

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

VOLUME ANNEXE

RECHERCHE C6

FISCALITE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapport final



Responsables scientifiques (par ordre alphabétique)

M. Bourgeois, H.-J. Gathon, B. Jurion et J. Teller

Chercheurs (par ordre alphabétique)

Année 1 (2012-2013) : B. Bianchet, S. Bahi et G. Xhignesse

Année 2 (2013-2014) : B. Bianchet, J. Farah, S. Rixhon et G. Xhignesse

Année 3 (2014-2015) : B. Bianchet, J. P. Copée et G. Xhignesse

Avec la collaboration du Tax Institute de l'Université de Liège

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	5
2. IMPOT, TERRITOIRE ET LOGEMENT : APPROCHE GENERALE	6
2.1 ROLES ECONOMIQUES DE L'IMPOT	6
2.2 CATEGORIES DE TAXATION FRAPPANT LE LOGEMENT	6
2.3 ARTICULATION DES CATEGORIES DE TAXATION DU LOGEMENT AVEC LES ROLES ECONOMIQUES DE L'IMPOT 7	
2.4 ANALYSE TRANSVERSALE DES CATEGORIES DE TAXATION DU LOGEMENT, DE LEURS ROLES ECONOMIQUES ET DE LEURS EFFETS TERRITORIAUX	8
2.4.1 <i>Taxation sur les transactions immobilières</i>	8
2.4.2 <i>Taxation sur la consommation immobilière</i>	10
2.4.3 <i>Taxation sur les revenus immobiliers</i>	11
2.4.4 <i>Taxation sur les plus-values immobilières</i>	15
2.4.5 <i>Taxation d'aménagement</i>	16
2.5 FOCUS SUR LA TAXATION RECURRENTE SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE	17
2.5.1 <i>Renvois et introduction</i>	17
2.5.2 <i>Le précompte immobilier</i>	17
2.5.3 <i>Le revenu cadastral</i>	18
2.5.4 <i>La taxation récurrente sur la propriété immobilière : théorie</i>	20
2.5.5 <i>Taxe idéale</i>	24
2.5.6 <i>Taxe idéale... en pratique</i>	31
3. ROLES ET EFFETS TERRITORIAUX DE LA FISCALITE DU LOGEMENT EN BELGIQUE, FRANCE ET PAYS-BAS : APPROCHE COMPAREE	34
3.1 CLASSIFICATION DES MESURES ET OUTILS FISCAUX DANS LES TROIS PAYS PAR TYPE DE TAXATION	35
3.2 PRESENTATION DE LA SITUATION DES TROIS PAYS.....	39
3.2.1 <i>Belgique</i>	44
3.2.2 <i>France</i>	47
3.2.3 <i>Pays-Bas</i>	53
4. LE CAS DE LA WALLONIE : APPROCHE SPECIFIQUE	58
4.1 CONTEXTE, DEFIS ET ENJEUX EN MATIERE DE LOGEMENT POUR LES POUVOIRS PUBLICS	58
4.2 CADRE ET ENJEUX JURIDIQUES DE LA FISCALITE DU LOGEMENT ET COMPARAISONS INTER-REGIONALES 61	
4.2.1 <i>Le cadre institutionnel</i>	62
4.2.2 <i>La fiscalité indirecte</i>	68
4.2.3 <i>La fiscalité directe</i>	89
4.3 ENJEUX ECONOMIQUES ET TERRITORIAUX DE LA FISCALITE DU LOGEMENT : CADRE GENERAL.....	135
4.3.1 <i>Impôts et dépenses fiscales régionalisées relatives au logement</i>	135
4.3.2 <i>Répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir et utilisation des rôles économiques de l'impôt</i> 136	
4.3.3 <i>Utilisation des outils fiscaux face aux enjeux territoriaux spécifiques</i>	137
4.4 IMPORTANCE ET DISPARITÉS DU REVENU CADASTRAL	140
4.4.1 <i>Examen du revenu cadastral à l'échelle communale au départ des données de la DGSIE</i>	140
4.4.2 <i>Examen du revenu cadastral à l'échelle du secteur statistique au départ des données CadMap</i> .	149
4.4.3 <i>Analyse des disparités du revenu cadastral à l'échelle des secteurs statistiques</i>	160
4.5 IMPORTANCE ET DISPARITÉS DU PRÉCOMPTE IMMOBILIER	167
4.5.1 <i>Présentation des données</i>	167
4.5.2 <i>Examen du précompte immobilier</i>	167
5. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS : APPROCHE PROSPECTIVE	172

5.1	ANALYSE ET PROPOSITION EN MATIERE DE TAXE RECURRENTE SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE	172
5.1.1	<i>Introduction</i>	172
5.1.2	<i>Ampleur de la réforme</i>	172
5.1.3	<i>Bases de taxation alternatives au Revenu cadastral : Une taxe basée sur la surface utile du bien, accompagnée de corrections sociales et territoriales</i>	173
5.2	ANALYSE ET PROPOSITIONS EN MATIERE DE DROITS D'ENREGISTREMENT	182
5.2.1	<i>Estimation du volet logement des droits d'enregistrement</i>	182
5.2.2	<i>Propositions en matière de base de calcul des droits d'enregistrement</i>	189
5.3	INCITANTS FISCAUX A L'ACCESSION A LA PROPRIETE ("BONUS LOGEMENT"): ASPECTS BUDGETAIRES ET REDISTRIBUTIFS	198
5.3.1	<i>Contexte</i>	198
5.3.2	<i>Observations</i>	198
5.3.3	<i>Prévisions</i>	201
5.3.4	<i>Distribution spatiale de la 'DHPU'</i>	207
5.3.5	<i>Estimation des coûts en cas de suppression complète de l'avantage 'DHPU' pour les nouveaux crédits souscrits à partir de 2016 et de maintien de l'avantage à l'identique pour les crédits souscrits jusqu'en 2015</i>	209
5.3.6	<i>Enquête relative au « bonus – logement »</i>	211
5.4	PROPOSITION D'UNE REFORME CONCOMITANTE DES MECANISMES DU BONUS LOGEMENT ET DES DROITS D'ENREGISTREMENT	217
5.4.1	<i>Droits d'enregistrement et bonus logement : davantage de faiblesses que d'atouts</i>	217
5.4.2	<i>Proposition d'une refonte concomitante des deux mécanismes</i>	219
6.	REFERENCES	220
6.1	PARTIE 2	220
6.2	PARTIE 3	223
6.3	PARTIE 4	225
6.4	PARTIE 5	226
7.	ANNEXES	227
7.1	ANNEXE 1	227
7.2	ANNEXE 2	249

1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

Cette recherche consiste en une réflexion sur la fiscalité en tant qu'outil d'aménagement du territoire et en tant que moyen de rencontrer les défis du développement territorial, dans le contexte wallon. Elle s'intègre dans le contexte des débats qui entourent la sixième réforme de l'Etat belge.

Elle a pour objectif l'établissement d'un cadre utilisable pour l'évaluation de certains effets territoriaux suite à la mise en œuvre ou à la modification de politiques fiscales. In fine, elle aboutira à des propositions d'adaptation ou de mise au point de nouvelles mesures en vue de rencontrer les défis territoriaux.

Afin d'atteindre ces objectifs, elle se concentrera également sur la mise en évidence des liens existants entre le système fiscal en place et certains défis territoriaux.

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

2. IMPOT, TERRITOIRE ET LOGEMENT : APPROCHE GENERALE

2.1 ROLES ECONOMIQUES DE L'IMPOT

Nous abordons l'étude des liens entre impôt, territoire et logement au départ de la question des rôles économiques de l'impôt.

On attribue différents rôles à l'impôt (Jurion, 2011).

- L'impôt doit permettre aux pouvoirs publics d'obtenir les ressources nécessaires au financement de leurs politiques.

A ce sujet, nous ajoutons qu'on peut distinguer un rôle de financement général lorsque l'affectation des moyens collectés n'est pas définie exactement et préalablement, d'un rôle de financement spécifique lorsque l'impôt est collecté à des fins de financement d'un investissement public défini.

- Il peut aussi être un instrument de redistribution des revenus.
- Il a la capacité de modifier les comportements des contribuables.

Ces changements de comportements ne sont, dans certains cas, pas souhaités et conduisent à une baisse du niveau de bien-être collectif. Dans d'autres cas, l'impôt permet de modifier le comportement des contribuables dans le sens voulu par le législateur et accroît ainsi le bien-être de la collectivité.

On peut penser notamment à la situation où le comportement de certains agents économiques entraîne des coûts ou d'autres incidences pour d'autres agents, mais ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le calcul économique. Une taxe permet alors d'amener les agents économiques à évaluer le prix au coût marginal social.

On pense aussi à la situation inverse, où le comportement de certains agents procurerait à d'autres un plus grand niveau de satisfaction, et devrait donc être encouragé. Une subvention ou une réduction d'impôt pourrait alors améliorer les décisions économiques en fonction d'objectifs fixés.

2.2 CATEGORIES DE TAXATION FRAPPANT LE LOGEMENT

Lorsqu'on cherche à identifier, en dehors de tout contexte national, les taxes, droits, prélèvements et autres impositions qui frappent le logement, quatre catégories de taxation se distinguent rapidement, notamment dans la littérature. Il s'agit de la 'taxation sur les transactions immobilières', de la 'taxation sur les revenus immobiliers', de la 'taxation récurrente sur la propriété immobilière' ainsi que de la 'taxation sur les plus-values immobilières'. Nous essayons d'apporter, ci-après, une définition de ces catégories :

- **Taxation sur les transactions immobilières** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions qui interviennent directement ou indirectement à la suite d'une transaction menant au changement de propriété d'un bien immobilier.
- **Taxation sur les revenus immobiliers** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions qui s'inscrivent dans le sens d'un impôt annuel sur un gain par une propriété immobilière, à un autre moment que lors de sa revente.
- **Taxation récurrente sur la propriété immobilière** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions récurrentes associés à la propriété d'un bien immobilier.

- **Taxation sur les plus-values immobilières** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions dues au fait que le propriétaire d'un bien immobilier a capté une plus-value perçue comme significative, suite à une hausse du marché immobilier ou à une politique publique : changement de zonage, implantation d'infrastructures et d'équipements, etc.

Sur la base d'observations internationales réalisées dans le cadre de la partie 3 "Approche comparée", nous ajoutons deux catégories spécifiques à cette liste. Il s'agit de la 'taxation sur la consommation immobilière' et de la 'taxation d'aménagement'.

- **Taxation sur la consommation immobilière** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions qui portent sur la jouissance d'un service professionnel en lien avec l'appropriation ou l'amélioration d'un bien immobilier.
- **Taxation d'aménagement** : les taxes, droits, prélèvements et autres impositions visant explicitement un effet territorial spécifique ou le financement d'infrastructures, équipements et services publics qui deviennent nécessaires suite au développement de biens immobiliers, et cela à travers la contribution directe des propriétaires de ces biens.

2.3 ARTICULATION DES CATEGORIES DE TAXATION DU LOGEMENT AVEC LES ROLES ECONOMIQUES DE L'IMPOT

Ces taxations ont été mises en place par les pouvoirs publics afin de poursuivre des objectifs spécifiques qui font référence à un des trois rôles économiques de l'impôt, définis ci-avant. Sur la base de la littérature, nous pouvons établir que les catégories de taxation que nous avons définies et les rôles économiques de l'impôt s'articulent comme exposé au tableau 1.

Tableau 1. Catégories de taxation et rôles économiques de l'impôt

Catégories de taxation	Rôles économiques de l'impôt			Incitation/ dissuasion
	Redistribution	Financement public		
		Spécifique	Général	
Taxation sur les transactions immobilières			X	
Taxation sur les revenus immobiliers	X			X
Taxation récurrente sur la propriété immobilière		X	X	X
Taxation sur les plus-values immobilières	X	X		X
Taxation sur la consommation immobilière			X	
Taxation d'aménagement		X		X

Ainsi, nous observons que, en règle générale :

- La taxation sur les transactions immobilières est généralement mise en place à des fins de financement public général.
- La taxation sur les revenus sert des objectifs de redistribution et d'incitation/dissuasion.
- La taxation sur la propriété a un rôle de financement public aussi bien spécifique que général, mais aussi un rôle d'incitation/dissuasion.

- La taxation sur les plus-values immobilières a dans certains cas un but de redistribution, d'en d'autres un but de financement spécifique, ou encore un but d'incitation/ dissuasion.
- La taxation sur la consommation est généralement affectée au financement général.
- La taxation d'aménagement peut avoir un objectif de financement spécifique ainsi qu'un objectif d'incitation dissuasion.

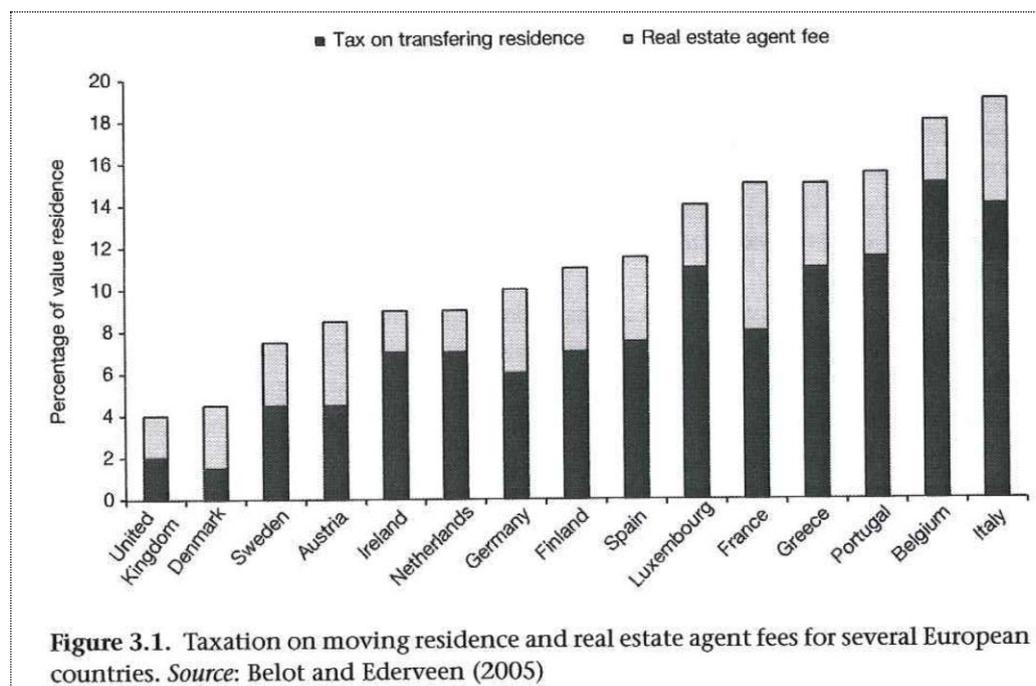
2.4 ANALYSE TRANSVERSALE DES CATEGORIES DE TAXATION DU LOGEMENT, DE LEURS ROLES ECONOMIQUES ET DE LEURS EFFETS TERRITORIAUX

Nous analysons maintenant de manière transversale chaque catégorie de taxation, ses rôles économiques et ses effets territoriaux.

2.4.1 Taxation sur les transactions immobilières

De nombreux pays pratiquent une taxation sur les transactions immobilières. L'importance de cette taxation est très variable, comme l'illustre le graphique 1 pour les pays européens. On y observe que la Belgique possède la taxation la plus élevée, tandis que le Danemark et le Royaume-Uni possèdent les taxations les moins élevées.

Graphique 1. Coûts de transaction sur la mobilité résidentielle.



Source : de Graaff, van Leuvensteijn & van Ewijk (2009)

Cette taxation, qui a majoritairement pour objectif le financement général des politiques publiques, constitue souvent un coût de mobilité très important auxquels les propriétaires doivent faire face s'ils souhaitent changer de domicile tout en continuant à adopter ce mode d'occupation.

Ainsi, on observe une mobilité résidentielle beaucoup moins élevée chez les propriétaires-occupants que chez les locataires du segment privé. Le tableau 2 illustre cette constatation, tandis que le graphique 2 montre un lien entre la mobilité résidentielle et les coûts de transaction, taxation sur les transactions immobilières comprises, pour quelques pays européens.

Tableau 2. Mobilité résidentielle dans les pays de l'UE, par mode d'occupation.

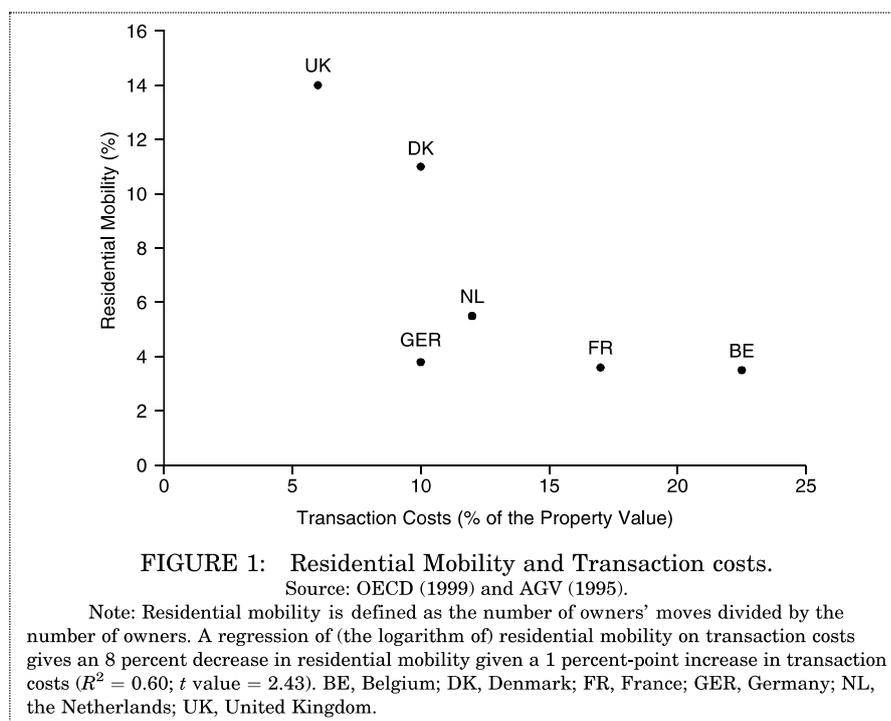
	Total	Owner-occupier	Social rental tenant	Private rental tenant
Ireland	2	1	3	26
Austria	3	1	4	8
Greece	3	2	9	10
Italy	3	2	2	8
Portugal	4	3	5	6
Spain	4	3	6	12
Netherlands	5	5	6	12
Belgium	6	3	9	16
Sweden	6	3	n. a.	n. a.
Luxembourg	6	4	8	12
Germany	7	3	7	11
France	8	4	10	21
United Kingdom	8	6	9	36
Denmark	10	6	15	26
Finland	10	5	25	34
Average	6	3	8	17

n. a.: not available.

Source: De Graaff *et al.* (2009; see also Van Ommeren, 2006) based on analyses with the European Community Household Panel 1994-2001.

Source : Hoj (2011)

Graphique 2. Mobilité résidentielle et coûts de transaction.



Source : Van Ommeren & Van Leuvensteijn (2005)

Dans la littérature économique, la dimension spatiale des marchés du logement et du travail font de la mobilité résidentielle et de la mobilité professionnelle deux compléments naturels. Ainsi, une plus faible mobilité résidentielle aurait des conséquences sur le marché du travail. Une importante contribution à la littérature sur ce sujet est fournie par Oswald (1999). Celui-ci montre l'existence d'un lien fort entre taux d'emploi, taux de propriétaires et importance du parc locatif, pour plusieurs pays européens. Son hypothèse est que la propriété constitue un obstacle à la flexibilité du marché du travail, et conduit dans sa globalité à un taux de chômage plus important. La raison sous-jacente, que nous avons évoquée ci-avant, est que les propriétaires éprouvent plus de difficultés à changer de résidence, à des fins d'emploi, que les locataires, car ils font face à des coûts de mobilité résidentielle plus élevés.

De tels liens doivent cependant être interprétés avec prudence. Dans certaines circonstances, le taux de chômage des propriétaires occupants est bien plus faible que celui des locataires (Schaff & Ben Jelloul (2010) pour le cas de la France, par exemple). Plusieurs éléments expliquent la corrélation précédemment exposée, mais mettent en doute le lien de cause à effet entre propriété et mobilité (Schaff & Ben Jelloul, 2010) :

- Le fait que la mobilité tend à décroître avec l'âge peu importe le statut d'occupation, tandis que l'âge moyen des propriétaires est plus élevé que celui des locataires.
- Le phénomène d'auto-sélection induit par les coûts de transaction implique que les ménages font le choix de la propriété lorsqu'ils anticipent une stabilité professionnelle et familiale.

2.4.2 Taxation sur la consommation immobilière

Un bien immobilier est à la fois un bien d'investissement et d'un bien de consommation (Mirrlees & Adam, 2011). La taxation de la consommation immobilière aborde le bien immobilier sous ce second aspect.

En règle générale, les biens consommés sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. L'immobilier est un bien particulièrement durable dont la consommation « physique » est malaisée à définir. Aussi, lorsqu'il est question de taxation de la consommation immobilière il est fait référence à la taxation de la consommation des services retirés du bien, plutôt que du bien lui-même. Les services dont il est question ici sont les services de logement et leurs prix sont les loyers –réels ou imputés– des biens immobiliers. En pratique, imposer aux contribuables de payer un montant mensuel de TVA sur le montant du loyer est administrativement lourd et pour cette raison la plupart des pays ne taxent pas la consommation des services de logement mais plutôt le prix du bien immobilier lors de sa première mise en vente (Haffner & Winters, 2014).

Ces deux options sont équivalentes à condition que le prix de vente du bien immobilier représente la valeur actualisée des services futurs générés par ce bien. Cependant, la valeur d'un bien immobilier varie fortement au cours de sa longue durée de vie. Supposons que la valeur du bien augmente plusieurs années après sa vente, suite à, par exemple, une amélioration de son environnement physique. Les loyers –réels ou imputés– augmenteront probablement, augmentant par conséquent la valeur des flux de services générés par le bien immobilier. Cette augmentation ne sera pas reflétée dans le montant de la taxe prélevée puisque celle-ci l'a été plusieurs années auparavant, au moment de la vente du bien, et sur base du prix de la transaction.

Aussi l'application de la TVA sur le prix de vente des biens immobiliers sur le marché primaire conduit à une taxation inexacte de la consommation des services immobiliers, soit une sous-taxation lorsque la valeur du bien augmente au cours de son existence, soit une sur-taxation dans le cas inverse (Poddar, 2009).

Dans le contexte wallon, qui a vu la valeur moyenne des biens immobiliers dans les centres-villes du sillon Sambre-et-Meuse baisser et celle des biens dans les zones périphériques favorisées augmenter, une telle imposition tend à surtaxer la consommation immobilière des biens situés dans ces zones urbaines et sous-taxer la consommation des biens situés dans ces zones péri-urbaines.

2.4.3 Taxation sur les revenus immobiliers

De manière générale, les systèmes fiscaux de nombreux pays prévoient une taxation sur les revenus immobiliers. Celle-ci comporte plusieurs volets, le plus évident étant la taxation, sous différentes formes, des loyers perçus d'un immeuble donné en location. Néanmoins, la taxation sur le revenu de l'immobilier vise également la relation économique qui existe entre un ménage et le logement qu'il occupe. Ce volet est plus complexe, et il nécessite d'abord de bien comprendre les notions de *service immobilier* et de *loyer*. La consommation de service immobilier, c'est-à-dire l'usage de biens immobiliers quel qu'en soit le détenteur, peut en effet s'opérer sous deux modes d'occupation : la location et la propriété-occupation. La valeur du service peut s'estimer à travers le loyer, que celui-ci soit payé (dans le cas d'une location) ou fictif (dans le cas d'une propriété-occupation) (Cornuel, 2013).

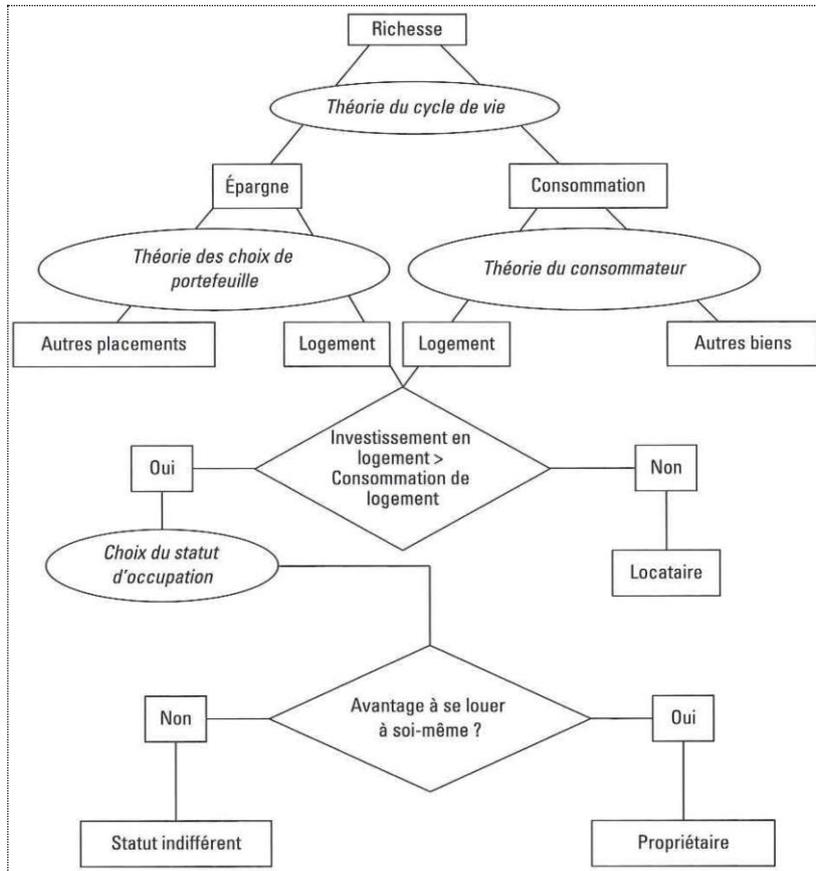
Dans les systèmes fiscaux, la déduction des loyers payés pour jouir d'un logement n'est en général pas autorisée car elle est considérée comme une charge couvrant des besoins personnels. Pour assurer une certaine équité entre les modes d'occupation, les états doivent alors imposer les loyers fictifs que les propriétaires se payent à eux-mêmes. Néanmoins, dans de nombreux pays dit "développés", les autorités publiques font le choix d'avantager la propriété-occupation, notamment à travers l'exonération des loyers fictifs et la déduction des remboursements en capital et/ou en intérêts de crédits hypothécaires.

De telles politiques peuvent être justifiées par de nombreuses raisons, et on mentionnera avant tout :

- Certaines externalités positives de la propriété¹.
- La constitution d'un capital et l'épargne forcée (De Decker & De Wilde, 2010).
- Le soutien au secteur de la construction.
- La compensation de certaines imperfections du marché, comme le rationnement du crédit.
- La stabilité sociale (Vorms, 2009) et le renforcement des familles (Haurin, Parcell & Haurin, 2002).
- Une affirmation idéologique libérale (Schaff, 2011).
- La protection des habitants contre les fluctuations de loyers et les risques liés au bail.
- Etc.

Néanmoins, certaines études nuancent fortement les "bienfaits" de la propriété. Les bénéfices sociaux générés par des mesures d'encouragement à la propriété resteraient faibles au regard du coût engendré pour les autorités publiques (Glaeser & Shapiro, 2002; Engelhardt, Eriksen, Gale & Mills, 2010).

¹ Par exemple, l'attention portée par les propriétaires-occupants à leur logement et le bénéfice pour le quartier, une plus forte implication dans la vie locale, une plus forte propension à participer à des investissements de long terme bénéficiant à la communauté (DiPasquale & Glaeser, 1999).

Graphique 3. Arbre de décision du mode d'occupation pour un ménage

Source : Cornuel (2013)

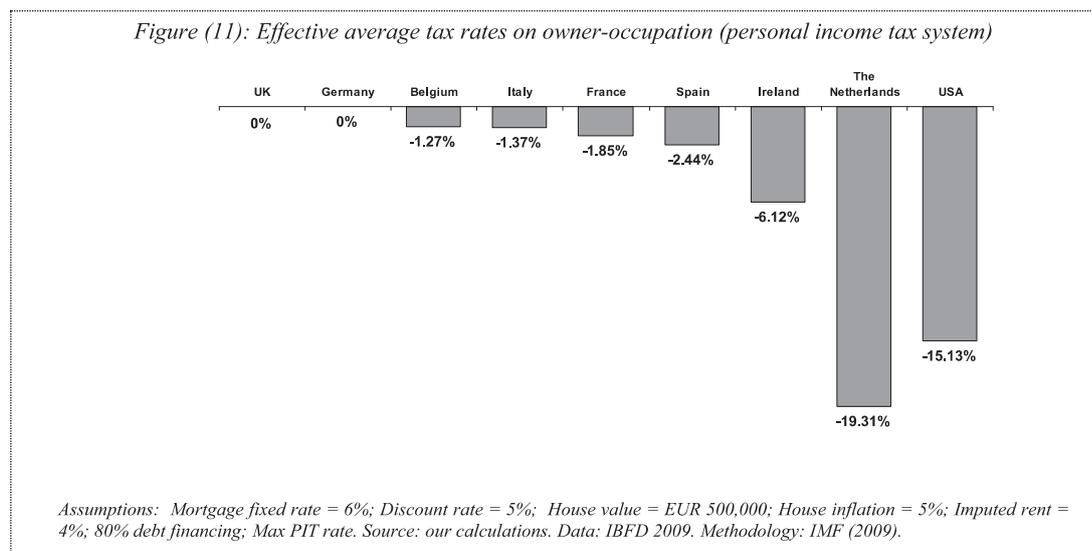
Comme le montre l'arbre de décision développé par Cornuel (2013) et exposé au graphique 3, un ménage dont l'investissement en logement est supérieur à la consommation en logement optera pour la propriété-occupation si elle présente un avantage économique, comme c'est le cas notamment lorsqu'elle est encouragée par les mécanismes fiscaux énoncés ci-avant; sinon il sera indifférent au mode d'occupation. Ce choix n'est d'ailleurs possible, dans la plupart des cas, que parce qu'il existe la possibilité de financer son logement par le biais de l'endettement. Sans cette possibilité, et en l'absence de risque, les deux statuts seraient économiquement parfaitement équivalents.

Sur la base d'un modèle développé initialement par le Fonds Monétaire International (FMI, 2009), le taux moyen effectif de taxation du logement occupé par son propriétaire peut être estimé (Hemmelgarn, Nicodeme & Zangari, 2011). La méthodologie prend en considération l'achat d'une maison à un prix déterminé et sa possession pendant 10 ans. Le taux moyen effectif de taxation est calculé comme le ratio de la valeur actuelle des taxes payées durant la possession du bien et de la valeur actuelle des revenus générés, c'est-à-dire les loyers fictifs et la plus-value. Comme le montre le graphique 4, l'encouragement est particulièrement fort aux Pays-Bas² et aux États-Unis, et relativement faible en Allemagne et au Royaume-Uni³.

² Dans le cas des Pays-Bas, cette observation est valable pour l'époque considérée, soit 2009, mais ne l'est vraisemblablement plus aujourd'hui en raison d'un remaniement des avantages fiscaux.

³ Un taux de 0% est toutefois généralement inférieur au taux de taxation des investissements alternatifs.

