹⁵⁴ Si on part de la valeur médiane reprise dans l'exemple ci-dessus, on obtient $1.548,5 \times 12 - (40\% \times 1.548,5 \times 12) = 11.149,2$ € de base, contre 3.839 € actuellement.

l'Agglomération et ceux de la commune), l'imposition explose, même avec un taux régional inchangé¹⁵⁵ !

Dès lors, si ces taux régionaux devaient être appliqués, il conviendrait de revoir les additionnels d'agglomération et communaux pour maintenir une pression fiscale acceptable pour les redevables (*cf. infra*).

2. Pour les propriétaires occupants

Ceux-ci ne tirent par définition aucun profit pécuniaire de leur logement puisqu'ils l'occupent¹⁵⁶ ; en conséquence, leur impôt foncier devrait être déconnecté de la notion de revenu. Du reste, le système ici proposé, basé sur le loyer réel, n'est conceptuellement pas adapté aux propriétaires occupants.

Pour autant, et au-delà même des considérations budgétaires pour les communes, il ne serait pas raisonnable d'affranchir les propriétaires occupants de tout précompte, car ce dernier n'a pas qu'un but redistributif¹⁵⁷ ; principalement, il sert à financer les services locaux et la fourniture, par la commune, de biens et de services de proximité, tous avantages dont le propriétaire occupant profite lui aussi. Aussi est-il proposé non pas d'abolir la taxation pour les propriétaires occupants, mais de la réduire ; ceux-ci, de fait, ne cherchent qu'à se loger (dignement), conformément au droit au logement reconnu par la Constitution

Deux voies nous semblent pouvoir être suivies en ce sens :

- soit on part de la même base taxable que pour le propriétaire bailleur mais le taux régional est réduit et porté par exemple à 0,8%, comme pour les biens mis en location par une société immobilière de service public ; la comparaison avec cet acteur n'est pas dénuée de sens dans la mesure où la SISP n'est pas non plus supposée tirer profit des loyers qu'elle perçoit ;

¹⁵⁵Ex : $(11.149,2 \text{ €} \times 1,25\%) + (11.149,2 \times 1,25\% \times 9,89) + (11.149,2 \times 1,25\% \times 27) = 5.280,35 \text{ €}$, contre 1.818,24€ actuellement.

¹⁵⁶ Certes, le fait d'avoir en propriété ledit bien les dispense de devoir prendre en location un logement ailleurs, mais cette non dépense ne saurait être vue comme un profit *sensu stricto*.

¹⁵⁷ Celui qui gagne plus doit être imposé plus .

- soit on part de la même base taxable que pour le propriétaire bailleur mais la Région supprime alors les additionnels d'agglomération (lesquels tombent actuellement dans son escarcelle).

C. Modifications subsidiaires

À côté du remplacement de la base imposable du précompte, destiné à inciter le bailleur à la modération du loyer, d'autres modifications devraient s'envisager à propos de cet impôt, pour servir d'autres objectifs régionaux.

1. *Réduction pour enfant à charge*

Si l'on veut tout d'abord favoriser l'installation ou le maintien de familles en Région bruxelloise (souvent de bonnes contributrices fiscales), il convient de modifier le régime actuel de réduction du précompte immobilier pour enfant à charge (réduction proportionnelle du précompte immobilier de 10% par enfant à charge, à partir du deuxième).

De manière générale, dès lors que la mesure est peu ciblée et vise tout ménage qui a deux enfants à charge, il nous semble que la mesure devrait être supprimée et être compensée par une augmentation corrélative des allocations familiales ; ce, d'autant que la compétence en la matière a été transférée aux Régions suite à la 6^e réforme de l'Etat.

A défaut, si la réduction pour enfant à charge devait être maintenue, il conviendrait d'y apporter les trois changements suivants.