Graphique 4. Taux de taxation effectif de la propriété-occupation



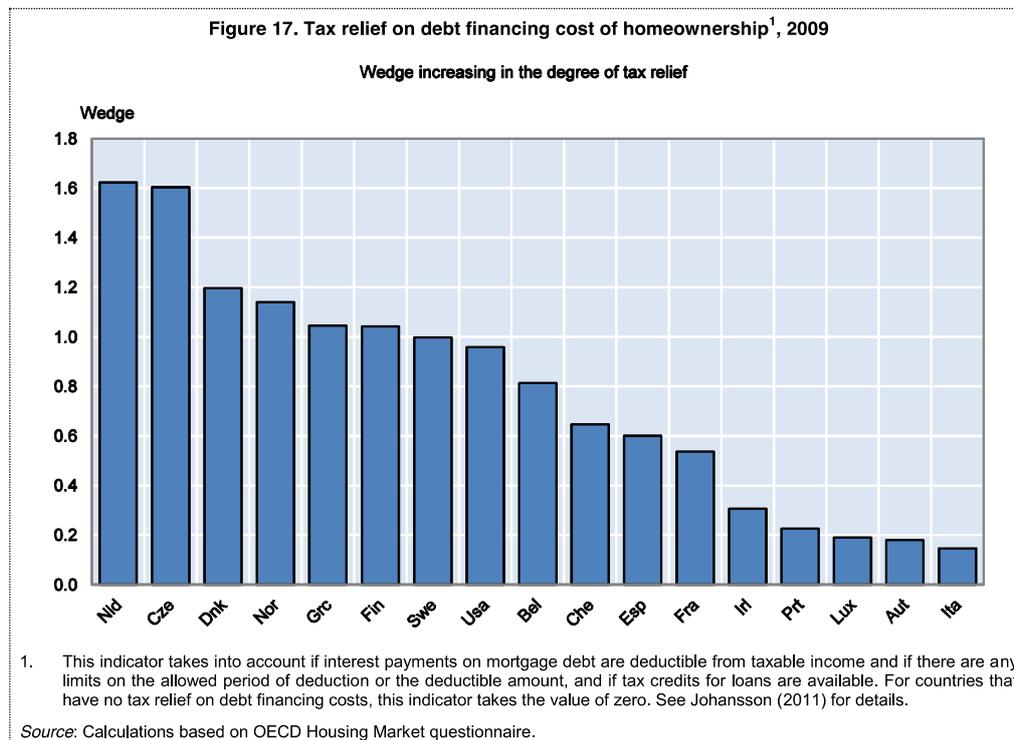
Source : Hemmelgarn, Nicodeme & Zangari (2011)

Si l'exonération des loyers fictifs représente un avantage non-négligeable, la déduction des remboursements en capital et/ou en intérêts de crédits hypothécaires constitue généralement un avantage financièrement bien plus important, et dont les contribuables perçoivent bien mieux l'effet. L'intensité de ces déductions varie d'un pays à l'autre. Une comparaison peut être effectuée sur la base de l'écart entre le taux d'intérêt du marché et le coût de financement du logement après impôt (van den Noord, 2005).

L'indicateur construit à cet effet par Andrews, Caldera Sanchez & Johansson (2011) prend en considération la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire et l'existence de déductions ou réductions d'impôt complémentaires. Leurs résultats pour l'année 2009, exposés au graphique 5, montrent un allègement fiscal fort aux Pays-Bas⁴ et en République Tchèque, et nettement moins en Autriche et en Italie. La Belgique fait office de pivot central.

⁴ Voir la remarque formulée *supra*.

Graphique 5. Allègement fiscal sur l'accession à la propriété avec endettement

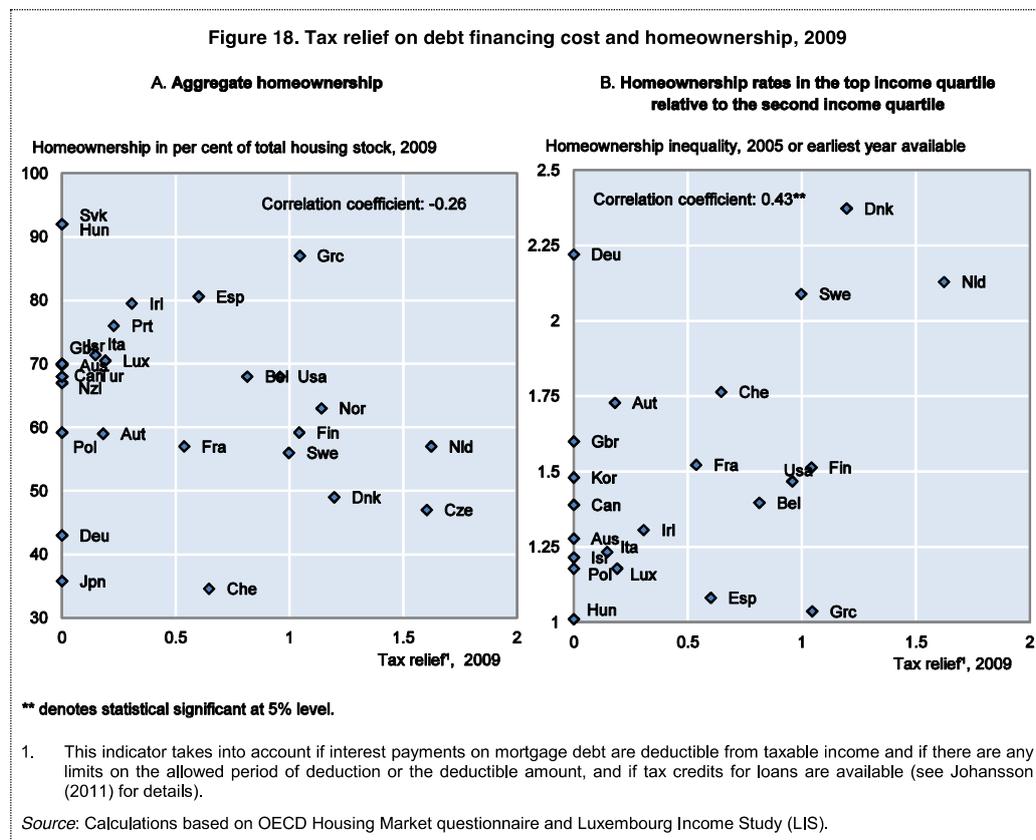


Source : Andrews, Caldera Sanchez & Johansson (2011)

Un certain nombre de critiques sont régulièrement formulées vis-à-vis de tels incitants fiscaux, et en particulier en ce qui concerne la déduction des remboursements en capital et/ou en intérêts de crédits hypothécaires. On leur reproche notamment :

- D'être capitalisés dans les prix de l'immobilier (Capozza, Green & Hendershott, 1996; Bourassa & Yin, 2008, Andrews, Caldera Sanchez & Johansson, 2011).
- De n'avoir aucun effet dans les zones urbaines (Bourassa & Yin, 2006; Hilber & Turner, 2014).
- D'être anti-redistributifs et de favoriser les ménages les plus aisés, et par conséquent de présenter un important effet d'aubaine (Valenduc, 2008, Andrews, Caldera Sanchez & Johansson, 2011); cette situation est d'ailleurs illustrée au graphique 6, partie B.
- De jouer un rôle de catalyseur dans la formation de bulles immobilières (Hemmelgarn, Nicodeme & Zangari, 2011), notamment pour deux raisons :
 - plus l'emprunteur est à risque, plus le taux d'intérêt sera élevé. S'il n'existe pas de limite à la déduction, ou si la limite porte sur le montant du crédit mais pas sur un montant d'intérêt, une telle logique avantage les emprunteurs à risque;
 - en présence de déductions liées aux crédits hypothécaires, une diminution des exigences en matière d'apport initial conduit simultanément à une diminution du coût du logement pour l'emprunteur (induite par une diminution du taux de taxation moyen effectif du logement).
- Ils contribuent, indirectement, à réduire la mobilité résidentielle.

Graphique 6. Corrélations entre l'intensité des avantages fiscaux et le taux de propriétaires.



Source : Andrews, Caldera Sanchez & Johansson (2011)

2.4.4 Taxation sur les plus-values immobilières

Il n'est pas question ici de la taxation des plus-values réalisées suite à une opération d'acquisition et de revente d'un bien dans un délai relativement court. Cette taxe est examinée au point 4.2.3.4 du rapport. La présente section aborde un mécanisme de taxation qui vise à capturer tout ou une partie de la plus-value réalisée par un propriétaire suite à une action des pouvoirs publics.

Dans certaines situations, une intervention publique – typiquement un changement de zonage ou un investissement dans le développement d'une infrastructure – génère une plus-value qui bénéficie à un propriétaire privé. Par exemple, le développement de voies de communications qui rendent la propriété plus aisément accessible, la construction d'une école dans le voisinage de la propriété, etc. Dans la mesure où une propriété se situe dans le rayon d'influence de l'infrastructure développée et tire alors un bénéfice de ce développement via une augmentation de la valeur commerciale du bien foncier ou immobilier, il est envisageable de taxer cette plus-value.

D'abord, une telle taxe permet de financer (souvent partiellement) un projet par des prélèvements ciblés sur les propriétaires qui en bénéficient, ce qui d'une part semble plus juste que de financer ce développement via un impôt général et d'autre part permet de créer un lien entre le montant de la taxe à payer et les bénéfices retirés par les propriétaires. Ensuite, une telle taxe incite les propriétaires de terrains non bâtis à vendre leur bien foncier plutôt que de le conserver et d'attendre le développement de l'infrastructure avec l'objectif de le vendre ensuite en réalisant une plus-value (Slack, 2002).

Le champ d'application de ce type de taxe est large et bien qu'une grande partie des études réalisées sur ce sujet concerne le développement d'infrastructures de transport (Medda, 2012 ; Batt, 2001), certaines envisagent son application à d'autres dépenses publiques, par exemple la reconstruction des plages (Pompe & Rinehart, 1999 ; Parsons & Noailly, 2004).

Le problème se pose toutefois de la méthode d'évaluation des plus-values. En effet, à moins d'appliquer un modèle hédonique (voir point 2.5.5.4) qui inclurait la proximité de l'infrastructure dont on envisage le financement dans les variables explicatives de la valeur d'une propriété, il apparaît délicat de dégager la part de la plus-value qui résulte de l'intervention des pouvoirs publics, d'autant plus que cette plus-value ne pourra être observée qu'après le développement de l'infrastructure. Notons toutefois que ce problème n'en est plus un à partir du moment où la taxe récurrente sur la propriété immobilière se base sur la valeur de la propriété et que celle-ci est régulièrement actualisée. La plus-value résultant de l'action des pouvoirs publics se traduisant alors par une augmentation de la valeur de la propriété, sur laquelle s'applique la taxation récurrente de la propriété immobilière.

2.4.5 Taxation d'aménagement

Les décisions de localisation résidentielle des agents privés impactent les finances des pouvoirs publics. Positivement via les taxes locales dues par le contribuable installé dans la commune. Négativement via les services que la localité rend à ces contribuables mais aussi via les aménagements publics requis lorsque les décisions de localisation des individus impliquent la construction de nouveaux bâtiments. Dans ce cas il est nécessaire d'étendre jusqu'aux nouveaux biens immobiliers les réseaux d'égouttage et de voirie, de distribution d'eau et d'électricité, etc. L'importance de ces coûts dépend évidemment du type d'urbanisation (Halleux, 2001).

Pour financer ces dépenses, les pouvoirs publics locaux ont accès à trois canaux (Nelson & Moody, 2003) :

- Le financement-général : les pouvoirs publics financent les aménagements par les recettes des taxes générales, typiquement les additionnels à la taxe sur la propriété immobilière ou à l'impôt sur les revenus.
- Le financement-utilisateur : dans cette optique, les prélèvements qui servent au financement de l'aménagement se concentrent sur le(s) contribuable(s) qui en bénéficie(nt). Les charges d'urbanisme applicable en Wallonie constituent une mise en œuvre de cette approche.
- Le financement-mixte : Il combine les deux premiers modes de financement voire également d'autres sources, par exemple, des subsides émanant de niveaux de pouvoir supérieurs.

Dans une optique de financement-général, les coûts relatifs aux aménagements nécessités par la construction de la nouvelle habitation ne sont pas supportés par le propriétaire de cette habitation puisqu'ils sont répartis sur l'ensemble des contribuables de la localité. Le propriétaire en question ne prend donc pas en compte le coût des aménagements lorsqu'il pose la décision de développer sa propriété en y bâtissant un immeuble.

A l'inverse, le financement-utilisateur fait supporter (une partie de) ces coûts par les agents qui en sont la source. Cette caractéristique présente plusieurs avantages. D'abord cela génère pour le contribuable un lien entre la taxe payée et les avantages reçus en contrepartie, ce qui n'est pas le cas du financement-général puisque des propriétaires qui ne retirent aucun bénéfice des aménagements sont obligés d'y contribuer. Ensuite, l'internalisation du coût des aménagements dans la décision des propriétaires répond à une défaillance du marché immobilier et engendre de meilleures décisions économiques. Enfin puisqu'il est raisonnable de penser que ces coûts sont d'autant plus élevés que la nouvelle construction se situe à l'écart des habitations déjà existantes, les internaliser dans la décision des propriétaires a un effet positif sur l'aménagement du territoire. En effet, un bâtiment construit plus à l'écart des autres habitations impliquerait le paiement d'un montant de taxe d'aménagement plus élevé, réduisant ainsi l'étalement urbain (Brueckner, 2000).

Plusieurs obstacles peuvent toutefois compliquer la mise en œuvre d'un tel mécanisme de taxation. Par exemple l'iniquité entre les contribuables déjà installés dans la localité et ceux qui envisagent d'y construire une habitation, les premiers n'ayant pas été soumis à la taxe d'aménagement mais profitant néanmoins des mêmes avantages. Ou encore, la question du (des) critère(s) de répartition des coûts (et donc du montant de la taxe) dans l'hypothèse de la construction simultanée de plusieurs habitations qui partagent certains aménagements.

2.5 FOCUS SUR LA TAXATION RECURRENTE SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE

2.5.1 Renvois et introduction

Le précompte immobilier ainsi que la base qui sert de calcul à son montant, le revenu cadastral, sont abordés à plusieurs reprises dans le rapport. Particulièrement, l'effet du revenu cadastral sur l'étalement urbain est discuté à la section 3.2.1.1, ses implications en termes d'iniquités sont reprises au point 3.2.1.4. Les caractéristiques légales du revenu cadastral en tant que base de calcul pour la taxation récurrente de la propriété sont abordées aux points 4.2.3.1 et 4.2.3.3. Son intervention dans l'évaluation des revenus immobiliers taxés à l'impôt des personnes physiques est abordée dans la section 4.2.3.2.

Les sections 4.4 et 4.5 sont entièrement consacrées au revenu cadastral et au précompte immobilier respectivement. Il y est principalement question de leur distribution spatiale.

Aussi, après un bref résumé de ce que sont le précompte immobilier et le revenu cadastral, qui constituent tous deux la taxation récurrente sur la propriété immobilière actuelle, cette section du rapport s'attache à la présentation de la taxation récurrente sur la propriété immobilière dans sa forme idéale, et aux avantages de celle-ci.

2.5.2 Le précompte immobilier

Le précompte immobilier est un impôt régional annuel sur la propriété immobilière. Néanmoins, c'est un outil important de financement des provinces et communes. En effet, celles-ci prélèvent des centimes additionnels à l'impôt régional et ces prélèvements assurent une part importante de leur financement.

En 2012, les centimes additionnels au précompte immobilier prélevés par les provinces et communes wallonnes leur ont rapporté respectivement 505 et 908 millions d'euros. Cela représente plus de la moitié de l'ensemble des recettes des provinces et presque un cinquième de celles des communes. Seulement 2 % du montant total du précompte immobilier revient à la Région wallonne, contre 37 % pour les provinces et 61 % pour les communes. Le montant moyen versé par les habitants de la région wallonne aux provinces et communes via le précompte immobilier est respectivement de 143 et 255 €.

Les chiffres repris dans le Tableau 3 ne sont pas tous relatifs à une seule et même année, celle-ci est donc précisée entre parenthèse.

Tableau 3. Précompte immobilier et financement des Provinces et Communes wallonnes

	Recette des additionnels Pr.I. en millions d'€	Recette des additionnels Pr.I. par habitant	En % des recettes fiscales	En % des recettes totales	Nombre moyen d' additionnels	Part du Pr.I. qui va au Prov. et Comm.
Provinces wallonnes	505 (12)	143 (12)	96,3 % (12)	53,8 % (12)	1.588 (12)	37 % (10)
Communes wallonnes	908 (14)	255 (14)	38,5 % (14)	18,9 % (14)	2.539 (14)	61 % (10)

Sources : Belfius : les finances des communes wallonnes 2014 ; Belfius : finances locales – communes et provinces 2012 ; <http://www.uvcw.be/articles/3,13,2,0,3799.htm> – Traitements Lepur - ULg

Le précompte immobilier est dû par le propriétaire (ou possesseur, emphytéote, superficiaire, usufruitier) du bien taxable.

Des exonérations et réductions du précompte immobilier existent.

- Exonérations : hôpitaux, exercice d'un culte, accueil enfants <3ans, ...
- Réductions : habitation modeste, personnes (handicapées) à charge, ...

Le montant du précompte est calculé sur base du revenu cadastral indexé, dont nous exposons au titre suivant certaines caractéristiques ainsi que les problèmes qu'elles engendrent.

2.5.3 Le revenu cadastral

a) Définition

Le revenu cadastral est supposé représenter le revenu moyen normal net annuel d'une propriété⁵. C'est-à-dire le revenu qui serait obtenu par le propriétaire d'un bien immobilier s'il louait celui-ci, à l'époque de référence.

En principe, une péréquation cadastrale (une réévaluation des revenus cadastraux) devait être réalisée tous les dix ans⁶ afin que le revenu cadastral soit adapté aux évolutions du marché immobilier. En pratique, le revenu cadastral de l'ensemble des biens immobiliers belges a été évalué pour la dernière fois en 1980 sur base des valeurs de 1975. C'est l'époque de référence actuelle. Depuis 1992, les revenus cadastraux sont indexés sur base de l'indice des prix à la consommation⁷. Pour l'année 2015, le coefficient d'indexation est égal à 1,7057.

Quant à la perspective de révision générale nous remarquons qu'une péréquation générale implique de réévaluer le revenu cadastral de l'ensemble des propriétés belges sur base de l'évolution des valeurs locatives réelles. C'est une opération qui ne peut concerner uniquement les propriétés wallonnes et doit être initiée par le gouvernement fédéral.

L'article 494 du CIR précise qu'en dehors des péréquations générales, l'administration du cadastre procède à l'évaluation des biens nouvellement bâtis ainsi que la réévaluation des biens agrandis, reconstruits ou notablement modifiés.

⁵ CIR, art.471 §2

⁶ CIR, art.487

⁷ L 28.12.1990, art.32 §9 al.1er

Le revenu cadastral est fixé par parcelle cadastrale par l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale⁸ (« l'administration du cadastre »), une administration fédérale, sur base de plusieurs critères (Gabele et Lame, 2011) :

- Des caractéristiques propres au bien évalué :
 - le type de construction
 - La situation
 - L'âge de la construction
 - Les éléments de confort
 - La qualité des matériaux
 - D'autres éléments laissés à l'appréciation de l'expert
- La valeur locative des parcelles de référence⁹ retenues pour le type de bien considéré

Si les parcelles de référence font défaut, le revenu cadastral est obtenu en appliquant un taux de 5.3% à la valeur vénale normale de la parcelle à l'époque de référence¹⁰.

Il sert aussi de base pour le calcul de certains revenus immobiliers taxés à l'impôt des personnes physiques.

b) Problèmes

Le coût d'une péréquation cadastrale apparaît très élevé, certains l'estiment, « à la grosse louche », à 100 M d'euros (UVCW, 2010). A ce coût financier s'ajoute le « coût politique » d'une telle mesure. En effet, une péréquation engendrerait des variations importantes du revenu cadastral en termes absolu mais aussi en termes relatifs et si certains devaient bénéficier de cette mesure il est probable qu'ils resteront silencieux, ce qui ne sera certainement pas le cas des propriétaires qui seront davantage pénalisés par la mesure. Il est dès lors compréhensible qu'une telle péréquation se fasse attendre. Cependant, cette absence de péréquation est à l'origine de plusieurs problèmes dont l'amplitude grandit avec le temps. Aussi, partant du constat qu'il est nécessaire voire inévitable d'opérer un changement, il peut être affirmé que le plus tôt nous agirons sera le mieux.

Les problèmes dont la source est en lien avec le revenu cadastral sont listés ci-après :

Dus à l'absence de péréquation :

- Le revenu cadastral ne reflète plus du tout le marché locatif en Belgique, et ce malgré son indexation sur l'Indice des Prix à la Consommation (IPC). Les prix de l'immobilier ont en effet (du moins depuis 1990) crû plus rapidement que cet indice.
- Des inégalités se sont développées entre les zones qui sont plus défavorisées qu'auparavant et celles qui le sont moins (voir point 3.2.1.4).
- Les éléments modernes de confort ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation des propriétés. Par conséquent, deux propriétés qui se différencient uniquement par leur niveau d'équipement moderne sont susceptibles de payer le même montant de taxe (Xhignesse, 2013).

⁸ CIR, art.472 §1

⁹ CIR, art.477

¹⁰ CIR, art.478

- Il a déjà été abordé dans la partie « approche comparée » du rapport (voir point 3.2.1.1) que le précompte immobilier, via sa base, a un effet sur l'aménagement du territoire puisqu'il est souvent plus élevé dans les centres villes qui étaient anciennement davantage prisés et bien valorisés en 1975 alors que les zones péri-urbaines sont souvent caractérisées par des revenus cadastraux relativement faibles. Cette différence n'est pas négligeable puisque rappelons qu'être propriétaire d'une habitation dite « modeste » (revenu cadastral < 745€) donne droit à des réductions du Précompte immobilier dû et des droits d'enregistrement.
- L'absence d'un maintien à jour « actif » de la base de données de l'administration du cadastre conduit à son obsolescence qui induit un manque à gagner pour les pouvoirs publics.

Dus à d'autres éléments :

- L'administration générale de la documentation patrimoniale, qui établit le montant du revenu cadastral, est une administration fédérale. Si la région wallonne souhaite être autonome en matière de taxation récurrente sur la propriété immobilière, elle doit reprendre le service du cadastre à son compte. « Le service de l'impôt comprend le processus de l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, ainsi que le contentieux y afférent (tant administratif que judiciaire), la perception et le recouvrement de l'impôt (en ce compris les frais et intérêts) »¹¹.
- La Belgique a été condamnée par les tribunaux européens¹² car le propriétaire belge d'un bien situé en Belgique est taxé (via l'impôt sur le revenu) sur base du loyer fictif (revenu cadastral) alors que le propriétaire belge d'un bien à l'étranger est taxé sur base d'un loyer réel perçu. Hors les deux diffèrent très fortement. Il faudrait harmoniser ces deux mesures. Soit renoncer au revenu cadastral, soit le calculer pour les biens détenus par des belges à l'étranger.

2.5.4 La taxation récurrente sur la propriété immobilière : théorie

2.5.4.1 Considérations économiques

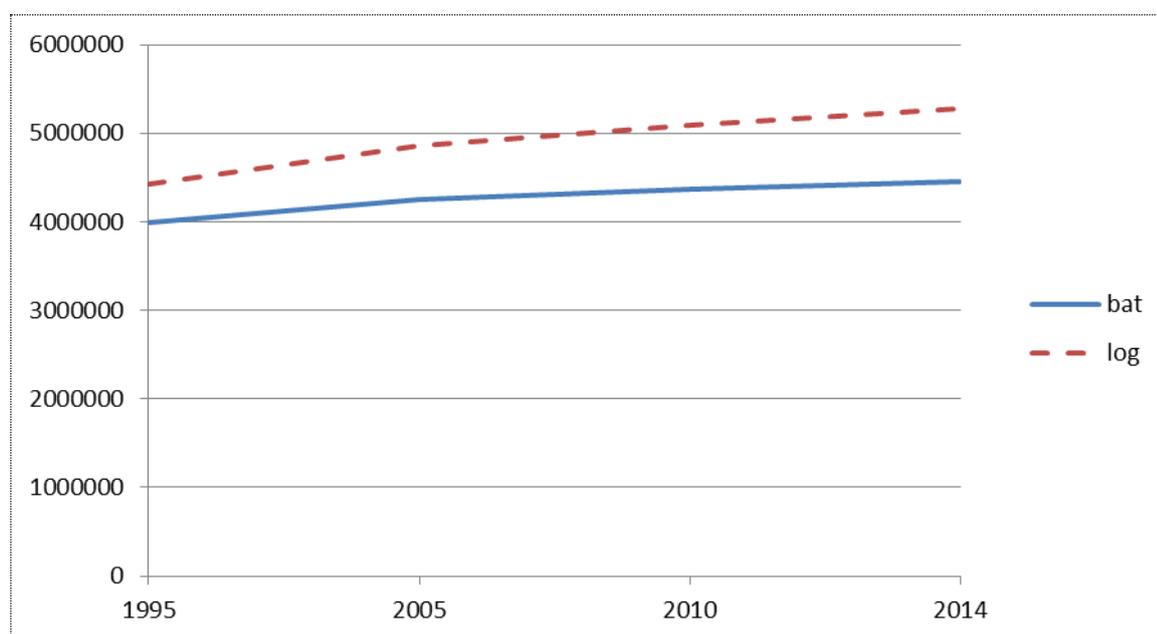
La propriété immobilière est soumise à l'impôt depuis des millénaires et les raisonnements justificatifs de sa taxation sont multiples et ont évolué au cours du temps. Au départ, la terre était la principale source de revenu et était taxée sous cette optique. De nos jours, les raisons pour lesquelles la propriété immobilière est soumise à l'impôt sont multiples. Une première approche est de considérer la propriété immobilière comme un stock de capital et utiliser la taxe immobilière telle une taxe sur la fortune. Le montant de la taxe dépend alors de la capacité de contribution du propriétaire, supposée être représentée par le stock de biens immobiliers du contribuable. Une autre approche est de considérer la propriété comme une source de revenus. La taxe porterait alors sur la valeur des flux de revenus qu'elle procure à son propriétaire, c'est-à-dire les revenus locatifs - réels ou imputés - transformant la taxe immobilière en une sorte de taxe sur le revenu. Une autre approche encore est de considérer la taxe sur la propriété immobilière comme un paiement en échange des dépenses et des services rendus par les pouvoirs locaux. Enfin, la taxation récurrente sur la propriété immobilière peut être considérée comme une taxe sur la consommation de bien immobilier ou plutôt sur la consommation des services qu'un bien immobilier procure.

¹¹ *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/7, p. 160

¹² Arrêts n° C-489/13 de Cour de justice européenne, 11 septembre 2014

Alors que le raisonnement justificatif de la taxe sur la propriété immobilière peut varier, les avantages d'une telle taxe sont restés similaires de sa première implémentation à nos jours. Le premier de ces avantages est le caractère immobile du bien taxé. Cette caractéristique implique des avantages dans le chef du collecteur de la taxe. D'abord le fait que le bien taxé ne puisse être transféré vers une autre juridiction est un argument dont l'importance croît avec l'intensification de l'intégration internationale et donc de la compétition internationale et de la mobilité des actifs (European Commission, 2012; Youngman & Malme, 2004). Ensuite, le bien taxé ne peut être dissimulé, ce qui en facilite l'évaluation. Cet avantage est toutefois « théorique » puisque, nous le verrons au point 2.5.6, l'évaluation de la valeur des propriétés immobilières rencontre plusieurs obstacles. Enfin, c'est un bien durable : les terrains ne disparaissent pas et, bien que certains bâtiments soient détruits, le stock de bâtiment croît chaque année.

Graphique 7. Evolution du nombre de biens immobiliers résidentiels et du nombre de logements en Belgique au cours du temps



Source : SPF Economie, construction et industrie : le parc de bâtiments

A côté de ces avantages physiques qui font du bien immobilier une source fiable de revenus pour les pouvoirs publics, la taxe sur la propriété immobilière possède des avantages qui impactent l'économie de façon plus générale. En effet, il existe un lien entre la façon dont les taxes sont conçues et combinées d'une part et la croissance économique d'autre part. En d'autres mots, il est possible de favoriser la croissance économique en modifiant l'importance de certaines taxes dans le système fiscal, le montant total de taxe prélevé restant égal. En utilisant des données relatives aux pays de l'OCDE¹³, Arnold (2008) a tiré plusieurs conclusions concernant le lien entre les taxes sur la propriété immobilière et la croissance économique de long terme. Plusieurs sont d'un intérêt particulier au regard du sujet de cette étude :

(1) Une plus grande utilisation de taxes sur le revenu est associée à un effet plus négatif sur le PIB¹⁴ par habitant que dans le cas d'un système fiscal qui fait un relativement plus grand usage de taxes sur la consommation ou de taxes immobilières.

¹³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques

¹⁴ Produit Intérieur Brut

(2) Parmi les taxes sur la propriété et la consommation, les taxes sur la propriété immobilière sont associées à un impact plus favorable sur la croissance du PIB/habitant.

Parmi les taxes sur la propriété, il est possible d'opérer une distinction supplémentaire entre les taxes qui frappent ponctuellement le contribuable et celles qui s'appliquent de façon récurrente. Les premières – on pense en particulier aux droits d'enregistrement – ont un impact négatif plus important sur la croissance de l'économie que les secondes. En effet, les deux types de taxes découragent l'acquisition d'un actif immobilier, mais seules les taxes sur les transactions immobilières ont pour effet de décourager des transactions qui pourraient permettre une meilleure allocation de ces actifs (Johansson, Heady, & al., 2008; European Commission, 2012). Plus concrètement, les droits d'enregistrement sont un frein au changement d'habitation et donc au changement de lieu de résidence, ce qui se traduit par une moins grande mobilité des individus, notamment sur le marché du travail. Les contribuables sont alors moins enclins à accepter un emploi qui pourrait leur convenir car cela impliquerait un changement d'habitation et donc le paiement de droits d'enregistrement. De plus, les revenus fiscaux générés par les droits d'enregistrement sont plus volatiles puisqu'ils dépendent du nombre ainsi que du prix des transactions immobilières. Néanmoins, les taxes sur les transactions immobilières ont l'avantage d'amoindrir le risque de bulle immobilière sur les marchés financiers (Johansson, Heady, & al., 2008).

En accord avec ces résultats, en 2012, la Commission Européenne (European commission, 2012) faisait remarquer à la Belgique qu'il lui était possible d'améliorer le fonctionnement de son marché du logement en opérant un transfert graduel des taxes sur les transactions immobilières vers les taxes récurrentes sur la propriété immobilière. Une réforme plus ambitieuse pourrait opérer un transfert de la taxation sur les revenus –particulièrement élevée en Belgique– vers la taxation récurrente de la propriété immobilière. Etant donné que la taxation des revenus est plus progressive que la taxation des biens immobiliers, un tel « tax shift » verrait baisser le caractère redistributif du système fiscal dans son ensemble¹⁵. En parallèle à cette réduction le système fiscal belge verrait une augmentation de son efficacité économique.

Réformer la taxation récurrente sur la propriété immobilière en Wallonie, dont les problèmes ont été évoqués au point 1.3.2 de la présente section, semble nécessaire afin d'en faire une taxe plus saine et efficace, éventuellement prête à supporter une plus grande part de la charge fiscale totale. Une telle réforme implique de revoir la base de taxation du précompte immobilier. Un des multiples objectifs de cette étude est d'inclure dans cette réforme des considérations territoriales.

2.5.4.2 Considérations Territoriales

L'étalement urbain peut être défini comme une extension des zones urbaines plus rapide que la croissance de la population, ou, de façon semblable, par l'augmentation de l'indicateur du nombre de mètres carrés de surface résidentielle par habitant (IWEPS, 2010). Cette évolution se manifeste typiquement par une tendance pour les ménages de quitter les centres villes et à s'installer en zones péri-urbaine ou rurale. La tendance à l'étalement des zones urbaines résulte de la combinaison de plusieurs effets dont les causes sont variées (Halleux, 2001). Nous n'avons pas la prétention de présenter ici une liste exhaustive des causes de l'étalement urbain, mais plutôt d'en présenter différentes facettes afin de rendre compte de la variété de ces causes.

Premièrement, le prix du foncier en centre-ville et dans les communes urbaines peut être plus important que le prix du foncier dans les zones moins centrales.

¹⁵ Notons toutefois que, sans négliger le rôle redistributif de l'impôt, toutes les taxes ne sont pas vouées à être redistributives. La redistribution ne fait d'ailleurs pas partie des rôles économiques de la taxation récurrente sur la propriété immobilière relevés au point 2.3 du présent rapport.

Deuxièmement, le développement de l'automobile comme moyen de transport. Tant la démocratisation de l'accès à la voiture personnelle ou « professionnelle » que le développement des infrastructures destinées à accueillir les voitures permettent à un nombre croissant de personnes d'effectuer leurs trajets quotidiens en utilisant leur véhicule personnel. Le rayon de ces déplacements s'en trouve augmenté. Cette facilité d'accès à un mode de déplacement personnel permet une localisation résidentielle au sein de zones distantes du lieu de travail ou des lieux de loisirs.

Troisièmement, la taxation récurrente de l'immobilier qui, d'une part, peut encourager plus ou moins la consommation d'espace (voir point 2.5.4.3). Et qui, d'autre part, en Wallonie (et plus généralement en Belgique) repose sur une base biaisée en faveur des zones péri-urbaines et rurales (Voir point 4.4).

Quatrièmement, les préférences des consommateurs. L'attraction du citoyen pour les biens immobiliers de type « maison 4 façade » gourmands en espace résidentiel trouve probablement sa source historique dans les incitants qui ont été mis en place par les pouvoirs publics en faveur de l'acquisition d'un bien immobilier.

Cinquièmement, la dégradation de l'environnement urbain. Pour expliquer ce phénomène il convient de considérer un ensemble de forces en relation qui forment ce qu'on pourrait appeler un cercle vicieux. La part relativement importante de ménages socio-économiquement défavorisés dans la population totale des villes par rapport à certaines zones moins centrales est un élément favorisant le départ de populations plus aisées vers ces localités. Les communes accueillant des populations plus aisées ont la possibilité de se financer via des taux d'additionnels à l'impôt des personnes physique et au précompte immobilier plus faible, puisqu'ils s'y appliquent sur une base plus importante. Alternativement, si l'on fait l'hypothèse que ces communes appliquent des taux d'additionnels identiques à ceux des centres-villes, elles seraient en mesure de prélever un revenu fiscal par habitant plus important et pourraient alors investir plus dans le développement de la localité. Dans les deux cas, l'effet résultant est une attractivité accrue de ces communes.

Le contribuable, lorsqu'il pose son choix de localisation résidentielle, compare les coûts et les bénéfices qu'il retire de cette localisation. Il omet de prendre en considération dans son calcul les coûts et bénéfices qu'il génère pour le reste de la société (Halleux, 2001). Or, ces coûts sont élevés et touchent plusieurs dimensions : sociale, économique et environnementale. Habituellement, habiter plus loin du centre-ville implique de plus longs trajets domicile-travail et domicile-loisir. Souvent réalisés en voiture, ces déplacements sont une source importante de consommation d'énergie (Marique, Dujardin, 2013), de pollution et de consommation de temps due aux embouteillages. Un habitat plus dispersé est aussi une source de coûts pour la majorité des industries de réseau¹⁶ dont certaines fonctionnent en partie sur fonds publics. En effet, le service de ramassage des poubelles, l'entretien des voiries, la distribution de courrier, d'eau, et d'électricité, sont des activités économiques moins efficaces dans les zones à l'habitat géographiquement dispersé. C'est particulièrement le cas pour le secteur des transports publics dont la compétitivité est fortement liée à la densité de population (Camagni, Gibelli, & Rigamonti, 2002). La relation entre étalement urbain et santé a aussi été étudiée. Si certaines études concluent à un impact négatif de l'étalement urbain sur le niveau d'activité physique, d'obésité et de morbidité (Ewing & Schmid, 2003), l'ensemble de la littérature n'est pas unanime et quoiqu'il en soit, les effets sont faibles en magnitude. L'étalement urbain est aussi supposé avoir un impact négatif sur les interactions sociales, qui sont supposées désirées par les individus (Putnam, Bowling alone, 2007). Cependant, une étude de Brueckner et Largey (2007) fait ressortir l'effet inverse. Enfin, l'étalement urbain a un effet négatif sur l'environnement puisqu'il se caractérise par une consommation accrue de terrains, paysages et habitats naturels (IWEPS, 2010).

2.5.4.3 Taxation récurrente de la propriété immobilière et étalement urbain

Brueckner & Kim (2003) et Song & Zenou (2006) ont étudié la façon dont la taxation de la propriété immobilière influence l'étalement urbain. La taxe sur la propriété dans sa forme la plus courante, c'est à dire qui porte sur la valeur du terrain et du/des bâtiment(s), est supposée inciter les propriétaires à réduire le développement des bâtiments afin de réduire le montant annuel de taxe à payer. Une augmentation du taux de la taxe résulte alors en de plus petits bâtiments, à taille de terrain égale. Si la zone géographique considérée doit accueillir un nombre égal de ménages, plus de bâtiments doivent être construits, ce qui requiert plus de terrains, réduisant la densité de population et nourrissant ainsi l'étalement urbain. Mais à cet effet les deux études en ajoutent un second : suite à l'augmentation de la taxe, le prix des logements augmente. Les ménages sont alors susceptibles de réduire la taille désirée de leur logement. Ces deux effets vont en sens inverse et étudier l'impact d'une variation de la taxation récurrente de la propriété immobilière sur l'étalement urbain revient à analyser quel effet des deux prévaut.

2.5.5 Taxe idéale

Au vu de la littérature sur le sujet, une taxe idéale sur la propriété immobilière aurait les caractéristiques suivantes.

¹⁶ Définition d'une industrie de réseau, par le Bureau Fédéral du Plan : un secteur économique dont l'activité consiste en le transport de personnes, de biens ou d'informations via un réseau physique (poste, communications, électricité, gaz, eau, etc.)

2.5.5.1 L'objet de la taxe

Taxer la propriété immobilière implique typiquement de taxer le terrain et ses améliorations¹⁷, soit ensemble, soit séparément. Dans certains cas, une seule de ces deux parties de la propriété est taxée (Plimmer & McCluskey, 2010). La taxe idéale porterait sur la valeur de la localisation du terrain uniquement. Cette valeur est constituée d'une somme d'éléments :

- Les améliorations privées et les investissements à proximité
 - Ex : un centre commercial, une route privée, etc.
- Les externalités environnementales
 - Ex : la qualité de l'air, le taux de radiations, etc.
- Les interventions locales
 - Ex : l'attractivité de la commune
- Les interventions publiques d'infrastructures urbaines
 - Ex : les infrastructures de transport, la distribution d'électricité, les canalisations d'évacuation, etc.
- Les interventions publiques de régulation
 - Ex : le zonage

La liste des éléments constitutifs de la valeur de localisation d'une propriété pourrait être différente tant les éléments à inclure ou exclure de la liste sont nombreux. Nous avons toutefois choisi d'utiliser la définition donnée par dans un article qui vise notamment à clairement définir différents termes fréquemment utilisés dans la discussion sur la taxation de la valeur de localisation des terrains (Milan, 2015). L'application de la taxe immobilière sur une valeur déterminée par ces éléments aurait des avantages économiques et urbanistiques.

Economiquement, une taxe idéale aurait pour seul effet de transférer de l'argent du contribuable vers les pouvoirs publics. Cependant, la plupart des taxes ont des effets secondaires car elles causent un changement du prix du bien taxé, ce qui modifie les choix des agents économiques. La particularité d'une taxe immobilière sur la valeur de localisation du terrain est que l'offre globale de terrain est fixe. Une taxe levée sur les terrains serait alors supportée par les propriétaires de ces terrains. Le raisonnement justificatif de cette affirmation est que « la valeur des terrains est déterminée par la demande pour une quantité de terrains disponibles fixe. Les forces de marché fixent le prix des terrains égal à ce qu'il vaut aux yeux des acheteurs et cette disposition à payer ne changera pas, qu'une taxe soit imposée ou non (Dye & England, 2010).

¹⁷ Les améliorations sont ici considérées comme toute modification apportée au terrain afin de le rendre plus convenable à l'usage envisagé. En ce compris les bâtiments construits.

Si une telle taxe n'impacte pas les prix, elle est parfois considérée avoir un impact sur l'agenda de développement (par exemple, la construction d'un bâtiment) du terrain. En effet, détenir une parcelle de terrain est alors synonyme de taxe à payer, peu importe que celui soit ou non développé. On pourrait alors être tenté de conclure que la taxe décourage les comportements spéculatifs et qu'elle est donc un incitant à un développement précoce des terrains. Ce raisonnement est toutefois mis à mal par la théorie économique qui démontre que, à la condition que le terrain soit taxé sur base de sa valeur dans le cadre d'une utilisation optimale de celui-ci (« highest and best use value »), c'est-à-dire une valeur indépendante de l'utilisation réelle qui est faite du terrain, la taxe est neutre par rapport à l'agenda de son développement du terrain (Dye & England, 2010). En effet, si la taxe est basée sur une valeur qui ne dépend pas de l'utilisation faite du terrain, elle génèrera le même montant de taxe, peu importe qu'il soit construit ou non. Par exemple, un propriétaire qui avait auparavant le choix entre deux projets pour son terrain (1-construire, 2-ne pas construire) et avait opté pour l'un des deux, ferait aujourd'hui le même choix puisque la taxe augmente le coût des deux projets d'un même montant.

Le caractère neutre de la taxation du terrain ne signifie pas qu'il serait inutile de remplacer la taxe actuelle sur la propriété par une taxe sur le terrain uniquement (Slack, 2002). Un tel changement bénéficierait au marché du logement puisqu'une taxe génératrice de distorsions serait alors remplacée par une taxe qui ne l'est pas. Il y a déjà trois décennies, Bruekner (1986) énonçait qu'un passage d'une taxe classique sur la propriété à une taxe sur le terrain uniquement aurait pour conséquence de faire augmenter le ratio moyen [valeur du capital de la propriété / valeur du terrain]. Pour ce qui concerne l'impact d'une telle modification sur les propriétaires, Bowman & Bell (2004) ont montré que les propriétaires de propriétés avec un faible ratio [valeur du terrain / valeur du building] tendent à bénéficier d'une telle réforme alors que les propriétaires de propriétés au ratio [valeur de terrain / valeur du building] élevé ont tendance à être désavantagés par le changement.

2.5.5.2 Le sujet redevable de la taxe

Le raisonnement qui sous-tend cette affirmation est mis en évidence en répondant à la question suivante : quelles conséquences aurait une augmentation de la valeur de localisation de d'une propriété pour les différents statuts d'occupation ?

- Les locataires : ils sont potentiellement amenés à payer des loyers plus élevés.
- Les propriétaires-non-résidents : ils voient potentiellement leurs revenus locatifs augmenter sans effectuer d'investissements nouveaux.
- Les propriétaires-résidents : Ils peuvent vendre leur propriété et profiter de la plus-value ou continuer à y habiter et payer le même montant de remboursement de crédit hypothécaire.

La plus-value étant captée par les propriétaires, il paraît logique de taxer les propriétaires de biens immobiliers (Blanca Fernandez, article à paraître).

2.5.5.3 L'unité d'évaluation de la taxe

Classiquement, deux grandes catégories d'unités d'évaluation sont utilisées : une valeur ou une surface.

La valeur est généralement utilisée par les pays développés, qui présentent souvent un marché immobilier très actif qui permet d'obtenir un nombre important d'informations quant aux transactions immobilières et permet d'évaluer les biens aisément. La valeur utilisée peut être un prix, une estimation de la valeur totale du bien, une estimation de sa valeur locative ou encore, pour la valorisation des bâtiments, une estimation des coûts de construction du bien immobilier. Hormis la dernière option, les unités d'évaluation citées présentent l'avantage de prendre en considération des caractéristiques qui ne sont pas intrinsèques au bien en question mais sont liées à son environnement. Ainsi, le quartier dans lequel se situe la propriété, les services disponibles à proximité, etc. influencent la valeur de la propriété. La prise en compte de ces caractéristiques est en accord avec la définition des éléments constitutifs de la valeur d'un terrain donnée au point 3.4.1. Les valeurs de capital ou de revenu locatif sont les plus désirables puisque ce sont celles qui rendent le mieux compte de la capacité contributive des propriétaires.

2.5.5.4 La méthode d'évaluation de la taxe

Un nombre important de pays qui taxent les propriétés sur base de leur valeur utilisent une évaluation de masse (Computer Assisted Mass Appraisal – CAMA).

Dans ce cas, afin d'estimer la valeur des propriétés, les pouvoirs publics utilisent un modèle (une équation) qui met en relation deux catégories de données : d'une part la valeur estimée d'un bien ou son prix de vente et d'autre part des caractéristiques relatives à l'offre et la demande pour le bien immeuble en question, typiquement certaines caractéristiques de la propriété. Les données nécessaires à la mise en place d'un tel système sont nombreuses et appartiennent à l'une ou l'autre de ces catégories. En Belgique, les données relatives au prix de vente des biens sont difficilement accessibles, bien que déjà utilisées pour établir le montant des droits d'enregistrements dus. Les données relatives à l'offre et la demande de biens immobiliers sont un problème également compliqué à résoudre. Il est tout d'abord nécessaire de déterminer les variables que l'on souhaite mettre en relation avec la valeur du bien. Ensuite, une transmission efficace des données entre administrations ou entre secteur privé et public doit permettre de rassembler ces données.

En pratique, on utilise des outils statistiques pour identifier l'effet individuel de chacune des variables sur la valeur du bien, grâce à l'analyse de ces effets sur un échantillon (représentatif du parc immobilier belge) de biens ayant fait l'objet d'une transaction récente. Les relations entre les variables et la valeur du bien mises en évidence par l'analyse de l'échantillon peuvent alors ensuite être appliquées à des biens qui n'ont pas fait l'objet d'une transaction récente mais dont on connaît les caractéristiques utilisées en tant que variables dans l'équation. Par exemple, on pourrait mettre en relation le prix de vente et les facteurs suivants : la surface utile du bien, le nombre de pièces, la présence ou non d'un garage, le caractère plus ou moins mitoyen de la construction, l'appartenance à une certaine zone géographique, etc. Pour que les prédictions du modèle soient précises, il est nécessaire d'appliquer celui-ci à des sous-groupes de propriétés relativement homogènes. Souvent des sous-groupes basés sur un découpage géographique ainsi que sur l'utilisation qui est faite du bien (résidentiel, commercial et industriel ou agricole). Cet exercice est comme bien souvent soumis à un dilemme qui veut que l'on sacrifie la précision de l'évaluation à la facilité d'administration ou inversement.

Les points 2.5.5.5 et 2.5.5.6 présentent une plus longue discussion sur les modèles hédoniques et leur pertinence dans le cadre wallon.

2.5.5.5 Utilités des modèles hédoniques dans le cadre de la révision de la fiscalité immobilière

Les modèles hédoniques, lorsqu'ils sont correctement développés, peuvent servir à diverses utilisations. Par exemple, il est possible d'établir le montant des compensations financières accordées aux personnes victimes de nouvelles nuisances ou encore de mettre en place un mécanisme de captation des plus-values. Dans la même logique, la taxation immobilière peut tirer un large avantage de l'utilisation de modèles hédoniques. Certains pays ont par ailleurs déjà adopté cette technique pour mettre en place leur mécanisme de taxation. Citons notamment le Danemark où des modèles statistiques mis à jour régulièrement permettent de connaître les valeurs taxables des biens immobiliers et d'ajuster le montant des taxes en fonction des évolutions observées au cours du temps. Ce système, somme toute assez peu coûteux, n'existe, entre autres, que grâce à la bonne gestion des données recensées sur les transactions immobilières (Halleux, 2009).

En France, quelques réflexions ont été récemment menées concernant la révision des mécanismes de taxation des valeurs foncières et immobilières. La méthode hédonique et ses perspectives sont mises en avant (Trannoy, 2011).

2.5.5.6 Atouts et limites de l'application de l'approche hédonique en Belgique

La littérature semble montrer que mettre en place une modélisation régulière des valeurs vénales des biens immobiliers n'est pas irréalisable en termes de coûts et de temps de réalisation. La structure même de la modélisation – via les variables choisies – pourrait permettre d'offrir une base à un système de fiscalité immobilière plus juste que l'actuel puisqu'il ne tiendrait pas uniquement compte de la valeur structurelle¹⁸ du bien, mais aussi des avantages et inconvénients liés à sa localisation et qui peuvent, plus ou moins fortement, influencer le prix du bien. Cependant, force est de constater que quelques préalables à la réalisation et à la maintenance aisée d'un tel système ne sont pas rencontrés en Belgique et, forcément, en Wallonie.

Le premier d'entre eux concerne la qualité, la quantité et les facilités d'accès aux données de transactions immobilières. Les modèles hédoniques robustes se basent sur des échantillons de plusieurs centaines, voire milliers de biens correctement localisés et accompagnés d'une information complète. En Belgique et en Wallonie, l'accès aux données – qu'elles soient maintenues par le Service Public Fédéral ou par les notaires – est loin d'être facile. Le fait de ne pouvoir accéder facilement aux données nous empêche de savoir sous quelle forme elles sont maintenues, et donc d'envisager une application concrète. De plus, le marché doit fournir suffisamment de biens mis en vente pour répondre à la double exigence de la taille de l'échantillon et du laps de temps réduit de la collecte. En effet, non seulement l'échantillon doit atteindre plusieurs centaines ou milliers de biens, mais ces biens ne doivent pas être trop affectés par les modifications des valeurs foncières et immobilières au cours du temps, ce qui nécessite que la durée de la collecte nécessaire à la construction d'un modèle ne dépasse par un an, au mieux quelques mois.

Pour l'obtention d'informations complémentaires, les sources cadastrales peuvent être utilisées. Cependant, l'expérience a montré que ces données étaient également difficiles à obtenir et que quelques doutes pouvaient être émis quant à l'actualisation et à la complétude des informations pour chaque bien. En plus de ne pas être certain de la qualité, l'accès difficile aux données risque de rendre très compliquée la réalisation et la maintenance de modèles hédoniques qui ne peuvent se concevoir sans une collaboration renforcée entre les différents partenaires que sont les détenteurs de données, les fournisseurs de ces données et les techniciens chargés de la construction et de la mise à jour des modèles.

¹⁸ Nous entendons par ce terme des caractéristiques comme la surface habitable, le nombre de pièces, la taille du terrain...

La quantité de variables à intégrer dans le modèle doit également faire l'objet d'un compromis. D'une part, il faut essayer de prendre en considération un grand nombre de variables susceptibles de tenir compte de toutes les facettes des déterminants exerçant un effet significatif sur le prix réel des terrains et des habitations. D'autre part, la démultiplication des variables rend d'autant plus ardue la construction et la compréhension du modèle, mais augmente aussi le risque de multicollinéarité¹⁹ néfaste à la bonne estimation des coefficients de chaque variable du modèle. Le bon équilibre à trouver entre les deux et le choix des variables à intégrer dans les modèles ne peuvent se faire sans un travail de réflexion entre les acteurs de la fiscalité immobilière et les experts des marchés fonciers et immobiliers. Ce compromis doit également tenir compte des possibilités d'obtention des données ou, tout simplement, de l'existence même d'informations utilisables directement ou à même de générer, souvent grâce aux logiciels SIG, la donnée souhaitée. En Wallonie, ces conditions ne sont pas toujours remplies et, lorsqu'elles le sont, la qualité et la complétude des données peut amener des complications pour une bonne modélisation.

Certaines interrogations émergent des limites de la méthodologie même de l'approche hédonique. Si celle-ci s'est révélée robuste pour l'influence des variables structurelles ou d'accessibilité, cela est nettement moins le cas pour la plupart des déterminants d'environnement. En effet, l'approche hédonique est difficilement capable de tenir compte de réalités à l'échelle micro qui peuvent considérablement modifier l'impact d'une variable. Par exemple, la littérature enseigne que la proximité d'une industrie peut engendrer une moins-value. A supposer deux maisons toutes les deux situées à même distance (proche) de cette industrie, la situation sera très différente selon le fait qu'il existe ou non une barrière visuelle et/ou sonore (rangée d'arbres, autre habitation, aspérité du relief...) entre le bien et l'industrie, cette barrière atténuant l'importance de la nuisance. Sauf réalisation d'une enquête de terrain extrêmement coûteuse en termes de temps, de ressources humaines et donc financièrement lourde, ou bien existence de données fiables et extrêmement pointues, il ne semble pas possible de tenir compte de ces réalités à l'échelle micro.

Une autre contrainte émerge de l'absolue nécessité de développer le modèle sur une zone géographiquement homogène, où chaque portion du territoire possède des caractéristiques qui sont proches de ses voisines et où l'ensemble de ces portions sont placées sous la même logique d'organisation spatiale. La Wallonie possédant des caractéristiques territoriales très contrastées et des évolutions différentes pour chacun de ses territoires, il est impensable de développer un seul modèle s'exerçant sur l'ensemble du territoire de la région. En plus d'ignorer ces réalités géographiques, une telle solution va à l'encontre des principes d'une bonne modélisation statistique : développer un modèle sur un territoire présentant des réalités différentes aboutirait à des estimations de coefficients et de pouvoir explicatif pour chaque variable incohérents et non représentatifs de l'influence réelle des déterminants qui peut varier à travers l'espace.

¹⁹ La multicollinéarité est engendrée par la présence, dans le modèle, de deux ou plusieurs variables indépendantes dont l'une ou plusieurs est/sont plus ou moins fortement expliquée(s) par une ou plusieurs autre(s) variable(s) indépendante(s). Les variables à caractère spatial sont très sujettes à ce problème et, dans la réalité, sont très souvent (faiblement) expliquées par d'autres variables. Diverses méthodes statistiques permettent néanmoins de repérer ces variables ou de déterminer l'intensité de la colinéarité entre chaque variable et ainsi de garder les déterminants pour lesquels la colinéarité est jugée suffisamment faible pour ne pas poser de problèmes. La définition du seuil est du ressort de l'analyste.

Se pose dès lors la question du découpage des marchés fonciers et immobiliers en aires pouvant être considérées comme suffisamment homogènes, chaque aire étant à la base du développement d'un modèle. La littérature semble stipuler que le bassin d'emploi semble être une solution acceptable pour la délimitation des marchés, la proximité du lieu de travail restant prépondérant dans le choix des localisations résidentielles. Ici encore, il est nécessaire de se mettre d'accord sur la définition des bassins d'emplois. Cela est d'autant plus nécessaire en Wallonie où chaque portion du territoire complexe qu'est la région est concernée par une multitude de logiques et placée sous la gouverne de plusieurs pôles d'emplois à l'attraction et à l'importance fort différentes. De plus, les bassins d'emplois ne sont pas des entités statistiques, leur étendue évoluant avec le temps, certains disparaissant progressivement (Verviers,...), d'autres s'étendant de plus en plus (Luxembourg). A chaque révision de la fiscalité immobilière, il faudrait donc redévelopper chaque modèle en utilisant des zones d'études différentes.

En plus de cette segmentation spatiale, il faudrait également procéder à une segmentation sectorielle, entre les différents types de biens. Pour le résidentiel, cela suppose au moins trois modèles différents pour chaque bassin, tenant compte des terrains à bâtir, des maisons unifamiliales et des appartements. En effet, l'ensemble des déterminants du prix des maisons n'est pas le même que celui du prix des appartements et des terrains à bâtir, cet ensemble étant à chaque fois composé de variables différentes ou de variables similaires mais dont le pouvoir explicatif et les coefficients associés ne sont pas les mêmes. Une nouvelle fois, construire un modèle nonobstant ces caractéristiques aboutirait à une représentation faussée de la réalité.

De plus, les communes localisées à la marge des bassins risquent de subir le jeu de modification des bassins d'emplois et, en conséquence, le double jeu de modification de l'ensemble des variables et de l'explication des prix procurée par ces dernières. En sautant d'un bassin d'emploi à l'autre, les habitants d'une commune risquent ainsi de voir leur fiscalité immobilière profondément modifiée.

Enfin, pour que la modification d'un système fiscal soit bien accueillie, il doit non seulement être compris des experts et des techniciens, mais aussi de la population ciblée par ce système. Or, la complexité de l'approche hédonique pourrait représenter un frein à la bonne acceptation de ce système, et être source de contestation de la part de citoyens qui pourraient s'estimer lésés par cette nouvelle pratique.

En conclusion, bien que le développement de modèles hédoniques à des fins d'estimation de l'importance de la fiscalité immobilière à appliquer à chaque bien puisse présenter des perspectives très intéressantes, il existe à l'heure actuelle un bon nombre de limites à leur mise en place, qu'elles soient liées au cadre wallon ou non.

2.5.5.7 L'autorité responsable de la taxe

(Alterman, 2011) Deux effets s'opposent ici : un effet centralisateur et un effet opposé, décentralisateur. D'un côté, la nécessité d'une évaluation aux critères uniformes sur l'ensemble du territoire et de potentielles économies d'échelle plaide pour une centralisation de la taxe. Suivant cette logique, c'est le pouvoir fédéral qui idéalement devrait administrer et collecter la taxe et bénéficier de ses revenus. D'un autre côté, la nécessité d'un lien entre les décisions fiscales des pouvoirs locaux et les décisions relatives à leurs dépenses plaide pour une décentralisation de l'administration et de la collecte de la taxe. Suivant cette autre logique, c'est aux pouvoirs locaux que doivent profiter les fruits de la taxe, et ce afin que ces pouvoirs soient intéressés et impliqués dans l'administration de la taxe. Dans l'hypothèse où cette dernière option est privilégiée (Bell, Bowman, et German, 2009) il est nécessaire pour le pouvoir central de dicter des lignes directrices pour s'assurer de l'homogénéité de la taxe immobilière sur l'ensemble du territoire.

2.5.6 Taxe idéale... en pratique

Cette taxe est un idéal théorique difficilement atteignable. Plusieurs barrières peuvent en empêcher la mise en place. L'insuffisance de données disponibles ou leur mauvaise qualité, ou bien le système actuel de financement des pouvoirs locaux par les centimes additionnels, ou encore l'absence d'un consensus politique sur la nécessité d'une réforme de la fiscalité immobilière. Pour ces raisons et d'autres, présentées ci-dessous, la taxe « idéale » n'est pas la mieux adaptée à situation de la région wallonne.

2.5.6.1 L'objet de la taxe

En pratique, faire abstraction des bâtiments lors de l'évaluation de la propriété est délicat. Même dans l'hypothèse d'une évaluation par méthode statistique, il est nécessaire d'analyser un échantillon important de données relatives aux prix des terrains non-bâties et de lier ces prix à différentes caractéristiques de ces mêmes terrains. Or, les ventes de terrains non-bâties sont peu fréquentes dans les zones les plus urbanisées. Il est donc malaisé de construire un modèle visant à estimer le prix des terrains dans ces zones. Cette limitation constitue un obstacle à l'application d'une taxe sur les terrains puisque pour fonctionner correctement un modèle statistique doit être appliqué sur une zone homogène.

Alternativement la taxe pourrait porter sur le bâtiment uniquement, sur le bâtiment et le terrain ensemble ou sur le bâtiment et le terrain séparément. Aucune de ces trois options n'est idéale. Nous en abordons cependant les caractéristiques.

Premièrement, taxer uniquement la valeur du bâtiment. Faire ce choix aurait des conséquences habituellement indésirées. En effet, la taxe fonctionnerait alors comme un incitant au sous-développement des terrains puisque chaque amélioration apportée au bâtiment lui apporte une plus-value, c'est-à-dire une augmentation de la base taxable et donc une augmentation du montant de la taxe à payer. Notons toutefois que s'il est fait le choix de taxer la surface des bâtiments plutôt que leur valeur, il est probable que l'effet résultant soit une augmentation de la valeur des biens par mètre carré.

Deuxièmement, taxer le terrain et le bâtiment ensemble. C'est l'objet de taxation actuel en Belgique et celui qui correspond le mieux à l'idée qu'on se fait de la propriété et à la façon dont elle est détenue de nos jours. Bien que cette affirmation puisse sembler triviale, l'avais de chercheurs rejoint celui de Plimmer & McCluskey (2010): c'est une caractéristique importante d'un système de taxation car au mieux les contribuables comprennent le raisonnement qui sous-tend la taxe et son calcul, au mieux ils seront compliants avec les paiements. Une telle taxe repose malgré tout en partie sur le bâtiment et présente, bien que dans une moindre mesure, le caractère d'incitant vicieux d'une taxe sur le bâtiment uniquement.

Troisièmement, le terrain et le bâtiment séparément. Il est possible de considérer les deux parties de la propriété comme distinctes et de leur appliquer des taux de taxation différents tout en gardant les revenus fiscaux constants (Dye & England, 2010). A la condition que la taxe porte plus lourdement sur le terrain que sur ses améliorations, cette taxe a l'avantage de d'une taxe qui porterait uniquement sur le terrain tout en gardant une base relativement large.

2.5.6.2 Le sujet redevable de la taxe

Il ne semble pas ici se poser de problèmes particuliers puisque le redevable de la taxe récurrente sur la propriété immobilière en Wallonie est actuellement le propriétaire du bien immobilier.

2.5.6.3 L'unité d'évaluation de la taxe

Une taxe sur la valeur de marché de la propriété (dans le cas d'une taxe idéale, sur la valeur du terrain) a de meilleurs résultats en termes d'équité qu'une taxe sur base de la surface du bien, puisqu'elle prend en considérations davantage de dimensions qu'uniquement la superficie du bien.

Ce raisonnement repose cependant sur une hypothèse forte qui est celle de la réévaluation fréquente de la valeur des biens. Or, dans la majorité des pays qui taxent les propriétés sur base de leurs valeurs, ces dernières ne sont pas à jour²⁰. C'est un problème qui touche la Belgique aussi puisque la plupart des défaillances du revenu cadastral en tant que base de taxation proviennent de l'absence de mise à jour de la valeur des biens. Cette dimension impacte tellement l'efficacité de la taxe que plusieurs concluent qu'il est préférable d'appliquer une taxe sur base de la surface mais actualisée annuellement à une taxe sur base de la valeur du marché mais dont la dernière mise à jour date de plus de 5 ans (Cocconcelli et Medda 2013 ; UN-Habitat 2013).