Actuellement, pour que le ménage bénéficie de la réduction, il est exigé qu'il soit au minimum composé de deux enfants à charge. La nécessité d'avoir au moins deux enfants dans le ménage était justifiée à l'époque par le fait que cette circonstance a des conséquences sur la superficie d'une habitation (laquelle coûte plus cher si elle est plus grande). L'argument convainc peu cependant et contrevient au principe cardinal selon lequel un enfant = un enfant.

Il faudrait par ailleurs passer du système de réduction proportionnelle à une réduction *forfaitaire* par enfant à charge. Basé sur le précompte immobilier (lequel est lui-même inéquitable comme on l'a vu), l'actuel système proportionnel crée des différences de traitement entre enfants qui ne semblent pas justifiées. En effet, deux ménages logés dans un bien de qualité similaire ont actuellement une réduction pour enfants à charge différente selon que le revenu cadastral — et donc le précompte immobilier — est ou non élevé. Cette différence de traitement peut être ressentie avec plus d'injustice encore par les locataires (lesquels peuvent aussi bénéficier de la réduction¹⁵⁸), puisque le critère faisant varier la réduction¹⁵⁹ est encore moins de leur ressort. Aussi, une réduction forfaitaire nous semble devoir être appliquée, comme en Région Wallonne (125 euros/enfant à charge).

Enfin, il faudrait selon nous rendre cette réduction *automatique* (intégralement ou, au minimum, partiellement). Il était prévu que le Gouvernement s'y attelle une fois que la reprise du précompte immobilier par Bruxelles-Fiscalité serait effective, ce qui est désormais le cas. Cette automaticité n'est néanmoins pas sans poser certains problèmes pratiques, en particulier pour les locataires puisque l'administration ne traite pas les données relatives au bail enregistré et, partant, est incapable d'identifier le logement dont le locataire est occupant. On pourrait néanmoins ici s'aligner sur la Région wallonne qui, pour la première année de réduction, prévoit l'introduction d'une demande par le bénéficiaire, mais qui l'automatise pour les années suivantes.

2. La question des additionnels communaux

La justification de délocalisation de l'impôt foncier de l'Etat central vers les pouvoirs locaux reposait, essentiellement, sur la stabilité que ce type d'impôts pouvait offrir à des autorités - les communes - sensibles plus que tout autre niveau de pouvoir à des évènements ponctuels. En conséquence, il est tout à fait primordial de ne pas déstabiliser les finances communales par des mesures fiscales qui les impacteraient de

¹⁵⁸ Pour peu que le propriétaire bailleur qui reçoit la réduction (pour son locataire en quelque sorte) la défalque du loyer.

¹⁵⁹ À savoir, le précompte.

manière négative ; ce, même si les additionnels communaux au précompte immobilier ne sont pas irréfutables en matière d'équité¹⁶⁰.

Il s'agit moins de vouloir agir sur le principe des additionnels communaux que sur la disparité en termes de pression fiscale immobilière que le système actuel engendre. La Constitution garantit toutefois l'autonomie financière des pouvoirs locaux¹⁶¹ et la loi fédérale permet directement aux communes de lever des additionnels au précompte immobilier¹⁶². Formellement, dès lors, supprimer cette possibilité qu'ont les communes d'imposer des additionnels relève du pouvoir fédéral, et pas des Régions.

Or, si la Constitution n'autorise donc pas la Région à interdire aux communes d'établir un additionnel, rien ne l'empêche non plus de prévoir un mécanisme en vue de les inciter à y renoncer volontairement ou, à tout le moins, à s'aligner sur un taux d'additionnels concerté entre la Région et les communes.