La surface peut être utilisée comme unité pour le calcul de la taxe. C'est principalement le cas dans des pays au sein desquels le marché immobilier n'est pas assez développé pour permettre une évaluation sur base de la valeur des propriétés (UN-Habitat 2013). Néanmoins cette unité de taxation possède des atouts qu'il convient de considérer. La règle d'évaluation des biens est claire et implique une égalité de traitement des contribuables. C'est également une taxe simple à administrer puisque les données relatives à la taille des biens sont relativement simples à obtenir et varient plus rarement que la valeur des propriétés, ce qui rend une telle base de données actualisable facilement. Cette simplicité d'administration en fait un outil fiscal qui peut éventuellement être mis entre les mains des pouvoirs publics locaux. A long terme une telle taxe manque cependant d'évolutivité puisqu'à part l'extension de propriétés existantes ou le « création » de nouvelles propriétés, le montant total de taxe collecté ne peut varier que grâce à une augmentation du taux de taxation.

2.5.6.4 La méthode d'évaluation de la taxe

Les limites de l'application des modèles hédoniques en Belgique sont évoquées au point 2.5.5.6.

D'autres méthodes d'évaluation pourraient être utilisées. Par exemple, l'évaluation individuelle. Un agent, privé ou public, inspecte chacune des propriétés et l'évalue en fonction des caractéristiques observées. Cette méthode est potentiellement très précise mais le revers de la médaille est le temps requis par les évaluations et la difficulté de l'actualisation de la valeur des biens qui en résulte.

²⁰ A titre d'exemple, l'Allemagne se base sur des évaluations réalisées en 1964, voire 1935 pour certains biens. Le Royaume-Uni sur des valeurs de 1991. L'Estonie sur des valeurs de 1996.

Une autre méthode encore est d'application dans certains états ou régions : l'auto-évaluation. Elle requiert du contribuable soit qu'il évalue lui-même sa propriété, soit qu'il transmette un certain nombre d'informations qui permettront cette évaluation par l'administration. C'est une méthode que l'on observe principalement dans les pays où l'unité de mesure est la surface, car l'évaluation d'une surface est une tâche qui requiert peu de compétences par rapport à l'évaluation de la valeur d'un bien immobilier et peut éventuellement être confiée au propriétaire. Cette méthode d'évaluation est peu coûteuse pour l'administration et permet de collecter un nombre important d'informations en peu de temps mais rend par contre possible un nombre conséquent de mauvaises évaluations. Même en faisant l'hypothèse que le contribuable a l'intention de transmettre la valeur réelle de sa propriété, il est probable que les informations transmises soient entachées d'erreurs (Almy, 2014). Que l'on soit en présence de tentatives de fraude ou d'erreurs de mesure pour l'évaluation du bien, ce système requiert de nombreux contrôles à posteriori afin de limiter le manque à gagner pour les pouvoirs publics. On peut toutefois imaginer inciter le contribuable à déclarer la valeur réelle de son bien en utilisant la valeur déclarée comme base pour l'obtention d'une prime ou d'un bonus. A côté de ces avantages et inconvénients, il est bon de considérer l'évolution dans le temps d'un modèle de taxation. Si on opte pour un modèle simple on risque de sous investir dans la collecte de données et d'être dans le futur dans une situation qui permettrait difficilement de passer à un modèle « gourmand » en données.

2.5.6.5 L'autorité responsable de la taxe

Sur ce point la situation de la région wallonne est particulièrement complexe puisque le précompte immobilier est un impôt régional dont le taux s'applique sur une base calculée par l'autorité fédérale. A ce montant de base viennent s'ajouter les additionnels communaux et provinciaux qui sont une source importante de revenus pour ces niveaux de pouvoir.

3. ROLES ET EFFETS TERRITORIAUX DE LA FISCALITE DU LOGEMENT EN BELGIQUE, FRANCE ET PAYS-BAS : APPROCHE COMPAREE

Dans cette section, nous investiguons les rôles et effets territoriaux de la fiscalité relative au logement à travers l'étude de la situation au sein de trois pays : la Belgique²¹, la France et les Pays-Bas. Le but est autant de montrer la diversité des outils et de leurs effets que de souligner, dans certains cas, le poids que peuvent avoir les contextes politique, économique et territorial nationaux sur le développement de ces mêmes outils et effets.

En termes méthodologiques, cette section s'appuie sur une revue de la littérature existante sur le sujet pour les trois pays, ainsi que sur plusieurs entretiens réalisés auprès de chercheurs internationaux identifiés comme étant des personnes de référence sur ce thème. La revue de la littérature couvre des articles provenant de revues nationales et internationales, d'ouvrages scientifiques, de rapports, de notes et de propositions émis par des instituts de recherche, des organismes publics ou supranationaux.

Le choix de se focaliser sur le cas de la France et des Pays-Bas relève de considérations à la fois scientifiques et pratiques. La proximité géographique et la connaissance de personnes ressources dans ces deux pays ont contribué à poser ce choix. Nous mentionnons aussi d'autres raisons qui nous ont confortés dans ce choix :

- En ce qui concerne le choix de la France, nous remarquons que, malgré des différences importantes avec le système fiscal belge, on retrouve dans le secteur spécifique de la fiscalité du logement, et ses effets territoriaux, de nombreux points de convergence avec la Belgique. Par ailleurs, le système français est particulièrement riche au regard du nombre et la diversité des outils fiscaux conçus, notamment, à des fins de politique territoriale.
- En ce qui concerne les Pays-Bas, ils possèdent des caractéristiques remarquables à plusieurs niveaux : l'organisation du marché résidentiel, la centralisation historique des politiques d'aménagement du territoire, le recours important à un marché du crédit diversifié et sophistiqué, un taux d'endettement exceptionnel de la population. La comparaison avec le cas français apporte de nombreux enseignements intéressants sur les possibilités et les risques en matière d'effets territoriaux découlants d'une politique fiscale.

Cette section est organisée comme suit :

- Nous procédons d'abord à une énumération et une classification des mesures et outils fiscaux relatif au logement dans les trois pays. La classification s'appuie sur les six catégories de taxation identifiées et présentées dans la partie précédente.
- Nous présentons ensuite les effets territoriaux de la fiscalité dans chaque pays. Nous nous concentrons sur quatre types d'effets territoriaux : les rôles et effets de certaines mesures sur le contrôle ou le renforcement de l'étalement urbain, sur la couverture des coûts d'infrastructures, équipements et services nécessaires pour répondre aux demandes d'une urbanisation croissante, sur l'encouragement ou l'entrave à la mobilité résidentielle, et sur la cohésion et l'équité sociales entre les ménages, notamment en ce qui concerne les statuts résidentiels.

²¹ Dans cette partie, nous considérons les trois régions : Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale. Néanmoins, nous accordons une attention particulière au cas de la Wallonie, en prévision de la partie suivante "Approche spécifique".

3.1 CLASSIFICATION DES MESURES ET OUTILS FISCAUX DANS LES TROIS PAYS PAR TYPE DE TAXATION

Dans un premier temps, nous avons réalisé un inventaire des principaux outils et mesures pour chacun des pays. Le tableau 55, reporté en annexe 1, reprend cet inventaire en identifiant, pour chaque mesure ou outil, ses caractéristiques pertinentes. Celles-ci incluent, notamment, le niveau territorial compétent (Etat central, régions, départements, communes), les biens immobiliers concernés, les temporalités de la taxe et ses modalités de calcul.

Le tableau 3 reprend de façon synthétique des éléments du tableau 55. A travers celui-ci, nous soulignons pour chaque pays l'étendue des mesures et outils dans chaque catégorie de taxation fiscale ainsi que la diversité des niveaux territoriaux concernés.

Nous pouvons rapidement identifier deux principales lignes de divergence entre les trois pays :

Concernant l'étendue des mesures et outils, il apparaît clairement que la France et la Belgique, en comparaison aux Pays-Bas, ont recours à une grande diversité de mesures ou outils fiscaux portant sur le logement. La divergence est particulièrement visible pour ce qui est de la taxation des plus-values et des taxes d'aménagement. Dans cette dernière catégorie, la France semble particulièrement prolifique alors que les Pays-Bas refrènt à utiliser la fiscalité comme levier de contrôle et d'orientation de l'urbanisation ou de financement des infrastructures. Ceci peut être attribué à des conceptions différentes quant au rôle attendu des différents acteurs (Etat, communes, investisseurs, propriétaires...) dans le modèle de développement urbain et de gestion territoriale de chaque pays, ainsi qu'à des cadres et pratiques juridiques différents.

En France, le recours à la législation comme principal levier de régulation pousse à la prolifération de lois fortement prescriptives et normatives (Renard & Mongin, 2008). A contrario, aux Pays-Bas, la longue tradition de planification concertée, l'important recours à la contractualisation privée-publicue en urbanisme et la grande marge d'interprétation laissée à l'administration locale dans la mise en place des lois (Roodbol-Mekkes et al., 2012) – accompagnée d'une forte responsabilisation juridique de l'exécutif – poussent vers d'autres voies que la fiscalité pour assurer le financement des infrastructures et le contrôle de l'urbanisation.

Une autre divergence apparaît lorsqu'on s'intéresse aux acteurs publics compétents pour l'élaboration et la mise en oeuvre des outils et mesures fiscales. Dans le tableau 3, l'utilisation de couleurs permet d'identifier les acteurs concernés : le bleu pour l'État central, le rouge pour les régions, le magenta pour les provinces et le vert pour les communes (ou association de communes, nommé aussi "intercommunalité")²². Le noir est utilisé lorsque plusieurs niveaux sont impliqués.

Ainsi, la Belgique se distingue par la multitude de niveaux concernés. À l'autre extrême, on constate aux Pays-Bas une forte centralisation de la fiscalité du logement aux mains de l'État central. Seule la taxe foncière municipale est une taxe locale. Dans le cas français on peut identifier une forte présence de la commune (et de l'intercommunalité) aux côtés de l'État central. Les taxes d'aménagement, caractéristiques du système français, sont très globalement aux mains des communes. On observe d'ailleurs en France, depuis plusieurs années, une forte volonté de doter les communes et les associations de communes de moyens de développer leurs projets territoriaux. La fiscalité est considérée ainsi aussi bien comme un levier de financement que de contrôle du territoire (Espaces naturels régionaux du Nord Pas-de-Calais, 2014). Il n'est d'ailleurs pas anodin que le nouveau code d'urbanisme de 2012 comporte une section fiscalité.

²² En ce qui concerne la Belgique, la très grande diversité des taxes mises en place à l'échelon communal et "l'absence" de coordination entre les communes nous empêchent de mentionner celles-ci de manière exhaustive dans le tableau 3. Nous ne mentionnons que quelques taxes jugées importantes, et qui concernent la Wallonie.

Tableau 4. Classification typologique des outils fiscaux en Belgique, France et Pays-Bas

OUTILS FISCAUX						
PAYS	Taxation sur les transactions immobilières	Taxation sur la consommation immobilière	Taxation sur les revenus immobiliers	Taxation récurrente sur la propriété immobilière	Taxation sur les plus-values immobilières	Taxation d'aménagement
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'enregistrement sur la vente d'immeuble • Droit d'enregistrement sur la donation • Droit d'enregistrement sur le partage • Droits de succession • Droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation des revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques • Exonération du revenu « fictif » de l'habitation propre • Déduction ordinaire des intérêts d'emprunts hypothécaires • Réduction pour épargne à long terme • Déduction/réduction pour habitation propre et unique 	<ul style="list-style-type: none"> • Précompte immobilier • Taxe provinciale sur les secondes résidences • Taxe communale sur les secondes résidences 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation des plus-values à l'impôt des personnes physiques • Taxation des plus-values résultant d'un changement de planologie 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau • Taxe directe d'urbanisation • Taxe directe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non-périmé • Taxe directe sur les terrains non bâtis situés en zone d'habitat • Taxe directe sur les immeubles inoccupés

France	<ul style="list-style-type: none"> • Droits de mutation à titre onéreux • Droits de mutation à titre gratuit (succession et donation) 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • L'impôt sur les revenus fonciers • L'impôt sur la location ou la sous-location d'un logement meublé • Exonération sur l'habitation propre • Réductions d'impôt pour investissement « Duflot » • Réduction d'impôt pour restauration réalisée dans un secteur sauvegardé ou ZPPAUP • Réduction d'impôts pour logement destiné à location de meublée non-professionnelle • Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété d'une résidence principale • Crédit d'impôt pour octroi de « prêts à Taux Zéro » (PTZ) • Crédit d'impôt pour dépenses en équipement en faveur des économies d'énergie et de développement durable de l'habitation principale • Crédit d'impôt en faveur de l'aide aux personnes (âgées ou handicapées) dans leur habitation principale • Crédit d'impôt pour primes d'assurance contre les impayés de loyer 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt de solidarité sur la fortune • Taxe d'habitation • Taxe foncière sur les propriétés bâties • Taxe foncière sur les propriétés non bâties 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur la plus-value • Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine • Taxe annuelle sur les logements vacants • Taxe d'habitation sur les logements vacants • Taxe d'aménagement • Versement de sous densité • Projet urbain partenarial • Participation voirie réseaux • Participation pour l'assainissement collectif
--------	---	--	---	---	--	---

<p>Pays-Bas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur le transfert • Impôt sur les donations et successions 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur l'avantage lié à l'habitation propre • Impôt sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre • Impôt sur les avantages d'un compte d'épargne ou droit d'investissement sur l'habitation propre • Déduction des frais des revenus de l'habitation propre • Déduction pour dette d'habitation minimale ou inexistante • Déduction pour crédit hypothécaire pour habitation propre • Impôt sur le rendement des droits ayant trait directement ou indirectement aux affaires immobilières 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe foncière municipale • Prélèvement sur le propriétaire 	<p>La taxation des plus values en tant que telle est illégale aux Pays-Bas.</p>	<p>Il n'existe pas aux Pays-Bas un système de taxation qui vise un effet territorial déterminé ou à financer par les propriétaires et les investisseurs les nouvelles infrastructures et équipements dans les nouvelles zones urbanisées. Toutefois, des procédures contractuelles volontaires sont couramment utilisées par les communes pour récupérer les coûts de ces infrastructures.</p>
------------------------	--	--	--	--	---	--

3.2 PRESENTATION DE LA SITUATION DES TROIS PAYS

Le tableau 4, ci-après, sert de base à la discussion sur la situation de chacun des trois pays.

Tableau 5. Classification typologique des outils fiscaux en Belgique, France et Pays-Bas, et mise en évidence leurs rôles et effets territoriaux

PAYS	OUTILS FISCAUX						ROLES ET EFFETS TERRITORIAUX
	Taxation sur les transactions immobilières	Taxation sur la consommation immobilière	Taxation sur les revenus immobiliers	Taxation récurrente sur la propriété immobilière	Taxation sur les plus-values immobilières	Taxation d'aménagement	
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'enregistrement sur la vente d'immeuble 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération du revenu « fictif » de l'habitation propre • Déduction/réduction pour habitation propre et unique • Réduction d'impôt pour rénovation dans une zone d'action positive des grandes villes 	<ul style="list-style-type: none"> • Précompte immobilier 		<ul style="list-style-type: none"> • Taxe directe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non-périmé • Taxe directe sur les terrains non bâtis situés en zone d'habitat • Taxe directe sur les immeubles inoccupés 	L'étalement urbain
					<ul style="list-style-type: none"> • Taxation des plus-values résultant d'un changement de planologie 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe directe d'urbanisation • Taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau 	Le financement des infrastructures
	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'enregistrement sur la vente d'immeuble 		<ul style="list-style-type: none"> • Exonération du revenu « fictif » de l'habitation propre • Déduction/réduction pour habitation propre et unique 				La mobilité résidentielle

	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'enregistrement sur la vente d'immeuble 		<ul style="list-style-type: none"> • Exonération du revenu « fictif » de l'habitation propre • Déduction ordinaire des intérêts d'emprunts hypothécaires • Réduction pour épargne à long terme • Déduction/réduction pour habitation propre et unique • Réduction d'impôt pour rénovation d'une habitation donnée en location à loyer modéré 	<ul style="list-style-type: none"> • Précompte immobilier 		<ul style="list-style-type: none"> • Taxe directe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non-périmé • Taxe directe sur les terrains non bâtis situés en zone d'habitat 	<p>La cohésion et l'équité sociales</p>
France	<ul style="list-style-type: none"> • Droits de mutation à titre onéreux 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction d'impôt pour restauration réalisée dans un secteur sauvegardé ou ZPPAUP • Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété d'une résidence principale 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe foncière sur les propriétés bâties • Taxe foncière sur les propriétés non bâties 		<ul style="list-style-type: none"> • Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine • Taxe annuelle sur les logements vacants • Taxe d'habitation sur les logements vacants • Versement de sous densité 	<p>L'étalement urbain</p>
					<ul style="list-style-type: none"> • Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'aménagement • Projet urbain partenarial • Participation voirie réseaux • Participation pour l'assainissement collectif 	<p>Le financement des infrastructures</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • TVA 	<ul style="list-style-type: none"> • L'impôt sur les revenus fonciers 				<p>La mobilité résidentielle</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération sur l'habitation propre • Réductions d'impôt pour investissement « Duflot » • Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété d'une résidence principale • Crédit d'impôt pour octroi de « prêts à Taux Zéro » (PTZ) • Crédit d'impôt pour primes d'assurance contre les impayés de loyer • Réduction d'impôts pour logement destiné à location de meublée non-professionnelle 			<ul style="list-style-type: none"> • Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine • Taxe annuelle sur les logements vacants • Taxe d'habitation sur les logements vacants 	<p>La cohésion et l'équité sociales</p>
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur le transfert 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA • TVA réduite 	<ul style="list-style-type: none"> • Déduction pour crédit hypothécaire pour habitation propre 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe foncière municipale 			<p>L'étalement urbain</p>
							<p>Le financement des infrastructures</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur le transfert 	<ul style="list-style-type: none"> • TVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Déduction pour crédit hypothécaire pour habitation propre • Impôt sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre • Impôt sur les avantages d'un compte d'épargne ou droit d'investissement sur l'habitation propre 				<p>La mobilité résidentielle</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur le transfert 		<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur l'avantage lié à l'habitation propre • Impôt sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre • Impôt sur les avantages d'un compte d'épargne ou droit d'investissement sur l'habitation propre • Déduction des frais des revenus de l'habitation propre • Déduction pour dette d'habitation minimale ou inexistante • Déduction pour crédit hypothécaire pour habitation propre 	<ul style="list-style-type: none"> • Prélèvement sur le propriétaire 			<p>La cohésion et l'équité sociales</p>

3.2.1 Belgique¹

La Belgique connaît depuis plusieurs années la co-existence de différents dynamiques sociales qui modifient profondément la demande en logement et l'organisation territoriale : une croissance démographique soutenue en lien avec une migration, notamment intra-européenne, importante, une diminution substantielle de la taille des ménages, due à une modification profonde de la structure de ceux-ci et qui s'accompagne mécaniquement d'une augmentation de leur nombre, un vieillissement de la population, et une péri-urbanisation marquée associée à un étalement urbain important (même si un phénomène de retour vers la ville semble néanmoins s'amorcer).

Ces phénomènes induisent diverses conséquences en matière de logement, envers lesquelles les pouvoirs publics tentent de se positionner. Face à la demande croissante, l'offre est progressivement mise sous tension dans les différents segments du marché du logement : acquisitif, locatif privé et locatif social. Cette tension est d'ores et déjà marquée dans ce dernier segment, particulièrement réduit en Belgique, et pour lequel l'offre actuelle est tout simplement insuffisante. De plus, à cause d'une incapacité croissante des ménages à accéder à la propriété due à une déconnexion importante entre leurs revenus et des prix de l'immobilier, le segment locatif privé devrait être de plus en plus sollicité dans les années à venir.

Le modèle de production de logement, en place depuis de nombreuses années, mais aujourd'hui en déclin, et grandement basé sur l'auto-promotion et la propriété, a conduit à une extension-dispersion de l'habitat dans des zones non-urbaines, qui induit des coûts d'équipement difficilement soutenables (Halleux, 2001). Schématiquement, les centres urbains voient se concentrer des ménages socio-économiquement fragiles ou en difficultés, tandis que les familles et populations plus aisées les quittent pour s'installer dans les périphéries. Cette situation mène à une diminution de la mixité sociale, à une transformation de l'habitat et à des difficultés de financement des centres urbains, ce qui conséquemment engendre la création d'un cercle vicieux de dégradation de ceux-ci.

Le système actuel de la fiscalité du logement est peu lié aux enjeux en matière de logement, et son principal rôle, à l'exception de quelques mesures spécifiques, est le financement général des politiques publiques. Il est régulièrement qualifié de "très complexe" à cause de l'enchevêtrement de différents impôts appliqués par différents niveaux de pouvoir (Etat fédéral, Régions, Provinces et Communes). Il se caractérise notamment par une forte taxation sur les transactions immobilières, et une taxation modérée sur la propriété, les plus-values et le revenu immobilier (Bourgeois & Traversa, 2013).

3.2.1.1 *Etalement urbain*

Un certain nombre d'outils encouragent volontairement les logiques de densification ou d'utilisation optimale du stock bâti existant.

Tout d'abord, l'abattement important sur la base imposable aux droits d'enregistrement sur la vente, introduit en Région de Bruxelles-Capitale, est prévu à des fins de contrer l'exode urbain des ménages plus favorisés et d'attirer ces ménages vers la zone urbaine.

Ensuite, l'abattement sur la base imposable aux droits d'enregistrement sur la vente pour "rénovation et mise en location", introduit en Flandre, ainsi que la réduction de TVA appliquée aux travaux de rénovation, transformation, entretien, réhabilitation, en vigueur dans tout le pays, encouragent les actions de rénovation urbaines (ipso facto, car la mesure n'est pas spatialement ciblée) et une meilleure utilisation du parc existant.

¹ Pour un développement plus détaillé sur le contexte du logement en Belgique, et plus particulièrement en Wallonie, nous renvoyons vers la partie 4 "Approche spécifique".

Par ailleurs, la réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes est une mesure spatialement ciblée et, comme son nom l'indique, réservée aux centres urbains. Elle suit la même logique que les deux mesures précédentes.

Enfin, diverses taxes locales visent une meilleure mobilisation des ressources foncières et immobilières existantes : notamment certaines taxes sur les parcelles non-bâties comprises dans un lotissement non-périmé, sur les terrains non-bâties situés en zone d'habitat, et sur les immeubles inoccupés.

D'autres outils ont des effets non-souhaités ou non-anticipés sur l'étalement urbain.

En Wallonie, la détermination du taux de taxation (12,5% ou 6%) aux droits d'enregistrement est basée sur la valeur locative du bien en 1975 (dit "revenu cadastral", nous y reviendrons), ce qui peut inciter les acheteurs à se détourner des zones urbaines avec un marché soutenu en 1975 pour s'installer dans des zones périphériques ou rurales avec un marché faible ou quasiment inexistant à l'époque. La base du précompte immobilier est également la valeur locative de l'immeuble en 1975, avec des conséquences identiques à celles exposées ci-avant.

En matière de TVA, la taxation est basée sur le prix d'achat ou de construction, ce qui peut conduire les acheteurs ou les promoteurs à se tourner vers des terrains constructibles dans des zones éloignées des zones urbaines, car ceux-ci sont moins chers.

L'exonération du "revenu fictif" de l'habitation propre du contribuable, ainsi que la possibilité de déduire en partie les remboursements d'emprunts hypothécaires (déduction/réduction pour habitation propre) sont des mesures d'encouragement à l'accession à la propriété. Dès lors que cette accession est plus facile à réaliser en périphérie que dans les centres urbains, cette mesure peut indirectement encourager à l'étalement.

3.2.1.2 Financement des infrastructures

Assez peu d'outils fiscaux² sont prévus à des fins de financement direct des interventions publiques en lien avec l'urbanisation. La majeure partie des quelques outils existants se situe à l'échelon local, et les communes possèdent toute liberté quant au choix de les mettre en place ou non. Mentionnons notamment :

- Les taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau, dues par les propriétaires-riverains et dont le taux doit être fixé en fonction des dépenses réellement exposées par la commune.
- La taxe d'urbanisation, annuelle et calculée forfaitairement en fonction de nombre de mètres de façade.

Seule exception, la taxation régionale des plus-values résultant d'un changement de planologie, en vigueur en Flandre et envisagée en Wallonie, s'impose lorsqu'il y a un changement d'affectation d'une zone au départ non-destinée à l'urbanisation, et permet ainsi de dégager des moyens pour le financement des infrastructures découlant de l'urbanisation.

3.2.1.3 Mobilité résidentielle

On relèvera, au sujet de la mobilité résidentielle, l'effet de frein très important qu'impliquent les droits d'enregistrement sur la vente (mais néanmoins payés par l'acheteur) d'un immeuble, particulièrement importants en Belgique. Néanmoins, la reportabilité de ces droits, introduite uniquement en Flandre, permet d'atténuer les effets négatifs.

² Nous mentionnons également l'existence des "charges d'urbanisme", mais qui ne constituent pas un outil d'ordre fiscal, et ne sont pas spécifiques au logement.

Par ailleurs, l'imposition des loyers perçus (il s'agit cependant généralement d'une taxation forfaitaire basée sur le revenu cadastral) couplée à la non-déductibilité des loyers payés induit une certaine incohérence dans le système et contribue également à freiner la mobilité résidentielle.

3.2.1.4 Cohésion et équité sociales

On distingue différents outils qui exercent une influence souhaitée en matière de cohésion et d'équité sociales.

On notera premièrement l'introduction d'une certaine équité sociale quant à l'accession à la propriété à travers certains abattements (en Flandre et à Bruxelles) et réductions (en Wallonie) sur les droits d'enregistrement.

On remarquera ensuite l'incitation à l'investissement dans le segment locatif, à l'accroissement et à l'amélioration de celui-ci, via l'abattement pour rénovation et mise en location, sur les droits d'enregistrement, en Flandre, ainsi que la déduction ordinaire des intérêts d'emprunts hypothécaires et la réduction pour épargne à long-terme. Pour rappel, le secteur locatif joue un rôle social important en Belgique en compensant en partie la faiblesse de l'offre locative publique. La réduction d'impôt pour rénovation d'une habitation donnée en location à loyer modéré suit la même logique que les précédentes mesures, mais se concentre, comme son nom l'indique, sur la location à loyer modéré, c'est-à-dire la location pouvant directement compenser la faiblesse du secteur locatif public.

La lutte contre la rétention de terrains urbanisables et l'encouragement à la production de logements en général peut être mis en place à l'échelon local, à travers certaines taxes comme la taxe sur les parcelles non-bâties comprises dans un lotissement non-périmé, ou la taxe directe sur les terrains non-bâties situés en zone d'habitat.

L'encouragement de la propriété-occupation est également assez marqué.

L'exonération du revenu fictif de l'habitation propre est une mesure qui favorise le statut de "propriétaire" par rapport à celui de "locataire". Tandis que les locataires ne sont pas autorisés à déduire leur loyer, les propriétaires ne sont pas taxés sur le revenu fictif que leur procure leur habitation.

La déduction/réduction pour habitation propre suit la même logique. En octroyant aux propriétaires la possibilité de déduire partiellement les remboursements de leur crédit hypothécaire, les pouvoirs publics diminuent le coût de la propriété relativement à celui de la location. De plus :

- La majoration de l'avantage pendant les 10 premières années du crédit tient compte de la plus faible capacité financière des jeunes ménages.
- La transformation récente de la déduction en réduction (pour les nouveaux contrats) permet de mieux tenir compte de la capacité contributive du ménage. En effet, lorsqu'il était octroyé sous la forme d'une déduction, l'avantage était donné au taux marginal, plus élevé chez les ménages avec une capacité contributive plus importante. La réduction permet d'empêcher cet effet, l'avantage étant donné à un taux déterminé par le législateur et identique pour tous les ménages (45%).

Néanmoins, le fait que le mécanisme soit lié à un crédit hypothécaire ne lui enlève pas complètement son caractère "anti-redistributif". De plus, son efficacité est très controversée mais, en l'absence d'études complètes, la question reste ouverte.

Parmi les effets non-souhaités en matière d'équité et de cohésion, on remarquera particulièrement l'importante entrave introduite par le revenu cadastral. En effet, l'utilisation comme base de taxation du revenu locatif de 1975 (dit "revenu cadastral") conduit à de fortes iniquités entre propriétaires :

Premièrement, il n'est pas tenu compte des évolutions locales, comme une éventuelle rénovation ou, au contraire, une dégradation du quartier où est situé l'habitation. Un immeuble situé dans un quartier peu attractif en 1975 mais aujourd'hui convoité (c'est le cas des zones péri-urbaines, par exemple), aura une base de taxation modérée. Un immeuble situé en 1975 dans un quartier bourgeois mais dont la situation s'est dégradée (c'est le cas de certains quartiers des centres urbains) aura une base de taxation élevée. Les nouveaux immeubles se voient aussi attribuer un revenu cadastral établi en fonction des conditions de marché en 1975. Ces circonstances conduisent à une iniquité entre les propriétaires, à l'échelle des quartiers et aux échelles spatiales supérieures.

Deuxièmement, les éléments de confort apparus après 1975 ne sont pas pris en considération lors de l'établissement du revenu cadastral d'immeubles nouveaux, transformés ou rénovés. Deux habitations identiques situées dans un même quartier, mais qui se différencient par leur niveau d'équipement moderne, auront un même revenu cadastral. L'iniquité peut donc se manifester également au sein d'un même quartier.

3.2.2 France

Avec environ 57% de propriétaires-habitants en 2009 (Caldera Sanchez & Andrews, 2011), la France est parmi les pays de l'OCDE qui sont le moins marqués par le phénomène du « tous propriétaires ». Le segment locatif est, quant à lui, dominé de peu par le secteur privé, par rapport au parc public. Il est à noter qu'à la différence de beaucoup d'autres pays, après la crise de 2008, la demande et la production de logements ont continué à progresser de manière stable en France, menant même à une hausse continue des prix de l'immobilier à partir de 2010. Ceci s'explique notamment par deux phénomènes contribuant à accroître la demande de logement : une croissance démographique marquée et des changements dans la structure des ménages. La politique de l'État en faveur du développement de l'offre a aussi contribué à cette situation (Trannoy, 2014). La fiscalité est un des principaux leviers mobilisés par l'État central dans ce sens.

La France connaît également un phénomène d'étalement urbain, particulièrement marqué durant les dernières années. Ainsi on peut remarquer que sur la période 1999-2006, le développement périurbain a connu une croissance annuelle moyenne au niveau national de 1,3%, contre seulement 0,5% pour les pôles urbains (Laugier, 2012). Environ 65% de la production annuelle de logements est réalisée sous la forme de maisons individuelles en lotissement (35%) ou d'initiative autonome (30%). Ces dernières sont généralement construites dans des zones périphériques des centres urbains et sont consommatrices à elles seules de 70% des nouvelles surfaces urbanisées. Elles sont, en moyenne, 14 fois moins denses que l'habitat collectif. Pour contrer l'étalement urbain, la France a mis en oeuvre une politique volontariste, caractérisée par un grand nombre de mesures et de lois qui résultent de multiples réformes concernant les outils de planification et d'urbanisme, les subsides à des fins de développement durable et de densification et, plus récemment, la fiscalité (Laugier, 2012).

La dynamique d'étalement urbain a évidemment des implications importantes en termes de coûts de production d'infrastructures et d'équipements. Il est à noter que la part du logement dans l'étalement urbain ne représente que la moitié des surfaces urbanisées, le reste provenant pour une très grande partie des équipements commerciaux et publics desservant cet étalement urbain résidentiel (Laugier, 2012; Mingou, 2011).

Parmi les trois pays présentés dans cette section, la France présente la plus haute mobilité résidentielle, avec 17% de la population changeant de logement tout les deux ans (Caldera Sanchez & Andrews, 2011). Dans un contexte économique difficile, la question de la mobilité résidentielle représente toujours un souci pour les acteurs publics qui cherchent à la faciliter (Beffy, 2012; Ellickson, 2012; Bosvieux & Coloos, 2011).

Les questions de mixité sociale et d'équité entre personnes présentant des profils socio-économiques différents sont également particulièrement présentes dans les politiques territoriales françaises. En parallèle à des politiques favorables au renouvellement urbain, on constate l'introduction de mesures visant à contrer des tendances de gentrification et à assurer une certaine mixité sociale, à différentes échelles spatiales. Le logement social reste un des piliers de cette approche, et la fixation de taux minimaux de logements sociaux à assurer dans chaque commune traduit cet objectif. Cependant, la résistance de nombreux élus locaux, associée à une demande importante, maintiennent l'offre en logements sociaux sous le niveau nécessaire. Encourager l'accroissement du marché locatif privé et faciliter l'accès des moins aisés à ce marché constitue ainsi un autre levier recherché par les autorités publiques. De nombreuses mesures fiscales permettent d'aller dans ce sens.

Il faut encore noter qu'en France, comme en Belgique, la base de taxation reste, pour l'impôt foncier, la valeur locative cadastrale. Celle-ci, établie dans les années 70, est attaquée par de nombreux observateurs (Renard, 2003, 2012; Comby, 2008, 2012a, 2012b). Ceux-ci la considèrent comme obsolète et ne reflétant que très marginalement les valeurs de marché. De fait, elle est plutôt représentative d'une valeur se rapportant à la fonction agricole de la terre qu'à sa valeur sur le marché immobilier urbain.

3.2.2.1 Étalement urbain

Progressivement, la fiscalité est devenue un important outil mobilisé par les acteurs publics pour contrer l'étalement urbain.

On peut d'abord identifier un certain nombre de mesures qui sont spécifiquement conçues pour encourager la densification – ou du moins encourager à l'exploitation maximale du stock bâti existant. Ces outils sont : la réduction d'impôt pour restauration réalisée dans un secteur sauvegardé ou une Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysagé (ZPPAUP), la TVA réduite, les taxes sur les logements vacants, la majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine, et le versement pour sous-densité.

Les trois premières taxes visent, entre autres objectifs, une exploitation maximale du stock bâti existant. La réduction d'impôt pour restauration dans un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP peut donner droit à des réductions de 22 à 30% des dépenses visées pour travaux sur une propriété immobilière dans cette zone. Dans une logique similaire, la TVA réduite à 7% s'applique aux travaux de rénovation dans une zone conventionnée par l'agence nationale de rénovation urbaine. Deux taxes existent en France pour les logements vacants. La première (TALV) est due à l'État central et vise les logements occupés moins de 90 jours par an dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants. La deuxième (THLV) est aux mains des (autres) communes, qui restent souveraines dans le choix de la mettre en oeuvre ou non.

La majoration de la base imposable à l'impôt foncier des terrains non construits en zone urbaine est appliquée au niveau communal par les communes qui le décident. Elle consiste en une majoration de la valeur locative cadastrale. Elle est simple à mettre en oeuvre. Toutefois, son impact réel sur le contrôle de l'urbanisation reste en général assez faible, les autorités communales ayant tendance à la maintenir dans des faibles marges (Espaces naturels régionaux du Nord et Pas-de-Calais, 2014).

Le versement pour sous-densité, entré en vigueur en 2012, est sans doute l'outil fiscal le plus représentatif de la volonté française de contrôler l'urbanisation en utilisant la fiscalité. Il s'agit d'une taxe communale qui vise les terrains constructibles dans les zones classées urbanisées ou à urbaniser dans les documents d'urbanisme. Elle est payée par le bénéficiaire du permis de construire qui choisit d'exploiter moins qu'un seuil de densité, défini par la commune, et compris entre 50% et 75% de la densité maximale déterminée dans les documents d'urbanisme.

L'objectif de ce versement est situé à l'opposé de celui du Plafond légal de densité (PLD), introduit par Giscard d'Estaing en 1975 pour diminuer la sur-densification des villes françaises. Il est toutefois fort critiqué pour son effet boomerang potentiel : les bénéficiaires du permis paient pour avoir plus d'aise sur leur terrain et les municipalités s'en contentent car elles perçoivent des recettes. Pire, le propriétaire pourrait également faire le choix de ne pas bâtir du tout, afin de ne pas payer. D'après certains auteurs, il s'agit dès lors d'une taxe aléatoire qui, si elle procure des recettes, n'est pas continue et semble indiquer une faillite de la politique de densification (Comby, 2012a; Espaces naturels régionaux du Nord et Pas-de-Calais, 2014; Avner et al., 2013).

Par rapport à ces outils fiscaux aux effets recherchés et voulus par les autorités publiques pour contrer l'étalement urbain, on peut identifier certaines mesures fiscales qui exercent sur l'étalement urbain des effets non voulus – ou du moins non anticipés dans leurs objectifs.

C'est le cas de taxes qui augmentent sensiblement les coûts de la propriété du logement, poussant une partie des personnes désireuses d'y accéder à acquérir des terrains ou des logements plus loin dans la périphérie. C'est le cas de la taxe de mutation, de la TVA et de la taxe foncière sur le bâti.

La taxe de mutation est l'équivalente du droit d'enregistrement en Belgique. Plusieurs niveaux territoriaux bénéficient de cette taxe (l'État, le département et la commune). Dès lors, elle peut varier d'un lieu à l'autre, de 4% à 7%. Si, en théorie, cette variation peut engendrer des logiques territoriales où certaines communes auraient plus d'attrait que d'autres, cet effet reste en réalité assez faible vu la faible marge de manœuvre laissée à la commune. Toutefois, l'importance de la composante départementale, elle peut mener, dans certaines régions fortement urbanisées, à des conséquences sensibles si les départements font usage de taux fortement différenciés.

Hormis son coût qui peut conduire certains ménages à acquérir plus loin dans la périphérie, la TVA normale de 19,6% peut également constituer un encouragement à la construction de son propre logement, avec les conséquences présentées plus haut.

En ce qui concerne les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, le fait qu'il s'agisse de taxes locales, variant d'une commune à l'autre, peut conduire à la mise en oeuvre de logiques purement locales, dans lesquelles certaines communes cherchant à attirer des habitants, notamment en périphérie, seront enclines à baisser leurs taux, avec des conséquences territoriales en termes d'étalement urbain.

Par ailleurs, certaines taxes constituent une entrave à la densification. C'est notamment le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties, que nous venons d'évoquer. Dans les quartiers centraux "difficiles" ou qui connaissent un marché peu dynamique des agglomérations, cette taxe peut influencer certains propriétaires à choisir de ne pas développer le foncier en leur possession. Par ailleurs, comme le mentionnent certains auteurs, même si cette taxe peut, en théorie, servir des stratégies de développement urbain ou territorial local, ce potentiel est rarement exploité dans ce sens en France (Mingou, 2011).

La taxe sur la propriété non bâtie peut être assimilée à une *property tax*, au sens de la littérature, très étendue sur le sujet. L'ambivalence de l'effet d'une telle taxe est largement reconnue. De nombreuses études démontrent que ce type de taxe contribue à l'augmentation du prix des terrains avec pour conséquence, comme dans le cas d'autres taxes développées ci-avant, de pousser les ménages à acquérir plus loin dans la périphérie. Néanmoins, certaines études affirment le contraire, et montrent une influence positive sur la propension des acquéreurs à densifier, notamment en multipliant les logements sur le même terrain (Brueckner & Kim, 2003). Dans le cas des Etats-Unis, des auteurs soutiennent que plus cette taxe est élevée, plus la densité est élevée (Song & Zenou, 2006). A notre connaissance, aucune étude équivalente n'existe pour la France.

Enfin, certaines taxes ont un effet particulièrement indirect sur l'étalement urbain, bien qu'avec des conséquences notables. C'est notamment le cas de l'arsenal de taxes encourageant à la propriété (voir tableau 1). Le lien entre accès à la propriété et étalement urbain est avéré. Ceci est d'autant plus fort dans le cas de nombreuses agglomérations françaises où l'accès à la propriété pour les personnes disposant de faibles ressources signifie, très souvent, l'acquisition de logements dans les périphéries les plus éloignées des centres urbains.

3.2.2.2 Financement des infrastructures

Faire financer les interventions publiques en infrastructures et équipements nécessaires à l'urbanisation directement par les acteurs de cette urbanisation, c'est-à-dire les investisseurs et les ménages concernés, est une idée qui a fait son chemin en France, et qui est traduite dans nombre d'outils fiscaux spécifiquement conçus à cet effet.

Comme le montre le tableau 3, en France, deux types de taxes répondent à cette logique.

D'une part, nous identifions un certain nombre de taxes qui visent spécifiquement cet objectif. Ces outils, d'une très grande variété, constituent la catégorie dite 'taxation d'aménagement'. Trois sous-catégories peuvent être établies.

La première sous-catégorie comprend les "participations". Il s'agit de contributions des riverains d'un réseau (voirie, assainissement collectif...) au financement nécessaire à la mise en place de celui-ci. A la différence de la Belgique, la loi prescrivant ces contributions est très détaillée quant au calcul et au périmètre des bénéficiaires concernés (par exemple, pour la participation pour construction de voirie, la loi définit un périmètre de 80m de chaque côté de la voirie, et la contribution du propriétaire d'une parcelle est fonction de la surface de celle-ci située dans ce périmètre).

La seconde sous-catégorie ne comprend que la "taxe d'aménagement". Cette taxe vise principalement, via sa part communale, à faire participer les demandeurs d'un permis d'urbanisme aux coûts estimés des équipements et infrastructures. La taxe étant récente (2012), il n'existe pas encore d'étude pour évaluer sa rentabilité. Toutefois, la recette de la taxe apparaît d'ores et déjà insuffisante pour compenser les coûts d'équipements. La possibilité introduite par un récent amendement de définir des taux différents en fonction de secteurs et d'objectifs d'aménagement pourrait s'avérer utile pour la réalisation ou le renforcement de certains aménagements spécifiques. Le calcul de la taxe, basé sur des valeurs forfaitaires très éloignées des coûts réels des équipements (comme c'était le cas avec le Programme d'aménagement d'ensemble qu'elle vient remplacer), conduit les communes à faire appel à d'autres outils basés sur la participation des aménageurs (Comby, 2012a, 2012b ; Espaces naturels régionaux du Nord et Pas-de-Calais, 2014).

La troisième sous-catégorie est composée uniquement du projet urbain partenarial (PUP), une procédure de financement contractuelle de gré à gré. La définition du périmètre et du montage du PUP répond à un certain nombre de critères, dont notamment le lien direct entre opération d'aménagement et équipement à financer, la proportionnalité de la contribution de l'aménageur à la part de son opération dans la demande en équipement, et le non-cumul avec d'autres taxes de participation, évoquées ci-avant. Le PUP peut être mise en place à l'initiative d'un groupe d'aménageurs, d'une collectivité ou du préfet. C'est principalement une procédure de financement, qui n'a pas vocation à orienter le développement urbain. Son principal apport est de compléter la taxe d'aménagement, dont les recettes sont bien souvent trop faibles pour permettre des investissements publics conséquents en équipements. La loi ALUR apporte des amendements substantiels permettant aux communes de définir des périmètres dans lesquels les opérations d'aménagement et de construction privées devront participer, dans le cadre de conventions, au financement d'équipements publics réalisés ou à réaliser, dès lors qu'elles impliquent l'usage de ces équipements.

D'autres taxes peuvent contribuer à la logique de financement des infrastructures, bien qu'il ne s'agisse pas de leur objectif principal. C'est le cas de la taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles. Cette taxe municipale, considérée comme efficace, est au minimum égale à 6% de la plus-value générée suite à une décision publique d'aménagement. La mise en oeuvre de cette taxe subit toutefois, dans certains cas, une résistance politique locale. Etant donné que le texte de la loi n'impose pas explicitement l'utilisation de son produit pour des investissements en équipements dans les nouvelles zones rendues constructibles, certaines communes peuvent également voir dans cette taxe une source de financement général, voire un encouragement à la création de zones à construire.

Il faut finalement noter que si ces taxes visent à répondre aux conséquences de l'étalement urbain en termes de finances publiques, elles ne contribuent pas directement à son contrôle et orientation. De fait, l'urbanisation en France se fait en grande majorité dans une logique de lotissements privés ou d'initiative autonome « dans les champs » selon les opportunités du marché foncier. Auparavant, il existait en France des montages qui servaient plus directement cet objectif, en alliant outils d'urbanisme et de financement (c'est notamment le cas des Zones d'action concertée (ZAC) et de Programmes d'aménagement d'ensemble). L'amendement récent sur la taxe d'aménagement permettant de la différencier selon les zones pourrait peut-être aller dans ce sens (Espaces naturels régionaux du Nord et Pas-de-Calais, 2014).

3.2.2.3 Mobilité résidentielle

On peut identifier deux outils fiscaux qui pèsent sur la mobilité résidentielle: les coûts fiscaux de transaction, et ce que nous appellerons "les coûts fiscaux continus sur l'habitation d'origine".

On inclut dans les coûts fiscaux de transaction les coûts occasionnés par les différentes taxes portant sur la transaction, c'est-à-dire sur l'action d'acquérir une nouvelle résidence. Plus elles sont élevées, plus les ménages sont dissuadés de déménager et d'acheter une nouvelle résidence. En France, le coût de la taxe de mutation, qui varie de 4 à 7% de la valeur vénale du bien acheté, n'est pas forcément très élevé en comparaison à d'autres pays européens, notamment la Belgique. Reste que le principal atout de la fiscalité française en matière de mobilité résidentielle est la reportabilité de cette taxe de mutation. En pratique, une personne ayant payé une taxe de mutation sur un premier bien d'habitation (à usage propre) peut imputer ce montant sur le montant à payer pour l'achat d'une nouvelle habitation (à usage propre), ce qui minimise fortement l'impact négatif de cette taxation sur la mobilité résidentielle.

Les "coûts fiscaux continus sur la propriété d'origine" auront également comme conséquence de dissuader le ménage de changer de résidence. Un de ces "coûts fiscaux continus" est l'impôt sur les revenus provenant de la location de l'habitation d'origine. De fait, si une personne décide de déménager vers une nouvelle habitation, par exemple pour se rapprocher de son travail ou de services spécifiques (comme dans le cas de personnes du troisième âge), tout en conservant son habitation initiale et en louant celle-ci, cet impôt représenterait un coût "irré récupérable". C'est du moins l'argumentaire avancé par le Centre d'analyse stratégique (2010), rattaché au premier ministre, qui défend une déduction des loyers payés par les locataires-bailleurs des loyers reçus, pour favoriser la mobilité résidentielle.

3.2.2.4 Cohésion et équité sociales

En France, la thématique sociale a toujours été au cœur de la réflexion territoriale. L'acteur public y a ainsi historiquement multiplié les leviers pour pousser une plus grande cohésion spatiale, en favorisant la mixité sociale et une plus grande équité entre les ménages (sur la base des caractéristiques socio-économiques et, parfois, du statut d'occupation du logement). Dans la fiscalité du logement, on constate une profusion d'outils servant cet objectif. Toutefois, on observe des effets et des conséquences diverses, et parfois non-escomptées a priori, sur ces dimensions sociales, de certains outils fiscaux.

L'encouragement de la mixité sociale est un objectif affiché de nombreuses politiques territoriales. En termes de fiscalité de logement, deux taxes sont conçues pour avoir des effets allant dans ce sens.

C'est d'abord le cas de la TVA réduite pour rénovation d'anciennes habitations. À la différence des cas belge et néerlandais, cette taxe s'applique uniquement aux habitations qui se trouvent dans un périmètre de rénovation urbaine, mais aussi et surtout à la condition que l'usage résidentiel (propriété-occupation ou location) vise des personnes dont les ressources ne dépassent pas un plafond identifié par l'administration fiscale.

Le "dispositif Duflot" pour investissement locatif (qui permet une déduction d'une partie de l'investissement) est une autre mesure qui va dans ce sens. L'encouragement à l'investissement locatif par la voie fiscale existe depuis les années 90, et joue un rôle structurant dans le développement du marché immobilier. De nombreux dispositifs visant le développement de l'offre de logements locatifs, et portant le nom de ministres de gouvernements de droite et de gauche, se sont succédés, avec des amendements donnant progressivement une place de choix à la fiscalité. L'investissement dans le segment locatif privé couvre depuis les années 90 une part considérable de la production de nouveaux logements, pouvant atteindre pour certaines années plus de 50% de la production. L'optique dominante est que l'État subsidie une part des coûts du logement s'il est destiné ultérieurement à la location. Les différents dispositifs qui se sont succédés n'ont pourtant pas forcément toujours eu un objectif de cohésion sociale (Pollard, 2010).

Le "dispositif Duflot", voté en 2014, apporte une série de nouveautés : il n'est d'application que dans certaines zones dites "tendues", que si la location vise des personnes aux ressources limitées, et il ne couvre qu'une partie des logements d'un projet immobilier (afin d'encourager la mixité).

Une forte tension politique entoure ces dispositifs. Ils représentent un enjeu important pour l'industrie du bâtiment, ainsi pour les gouvernements qui cherchent à répondre à une demande croissante. Ces dispositifs ont d'ailleurs été systématiquement soit reniés, soit transformés lors de chaque changement de gouvernement ou de ministre. Récemment, le "dispositif Duflot" a été remis en cause par le gouvernement Valls II, alors même qu'il n'est entré en vigueur que depuis quelques mois.

La promotion de logements locatifs plus abordables est aussi un objectif important des politiques du logement en France. Certaines taxes servent cet objectif, et selon deux axes : encourager les propriétaires à s'engager dans des pratiques de location accessibles et durables, et augmenter l'offre de logements disponibles sur le segment locatif privé.

Dans le premier axe, on retrouve notamment des mesures en matière de taxation des revenus immobiliers. C'est le cas notamment des dispositifs d'investissement locatif. Mais c'est aussi le cas d'autres mesures comme le crédit d'impôt pour primes d'assurance contre les impayés de loyer, ou encore la réduction d'impôt pour immeuble destiné à la location de logements meublés.

Dans le second axe, on retrouve notamment les deux taxes sur les logements vacants cités plus haut. En poussant le propriétaire à valoriser son bien, on le pousse aussi à considérer sa mise en location.

L'encouragement à l'accès à la propriété pour les moins aisés s'inscrit dans le cadre plus large de soutien à l'accès à la propriété en France. Cette politique a notamment été soutenue par les gouvernements successifs des dernières décennies. Une mesure représentative de ce soutien, au niveau fiscal, était le crédit d'impôt pour première accession à la propriété. Celui-ci permettait la déduction de 20% à 40% des cinq premières annuités de remboursement du crédit hypothécaire. Toutefois, il engendrait un effet d'aubaine important pour les personnes les plus aisées, en conséquence de quoi il a été annulé en 2011.

En tentant de cibler ces aides sur les populations les moins aisées, les pouvoirs publics ont mis en place le "Prêt taux Zéro" (PTZ). Cette mesure, non-fiscale, a été soutenue par une mesure fiscale visant à compenser l'absence de perception d'intérêt pour les établissements de crédit qui octroient ce type de produit. La "valeur" du PTZ est égale à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre de prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de même montant et durée de remboursement consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt.

3.2.3 Pays-Bas

Bien qu'ayant un taux de propriétaires assez similaire à la France, les Pays-Bas présentent une structure du marché du logement très différente. Le marché locatif se divise entre un segment locatif réglementé et un segment locatif libre. Mettre un bien en location sur le marché réglementé donne droit à d'importants subsides publics. Dans les faits, ce segment est dominé à plus de 90% par des associations qui, progressivement, sont parvenues à détenir un stock considérable de logements sociaux. Le marché réglementé couvre à lui seul 33% du stock résidentiel aux Pays-Bas, ne laissant au marché libre que 7% (Boelhouwer, 2007).

Historiquement, les Pays-Bas sont un des pays européens où le taux de propriétaires est parmi les plus faibles. Néanmoins, depuis les années 90 et suite au soutien toujours plus important accordé par les gouvernements successifs à l'accès à la propriété, on assiste à des changements importants dans la structure du marché (Van Ewijk et al., 2007). Le développement massif d'outils financiers facilitant l'accès à la propriété à de plus en plus de ménages a contribué aussi à ces changements. Toutefois, ceux-ci se sont déroulés en parallèle avec une hausse considérable des prix de l'immobilier, particulièrement importante dans les années 2000 avant de subir une dure chute avoisinant les 30% lors de la crise financière de 2008. Dans cette évolution, nombre d'observateurs pointent du doigt certaines mesures fiscales qui ont favorisé l'endettement des ménages et alimenté la hausse des prix (Ras et al., 2011; Priemus, 2014).

Sur le plan territorial, vu la topographie même du pays, les Pays-Bas font face à nombre de défis (Roodbol-Mekkes et al., 2012; Korthals-Altes, 2009). Le principal est que la moitié du territoire se trouve sous le niveau de l'eau. C'est surtout l'ouest du pays qui est concerné. Or, il représente l'aire de concentration de la population comme des principales activités économiques. Ceci implique trois choses. Premièrement, la répartition de l'usage des sols et leur consommation minimale ont une importance stratégique. Deuxièmement, il est capital de contrôler les flux d'eau et de les gérer de façon optimale au risque d'importantes inondations. Troisièmement, les terrains gagnés sur l'eau doivent être traités avec des coûts et des temporalités substantielles avant de pouvoir être utilisés. Il est aussi à noter que le secteur agricole hollandais, malgré la taille relativement réduite du pays, est un des plus productifs et performants du monde. Ainsi, on se trouve dans une situation où le sol a une haute valeur économique et où la compétition est forte pour son usage. La doctrine urbanistique hollandaise a réussi pendant de longues années à assurer un usage optimal de l'espace. C'est notamment ce qui ressort de l'observation du cas de la Randstad, qui regroupe les quatre plus grandes villes du pays et l'espace agricole le plus stratégique. Cette doctrine s'appuie sur une importante planification centralisée, portée de façon assez consensuelle au niveau politique. Toutefois, depuis les années 90, on commence à observer des brèches dans cette doctrine, notamment suite au boom immobilier et à une forme d'étalement urbain qui en est la conséquence (Roodbol-Mekkes et al., 2012).

La mobilité résidentielle aux Pays-Bas est dans la moyenne des pays de l'OCDE (Caldera Sanchez & Andrews, 2011). Avec environ 11% de la population qui change de résidence tous les deux ans, le taux de mobilité résidentielle est proche de celui de la Belgique mais loin derrière celui de la France. La question de la mobilité résidentielle prend de l'importance aux Pays-Bas, notamment depuis la crise de 2008, où l'arrêt presque total du marché de la construction et les dettes résidentielles conséquentes des ménages ont pesé lourdement sur cette mobilité (Nederstigt, 2010; Hoj, 2011; Priemus, 2013).

En termes de cohésion et d'équité sociales, le débat qui concerne le logement est, aux Pays-Bas, de nature fort différente par rapport aux deux autres pays étudiés. La structure même du marché du logement pèse et oriente ce débat. L'existence d'un important stock de logements sociaux diversifiés et de qualité a toujours représenté la réponse aux questions sociales en matière de logement. Or, la hausse des prix de l'immobilier et, conséquemment, la difficulté considérable à accéder à la propriété, associée à la difficulté d'accéder à un parc social saturé, laissent un nombre important de ménages, notamment parmi les plus jeunes, dans une situation difficile. Le marché libre de location avec son stock réduit ne peut suffire à la demande (Boelhouwer, 2007).

Il faut encore noter une spécificité du cas hollandais par rapport aux deux autres pays. Dans les années 90, les Pays-Bas ont profondément réformé leur système fiscal. Une des nouveautés fût l'introduction d'une nouvelle méthode pour le calcul de la base. Le Waadering onroerende zaken (WOZ) est la nouvelle base. La valeur WOZ est déterminée au départ d'estimations, comme pour les œuvres d'art, faite par un professionnel (agent immobilier agréé) pour le compte des communes. Cet agent doit avoir suivi une formation spécifique auprès d'un des deux instituts reconnus par l'État hollandais comme pouvant délivrer des certificats en la matière. La WOZ sert de base pour un certain nombre d'impôts et de taxes. Elle est réajustée annuellement.

3.2.3.1 Étalement urbain

De façon simplifiée, on retrouve aux Pays-Bas le même schéma que dans la situation française concernant l'effet sur l'étalement urbain des mesures fiscales liées au logement. Toutefois, il faut noter que ces mesures sont moins nombreuses et diversifiées et de moindre impact. Ceci est notamment dû au fait qu'aux Pays-Bas, la question de l'étalement urbain est considérée comme une question nationale de première importance (dans un contexte de forte maîtrise planologique). Ainsi, même avec les changements récents dans la doctrine urbanistique, qui tendent à moins de dirigisme et plus de contractualisation public-privé dans le développement de l'urbanisation, cette question garde son importance et de nombreux outils urbanistiques vont dans ce sens.

On ne trouve aux Pays-Bas qu'une seule taxe qui soit – partiellement – conçue pour avoir un effet sur l'étalement urbain, ou plus précisément sur la densification. Seule la TVA réduite de 6% pour travaux de rénovation d'habitation ancienne va dans ce sens. Elle contribue ainsi à une meilleure exploitation du stock bâti existant.

C'est plutôt du côté des effets non intentionnels sur l'étalement urbain qu'on peut répertorier plusieurs taxes.

Dans ce sens, on retrouve les taxes qui augmentent le coût d'acquisition d'une nouvelle habitation, poussant l'acquéreur à acheter plus loin dans la périphérie en vue de bénéficier de prix plus avantageux. Deux taxes ont cet impact : la taxe de transfert et la TVA.

La taxe de transfert, qui appartient à la catégorie "taxation sur les transactions immobilières", est l'équivalent du droit d'enregistrement en Belgique. Son taux était de 6% sur la valeur de la transaction. En 2012 elle a été réduite provisoirement à 2% pour faire face à la crise et, depuis, ce taux a été entériné comme permanent. Il est à noter que si le propriétaire change dans les six mois, la taxe n'est due que sur la différence de prix. Aujourd'hui, au vu du faible taux, cette taxe n'a plus qu'un effet réduit en termes d'étalement urbain.

La TVA à 21% est due par l'acquéreur d'une habitation mise sur le marché par un entrepreneur immobilier inscrit à la TVA. De fait, on pourrait considérer que, comme en France, cela favoriserait la construction autonome de maison individuelle sur un terrain aux dépens de la construction collective promue par un professionnel de la construction. Toutefois, le prix assez important des terrains et les coûts élevés du traitement de celui-ci avant construction représentent une certaine dissuasion.

La taxe foncière municipale, en tant que taxation récurrente sur la propriété immobilière apparentée à une "property tax", aurait un effet ambivalent sur l'étalement urbain. Elle est due par le propriétaire ou l'exploitant d'un bien. Le taux est déterminé par les autorités municipales et varie habituellement entre 0,01% et 0,03% du WOZ. Il y a une différenciation entre propriété résidentielle ou non. Dans le premier cas de figure, seul le propriétaire paie cette taxe, alors que dans le second l'exploitant/locataire paie aussi une taxe (mais à un taux différent). La valeur élevée de la taxe et sa variation du simple au triple entre différentes communes a certainement, en plus des effets en termes d'étalement/densification, une incidence territoriale sur l'attractivité des communes auprès des ménages.

Finalement, les mesures fiscales qui contribuent à encourager l'accession à la propriété ont un effet indirect sur l'étalement urbain.

La principale mesure en ce sens est sans doute la déduction pour crédit hypothécaire contracté pour l'acquisition d'une habitation propre. Elle profite au propriétaire-occupant. L'idée est que du fait que le propriétaire-occupant se paie à lui-même un loyer fictif – comme en Belgique et à la différence de la France – il est sensé pouvoir déduire les frais attenants à cette habitation. Toutefois, comme expliqué plus haut, elle a fortement contribué à la bulle immobilière des années 2000, qui a explosé en 2008 provoquant une chute importante des prix. Avant la crise, cette déduction a représenté un des moteurs alimentant le marché de la construction dans le pays et, dès lors, indirectement, l'étalement urbain.

3.2.3.2 Financement des infrastructures

Contrairement à la France et la Belgique, aux Pays-Bas, la récupération de la plus-value est considérée comme illégale et il n'existe pas de mesure fiscale obligeant les acteurs de l'urbanisation, investisseurs et ménages, à participer aux coûts des infrastructures, équipements et services en lien avec cette urbanisation (Needham, 2000; van der Krabben & Needham, 2008; Alterman, 2012).

Historiquement, aux Pays-Bas, l'acteur public avait recours à la pratique de constitution d'importants stocks fonciers qui permettent d'initier de larges opérations de développement urbain. Toutefois, la montée des prix immobiliers et les crises des finances publiques ont mis ce modèle en difficulté. Conséquemment, on constate le développement de mécanismes contractuels qui permettent aux municipalités d'imposer une participation des investisseurs dans le financement des équipements publics au sein de certaines zones. Cela se fait dans une logique d'entente volontaire. Dans ce mécanisme, les autorités municipales détentrices de l'attribution du permis de construire ont un levier important de pression. L'ajustement urbain est un autre mécanisme urbanistique qui permet autant de financer les interventions publiques que de récupérer des plus-values dans un certain secteur (van der Krabben & Needham, 2008).

3.2.3.3 Mobilité résidentielle

Il n'existe pas de mesures fiscales favorisant la mobilité résidentielle aux Pays-Bas. C'est du côté des effets non intentionnels qu'on peut identifier des mesures fiscales avec des conséquences sur la mobilité résidentielle.

Du côté des coûts des transactions, la taxe de transfert et la TVA sont les seules taxes qui pèsent sur la transaction (Van Ommeren & Van Leuvensteijn, 2002). Toutefois, la valeur réduite de la taxe de transfert (6% initialement, puis 2% actuellement), comparée à la situation extrême belge, relativise considérablement l'effet que peut avoir cette taxe sur les transactions. Néanmoins, dans un rapport du Bureau du Plan de 2010, les auteurs défendent une abolition de cette taxe son remplacement par une taxe nationale sur la propriété immobilière. Les législateurs ont choisit seulement de diminuer sa valeur en 2012 à 2%. La TVA à 21% reste, quant à elle, une taxe assez élevée qui, dans un pays où les professionnels de la construction assurent une part importante de la production de nouveaux logements, pèse fortement en fin de compte sur l'acquéreur.

En ce qui concerne les coûts continus sur l'habitation d'origine, c'est surtout le poids du crédit hypothécaire et les mesures encourageant l'accès à la propriété qui ont des effets importants sur la mobilité résidentielle (Van Leuvensteijn & Koning, 2004). Outre une plus grande aversion pour la mobilité résidentielle de la part des propriétaires, les mécanismes de financement du logement aux Pays-Bas, auxquels ces mesures fiscales participent, rendent la mobilité résidentielle plus difficile. La prolongation des durées des crédits et la propension à ne payer que les intérêts, ainsi que la configuration actuelle du marché immobilier, où on a observé dans les dernières années une chute des prix immobiliers allant jusqu'à 30%, ne permettent pas aux propriétaires de se défaire de leurs biens pour déménager.

3.2.3.4 Cohésion et équité sociales

À la différence de la France et de la Belgique, il n'existe pas aux Pays-Bas de mesure fiscale spécifique pour soutenir la cohésion et l'équité sociales. De fait, on se trouve, dans le cas des Pays-Bas, face à une structure fortement différente quant à l'organisation du marché et à ce qui est attendu, au plan social, des différents segments de ce marché (propriété, locatif réglementé et locatif libre).