Des collaborations similaires ont déjà été consacrées par des instruments régionaux dans d'autres matières. Ainsi en est-il de l'ordonnance du 26 décembre 2016 relative à la taxe régionale sur les établissements touristiques. L'objectif de cette ordonnance était d'instaurer une taxe régionale sur les hébergements touristiques. Or, les communes avaient déjà pour la plupart un règlement taxe sur ceux-ci. En vue d'harmoniser le système de taxation de ces hébergements (et, accessoirement, de brider les velléités communales de rehaussement de leurs additionnels), la Région a donné aux communes qui le souhaitent la possibilité de remplacer leur propre taxe existante par des centimes additionnels à appliquer sur la nouvelle taxe régionale. L'avantage pour les communes ? La Région assure, à la place de la commune (et gratuitement en quelque sorte), le service de ces centimes additionnels (établissement, perception, recouvrement et contentieux). Ce, pour autant naturellement que ces additionnels répondent à certaines conditions précisées par l'ordonnance¹⁶³, tout en restant inférieurs à un plafond (unique¹⁶⁴) fixé par la Région¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Comme déjà évoqué plus haut, on constate que les additionnels communaux créent de sévères disparités entre habitants de communes différentes (pour des biens — et revenus — similaires), qu'ils ne reflètent pas nécessairement la qualité des services offerts et qu'ils pénalisent d'abord les habitants de communes plus défavorisées.

¹⁶¹ Article 170 de la Constitution.

¹⁶² Article 464, 1° du Code des impôts sur les revenus.

¹⁶³ À l'article 16, §2 ; par exemple, aucune exonération ou réduction afférente à ces centimes additionnels ne doit être prévue.

Un mécanisme similaire existe également dans le Code du logement bruxellois en ce qu'il prévoit la ristourne d'une grande partie du produit de l'amende sur les logements inoccupés aux communes pour autant qu'elles aient expressément exclu les logements inoccupés du champ d'application de leurs règlement-taxes sur les immeubles à l'abandon, inachevés ou inoccupés¹⁶⁶.

Des solutions existent donc pour harmoniser les additionnels et tendre vers une meilleure équité fiscale. Encore faut-il garantir la stabilité des finances communales. En conséquence, il est absolument indispensable que les modifications apportées par la Région au mécanisme actuel du calcul du précompte immobilier soit une opération blanche pour les communes. Les baisses d'impôts/pertes de recettes devront être compensées .

Au-delà de leur intérêt intrinsèque (pour l'équité et l'harmonisation du système fiscal), ces changements devraient avoir pour effet de favoriser l'accès à la propriété des personnes précarisées (objet de la présente étude) ; de fait, le précompte est plus lourd actuellement dans les communes dites défavorisées, à cause des additionnels, que dans les communes plus cossues.

3. Le soutien à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments

En 2015, 56% des gaz à effet de serre étaient dus au chauffage des bâtiments en Région bruxelloise ; et, au sein de la catégorie des maisons, 26% d'entre elles appartiennent à la classe la plus énergivore (G), ce ratio grimant à 34% en ce qui concerne les appartements¹⁶⁷. L'enjeu, on le voit, est crucial. Or, la Région s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30% en 2025 par rapport à 1990¹⁶⁸. Par ailleurs, des

¹⁶⁴ 4.384 centimes additionnels.

¹⁶⁵ Concrètement, la Région impose aux pouvoirs locaux, en contrepartie de ses services, d'endosser un « modèle de règlement-taxe fixant les centimes additionnels à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique » ; ce modèle est élaboré par les autorités régionales et comporte le seuil maximal d'additionnels précité.

¹⁶⁶ Article 23 du Code bruxellois du logement.

¹⁶⁷ Cf. IBGE, *Projet de stratégie de réduction de l'impact environnement du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050*, Bruxelles, 2019, p. 5.

¹⁶⁸ Voy. le « Pacte des Maires » signé en 2009 par la Région bruxelloise.

objectifs pour 2030 de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% par rapport à 1990 et de 80 à 95% d'ici 2050 ont été fixés au niveau européen¹⁶⁹.