Toutefois, cette structuration du marché, qui a permis longtemps d'assurer l'accès à un logement de qualité et abordable à de très larges pans de la population, est aujourd'hui sous pression suite à une taxe introduite récemment. Pour combler les déficits budgétaires nationaux, la coalition gouvernementale de conservateurs et sociaux-démocrates a décidé d'entériner une mesure proposée par un groupe de travail sur la fiscalité qui préconisait la réduction voire l'annulation de la taxe de transfert et l'instauration d'une taxe sur la propriété conséquente au niveau national. Cette taxe est considérée comme plus juste, avec moins d'effets pervers sur le marché, et capable de ramener d'importantes recettes pour l'État. Mais cette mesure fut progressivement modifiée pour devenir le "prélèvement sur le propriétaire" (landlord levy), une taxe qui ne vise dans la pratique que les structures de logement social. Ces associations, propriétaires de l'énorme stock de logements sociaux aux Pays-Bas, possèdent d'importantes ressources et ont suscité l'ire et l'indignation dans le débat public des dix dernières années, notamment suite à la médiatisation des salaires de certains de leurs directeurs et à la débâcle d'affaires, éloignées de leur "core-business", dans lesquelles certaines de ces associations se sont aventurées (Boelhouwer, 2007; Boelhouwer & Priemus, 2014).

A travers cette taxe, l'objectif du gouvernement est de récolter des recettes, mais aussi de pousser ces associations à mettre sur le marché acquisitif ou locatif libre une partie importante de leur stock. Ainsi, en parallèle à cette mesure, on leur accorde le droit de demander des loyers plus proches de ceux pratiqués sur le marché libre. On les invite aussi à une révision régulière de la situation de leurs locataires afin que le logement social ne cible que ceux qui en ont le plus besoin. Toutefois, certains chercheurs mettent en garde quant aux conséquences de cette mesure qui pourrait mettre ces associations dans une position très difficile, ne leur permettant plus d'entretenir leur stock existant ni de développer l'offre. Ceci aurait des conséquences graves sur le marché locatif, surtout que le marché non réglementé n'est pas en mesure d'absorber la demande et l'accès à la propriété reste hors de portée de nombreux ménages (Priemus, 2014; Boelhouwer & Priemus, 2014).

Concernant l'accès à la propriété, dans les dernières décennies, les gouvernements successifs ont pratiqué une politique forte de soutien, traduite à travers de nombreuses mesures fiscales, associées à une offre de crédit de plus en plus complexe (assurances et épargne sur le capital de l'habitation propre, paiement d'annuité seulement sur l'intérêt et non sur le capital, etc.). Cette situation a amené les ménages cherchant à optimiser leur crédit à s'endetter sur le long terme en ne payant que les intérêts tout en profitant des produits financiers pour constituer avec le temps une réserve qu'ils utilisent pour ensuite rembourser le capital.

La spéculation sur un marché en hausse a d'abord permis de soutenir cette dynamique. Toutefois, la crise de 2008 et la chute des prix a des conséquences importantes sur les finances des ménages (Ras et al., 2011). Les conséquences financières touchent aussi l'État qui subsidie cet avantage, avec une demande croissante dans les années 2000. Elles touchent même les banques, dont de nombreuses se sont retrouvées dans une situation difficile suite à la crise (Priemus, 2013). Il faut remarquer que les déductions, étant fonction de la valeur du crédit, profitent en termes absolus plus aux ménages aisés qui prennent des crédits hypothécaires plus importants.

Pour contrer les effets pervers des déductions pour crédit hypothécaire, une loi de 2012 limite la déduction pour les nouveaux contrats à ceux où la valeur de l'emprunt est amortie intégralement dans la période de l'emprunt. La même loi plafonne le ratio « loan-to-value » à 100% de la valeur du bien. En 2013, les exonérations d'impôts sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre et sur les avantages d'un compte d'épargne ou droit d'investissement sur l'habitation propre ont été supprimées. En 2014, l'État décide de réduire le tarif de déduction maximum dans la plus haute tranche de revenu du barème progressif. Toutefois pour de nombreux observateurs, ceci reste insuffisant pour faire face aux défis que ces mesures ont créés, notamment en termes de conséquences sur les finances publiques et sur le budget des ménages.

4. LE CAS DE LA WALLONIE : APPROCHE SPECIFIQUE

4.1 CONTEXTE, DEFIS ET ENJEUX EN MATIERE DE LOGEMENT POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Les relations entre les marchés immobiliers et la dynamique démographique d'une région sont importantes. D'après Albrecht & Van Hoofstat (2011), le mouvement démographique naturel n'entraîne pas en soi de problème de logement, tandis que la migration, tout comme d'autres facteurs tels que la modification de la structure des ménages et le vieillissement de la population, peuvent conduire à une augmentation relativement rapide de la demande.

La Belgique connaissait, en 2011, un taux de migration annuel net d'environ 4,5 migrants pour mille habitants, ce qui est nettement supérieur aux Pays-Bas, à l'Allemagne et à la France, mais pas au Grand-Duché de Luxembourg (OCDE, 2011). D'après les données du Service Public Fédéral Economie (SPF Economie), environ 80% de cette migration internationale se concentre dans environ 10% des communes, notamment les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, Anvers, Gand, Liège et Charleroi.

En Wallonie, en 2011, 53% des migrants internationaux se sont établis dans les 10 plus importantes communes urbaines du territoire (Halleux & Strée, 2012). Ces migrants créent une demande relativement importante en matière de logement, de services et d'approvisionnement en eau, électricité, etc. Celle-ci n'est pas uniforme et dépend très fortement de leur niveau de formation (Albrecht & Van Hoofstat, 2011). En effet, ce facteur est déterminant car il permet aux migrants d'être économiquement actifs et ainsi de disposer de fonds suffisants pour accéder par eux-mêmes aux marchés du logement privés (locatif et acquisitif). Ces mêmes auteurs estiment qu'environ 85% des migrants arrivant en Belgique sont à même d'accéder, sans aide publique, à ces marchés, et crée donc une demande supplémentaire. D'après ces mêmes estimations, les 15% restant présenteraient quant à eux un niveau de qualification trop bas, assorti généralement d'un manque de fonds propres, qui ne leur permet pas de s'insérer sur le marché du travail et d'accéder sans aide à un logement. Ces migrants se retrouvent dès lors, selon les situations, dans des logements de "basse catégorie" ou totalement dépendants d'initiatives publiques, et constituent ainsi une partie de la demande en logements sociaux.

Ces dernières observations viennent s'ajouter à celles de Fontaine (2005) lorsqu'il note que la multiplication des causes et des manifestations des difficultés sociales s'accroît depuis une vingtaine d'années, ce qui conduit à une augmentation du nombre "d'exclus" sociaux. On assiste par conséquent à des phénomènes tels que l'incapacité du parc locatif public à accueillir l'ensemble des ménages précarisés, une marginalisation des quartier à forte part de logements sociaux, et une rupture entre l'offre et la demande de logements sociaux et des difficultés d'accession à la propriété.

L'afflux de nouveaux arrivants s'accompagne systématiquement d'une sortie de résidents des centres urbains vers d'autres communes, périphériques dans la plupart des cas. Albrecht et Van Hoofstat (2011) ont déterminé qu'une entrée de 100 migrants conduit, en moyenne, à une sortie de 70 résidents. On peut dès lors considérer que les migrations externes que connaissent principalement les centres urbains ont également des effets sur la demande de logements dans d'autres communes.

La croissance démographique en Wallonie s'explique dès lors aussi par la migration interne, principalement en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles, vu son caractère institutionnel, attire une population étrangère et connaît simultanément un phénomène de désurbanisation qui se manifeste par le fait que certains résidents quittent la métropole. Ainsi, d'après les données du SPF Economie, le solde des migrants entre la Wallonie et Bruxelles était, en 2011, d'environ 6.000 personnes en faveur de la Wallonie. D'après l'IWEPS (2012), le solde migratoire annuel entre la Flandre et la Wallonie oscille, quant à lui, depuis plusieurs années entre 1.000 et 2.500 personnes, toujours en faveur de la Wallonie.

La relation entre l'augmentation de la population et la demande de logement n'est cependant pas linéaire. En réalité, c'est l'augmentation du nombre de ménages³ qui détermine la demande en logements. En effet, la création d'un ménage sur le territoire de la Wallonie engendre mécaniquement un besoin pour une unité de logement supplémentaire (Halleux & Strée, 2012). Le SPF Economie estimait, en 2010, le nombre de ménages en Wallonie à 1.508.483, contre seulement 1.377.182 en 2000, soit une croissance de 9,5% sur l'ensemble de la période, bien supérieure à celle de la population. Le Bureau fédéral du Plan (2008) prévoit quant à lui la création ou l'arrivée de 200.000 nouveaux ménages d'ici à 2026, et de 500.000 d'ici à 2040. Cette croissance du nombre de ménages est amplifiée par une diminution continue, sur les 20 dernières années, de la taille de ceux-ci. Entre 1991 et 2008, la taille moyenne du ménage wallon est passée de 2,49 individus à 2,30, soit une diminution de 7,6%. Différents facteurs peuvent expliquer cette diminution de taille : un nombre plus grand d'adultes vivant seuls (avec ou sans enfants), l'apparition de nouvelles formes de vie commune, la baisse du nombre d'enfant moyen par ménage, ainsi que le vieillissement de la population (Albrecht & Van Hoofstat, 2011).

Cette croissance rapide du nombre de ménages est évidemment un des paramètres les plus importants en ce qui concerne la hausse de la demande en logements. Le vieillissement de la population soutient lui aussi la demande en logements. Comme l'expliquent Halleux & Strée (2012), cet effet s'exprime à deux niveaux. Premièrement, la population âgée est demandeuse de logements adaptés. Deuxièmement, cette population âgée en croissance a tendance à immobiliser un nombre important de logements de type "familial", souvent bien trop grand pour elle, ce qui revient à limiter l'offre disponible sur le marché.

Les pouvoirs publics devront dès lors s'assurer que l'offre soit suffisante dans les différents segments qui composent le marché du logement : les marchés acquisitif et locatif privés, ainsi que le marché locatif public. Ce dernier segment est d'ailleurs particulièrement problématique. D'après Bottieau (2011), environ 30.000 ménages seraient déjà en attente d'un logement social. Le parc locatif social, qui compte quelques 100.000 logements⁴ (soit 8% des logements en Wallonie), paraît insuffisant. Le Gouvernement wallon, dans sa circulaire du 3 mai 2007, a pourtant fixé un seuil théorique minimal de 10 % de logements publics par commune. Les ménages excédentaires sont donc forcés de se tourner vers les tranches les plus basses en termes de prix, mais aussi de qualité, du marché privé.

³ Le ménage est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes qui, unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun.

⁴ Ces chiffres ne tiennent pas compte des logements mis en gestion auprès des agences immobilières sociales (environ 3000 logements).

Par ailleurs, l'accès à un logement, qu'il se fasse par le biais du marché privé ou par celui du logement social, n'est pas pour autant synonyme de satisfaction complète des besoins en la matière, notamment en termes de capacité. Pour que la demande croissante en logements puisse rencontrer une offre suffisante, les pouvoirs publics devront corriger une situation où coexistent des besoins insatisfaits et des logements sous-occupés⁵. Le marché locatif privé devra également faire l'objet d'une attention accrue : face à une déconnexion croissante des prix de l'immobilier par rapport aux revenus des habitants⁶, on pourrait assister, dans les années à venir, à une baisse du nombre de ménages capables d'accéder à la propriété, suivie d'un accroissement important de la demande sur ce segment.

De plus, les évolutions démographiques et leur influence sur la demande nécessitent de produire des logements moins chers et plus modulables. En Wallonie, bien que la production d'appartements connaisse un regain d'intérêt depuis plusieurs années déjà⁷, le parc de logements existant reste peu adapté aux évolutions évoquées. D'après Bottieau (2011) et Léonard & Meuris (2011), les logements actuels sont trop grands et trop anciens (40% du parc date d'avant 1945), et 1 sur 5 est insalubre. Le renouvellement du parc, estimé à 2 à 3% par an (Léonard & Meuris, 2011), ne suffit pas à corriger cette situation.

Dans un objectif de cohésion sociale, les pouvoirs publics devront être attentifs à éviter la concentration dans certaines zones des précarités socio-économiques, notamment consécutives à la modification de la structure des ménages, qui conduit à leur fragilisation. On pense principalement aux centres et faubourgs urbains qui ont tendance à voir se concentrer une population qui présente des difficultés socio-économiques, et qui ne participe dès lors pas à leur financement. Cette situation contribue à une diminution de la mixité sociale, et à la création de quartiers qualifiés de "pauvres" qui s'inscrivent, par manque d'investissements privés, dans un cercle vicieux de dégradation.

Aussi, la production de nouveaux logements devrait être menée de manière à éviter un accroissement de la périurbanisation. La faible disponibilité de zones encore urbanisables au sein des villes implique la nécessité d'amplifier les politiques de densification et de reconstruction de la ville sur elle-même. L'extension de l'habitat en dehors des zones urbaines conduit à une dispersion de celui-ci, à une augmentation de coûts de déplacement et d'équipements, et se fait au détriment des superficies agricoles (Halleux, 2001).

⁵ 300.000 personnes vivaient, en 2001, dans un logement sur-occupé au regard des normes du logement social tandis que les logements de deux, trois ou quatre chambres et plus sont sous-occupés respectivement dans 65%, 75% et 90% des cas, au regard des mêmes normes (Harou & Marissal, 2011).

⁶ Voir <http://www.economist.com/node/21551486>

⁷ Le parc actuel reste néanmoins composé à près de 29% de villas 4 façades (Léonard & Meuris, 2011).

4.2 CADRE ET ENJEUX JURIDIQUES DE LA FISCALITE DU LOGEMENT ET COMPARAISONS INTER-REGIONALES^{8 9}

En Belgique, la fiscalité immobilière est caractérisée par la combinaison d'impôts dits : directs, parce qu'ils frappent une situation durable par nature ou permanente, présentant une certaine stabilité¹⁰ (par exemple, l'impôt sur les revenus) et des impôts indirects, qui frappent une situation ou une opération qui n'est que passagère, ponctuelle (acte ou fait déterminé) et qui doit se réitérer pour que l'on puisse le prélever une nouvelle fois¹¹ (par exemple, la TVA et les droits d'enregistrement et de succession). Ces impôts sont établis et mis en œuvre par différents niveaux de pouvoir (l'autorité fédérale, les Régions, les provinces et les communes).

La fiscalité directe appréhende l'immeuble à travers :

- la taxation de l'immeuble en tant que source de revenus (impôt des personnes physiques et précompte immobilier) ;
- la taxation des plus-values sur immeubles (bâti et non-bâti). Cette taxation intervient dans deux hypothèses :
 - o lorsqu'un bref délai sépare l'acquisition du bien de son aliénation ;
 - o lorsque la plus-value présente un caractère spéculatif.

La fiscalité indirecte appréhende l'immeuble à travers :

- les droits d'enregistrement (sur les ventes d'immeubles, sur les partages d'immeubles, sur les donations d'immeubles, sur les baux) ;
- la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : « TVA ») :
 - o lorsque la construction est faite sous régime TVA ;
 - o lorsque la cession est faite sous régime TVA ;
 - o lorsqu'il est fait application des taux réduits de TVA, applicables à la rénovation ;
- les droits de succession ;
- les taxations de plus-values qui découlent d'un changement planologique.

⁸ A jour au 25 août 2014.

⁹ Les sources bibliographiques sont mentionnées en bas de page, selon les principes de référencement juridique, énoncés *in Guide des citations, références et abréviations juridiques*, 5^e éd., Waterloo, Kluwer, 2010, 187 p.

¹⁰ M. BOURGEOIS, cours de droit fiscal, ULg, 2013-2014, slide 58.

¹¹ *Ibid.* ; Cass., 2 mai 1967, *Pas.*, 1967, I, p. 1028 ; Cass., 24 octobre 1967, *Pas.*, 1968, I, p. 170 ; Cass., 10 janvier 1978, *Pas.*, 1978, I, p. 106.

4.2.1 Le cadre institutionnel¹²

4.2.1.1 Le financement des entités fédérées

Le financement des entités fédérées est assuré, d'une part, par un système de dotations et, d'autre part, par un système d'autonomie fiscale. Le système de financement est dès lors qualifié de mixte.

Le titre IV de la loi spéciale¹³ de financement (ci-après : « LSF »¹⁴) a mis en place un mécanisme particulièrement sophistiqué de transfert aux Régions et aux communautés de parts attribuées de certains impôts fédéraux : l'impôt des personnes physiques et la TVA.

A côté des dotations attribuées par l'autorité fédérale, le financement des Régions – et théoriquement des communautés – est encore assuré par la reconnaissance d'une autonomie fiscale.

En pratique, les communautés ne peuvent toutefois mettre en œuvre l'autonomie fiscale propre qu'elles tirent directement de la Constitution. Le principe suivant lequel la Région de Bruxelles-capitale ne connaît pas de sous-nationalité les empêche de déterminer des catégories de contribuables (francophones et néerlandophones) « *or, pareille catégorisation s'avérerait nécessaire si l'on voulait identifier précisément les destinataires du droit fiscal propre de chacune des deux grandes Communautés* »¹⁵.

L'autonomie fiscale est tantôt qualifiée de propre (ou pure), tantôt de dérivée.

L'autonomie fiscale propre permet à l'entité fédérée qui en bénéficie de créer de toutes pièces ses propres impôts ou taxes et d'en régler tout le régime juridique (éléments essentiels et accessoires), en ce compris la procédure d'établissement et de contrôle, ainsi que l'organisation du contentieux administratif, mais à l'exclusion du contentieux judiciaire¹⁶.

¹² Sur la question, on consultera notamment : M. BOURGOIS, Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions, *C&FP*, 2003, p.209 et s. ; M. BOURGOIS, Les prérogatives normatives des régions à l'égard des impôts « régionaux » (articles 3 et 4 de la loi de financement) : le régime légal et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, *J.D.F.*, 2000, p.5 ; M. BOURGOIS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions : aspects juridiques et économiques, *A.P.T.*, 2002, p.235 et s. ; M. BOURGOIS, « La fédéralisation de la Belgique a-t-elle altéré l'esprit et l'équilibre de la réforme fiscale de 1962 ? », *J.T.*, 2012, p. 313 ; M. BOURGOIS, La régionalisation de l'impôt des personnes physiques, *R.F.R.L.*, 2013/2, p. 105 et s. ; M. BOURGOIS et I. RICHELLE, Marché public de services relatif à une mission d'étude descriptive et prospective de la fiscalité immobilière en Région wallonne, 2014, <http://hdl.handle.net/2268/171181>.

¹³ D'une manière très schématique, l'ordonnancement juridique belge est constitué d'un empilement de normes qui n'ont pas la même valeur. Une norme hiérarchiquement inférieure doit respecter une norme hiérarchiquement supérieure sous peine d'être annulée. Au sommet de cette hiérarchie se trouvent les textes européens, viennent ensuite la Constitution, puis les lois. Lorsque l'on parle de loi, on évoque notamment les lois « spéciales » - c'est-à-dire prises en conformité avec la majorité spéciale prévue à l'article 4 de la Constitution, pour les matières spécifiquement déterminées - les lois (ordinaires) mais aussi les décrets (et les ordonnances). Ces normes ont la même valeur hiérarchique mais encadrent des matières différentes. Viennent ensuite les règlements d'exécutions, qu'il s'agisse d'arrêtés royaux ou de gouvernement, puis les arrêtés ministériels. Enfin, viennent règlements des autorités décentralisées de l'État : les communes et les provinces.

¹⁴ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989 (les articles 175 à 177 de la Constitution imposent que le système de financement des communautés et des Régions soit réglé par l'intermédiaire d'une loi spéciale).

¹⁵ M. BOURGOIS, « La régionalisation de l'impôt des personnes physiques », *R.F.R.L.*, 2013/2, p. 106.

¹⁶ M. BOURGOIS et E. TRAVERSA, « Rapport scientifique des Professeurs Marc Bourgeois et Edoardo Traversa – Partie 'fiscalité' », *Horizon 2022 : Rapport scientifique (version finale)*, 21 février 2013, Wallonie, p. 22.

Les taxes régionales issues de l'exercice de cette forme d'autonomie sont établies, contrôlées, perçues et recouvrées par l'administration régionale compétente (DGO7 ou autre, en fonction du type de taxe en cause¹⁷).

Grâce à leur autonomie fiscale dérivée, les entités fédérées perçoivent – en tout ou partie – les recettes d'un certain nombre d'impôts qui étaient initialement de la compétence du pouvoir central. Elles disposent également de compétences normatives à l'égard de cette catégorie d'impôt que la loi spéciale de financement qualifie d'« impôts régionaux » ainsi que, de manière plus limitée, à l'égard de l'impôt de personnes physiques.

4.2.1.2 L'autonomie fiscale propre ou pure des régions : les « taxes régionales »

La reconnaissance d'une autonomie fiscale propre aux Régions et – théoriquement – aux communautés procède directement de la Constitution. L'article 170, § 2 de la Constitution indique :

« Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

Bien avant le processus de fédéralisation de notre pays, l'article 170 de la Constitution requérait que ce soit d'une norme bien particulière que naissent les impôts : la loi. Reportant sur les communautés et les Régions cette condition dite de « légalité de l'impôt », l'article 170, § 2, alinéa 1^{er} impose que les impôts adoptent la forme d'un décret (ou d'une ordonnance) voté par l'assemblée démocratiquement élue de ces entités fédérées¹⁸.

On qualifie les impôts adoptés par les parlements des Régions sur base de leur autonomie fiscale propre de : « taxes régionales ».

La Région wallonne a mis en œuvre son autonomie fiscale propre en adoptant notamment les taxes suivantes : la Redevance et Contribution sur les prises d'eau, la Taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, la Taxe sur les déchets, la Taxe sur les sites d'activité économique désaffectés, la Taxe sur les automates.

Le second alinéa de l'article 170 permet au législateur fédéral de limiter l'autonomie fiscale propre des entités fédérées par l'adoption d'une loi votée à la majorité ordinaire. Il s'agit du principe de primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal¹⁹. C'est ainsi que le législateur peut, si la nécessité en est démontrée :

1. Excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre des communautés et des Régions
2. Prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables²⁰

L'article 11 de la LSF constitue une illustration de la mise en œuvre, par le législateur fédéral, de son pouvoir de limiter l'autonomie fiscale. Il s'agit de la consécration du principe *non bis in idem*, lequel exclut la possibilité d'établir des impôts concurrents. C'est en se basant sur ce mécanisme que la Cour constitutionnelle a jugé que les communautés et les Régions ne pouvaient pas prélever des impôts sur des matières qui font l'objet d'un impôt national²¹.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Expression de l'adage « *no taxation without representation* ».

¹⁹ C. arb., n° 66/01, B.4 ; C. const., n° 119/07, B.4.1 ; C. const., n° 50/11, B.57 ; C. const., n° 111/12, B.11.

²⁰ Ex. Les intercommunales, La Poste, etc.

²¹ C.A., n°47/88 du 25 février 1988.

Ajoutons, enfin, que l'introduction d'une taxe régionale a des conséquences sur l'impôt des sociétés. En effet, si l'article 198 du Code des Impôts sur les Revenus (ci-après : « CIR 92 ») permet de déduire les impôts régionaux, les taxes régionales ne bénéficient pas de la même faveur.

4.2.1.3 L'autonomie fiscale dérivée : les « impôts régionaux » et les compétences des régions en matière d'impôt des personnes physiques

L'autonomie fiscale dérivée porte sur des impôts qui ont initialement été créés par le pouvoir fédéral. En plus de bénéficier du produit de ces impôts, les Régions sont désormais exclusivement compétentes pour régler la base imposable, le taux et les exonérations des impôts régionaux. Seule demeure encore dans le giron de l'autorité fédérale la compétence de modifier la matière imposable de ces impôts par l'intermédiaire d'une loi spéciale.

Nous évoquons plus haut le principe de légalité de l'impôt, qui exige que les éléments essentiels de celui-ci soient fixés par la loi. Les matières et bases imposables, le taux et les exonérations sont justement ces éléments essentiels²².

a) Les impôts régionaux

L'article 3 de la LSF énonce la liste des impôts régionaux à l'égard desquels les Régions peuvent exercer leur autonomie fiscale dérivée. Nous ne citons que les impôts régionaux intéressants la fiscalité immobilière :

- Les droits de succession et de mutation par décès (article 3, 4° LSF) ;
- Le précompte immobilier (article 3, 5° LSF) ;
- Les principaux droits d'enregistrement (article 3, 6° à 8° LSF).

Formulons quelques remarques au sujet des droits d'enregistrement et du précompte immobilier.

Au sujet des droits d'enregistrement, on note que le droit d'apport en société (à l'exception des apports d'une habitation par une personne physique à une société belge) ainsi que le droit d'enregistrement sur les baux n'ont pas été régionalisés.

L'absence de régionalisation des droits d'enregistrement sur les baux est étrange car la sixième réforme de l'État transfère aux Régions la compétence matérielle civile relative aux baux. L'impact financier du transfert est cependant fort modéré étant donné que le droit d'enregistrement pour un bail de logement est de zéro pourcent²³. L'anomalie a tout de même été signalée par M. Bourgeois, lors des travaux préparatoires relatifs à la modification de la LSF^{24 25}.

²² Pour une définition des notions de base imposables, taux et exonérations : C.A., 9 décembre 1998, n°128/98 ; nuance de la réserve de compétence fédérale (à l'égard de la matière imposable) : C.A., 26 avril 2006, n°58/2006.

²³ Art. 83 et 161, 12° du C.Enr.

²⁴ M. BOURGEOIS, « Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'État : un défi majeur pour la Région wallonne », in « La réforme de l'État et le transfert des compétences – Impact sur la politique du logement en Wallonie », *Les échos du logement*, mai 2014, p. 4.

²⁵ C'est dans le secteur économique que l'impact de cette disparité entre compétence fiscale et compétence matérielle sur le bail est perceptible, par le fait qu'est assimilée à un bail, pour la matière des droits d'enregistrements, la constitution d'une superficie ou d'une emphytéose (opérations réalisées principalement dans un but fiscal, en raison du taux très avantageux des droits d'enregistrement sur les baux par rapport à ceux sur la vente). *Ibid.* ; voy. aussi : l'article 12 de la loi-programme du 28 juin 2013, *M.B.*, 1er juillet 2013 qui fait passer de 0,2% à 2% les droits d'enregistrement sur les superficies et emphytéoses. Pour le surplus, voy. *infra*.

En ce qui concerne le précompte immobilier, il s'agit d'un impôt qui prend pour base le revenu cadastral. Cette base imposable est depuis longtemps critiquée dans la mesure où son évaluation est fonction de l'état du marché immobilier en 1975. Dans la mesure où les Régions sont compétentes pour déterminer les règles relatives à la base imposable des impôts régionaux, elles pourraient décider de substituer au revenu cadastral une autre base.

L'article 5, § 3 de la LSF est quant à lui relatif au « service » des impôts régionaux. Le service des impôts comprend la procédure d'établissement de l'impôt, sa perception, son recouvrement ainsi que le contentieux administratif y afférent²⁶.

La LSF prévoit que l'autorité fédérale assure gratuitement, et selon ses propres procédures, le service des impôts régionaux tout en permettant aux Régions de reprendre à leur compte le service de ces impôts dans le respect des articles 5, § 3, 3bis et 4 de la LSF²⁷. Afin de pouvoir établir ses propres procédures, la Région devra décider de reprendre le service de l'impôt préalablement²⁸. La reprise n'engendre pas forcément un coût supplémentaire pour la Région, qui peut se voir gratifier d'une dotation spécifique si celle-ci décide de conserver le personnel du service anciennement fédéral²⁹.

Remarquons que les Régions, en reprenant le service, deviennent successeurs de l'État belge dans les procédures en cours³⁰.

Différents services ont déjà été repris :

- en Flandre, pour la perception propre du précompte immobilier, des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que l'Eurovignette³¹ ;
- en Wallonie : pour la perception propre de la redevance radio et télévision, ainsi que des taxes sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement. Depuis le 1er janvier 2014, la Wallonie a également repris le service des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que l'Eurovignette³².

b) Compétences des Régions en matière d'impôt des personnes physiques

L'impôt des personnes physique engrange la part la plus importante des ressources de l'État. Son rôle budgétaire dans le cadre de la sixième réforme de l'État impose que lui soit consacré un chapitre particulier dans la partie relative au cadre institutionnel.

– Description du régime antérieur à la 6ème réforme de l'Etat

L'autonomie fiscale des Régions à l'égard de l'impôt des personnes physiques était réglée par les articles 6 à 9bis de la LSF. Nous nous limitons à en évoquer les grandes lignes :

²⁶ M. BOURGEOIS et E. TRAVERSA, « Rapport scientifique des Professeurs Marc Bourgeois et Edoardo Traversa – Partie 'fiscalité' », *Horizon 2022 : Rapport scientifique (version finale)*, 21 février 2013, Wallonie, pp. 450-552.

²⁷ J.-C. LAES parle d'une régionalisation « à la carte », où chaque Région est libre de reprendre le service qu'elle souhaite. « Reprise par une Région du service d'un impôt régional. Conséquences en matière de procédure fiscale », *R.F.R.L.*, 2013, n° 4, p. 288

²⁸ *Ibid.*

²⁹ J. ASTAES, « Impôt non perçus au profit de l'État » in A. TIBERGHIEN, *Manuel de droit fiscal*, dern. éd. 2014, Waterloo, Kluwer, pp. 1728-1732 ; Arrêté royal du 25 juillet 1989 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel des ministères fédéraux aux Gouvernements des Communautés et des Régions et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, *M.B.*, 28 juillet 1989.

³⁰ C. const., n° 87/2013, du 13 juin 2013, B.6.

³¹ Les règles de procédures applicables aux impôts flamands sont analysées in J.-C. LAES, *op. cit.*, pp. 291-294.

³² M. BOURGEOIS, *op. cit.*, les échos du logement, mai 2014, p. 4.

Il convient d'abord de relever que les Régions disposent de quatre catégories de prérogatives à l'égard de l'IPP (article 6, § 2 LSF)³³ ; elles sont ainsi autorisées à :

- percevoir des centimes additionnels qui sont applicables à toutes personnes soumises à l'IPP c'est-à-dire à l'ensemble des contribuables de la Région concernée ;
- accorder des réductions d'impôt applicables à toutes personnes soumises à l'impôt des personnes physiques, donc à tous les contribuables de la Région ;
- mettre en œuvre des augmentations fiscales générales liées aux compétences matérielles des Régions ;
- mettre en œuvre des réductions fiscales générales liées aux compétences matérielles des Régions.

Les deux premières prérogatives permettent aux Régions d'augmenter ou de diminuer le montant total de l'imposition de l'ensemble de ses résidents tandis que les deux dernières prérogatives lui permettent d'inciter ou de dissuader par la voie fiscale l'adoption de tel ou tel comportement.

L'autonomie fiscale est par ailleurs renforcée par la possibilité de différencier par tranche de l'impôt les centimes additionnels ou les réductions d'impôt applicables à l'ensemble des contribuables.