Dès lors, une neutralisation du précompte immobilier¹⁷⁰ pourrait s'envisager, sur quelques années (cinq par exemple), pour les propriétaires qui réaliseraient des travaux économiseurs d'énergie. Pour des raisons budgétaires, cette mesure serait, dans un premier temps, limitée aux propriétaires occupants. Une aide régionale spécifique semble s'indiquer aux fins de compenser le manque à gagner communal.

¹⁶⁹ Cf. IBGE, *Projet de stratégie de réduction de l'impact environnement du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050*, Bruxelles, 2019, p. 5.

¹⁷⁰ C'est-à-dire que le taux régional serait nul.

Annexe : l'impôt foncier aux Pays-Bas

En finale de cette partie dédiée au précompte immobilier, il peut être bon de se tourner un instant vers l'étranger, aux fins de voir s'il existe ailleurs des systèmes de précompte immobilier peut-être plus adaptés que le nôtre. Un pays, à cet égard, fait incontestablement saillie : les Pays-Bas, où le précompte immobilier est calculé sur base de la valeur *réelle* estimée de chaque bien. Ce sont les 390 communes du Royaume qui effectuent, dans la majorité des cas, ces évaluations. Les biens sont réévalués annuellement et une inspection des biens *in situ* est organisée tous les dix ans afin de procéder à une nouvelle estimation, plus fine. Il est toujours loisible à un propriétaire de demander à sa commune une réévaluation de la valeur de son bien immobilier. En cas de désaccord, il peut introduire un recours devant un tribunal et se faire assister par un expert immobilier, dont le coût sera supporté par la commune si celui-ci ne parvient pas à imposer un compromis.

Toutes sortes d'informations sont utilisées pour estimer la valeur d'une propriété immobilière : les informations cadastrales (prix d'acquisition et taille de la parcelle), les caractéristiques physiques du bien (type de bien, dimensions, année de construction et destination du bien) ainsi que d'autres données collectées tenant à sa qualité intrinsèque (qualité des matériaux, état du bâtiment, etc.).

L'ensemble des évaluations immobilières sont enregistrées par les communes dans une base de données unique (« Basisregistratie WOZ »). Celle-ci n'a pas uniquement une visée fiscale, puisqu'elle sert également :

- aux études notariales et aux banques, pour les prêts hypothécaires (et afin de prévenir la fraude) ;
- au Ministère du Logement, pour la définition d'un loyer maximum pour les logements sociaux ;
- aux compagnies d'assurance, pour l'évaluation du risque notamment.

L'utilisation multiple de cette base de données permet de justifier aisément auprès des contribuables l'intérêt de l'évaluation (et de la réévaluation annuelle) des biens immobiliers. Ce mécanisme offre aussi la possibilité, pour tout un chacun, de connaître

les prix de vente des propriétés immobilières via internet¹⁷¹ depuis le 1er octobre 2016. Enfin, les réévaluations annuelles permettent d'accroître substantiellement les recettes dans les zones immobilières en expansion et de les diminuer lorsqu'une zone se déprécie¹⁷².

¹⁷¹ www.wozwaardeloket.nl

¹⁷² J. FLAGOTHIER et M. LAMBERT, « Fiscalité immobilière. Focus sur le précompte immobilier », *Mouvement communal*, n°919, juin/juillet 2017, p. 7 et s.

TABLE DES MATIÈRES

I. Contextualisation : p. 2

A. Aperçu (critique) des compétences fiscales des régions en matière de logement : p. 2

1. *Ce qui relève des régions ou du fédéral* : p. 2

2. *Le précompte immobilier* : p. 3

a) *Généralités* : p. 3

b) *Le revenu cadastral* : p. 4

3. *Les droits d'enregistrement* : p. 5

4. *Les réductions d'impôt à l'impôt des personnes physiques (liées à la compétence du logement)* : p. 5