Il faut ensuite relever que le législateur spécial a entendu limiter l'autonomie fiscale par quatre moyens :

- par l'interdiction d'introduire des réductions fiscales qui dépasseraient le montant de l'IPP alloué à titre de dotation à la Région concernée ;
- en enserrant l'autonomie fiscale à l'intérieur de marges de progression : le total, en euros, des augmentations et/ou des réductions d'impôt ne pourra pas dépasser 6,75% de l'ensemble des recettes de l'IPP perçues sur le territoire de la région concernée ;
- en interdisant aux Régions de réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques ;
- en imposant aux Régions d'exercer leurs compétences à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale.

– *Description du régime découlant de la 6ème réforme de l'Etat*

La 6^{ème} réforme de l'État engendre un grand bouleversement dans les finances de l'État. La LSF, telle que modifiée en 2014, prévoit deux volets relatifs à l'IPP : le premier concerne les centimes additionnels à l'IPP, le second touche aux *dépenses fiscales*³⁴, désormais compétence exclusive des Régions dans plusieurs de leurs occurrences.

³³ M. BOURGEOIS, La régionalisation de l'impôt des personnes physiques, *R.F.R.L.*, 2013/2, p. 108.

³⁴ Par dépense fiscale, il y a lieu d'entendre : une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles... et qui pourrait être remplacée par une subvention directe » : Conseil supérieur des Finances, « Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques, 2002. L'article 47 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, *M.B.*, 3 juillet 2003, indique qu'elle comprend « tous les abattements, réductions, exceptions au régime général d'imposition dont bénéficient des contribuables ou des activités d'ordre économique, social ou culturel pendant l'année budgétaire. »

Quant au premier volet, la LSF introduit le concept d' « impôt État réduit », sur la base duquel est calculé le centime additionnel régional³⁵. Il est établi conformément au prescrit de l'article 5/2 de la LSF et correspond à l'IPP actuel diminué de 25,99% de sa valeur pour les exercices d'impositions 2015 à 2017. Cette diminution de l'impôt fédéral correspond approximativement à la diminution des dotations attribuées aux Régions. Celles-ci pourront désormais établir un additionnel « élargi » sur tranche d'impôt³⁶. Cela permet d'accroître considérablement la marge de manœuvre des Régions, tout en n'appauvrissant pas l'Autorité fédérale.

Quant au second volet, une liste de dépenses fiscales est établie afin de déterminer la compétence exclusive des Régions en la matière. Celle-ci comprend, au niveau de la taxation immobilière :

- 1° les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre³⁷;
- 2° les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie;
- 3° les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés;
- 4° les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux;
- 5° les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation à l'exclusion des intérêts qui se rapportent à des contrats de prêt visés à l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009;
- 6° les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes;
- 7° les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré³⁸.

Afin de protéger la compétence attribuée aux Régions³⁹, il est interdit à l'Autorité fédérale de maintenir des avantages fiscaux calculés sur l'ensemble des revenus nets⁴⁰.

Selon une interprétation basée sur la lettre du texte de loi, partiellement contredite par certains propos tenus lors des travaux préparatoires⁴¹, les dépenses fiscales qui ne seraient pas listées mais qui toucheraient aux compétences matérielles des Régions pourraient être faites à la fois (l'on parle alors de compétences parallèles⁴²) par les entités fédérées et l'Autorité fédérale, sous réserve de l'application du principe de proportionnalité et du respect de la loyauté fédérale⁴³.

³⁵Art. 5/1, 1° de la LSF.

³⁶ Art. 5/4 de la LSF. Pour une étude plus ample du phénomène des transferts financiers relatifs à ce sujet, voy. B. BAYENET et G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, C.H. CRISP, 2013, pp. 41-46.

³⁷ Au sujet de cette notion, voy. *infra*, ainsi que M. BOURGEOIS, *op. cit.*, Les échos du logement, mai 2014, pp. 5-6. Voir aussi 81quater LSF et commentaire bourgeois, même page, *infra*.

³⁸ Art. 5/5, §4 de la LSF.

³⁹ M. BOURGEOIS, *op. cit.*, Les échos du logement, mai 2014, p. 5.

⁴⁰ Art. 5/1, §5 de la LSF. Sauf une exception relative aux rentes alimentaires.

⁴¹ Cette controverse est résumée in Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.901/AG donné le 27 août 2013, sur le projet de modification de la loi spéciale de financement (*Doc. parl.*, Chambre, S.O. 2012 - 2013, n°52 - 2974/002, p. 13).

⁴² M. BOURGEOIS, *op. cit.*, Les échos du logement, mai 2014, p. 5.

⁴³ Voy. *infra*.

Afin de pouvoir effectuer les dépenses fiscales susvisées, un transfert financier de l'ordre de 40 % desdites dépenses est attribué aux Régions selon un critère d'autonomie fiscale. Les 60 % restant font l'objet d'une dotation spécifique et sont liés à la *clé IPP fédérale*⁴⁴.

4.2.1.4 La fiscalité locale

En vertu du principe de l'autonomie locale⁴⁵, les communes sont habilitées à créer leurs propres impôts sur leur territoire⁴⁶. Cela signifie qu'elles peuvent, tant qu'elles le jugent nécessaire, définir tous les éléments essentiels des impôts qu'elles vont lever⁴⁷.

Fondé sur la notion constitutionnelle d'intérêt communal, les impôts établis par les communes ne peuvent dépasser deux limites générales liées à ce principe : elles ne peuvent établir des impôts dans le seul but de dissuader ou encourager un comportement et elles ne peuvent régler par l'impôt une matière dont l'un des législateurs s'est déjà emparé⁴⁸.

La liberté confiée aux communes se heurte également à l'obligation pour elles de respecter les normes supérieures, qu'elles soient réglementaires, légales ou constitutionnelles. Il en va tout particulièrement du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination⁴⁹. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner le Conseil d'État à annuler la taxe, les Cours et tribunaux à l'écartier des débats en vertu de l'article 159 de la Constitution. Les communes sont, en outre, soumises à une autorité de tutelle régionale⁵⁰.

Une série de limitations à la l'autonomie des communes dans l'établissement de leurs impôts ont été posées par la loi. La plus connue concerne les limites en matière de double imposition et de prélèvement de centimes additionnels⁵¹.

4.2.2 La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte « frappe une situation ou une opération qui n'est que passagère, ponctuelle (acte ou fait déterminé) et qui doit se réitérer pour que l'on le puisse le prélever une nouvelle fois »⁵².

Cette partie commence par l'examen des principes qui régissent les droits d'enregistrement. Nous examinons ensuite en détails les droits relatifs à la vente d'immeuble, avant de consacrer plus brièvement une partie relative aux donations et aux partages. Un mot sera également dit sur les taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau.

⁴⁴ M. BOURGEOIS, Les échos du logement, mai 2014, p. 6 ; B. BAYENET et G. PAGANO, *op. cit.*, C.H. CRISP, 2013, p. 41. La clé IPP fédéral « correspond aux recettes d'IPP dont est réduite la partie transformée en autonomie fiscale régionale. [Elle] permet d'éviter que les ressources d'une région soient affectées par les choix de politique fiscale des autres régions », B. BAYENET et G. PAGANO, *ibid.*, p. 49.

⁴⁵ Ce principe est consacré par la Constitution, en ses articles 41, 162 et 170.

⁴⁶ B. LOMBAERT, « L'autonomie locale des communes : entre l'État, la Région et l'Union européenne », *Rev. dr. com.*, 2006/1, p. 3

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁴⁸ *Voy.*, à ce sujet : *ibid.*, pp. 6-7.

⁴⁹ R. ANDERSEN et E. WILLEMART, « Les taxes communales et le principe constitutionnel d'égalité. Jurisprudence 2000-2005 », *Rev. dr. com.*, 2006/1, pp. 20-30.

⁵⁰ Pour plus d'informations, voy. TIBERGHIEN, Manuel de droit fiscal, 2013, pp. 1661-1667.

⁵¹ Pour plus d'informations, voy. *Ibid.*, p. 1649-1659.

⁵² M. BOURGEOIS, cours de droit fiscal, ULg, 2013-2014, slide 58 ; Cass., 2 mai 1967, *Pas.*, 1967, I, p. 1028 ; Cass., 24 octobre 1967, *Pas.*, 1968, I, p. 170 ; Cass., 10 janvier 1978, *Pas.*, 1978, I, p. 106.

4.2.2.1 Les droits d'enregistrement

a) Principes généraux

On peut définir les droits d'enregistrement comme « un prélèvement fiscal dont l'objet a principalement trait à la circulation juridique (conventionnelle) des biens entre vifs »⁵³.

Les trois principales opérations juridiques soumises aux droits d'enregistrement sont : la vente, la donation et le partage.

Les Régions sont actuellement compétentes pour régler la base imposable, le taux et les exonérations des principaux droits d'enregistrement. L'article 3 de la LSF range parmi les impôts régionaux, les droits d'enregistrement suivants :

- les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique, à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation;
- les droits d'enregistrement sur :
 - o La constitution d'hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique ;
 - o Les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens et les conventions prévues aux articles 745*quater* et 745*quinquies* du Code civil, même s'il n'y a pas indivision ;
- Les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles.

Remarquons dès à présent que sauf le régime de la reportabilité des droits d'enregistrement en Flandre⁵⁴, et le régime de la revente à court terme⁵⁵, les droits d'enregistrement constituent un impôt définitif⁵⁶. L'impôt, une fois payé, ne peut être récupéré.

b) La vente d'immeubles

La vente d'un immeuble situé en Belgique entraîne, en principe, la perception de droits d'enregistrement, lesquels s'élèvent en règle à 12,5 % de la valeur conventionnelle. La base imposable ne peut toutefois être inférieure à la valeur vénale des immeubles transmis (art. 46 Code des droits d'enregistrement (ci-après : « C.Enr. »)).

Dans les lignes qui suivent nous traitons des taux et de la base imposable. Une troisième partie est consacrée à la reportabilité des droits en Flandre.

– Les taux

Principe

En principe, pour calculer les droits d'enregistrement sur la vente, il faut appliquer un taux proportionnel à la valeur conventionnelle de l'immeuble transmis⁵⁷ ; ce taux est de 12,5 % en Région wallonne (art. 44 C.Enr.)⁵⁸.

⁵³ M. BOURGEOIS, Syllabus du cours de droit d'enregistrement 2012-2013 (Ulg), p. 18.

⁵⁴ Voy. *infra*.

⁵⁵ Art. 212 C.Enr. : Il s'agit de 3/5 en Wallonie et en Flandre, 36 % à Bruxelles.

⁵⁶ Comparer, à ce sujet, avec le système de la TVA.

⁵⁷ En ce qui concerne les ventes, le droit est liquidé sur le montant du prix et des charges stipulées (article 45 C.Enr.).

Régimes spéciaux : taux réduits

Des régimes de faveur existent permettant de bénéficier d'un taux de 5 ou de 6 %, voire, dans certains cas de 0 %.

(1) Réduction pour les bénéficiaires de la prime accordée par la Région

Dans l'hypothèse où une personne morale de droit public⁵⁹ vend une habitation à une autre personne physique bénéficiaire de la prime à l'acquisition accordée par la Région wallonne⁶⁰, le droit d'enregistrement est réduit à 0 % (art. 52 C.Enr).

(2) Réduction pour habitation modeste

L'acquéreur d'une maison d'habitation modeste ou d'un terrain destiné à ériger une telle habitation peut bénéficier d'un taux de droit d'enregistrement réduit à 5 ou à 6 % selon que la vente s'accompagne ou non d'un prêt hypothécaire social⁶¹.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour pouvoir bénéficier de ce régime de faveur⁶² dont la plus emblématique est certainement celle tenant au revenu cadastral. Le revenu cadastral de l'habitation, cumulé avec celui des autres biens dont l'acquéreur ou son conjoint sont propriétaires (pleine propriété ou nue-propriété), ne peut pas dépasser 745 €, ou 845 € (si l'acquéreur ou son conjoint ont 3 ou 4 enfants à charge), ou 945 € (s'ils ont 5 ou 6 enfants à charge), ou 1.045 € (s'ils ont 7 et plus enfants à charge).

Cette prise en compte du revenu cadastral de l'immeuble pour déterminer si celui-ci peut ou non être qualifié d'habitation modeste souffre de la critique relative au principe général d'égalité et de non-discrimination⁶³.

Pour le surplus, les conditions pour pouvoir bénéficier du régime de faveur peuvent être synthétisées comme suit⁶⁴ :

Tableau 6. Taux réduit pour la vente d'habitation modeste en Région wallonne

Disposition	53 C.Enr.wal.
Objectif	Faciliter l'accès à la propriété d'une habitation principale
Mesure	Depuis l'adoption du budget 2014, le taux réduit à 6 % ne

⁵⁸ Comp. en Région flamande : 10% ; en Région de Bruxelles-capitale : 12,5%.

⁵⁹ L'exclusion de cette mesure de faveur en cas de vente par une personne morale de droit privée, n'est pas, selon la Cour constitutionnelle discriminatoire (Voy. C. const., 19 décembre 2007, n°155/2007 ; note de R. DOUNY, « La Cour constitutionnelle au service de l'intérêt général – commentaire de l'arrêt n°155/2007 », *R.G.E.N.*, 2008, n°25.905, pp.117-120.

⁶⁰ Voyez l'article 2, §1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 lequel vise la « prime aux personnes physiques qui achètent pour leur compte un logement construit ou à construire appartenant à une personne de droit public ».

⁶¹ Art. 53 C.Enr. ; par prêt hypothécaire social, on entend : « un crédit hypothécaire [accordé] conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 portant règlement des prêts hypothécaires de la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du Crédit social, ou à l'octroi d'un prêt hypothécaire par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 concernant les prêts hypothécaires et l'aide locative du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie ».

⁶² Pour un exposé synthétique de l'ensemble de ces conditions, voyez le tableau *infra*.

⁶³ G. XHIGNESSE, « Rénover ou réformer la fiscalité du logement en Wallonie », *R.G.F.*, 2014/5, pp. 7-8 ; S. RIXHON, « Le revenu cadastral est-il (encore) conforme au principe d'égalité et de non-discrimination ? », *R.F.R.L.*, 2014, à paraître.

⁶⁴ *Ibid.*, p.28.

	s'applique plus qu'à concurrence de 160.000 € (l'immeuble situé dans une zone de pression immobilière ⁶⁵) ou de 150.000 € (l'immeuble situé en dehors d'une telle zone). Le solde éventuel de la base de perception est soumis au droit de 12,5% (art. 53 ter C.Enr.wal.) ⁶⁶ .
Type d'acquéreur	Personne physique
Type de convention	Ventes ou opérations qualifiées comme telles pour la perception du droit d'enregistrement (échange, cession de parts indivises visée par l'article 113, opérations visées par les articles 129 et 130)
Type de bien	Immeuble permettant l'habitation au moment de l'acquisition dont le revenu cadastral n'excède pas 745 € (éventuellement majoré pour charge de famille)
Type de droit	Pleine ou nue-propriété. La vente d'un usufruit ne peut bénéficier du tarif réduit sauf si l'acquisition de l'usufruit vise à donner à l'acquéreur la pleine propriété de l'immeuble (les patrimoines des conjoints et des cohabitants légaux sont considérés comme n'en formant qu'un seul)
Acquisition de la totalité du bien ?	Totalité sauf si l'acquisition d'une part indivise vise à donner à l'acquéreur la pleine propriété de l'immeuble. La totalité de l'immeuble peut être acquise par plusieurs personnes en indivision (Art. 54 C.Enr.wal).
Exclusions pour patrimoine déjà possédé	L'acquéreur, son conjoint ou cohabitant légal ne doit pas posséder de droits réels sur un autre immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation. L'acquéreur, son conjoint ou cohabitant légal ne doit pas posséder la totalité ou une part indivise d'un droit réel sur un ou plusieurs immeubles dont le revenu cadastral atteint, avec celui de l'immeuble acquis, un montant supérieur à 745€ (éventuellement majoré pour charge de famille) Ne sont pas pris en compte : les immeubles possédés en nue-propriété et recueillis dans la succession d'un ascendant, les immeubles ne pouvant être occupés en raison d'obstacles légaux, les immeubles destinés à être revendus selon les modalités fixées par l'article 54 C.Enr.wal.
Aliénation a posteriori de	L'exclusion ne joue pas si le droit réel sur l'immeuble

⁶⁵ Pour 2014, il s'agit de Arlon, Assesse, Aubel, Beauvechain, Braine-l'Alleud, Braine-le-Château, Chastre, Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Etienne, Donceel, Eghezée, Erezée, Gembloux, Genappe, Grez-Doiceau, Hélicine, Incourt, Ittre, Jalhay, Jodoigne, La Hulpe, Lasne, Mont-Saint-Guibert, Namur, Nivelles, Orp-Jauche, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Perwez, Pofondville, Ramillies, Rixensart, Sainte-Ode, Silly, Thimister-Clermont, Villers-la-Ville, Walhain, Waterloo et Wavre.

⁶⁶ Cette disposition a fait l'objet d'une modification par l'insertion d'un cavalier budgétaire dans le budget wallon 2014. Par l'article 16 du décret du 11 décembre 2013 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, les sommes de 200.000 € et de 191.000 € sont respectivement portées à 160.000 € et 150.000 €, indexées à partir de 2015. Cette manière de procéder est regrettable. Outre le manque de visibilité d'une telle mesure, il faut remarquer que, présenté ainsi dans le budget, la norme n'a d'effet que pendant l'année de celui-ci. Il faudra donc être attentif à son éventuelle reconduction dans les années à venir. Cette technique a été jugée « pas adéquate » par la Cour des comptes : « Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2014 de la Région wallonne », Dr. 3.703.786.

l'immeuble empêchant la réduction	empêchant l'octroi de la réduction est destiné à être cédé, à condition que la cession fasse l'objet d'un acte authentique au plus tard dans l'année de l'acte authentique d'acquisition de l'immeuble nouvellement acquis ou dans l'année de la première occupation de l'immeuble construit sur le terrain nouvellement acquis. En cas d'absence de revente dans ce délai, le droit complémentaire augmenté d'un accroissement sera exigible.
Condition de maintien	Inscription effective de l'acquéreur ou de son conjoint dans le registre de la population ou dans le registre des étrangers à l'adresse du bien acquis dans les 3 ans, maintenue durant une durée ininterrompue d'au moins 3 ans. Sanction du non-respect de cette condition : paiement du droit complémentaire + accroissement égal à ce montant
Cumul avec d'autres avantages	/
Economie d'impôt	Le droit du sur un prix d'acquisition de 100.000 € s'élève à 6000 €. L'économie d'impôt est dans ce cas de 6500 € (100.000 x 12,5% = 12.500)

– *La base imposable*

Le montant de l'imposition est déterminé à la suite du calcul suivant :
taux d'imposition x base imposable.

Valeur conventionnelle et valeur vénale

Le taux de base de 12,5% ou les taux spéciaux vus *supra* s'appliquent, en principe, sur le prix de vente déclaré dans l'acte majoré des charges et diminué des avantages accordés à l'acquéreur⁶⁷

Toutefois, lorsque l'administration constate, que le prix de vente effectif est inférieur à la valeur vénale de l'immeuble, elle est fondée à percevoir un droit complémentaire équivalant aux droits d'enregistrement calculés sur la différence entre la valeur vénale et le prix de vente (art. 46 C.Enr.).

La valeur vénale s'entend de la valeur marchande ou de vente, celle que l'on obtiendrait, dans des conditions normales de publicité, ensuite d'un concours suffisant d'amateurs, donc dans une mise en vente idéale⁶⁸.

Un double rôle est attribué à cette notion de valeur vénale :

- il s'agit, d'une part, d'une sorte de disposition anti-abus permettant à l'administration de réagir contre les dissimulations de prix ;
- elle constitue, d'autre part, une application du principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt ; ainsi, « lors d'un transfert de droits égaux, il est tout à fait logique et équitable que l'impôt soit au moins établi sur la même valeur économique »⁶⁹.

⁶⁷ Sur ces notions, voy. A. CULOT (coord.), Droits d'enregistrement et TVA applicables aux ventes d'immeubles, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 238-276.

⁶⁸ E. GENIN et A. GENIN, Commentaire du Code des droits d'enregistrement, n°1892 ; En ce qui concerne la transmission d'un droit réel d'usufruit ou de nue-propriété, les articles 47, 48, 49 et 40 C.Enr. contiennent des règles spécifiques pour l'évaluation de leur valeur vénale.

La déclaration spontanée par l'acquéreur d'une valeur « *pro fisco* » en cas de constatation d'un écart entre la valeur vénale et le prix stipulé lui permet d'éviter la taxation complémentaire.

La valeur vénale se détermine par comparaison avec les prix obtenus, à l'époque considérée, pour des biens comparables, lors de ventes publiques ou de gré à gré, effectuées dans des conditions normales de concurrence⁷⁰. Il doit être tenu compte de tous les éléments objectifs exerçant, ou susceptibles d'exercer, une influence sur la valeur marchande du bien, tels que l'état du bien, son importance, sa situation, les prescriptions en matière d'urbanisme, l'évolution du marché immobilier, etc. Il faut même tenir compte, pour autant qu'elle découle de faits concrets, des chances actuelles de voir la valeur du bien augmenter à l'avenir⁷¹.

Conformément à l'article 185 C.Enr., l'administration peut établir la valeur vénale par toute voie de droit (à l'exclusion du serment). Le receveur fait alors parvenir un avis au contribuable l'informant que la valeur conventionnelle de l'immeuble qu'il a acquis est *a priori*, inférieure à la valeur vénale et qu'il y a lieu de s'acquitter de droits complémentaires.

S'agissant d'une question de fait, la détermination de la valeur vénale peut faire l'objet d'un accord entre le contribuable et l'administration. A défaut d'accord, le receveur de l'enregistrement est seul habilité à déclencher l'expertise de contrôle en vue d'établir l'insuffisance du prix⁷². L'évaluation des biens est alors réalisée par un ou trois experts désignés sur accord de l'administration et du contribuable ou à défaut par le juge de paix.

La procédure⁷³ organisée par le Code prévoit un certain nombre de mesures propres à garantir les droits des parties.

Le receveur de l'enregistrement notifie aux experts la mission qui leur est confiée.

Aussitôt après réception de cette notification, les experts adressent, tant au receveur qu'à la partie, une lettre par laquelle ils les préviennent du jour et de l'heure auxquels ils procéderont aux visites des lieux jugées utiles et où ils les entendront dans leurs dires et observations.

Tout document communiqué aux experts par l'une des parties doit en même temps être envoyée, en copie, par elle à la partie adverse, sous pli recommandé » (article 195 C.Enr.).

Depuis 2004, tant le receveur que le contribuable peuvent introduire une action devant le tribunal de première instance afin de contester les résultats de l'expertise.

Régimes spéciaux : les abattements

Pour réduire la facture fiscale de certains contribuables, les législateurs flamands et bruxellois ont, en sus des taux réduits, prévus la possibilité d'obtenir certains abattements de bases imposables. Actuellement, le législateur wallon n'a pas suivi ce mouvement.

(1) Abattements en Région flamande

Le législateur régional flamand a complété son arsenal législatif par deux abattements dont le régime juridique est repris dans les tableaux⁷⁴ ci-dessous :

⁶⁹ F. WERDEFROY, Droits d'enregistrement 2010-2011, p. 913 ; Cette dernière justification – initialement portée par l'administration – a été entérinée par la Cour de cassation (voy. Cass. 17 décembre 1987, *R.G.E.N.*, 1988, n°23.559, p.123).

⁷⁰ M. BOURGEOIS, Syllabus du cours de droit d'enregistrement 2012-2013 (Ulg), p. 181 ; A. CULOT 2014, *op. cit.*, p. 280. Il s'agit des données proposées dans la réponse du Ministre des Finances, les 2 et 23 février 1982, Rec. Gén. 1982, n° 22745, p. 233 et n° 22746, p. 235.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Sur l'expertise de contrôle, lire A. CULOT, L'essentiel sur l'expertise de contrôle (C.enr., art. 189 à 200 ; C.succ., art. 111 à 122), RGEN, n°26.047.

⁷³ Décrite aux articles 189 à 200 C.Enr.

⁷⁴ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, « Marchés publics... », 2013, p. 34-35.

Tableau 7. Abattements ordinaire et complémentaire flamand

Disposition	46 bis C.Enr.fl.
Objectif de la mesure	Faciliter l'accès à la propriété d'un logement principal
Mesure	Abattement de 15.000 € éventuellement majoré de 10.000 ou 20.000 €
Type d'acquéreur	Personne physique
Type de convention	Acquisition « pure » : vente ou qualifiée comme telle pour la perception du droit Sont exclus : l'apport en société, la cession de parts indivises visée à l'article 113, opérations visées par les articles 129 et 130 (attribution d'un immeuble par une personne morale a un associé), sauf lorsque le code les qualifie comme une vente
Type de bien	Immeuble affecté ou destiné à l'habitation (y compris les terrains à bâtir sur lequel une habitation sera construite) situé en Région flamande.
Type de droit acquis	Pleine propriété
Acquisition de la totalité du bien ?	Totalité
Exclusions pour patrimoine déjà possédé	Les acquéreurs ne peuvent posséder, seuls ou ensemble, la totalité en pleine propriété d'un autre immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation Exigence additionnelle pour l'abattement complémentaire : une hypothèque doit être constituée sur le bien acquis, et ce, en vue du financement de l'achat
Aliénation a posteriori de l'immeuble empêchant l'abattement	Il n'existe pas de mécanisme de restitution en cas de revente a posteriori de l'immeuble empêchant l'abattement (mais possibilité d'opter pour la reportabilité)
Condition de maintien	Les acquéreurs doivent établir leur résidence principale à l'endroit du bien acquis dans les deux ans s'il s'agit d'une habitation, dans les cinq s'il s'agit d'un terrain à bâtir.
Cumul avec d'autres avantages	Le bénéfice des abattements ne peut être combiné avec le bénéfice de l'avantage de reportabilité. Il peut par contre être combiné avec le bénéfice des réductions de taux.
Economie d'impôt	Abattement ordinaire : avec un taux de base fixe à 10%, cela peut représenter une économie d'impôt de 1.500 € Abattement complémentaire : dans tous les cas, l'économie fiscale pour le contribuable correspondra à 1.000 € (10% x 10.000 €, 5% x 20.000 €, 1,5% x 66.666,67 €)

Tableau 8. Abattements rénovation flamand

Disposition	46 ter C.enr.FI.
Objectif de la mesure	Faire rentrer à nouveau l'immeuble dans le circuit du logement privatif
Mesure	Abattement de 30.000 €
Type d'acquéreur	Personne physique ou morale
Type de convention	Vente ou qualifiée comme telle pour la perception du droit Sont exclus : l'apport en société, la cession de parts indivises visée à l'article 113, opérations visées par les articles 129 et 130 (attribution d'un immeuble par une personne morale a un associé), sauf lorsque le code les qualifie comme une vente
Type de bien	Immeuble affecté ou destiné à l'habitation, inscrit dans un registre des immeubles abandonnés depuis max. 4 ans (à l'exclusion des terrains à bâtir) L'affectation d'origine est sans importance.
Type de droit	Pleine propriété
Acquisition de la totalité ?	Totalité ou part indivise (mais dans ce cas : réduction de l'abattement en proportion)
Exclusions pour patrimoine déjà possédé	Aucune règle d'exclusion. L'acquéreur peut déjà posséder d'autres immeubles affectés à l'habitation.
Condition de maintien	L'acquéreur doit rénover le bien acquis afin qu'il puisse être affecté à la résidence principale d'une personne physique (qui ne doit pas nécessairement être l'acquéreur).
Cumul avec d'autres avantages	Cumul avec les autres abattements (ordinaire et complémentaire) possible
Economie d'impôt	Au tarif ordinaire, l'avantage fiscal s'élève à 3000 €, au tarif pour les habitations modestes (5%), 1500 € ; au tarif des marchands de biens (4%), 1200 € ; et au tarif de l'article 52 (1,5%), 450 €

(2) Abattements en Région de Bruxelles-capital

En vue de favoriser l'acquisition d'une résidence principale sur le territoire de la Région, le législateur bruxellois a introduit dans le Code des droits d'enregistrement l'abattement suivant⁷⁵ :

Tableau 9. Abattements Bruxelles-Capitale

Disposition	46 bis C.enr.brux.
Objectif de la mesure	Contrer l'exode urbain des revenus moyens et attirer les ménages à Bruxelles
Mesure	Abattement de 60.000 ou 75.000€
Type d'acquéreur	Personne physique
Type de convention	Vente ou qualifiée comme telle pour la perception du droit Sont exclus : l'apport en société, la cession de parts indivises visée à l'article 113, opérations visées par les articles 129 et 130 (attribution d'un immeuble par une personne morale a un associé), sauf lorsque le code les qualifie comme une vente
Type de bien	Immeuble affecté ou destiné en tout ou en partie à l'habitation situé en Région de Bruxelles - Capitale (à l'exclusion des terrains à bâtir – cette exclusion ne s'applique pas pour l'acquisition d'un appartement en construction ou sur plan dont seule la valeur du terrain est soumise aux droits d'enregistrements)
Type de droit	Pleine propriété
Acquisition de la totalité du bien ?	Totalité ou part indivise (mais dans ce cas : réduction de l'abattement en proportion)
Exclusions pour patrimoine déjà possédé	Les acquéreurs ne peuvent posséder, seuls ou ensemble, la totalité en pleine propriété d'un autre immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation.
Aliénation a posteriori de l'immeuble empêchant l'abattement	Mécanisme de restitution si l'habitation possédée est revendue dans un délai de deux ans.
Condition de maintien	L'acquéreur doit y établir sa résidence principale dans un délai de deux ans et maintenir celle-ci sur le territoire régional bruxellois.
Cumul avec d'autres avantages	/
Economie d'impôt	Au taux de 12.5%, l'abattement peut se traduire par une économie d'impôt maximale de 7.500 € (abattement de 60.000€) ou de 9.375 € (abattement de 75.000 €)

⁷⁵ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, « Marchés publics... », *op. cit.*, 2013, p. 35.

– *Le point sur la « reportabilité » des droits d'enregistrement (Région flamande)*

Le législateur flamand⁷⁶ a mis en place un mécanisme original⁷⁷ permettant au contribuable qui s'est déjà acquitté du droit de vente, soit :

- de l'imputer sur le nouvel impôt dû à l'occasion d'une acquisition *postérieure* ;
- de se le voir restituer (plafond de 12.500 €) si l'acquisition d'une nouvelle habitation est antérieure à la vente de la première.

Le bénéficiaire de la reportabilité est octroyé en cas d'acquisition pure par une personne physique d'un bien immobilier affecté ou destiné à l'habitation, afin d'y établir son domicile principal⁷⁸.

On peut identifier trois objectifs officiels au mécanisme ici commenté⁷⁹ :

- l'augmentation de la mobilité liée au travail, la diminution proportionnelle de l'importance des navettes et des embouteillages au bénéfice de l'environnement et de la santé publique;
- la promotion de la rénovation d'immeubles d'habitation;
- la modération des loyers dès lors qu'à une diminution des droits d'enregistrement devrait correspondre une augmentation du rendement locatif.

Pour comprendre l'essence du système, il faut distinguer trois éléments⁸⁰ :

- Une première habitation a été acquise sur le territoire de la Région flamande par une personne physique, en vue de l'établissement de sa résidence principale. Il peut aussi s'agir de l'acquisition d'un terrain à bâtir sur lequel une habitation a dû être érigée. Un droit de mutation a été payé par le contribuable, acheteur, à cette occasion (Achat 1) ;
- Cette première résidence principale fait ensuite l'objet d'une vente (« pure ») ou d'un partage (en cas de partage, la personne physique doit avoir cédé tous ses droits) (Vente 1) ;
- Dans un délai déterminé, qui suit ou qui précède cette vente (Vente 1) de la résidence principale que le contribuable avait en Flandre, le même contribuable acquiert un nouvel immeuble, destiné ou affecté à l'habitation (il peut aussi s'agir d'un terrain à bâtir sur lequel une habitation doit être érigée) et envisage d'y établir sa résidence principale (toujours en Flandre). Conformément aux règles ordinaires, un droit de mutation est dû sur cette nouvelle acquisition (Achat 2).