B. Les mesures fiscales bruxelloises de soutien à l'acquisition et à la location : p. 6

C. Inégalités, incohérences et inefficacité du système actuel : p. 7

1. *Inégalités* : p. 7

a) *en matière de propriété* : p. 7

b) *en matière d'achat/vente* : p. 8

c) *abattement en matière de droits d'enregistrement* : p. 8

2. *Incohérences* : p. 9

3. *Inefficacité* : p. 9

D. Points d'attention : p. 10

E. Plan de l'étude : p. 11

II. Taxe sur la valeur ajoutée : p. 13

A. Position de la question : p. 13

D. Taux réduit de TVA sur la construction de logement neufs : marge d'action de la Région de Bruxelles-capitale : p. 14

4. *Cadre réglementaire* : p. 14

5. *Extension du bénéfice du taux réduit à 6% en matière de logement dans le cadre de la politique sociale* : p. 17

a) *Généralités* : p. 17

b) *Une question de constitutionnalité : la violation du principe d'égalité* : p. 18

- c) Une question de droit européen : la violation du principe de neutralité et de la Directive 2006/112/CE : p. 20
 - d) En droit belge et bruxellois : p. 22
 - e) Proposition d'extension du taux et détermination des contreparties sociales : p. 24
6. *Extension du taux de 6% en matière de démolition/reconstruction dans les zones urbaines à tout le territoire régional* : p. 32
- E. Une solution alternative : subside (ou prêt) compensatoire régional : p. 32
- 1. *But principal* : p. 32
 - 2. *Buts incidents* : p. 34
 - a) Favoriser la primo-acquisition : p. 34
 - b) Soutenir la performance énergétique : p. 35
 - c) Étoffer l'offre de logements en agences immobilières sociales ou mis en location à des tarifs abordables : p. 35

III. Droits d'enregistrement : p. 37

A. Abattement : p. 37

1. *Contexte* : p. 37

- a) Généralités : p. 37
- b) Avantages et inconvénients : p. 39

2. *Suggestions* : p. 40

- a) Instaurer une sélectivité sociale : p. 40
- b) Favoriser l'investissement immobilier dans les quartiers en difficulté: p. 42
- c) Lutter contre l'exurbanisation : p. 43
- d) Favoriser l'investissement dans la location sociale : p. 44

B. Taux : p. 44

1. *Parvenir à combiner multi-acquisition et politique sociale du logement* : p. 44

- a) Position de la question : p. 44
- b) Un fonds spécial pour le logement à finalité sociale : p. 45

2. *Encourager la performance énergétique* : p. 46

3. *Ne pas pénaliser ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter un logement en espèces* : p. 47

C. Réflexion sur la plus-value tirée de la revente d'un bien acheté (avec une aide fiscale) : p. 49

2. *En général* : p. 49

- a) Situation existante : p. 49
- b) Proposition : p. 50
- c) Balises : p. 51
- e) Scénarios : p. 52

- e) Coût : p. 54
- 2. *Le cas particulier du changement d'affectation urbanistique du bien (le planbatenheffing flamand)* : p. 54

IV. Précompte immobilier : p. 56

B. Imperfections du système actuel : p. 56

- a) Inefficace : p. 56
- b) Inéquitable verticalement : p. 57
- c) Inéquitable horizontalement : p. 58
- d) Absence de caractère incitatif : p. 59

B. Propositions de réformes : p. 59

2. Pour les propriétaires bailleurs : p. 59

- a) Balises : p. 59
- b) Rectifier l'actuelle base d'imposition ? : p. 60
- c) Prendre la grille de référence des loyers comme nouvelle base d'imposition ? : p. 61
- d) Le traitement et le contrôle des données : p. 62
- e) Moduler le taux du précompte en fonction de la grille : p. 63

2. Pour les propriétaires occupants : p. 65

C. Modifications subsidiaires : p. 66

- 4. *Réduction pour enfant à charge* : p. 66
- 5. *La question des additionnels communaux* : p. 67
- 6. *Le soutien à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments* : p. 69

Annexe I : L'impôt foncier aux Pays-Bas : p. 71