⁷⁶ Voyez les art.61/3 à 61/5 C.Enr. Flamand ; art.212*bis* et 212*ter* C.Enr. Flamand ; la Circulaire n°3-5 du 17 janvier 2002, R.G.E.N., 2002, n°25.280 ; Circulation n°16 du 7 octobre 2002 ; Circulaire n°3 du 20 février 2003 ; Circulaire n°3 du 5 avril 2005.

⁷⁷ On note toutefois qu'en région wallonne, l'article 212 C.Enr. permet également une certaine forme de restitution de droits d'enregistrement. En effet, en cas de revente d'un immeuble ayant subi le droit de vente, celui-ci est restitué à concurrence des trois cinquièmes si la revente est constatée par un acte authentique passé dans les deux ans de la date de l'acte authentique d'acquisition.

⁷⁸ Art. 61/3 C.Enr. Flamand ; on note qu'un même contribuable ne peut pas bénéficier à la fois du mécanisme de la reportabilité et des abattements prévus à l'article 46*bis* du C.Enr. Flamand : il doit opter pour l'un ou l'autre régime (article 46*bis*, al.3 C.Enr. Flamand).

⁷⁹ Ces objectifs sont rappelés par le gouvernement belge dans l'arrêt C-250/08 de la CJUE du 1er décembre 2011 (voy. *supra*).

⁸⁰ Les paragraphes qui suivent (jusqu'à la fin du point C) sont repris de : M. BOURGEOIS, Syllabus du cours de droit d'enregistrement 2012-2013 (Ulg), p. 225-226.

La reportabilité consiste à permettre à ce contribuable de tenir compte, dans une certaine mesure (12.500 € au maximum), de sa « part légale » dans les droits d'enregistrement versés à l'occasion de l'achat de sa première résidence principale (Achat 1) lors du calcul de sa « part légale » dans les droits dus (ou à supporter) en raison de l'acquisition de sa nouvelle résidence principale (Achat 2).

Cette prise en compte peut s'effectuer sous deux formes :

- par imputation : Si la vente de la première habitation précède l'acquisition de la nouvelle, la reportabilité se concrétise en un crédit d'impôt permettant une imputation limitée (plafond de 12.500 €) des droits antérieurement versés sur les droits nouvellement dus (achat 1 – vente 1 – achat 2- (art. 61/3 à 61/5 C.Enr.fl.) ; du point de vue des délais à respecter, il faut que l'« achat 2 » ait obtenu date certaine dans les deux ans de la date de l'enregistrement du document ayant donné lieu à l'établissement du droit proportionnel sur la « vente 1 » ; encore faut-il, en outre, que le contribuable ait établi sa résidence principale dans l'habitation nouvellement acquise dans les 2 ans (5 ans s'il s'agit d'un terrain à bâtir) de la date (ou, le cas échéant, la date-limite) de l'enregistrement de l'acte d'acquisition de l'« achat 2 ». L'imputation ne peut donner lieu à restitution ;
- par restitution : Si la vente de la première habitation a lieu postérieurement à l'acquisition de la nouvelle, un mécanisme de restitution est mis en place (plafond de 12.500 €), afin de donner corps *a posteriori* à la reportabilité (achat 1 – achat 2 – vente 1) (art. 212bis C.Enr.fl.). La « vente 1 » doit avoir obtenu date certaine endéans les 2 ans (5 ans si terrain à bâtir) à dater de l'acte authentique de l'« achat 2 ». La résidence principale doit être établie dans l'« achat 2 » endéans les 2 ans (5 ans si terrain à bâtir) de la date (-limite) d'enregistrement de l'acte d'« achat 2 ». La restitution ne peut en aucun cas dépasser le montant de la part légale de la personne physique dans les droits perçus sur la nouvelle acquisition.

De nombreuses conditions de forme, pour lesquelles nous renvoyons au libellé des articles, doivent être respectées en vue d'obtenir le bénéfice de cet avantage fiscal.

Notons que des exceptions à la reportabilité existent : ainsi, sont exclus du régime les droits complémentaires dus sur une acquisition pour quelque raison que ce soit. Sont aussi exclus les droits payés pour l'acquisition d'un immeuble qui n'est pas situé en Région flamande. La mesure n'est pas davantage conciliable avec le régime d'abattement organisé à l'article 46bis de la version flamande du Code.

Le domaine d'application du nouvel avantage fiscal étant limité aux opérations d'achat-vente d'immeubles situés en Flandre, la question de la conformité aux libertés de circulations garanties par le droit européen risquait de se poser.

Ainsi, dans le cadre d'une procédure en manquement, introduite à l'encontre de la Belgique, la Commission européenne soutenait que la législation flamande relative à la reportabilité des droits comporte une discrimination à l'encontre des citoyens des Etats membres qui souhaitent exercer leur droit de changer de résidence, leur droit de liberté d'établissement et leur droit de transférer des capitaux au sein de l'Union européenne. Le régime en cause violerait le droit européen du fait que les droits d'enregistrement pouvant être « reportés » sont uniquement les droits payés à l'occasion de l'acquisition initiale d'une résidence principale située en Région flamande.

Ce faisant, les citoyens qui, venant d'un Etat membre autre que la Belgique, s'installent en Flandre et s'y portent acquéreurs d'une nouvelle résidence principale, ne peuvent pas obtenir la déductibilité des droits d'enregistrement payés à l'occasion de l'achat de leur logement précédent dans leur Etat membre d'origine (affaire n° C-250/08).

Par un arrêt du 1er décembre 2011, la Cour de Justice répond que la mesure constitue une restriction à la libre circulation des capitaux (n°45) mais qui est justifiée, et donc admise, pour des raisons impérieuses d'intérêt général (n°68), en l'occurrence la nécessité de garantir la cohérence du régime fiscal flamand (n°77). La Région flamande ne perçoit en effet aucun droit à l'occasion d'un premier achat effectué en dehors de son territoire (et, partant, de sa compétence).

Notons encore, pour le surplus, qu'une réserve de droits non imputés ou non restitués (par exemple, parce que le plafond de 12.500 euros est atteint) peut être constituée en vue d'opérations ultérieures : art. 61/3, al.4 et art. 212*bis*, al.4 C.Enr.fl.

Un « filet de sécurité » est prévu : il permet un rattrapage, dans un délai de six mois, au cas où l'acquéreur aurait omis de solliciter le bénéfice de la reportabilité (article 212*ter*, al. 2 et 3, C.Enr.fl.).

c) La donation d'immeubles

– Exposé du régime de faveur

En Région wallonne⁸¹, la transmission par donation d'un immeuble d'habitation, aux conditions de l'article 131*ter* C.Enr., bénéficie d'un régime fiscal de faveur. Pour autant qu'elle intervienne en ligne directe, entre époux ou entre cohabitants légaux, la donation d'un immeuble d'habitation est soumise au tarif progressif préférentiel suivant :

Tableau 10. Tarif progressif préférentiel pour la donation d'un immeuble d'habitation

de (en euros)	à inclus (en euros)	a (en pourcent)	b (droits cumulés afférents aux tranches inférieures)
0,01	25.000	1%	-
25.000,01	50.000	2%	250€
50.000,01	175.000	5%	750€
175.000,01	250.000	12%	7.000€
250.000,01	500.000	24%	16.000€
au-delà de 500.000		30%	76.000€

L'article 131*ter*, § 3 C.Enr. accorde également à chaque donataire :

- un abattement de 12.500 € sur la première tranche de son émoulement ;
- un abattement complémentaire de 12.500 € lorsque l'émoulement brut n'excède pas 125.000 €.

La base imposable du droit de donation est constituée de l'émoulement brut de chaque donataire.

L'octroi du tarif préférentiel est subordonné aux conditions suivantes⁸² :

⁸¹ La région de Bruxelles-capitale dispose également d'un régime de faveur contrairement à la Région flamande.

⁸² Sur le sujet, voy. M. BOURGEOIS et R. DOUNY, *La donation de l'habitation familiale à Bruxelles et en Wallonie in Manuel de planification patrimoniale*, Livre 7, Larcier, 2010, p. 202 et s.

1° la donation de l'ensemble des droits détenus en pleine propriété sur l'immeuble ; la donation peut ne porter que sur une partie d'immeuble pour autant qu'elle opère un transfert de l'ensemble des droits y afférent ;

2° l'immeuble d'habitation qui fait l'objet de la donation doit être situé sur le territoire de la Région wallonne ;

3° il n'est pas requis que l'immeuble soit complètement affecté à l'habitation, une affectation partielle suffit pour pouvoir bénéficier du taux réduit pour le tout ;

4° Le donateur doit avoir fixé sa résidence principale dans l'immeuble durant les cinq ans précédant la donation⁸³ (sauf force majeure ou motif impérieux de nature médicale, familiale, professionnelle ou sociale) ;

5° l'on remarque qu' « aucune restriction n'est formulée quant aux biens immobiliers dont pourrait d'ores et déjà être détenteur le donataire au jour de la donation. Il s'agit d'une divergence importante entre régime wallon et bruxellois »⁸⁴. Il n'est pas plus requis que le donataire établisse sa résidence principale dans l'habitation donnée ;

6° Le(s) donataire(s) doivent demander l'application du régime ; son octroi n'est pas automatique.

– Une question spéciale : l'acquisition scindée

Dans un contexte familial, l'achat scindé est une opération par laquelle le(s) futur(s) *de cujus* (les parents) acquièrent l'usufruit d'un immeuble tandis que son le(s) futur(s) héritiers se porte(nt) acquéreurs de la nue-propriété.

Par une fiction légale, l'article 9 du Code des droits de succession présume qu'un tel bien est censé se retrouver en pleine propriété dans le patrimoine du défunt sauf pour les héritiers à démontrer que l'acquisition ne déguise pas une libéralité.

En pratique, l'acquisition de la nue-propriété par les héritiers est fréquemment précédée d'une donation de l'usufruitier leur permettant d'en payer le prix au vendeur. Jusqu'à l'introduction de la notion d'abus fiscal, l'administration se satisfaisait de la démonstration par les enfants (nu-propriétaires) de l'antériorité de la donation par rapport à l'acquisition.

Dans un premier temps, l'administration a considéré que les opérations d'achat scindé précédées d'une donation étaient passibles de la nouvelle mesure anti-abus⁸⁵ avant de les retirer de sa « liste noire » quelques mois plus tard⁸⁶.

L'administration n'en a pas pour autant abandonné ses velléités taxatrices considérant désormais qu'une « donation préalable, effectuée par l'acquéreur de l'usufruit au futur acquéreur de la nue-propriété, des fonds nécessaires pour financer sa part dans l'acquisition, ne sera plus acceptée comme preuve contraire pour l'application de l'article 9 C.Succ. »⁸⁷.

On le voit, si l'administration renonce à attaquer les opérations en question sous l'angle de l'abus fiscal (article 18, § 2 du Code des droits d'enregistrement auquel renvoie l'article 106 du Code des droits de succession), c'est pour les appréhender sous l'angle de la contre preuve requise par l'article 9 du Code des droits de succession.

⁸³ Voy. la présomption du § 2 de l'article 131^{ter} aux termes duquel : « pour l'application de cette disposition, la preuve du fait que le donateur avait sa résidence principale dans l'immeuble considéré résultera, sauf preuve contraire, d'un extrait du registre de la population ou du registre des étrangers ».

⁸⁴ M. BOURGEOIS et R. DOUNY, *op. cit.*, p. 203.

⁸⁵ Circ. n°8/2012 du 19 juillet 2012.

⁸⁶ Circ. n°5/2013 du 10 avril 2013.

⁸⁷ Déc. EE/98.937 ; Rep. RJ, S9/06-07.

d) Le partage d'immeubles

Le partage est une « opération (susceptible d'être décidée unilatéralement, mais qui doit être adressée à l'ensemble des consorts) [qui a pour effet que] le bien indivis se morcelle, et les parts accèdent à une identité propre. Dit autrement, des droits privatifs naissent sur des fractions concrètes d'un bien ainsi matériellement segmenté »⁸⁸.

L'article 109 du C.Enr. porte les droits d'enregistrement à 1 % pour le partage d'immeubles.

Cette disposition pousse des époux mariés sous le régime de la séparation de biens, lorsqu'ils souhaitent divorcer, à changer leur régime matrimonial afin de créer une communauté et d'y adjoindre une clause d'apport visant l'immeuble. Ils peuvent ensuite bénéficier du taux (très) avantageux du partage⁸⁹.

Il est possible que cette opération tombe sous le coup de la nouvelle disposition anti-abus, qui permet de rendre inopposable à l'administration certaines opérations effectuées dans un but fiscal, si le contribuable ne peut apporter la preuve d'un motif concret autre que fiscal⁹⁰.

Afin d'assurer la sécurité juridique, il serait également possible au législateur régional d'adopter une disposition excluant ce type d'opération du champ de l'article 109 du C.Enr.

4.2.2.2 L'immeuble acquis par succession

Aux termes de l'article 3, 4° de la LSF, les droits de succession d'habitants du Royaume et les droits de mutation par décès de non-habitants du Royaume sont des impôts régionaux. Les Régions sont compétentes pour en modifier le taux et les exonérations.

Parmi les mesures de faveurs adoptées par les Régions, la Région wallonne a prévu un tarif distinct pour la transmission de l'habitation pourvu qu'elle s'opère en ligne directe, entre époux ou entre cohabitants légaux.

Ainsi, lorsque la succession du défunt comprend au moins une part en pleine propriété dans l'immeuble où le défunt a eu sa résidence principale depuis cinq ans au moins à la date de son décès et que cet immeuble, destiné en tout ou en partie à l'habitation est recueillie par un héritier, un légataire ou un donataire en ligne directe, ou par le conjoint ou cohabitant légale du défunt, le droit de succession applicable à la valeur nette de sa part dans cette habitation est fixé d'après le tarif indiqué dans le tableau suivant :

Tableau 11. Droits de succession sur l'habitation familiale

de (en euros)	à inclus (en euros)	a (en pourcent)	b (droits cumulés afférents aux tranches inférieures)
0,01	25.000	1%	-
25.000,01	50.000	2%	250€
50.000,01	175.000	5%	750€
175.000,01	250.000	12%	7.000€
250.000,01	500.000	24%	16.000€
au-delà de 500.000		30%	76.000€

⁸⁸ N. BERNARD, *Précis de droit des biens*, Limal, Anthemis, 2013, p. 280-281.

⁸⁹ J.-P. BOURS et N. PIROTTE, « Les conséquences fiscales du mariage », in *Divorce – commentaire pratique*, 2010, p. 120.

⁹⁰ V.-A. DE BRAUWERE, « Planification patrimoniale et abus fiscal 1/ 2 », in *Les dialogues de la fiscalité, anno 2013*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 218.

4.2.2.3 La TVA

La présente section expose brièvement le régime général de la TVA. Elle poursuit sur une analyse de la vente d'immeubles soumise à la TVA et termine par une étude relative à la TVA sur la rénovation immobilière.

a) Le régime de la TVA

Selon la définition donnée par E. RIVERA et A. SOLDAL, la Taxe sur la valeur ajoutée est « une taxe indirecte et unique à la consommation, proportionnelle au prix des biens et des services, et acquittée par paiements fractionnés à chaque stade de la consommation »⁹¹.

Nous allons, dans les lignes qui suivent, aborder les notions essentielles à la compréhension de la suite de l'étude. Il s'agit de l'assujetti, de l'opération imposable à la TVA, du redevable de la TVA, de la déduction de la TVA et enfin, des taux applicables à la TVA.

– L'assujetti à la TVA

La notion d'assujetti à la TVA est définie par le code et compte cinq éléments essentiels (soulignés, ci-dessous), ainsi que trois éléments non essentiels (en italique, ci-dessous)⁹².

Il s'agit de quiconque, qui effectue, dans l'exercice d'une activité économique, d'une manière habituelle et indépendante, *à titre principal ou à titre d'appoint, avec ou sans esprit de lucre*, des livraisons de biens ou des prestations de services visées par le Code de la TVA, quel que soit le lieu où s'exerce l'activité économique⁹³.

Le début de l'assujettissement se produit lorsque des actes non équivoques répondant aux 5 conditions énoncées ci-dessus sont posés, et prend fin lorsque les activités en questions sont définitivement terminées⁹⁴.

La qualité d'assujetti impose à ce dernier toute une série d'obligations telles que :

- déposer une déclaration relative à l'activité économique ;
- établir des factures ;
- tenir une comptabilité probante ;
- déposer chaque année un listing des clients assujettis ;
- remettre un relevé des activités intracommunautaires ;
- déposer sa déclaration TVA périodique dans les délais ;
- payer le solde TVA à l'administration⁹⁵.

– Les opérations imposables à la TVA

Les opérations imposables sont la livraison de bien ou la prestation de service exercées dans le cadre de l'activité professionnelle de l'assujetti.

⁹¹ E. RIVERA et A. SOLDAL, *Manuel TVA*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p.13.

⁹² *Ibid.*, p. 18.

⁹³ Art. 4 du C.T.V.A.

⁹⁴ E. RIVERA et A. SOLDAL, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 67.

Par livraison de bien, il faut entendre « le transfert du pouvoir de disposer d'un bien comme un propriétaire » et par bien, les biens corporels ainsi que l'électricité, le gaz, la chaleur et le froid ainsi que les droits réels démembreés⁹⁶. Quant à la prestation de service, il s'agit de toute opération ne constituant pas une livraison de biens⁹⁷.

Il faut encore mentionner pour mémoire les acquisitions intracommunautaires, les importations et les opérations assimilées.⁹⁸

Si l'opération est localisée en Belgique et qu'il n'existe pas de cause d'exemption⁹⁹, il faut identifier le redevable de la TVA. Il s'agit, en principe, de « la personne qui effectue l'opération imposable, à savoir le fournisseur du bien ou le prestataire du service »¹⁰⁰. C'est celui vers qui l'administration se tourne pour réclamer le paiement de sa taxe.

Ce n'est pas nécessairement ce dernier qui doit supporter le poids économique que constitue l'impôt, puisque la TVA est, dans la majorité des cas, supportée économiquement par le consommateur final¹⁰¹. Le redevable ne doit supporter cette charge que s'il ne dispose pas du droit à déduction, parce qu'il serait, par exemple, un assujetti exempté¹⁰².

– Le droit à déduction de la TVA

Le droit à déduction est, quant à lui, réservé à l'assujetti répondant à certaines conditions énoncées par l'article 45 du C.T.V.A. Il s'agit de la « clé de voûte » du système de la TVA¹⁰³, qui permet à l'assujetti de récupérer la TVA versée selon les modalités énoncées par l'arrêté royal n° 3 du 10 décembre 1969 relatif aux déductions pour application de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁰⁴.

– Les taux applicables de TVA

Nous devons enfin aborder la question des taux applicables de TVA. L'article 37 du C.T.V.A. porte qu'il revient au Roi de les déterminer mais – principe de légalité oblige – le § 2 du même article indique que les Chambres devront confirmer ces taux immédiatement.

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la représentation des biens et des services selon ces taux, le taux « normal » de TVA est de 21 %. Ce taux est applicable par défaut, sans qu'une liste d'opérations visées ne soit nécessaire¹⁰⁵. D'autres taux sont applicables par dérogation¹⁰⁶. Ils sont soit de 6 %, soit de 12 %, pour les opérations énumérées limitativement dans l'arrêté royal. Parmi ces opérations, figurent notamment les travaux immobiliers affectés à des logements privés¹⁰⁷ et le logement dans le cadre de la politique sociale¹⁰⁸.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 28 et art. 18 C.T.V.A.

⁹⁸ *Ibid.* pp. 30-37.

⁹⁹ Sur ces notions, non indispensables à la suite de l'exposé, nous renvoyons vers *Ibid.*, pp. 38-50.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 167.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 167-168.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 171.

¹⁰⁴ *M.B.*, 12 décembre 1969.

¹⁰⁵ E. RIVERA et A. SOLDAL, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁰⁶ Art. 1^{er}, al. 2.

¹⁰⁷ Tableau A, biens et services soumis au taux de 6 %, point XXXVIII, annexé à l'arrêté royal n° 20, précité.

¹⁰⁸ Tableau B, biens et services soumis au taux de 12 %, point X, annexé à l'arrêté royal n° 20, précité.

b) La vente d'immeuble soumise à la TVA

Il a été analysé dans les pages précédentes que la vente d'immeuble est en principe soumise à la perception de droits d'enregistrement et exemptée de TVA¹⁰⁹. Cela n'est pas toujours vrai¹¹⁰.

Sauf le cas d'un assujetti dont l'activité économique consiste justement dans l'achat-construction/vente d'immeubles neufs – opération toujours soumise à TVA – l'assujettissement à la TVA dans cette matière n'est pas la règle¹¹¹. Elle se fait sur option, sur base volontaire du vendeur¹¹², et vise, depuis le 1^{er} janvier 2011, le bâtiment et le terrain y attenant s'il y a unité de propriétaire¹¹³.

Il faut que le « bâtiment »¹¹⁴ soit :

- neuf, c'est à dire que la cession intervient au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la première occupation¹¹⁵ ;
- ou ancien mais transformé, si bien que l'on puisse le considérer comme neuf¹¹⁶.

Il faut encore que le vendeur puisse revendiquer la qualité d'assujetti à la TVA. Dans cette perspective, deux situations nous intéressent :

- celle des personnes non-assujetties en temps normal mais qui, pour l'activité spécifique de la vente d'un immeuble donné peuvent revendiquer cette qualité¹¹⁷ ;
- celle de la personne habituellement assujetties, mais dans un but autre que la vente d'immeubles.

La situation de la personne exerçant la profession de promoteur immobilier, toujours assujettie, ne retient pas notre attention dans cette étude.

La volonté d'effectuer la vente sous le régime TVA doit être exprimée tant devant l'autorité administrative que devant le cocontractant¹¹⁸.

La procédure de paiement et de récupération est décrite dans l'Arrêté royal n° 14 du 3 juin 1970.

¹⁰⁹ Art. 44, § 3 du C.T.V.A.

¹¹⁰ En faisant usage d'une méthodologie que nous ne suivons pas complètement, V. SEPULCHRE et N. VAN RILLAER relèvent que malgré le taux de TVA de 21%, contre 12,5% pour les droits d'enregistrement, la vente soumise à la TVA est, la plupart du temps, économiquement favorable également à l'acheteur qui ne bénéficierait pas du droit à la déduction : « La fiscalité indirecte applicable aux bâtiments et aux terrains : l'état de la question au 1er janvier 2011 », *Rec. gén. enr. not.* 2010, n° 26.236.

¹¹¹ V. SEPULCHRE, « Les marchands de biens immobiliers, les droits d'enregistrement et la T.V.A. », *Rec. gén. enr. not.*, 2013/5, p. 181 ; Art. 8 C.T.V.A. ; A.R. n° 14 du 3 juin 1970 ; A.M., n° 2 du 4 mars 1993 ; circ. n° 76/70, 5/93 et 19/93.

¹¹² V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 182.

¹¹³ Des explications complémentaires à ce sujet sont fournies dans la décision administrative du 28 octobre 2012, *Rec. Gén.*, 2011, n° 26258, p. 82.

¹¹⁴ Au sens de l'art. 1^{er}, 9° du C.T.V.A.

¹¹⁵ A. CULOT 2014, *op. cit.*, p. 604.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 604-607. Il faut identifier trois cas : la modification radicale, la modification non-radical (qui sera difficilement acceptée par l'Administration) et la modification importante couplée à la valeur des travaux (plus ou moins 60 % de la valeur vénale).

¹¹⁷ L'article 8 du C.T.V.A, prévoyant l'assujettissement occasionnel pour la vente d'un immeuble par un non-assujetti pourrait ne pas être conforme au droit européen, si l'on en croit l'analyse doctrinale qui est faite d'un arrêt du 15 septembre 2011 (aff. C-180/10 et C-181/11) : A. CULOT 2014, *op. cit.*, pp. 612-613.

¹¹⁸ A. CULOT 2014, *op. cit.*, pp. 613-614.

Lorsque l'opération de vente immobilière est soumise à la TVA, elle n'est frappée des droits d'enregistrement qu'à concurrence du droit fixe général de 50 € (art. 159, 8° du C.Enr.).

c) Les taux réduits pour la réalisation de travaux immobiliers

La prestation de services : « travail immobilier », est définie par le Code de la TVA comme suit :

« tout travail de construction, de transformation, d'achèvement, d'aménagement, de réparation, d'entretien, de nettoyage 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 deviennent immeuble par nature »¹¹⁹.

Lorsqu'il y a perception d'une TVA sur des travaux immobiliers, la base imposable de ceux-ci doit au moins être leur valeur « normale », calculée sur les prix normalement pratiqués dans le secteur de la construction¹²⁰.

En principe, le taux de TVA est de 21 %, mais comme préalablement indiqué¹²¹, certains travaux bénéficient d'un taux avantageux. Nous abordons, dans les lignes qui suivent, les exemples de travaux soumis à un taux réduit de TVA. Par contraste, lorsque l'on ne se trouve pas dans ces catégories, le taux de 21 % s'applique. Ainsi, la plus emblématique des situations est à ce sujet celle de la construction d'un immeuble neuf, soumis à une TVA de 21 % pour le paiement du matériel et de la main d'œuvre¹²².

Nous disons que dans certaines situations, un taux de 6 % ou 12 % peut être d'application.

Le but de la mesure, adoptée initialement par l'arrêté du 1^{er} août 1986 et amplifiée par une législation temporaire devenue définitive depuis la loi-programme du 4 juillet 2011, est de stimuler l'emploi dans le secteur de la construction et de réduire le travail au noir afin d'augmenter les recettes de l'État¹²³.

Le bénéficiaire d'un taux réduit doit répondre aux conditions posées par l'annexe de l'arrêté royal n° 20. Par exemple, pour les réparations et rénovations de logements privés (point XXXVIII du tableau A de l'annexe)¹²⁴, le taux réduit n'est accordé que si les travaux répondent à 5 conditions cumulatives :

- l'objet des travaux doit être la transformation, la rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, la réparation ou l'entretien, à l'exclusion du nettoyage, de tout ou partie de l'habitation ;
- le logement doit être affecté après travaux à des fins privées ;
- les opérations doivent avoir été effectuées sur un bâtiment dont la première occupation date d'il y a au moins 5 ans ;
- les opérations doivent être fournies et facturées à un utilisateur final ;
- la facture doit constater des éléments propres à l'application du taux réduit¹²⁵.

¹¹⁹ Art. 19, § 2, 2^e al. C.T.V.A.

¹²⁰ E. RIVERA et A. SOLDAL, *op. cit.*, p. 449.

¹²¹ Voy. *supra*.

¹²² Pendant les années 2009 et 2010, l'application d'une mesure anti-crise avait fait en sorte de ramener le taux à 6 % (artuels articles 1quater et 1quiques de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970.

¹²³ T. LAMPARELLI, « La TVA et les taux réduits dans le secteur de la construction », Waterloo, Kluwer, 2012, pp. 3-4.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹²⁵ Sur ces notions, voy. *Ibid.* pp. 8-29.

Nous avons indiqué que la première occupation devait remonter à au moins 5 ans. Toutefois, ne sont visés par le taux réduit, entre la 5^e et la 15^e année de première occupation, que les coûts de main d'œuvre, à l'exclusion de la fourniture de certains matériaux, à savoir :

- la fourniture d'une chaudière collective dans un immeuble à appartement ;
- la fourniture d'éléments constitutifs d'un système d'ascenseurs, ce qui ne comprend pas par exemple un mono-lift d'escalier¹²⁶ ;

Pour ces travaux-là, il faut ventiler la facture entre 6 % de TVA pour la main d'œuvre et 21 % pour les pièces.

Après la quinzième année d'occupation, ces deux éléments sont également visés par le taux réduit¹²⁷.

Le paragraphe 3 de la rubrique XXXVIII (et XXXI pour les deux exceptions mentionnées ci-dessus) précisent ce qu'il faut considérer comme des opérations immobilières susceptibles de bénéficier du taux réduit.

La loi fiscale propose une liste exhaustive de travaux. Cette liste évite l'insécurité juridique des distinctions de droit civil, comme peuvent l'être la *réparation* et l'*amélioration*¹²⁸.

D'une manière générale, sont visés les travaux qui ont trait à la transformation, à l'achèvement, à l'aménagement, à la réparation et à l'entretien d'immeuble par nature mais également toute opération comportant la fourniture et le placement d'un bien meuble devenant immeuble par nature, au sens civil de ce terme¹²⁹.

Sont assimilés à des travaux immobiliers et donc soumis au taux réduit :

- l'installation d'un chauffage central ;
- la fourniture, placement, entretien de poêles, radiateur ;
- la livraison et placement d'une citerne ;
- la prestation de service relative à la citerne ;
- le contrôle des réservoirs de gasoil de chauffage ;
- les frais de raccordement au réseau de distribution de gaz ;
- la fourniture et placement de panneaux photovoltaïques ;
- la fourniture et placement d'éoliennes ;
- la fourniture et placement de turbines hydrauliques ;
- l'installation de climatisation ou de conditionnement d'air
- l'installation de sanitaire et de tous appareils fixes pour les usages sanitaires ou hygiéniques branchés sur une conduite d'eau ou d'égout ;
- l'installation électrique de bâtiment, à l'exclusion des appareils d'éclairage et des lampes ;
- l'installation de sonnerie électrique, de détection d'incendie et de protection contre le vol et l'installation de téléphonie intérieure ;
- l'installation de rangement, éviers... équipant cuisine ou salle de bain ;

¹²⁶ Déc. n° E.T. 97.269 du 3 mars 2000.

¹²⁷ T. LAMPARELLI, op. cit., pp. 4-6 et 8.

¹²⁸ *Ibid.*, p.29.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 30.

- les volets, parisiennes et stores placés à l'extérieur du bâtiment ;
- les revêtements de murs et sols.

4.2.2.4 Taxation des plus-values résultant d'un changement de planologie

La rédaction du CoDT à la fin de l'ancienne législature régionale a permis de mettre en place un régime de taxation des plus-values réalisées par changement d'affectation urbanistique¹³⁰. Il s'agirait de la nouveauté la plus emblématique du CoDT¹³¹.

Le système n'est toutefois pas encore en place, puisque les arrêtés d'exécutions nécessaires n'ont pas été adoptés¹³². Nous nous permettons donc de rester sommaire à l'heure d'écrire ces lignes.

La Flandre a adopté dès 2009 un tel régime de taxation mais n'a mis en vigueur celui-ci qu'en 2011¹³³. Il a rapporté 1.640.140,86 € en 2011 et 3.581.612,61 € en 2012. Il s'agit de chiffres bruts, sur lesquels il faut déduire les coûts de perception de la taxe, et tenir compte du fait que l'année 2012 a été marquée par un encaissement unique et conjoncturel de 2 millions d'euros¹³⁴.

a) Condition de mise en œuvre de la taxe (Article D.VI.49 du CoDT) :

La taxe peut s'imposer lorsqu'il y a changement d'affectation d'une zone au départ non destinée à l'urbanisation. Cela peut découler de la révision ou de l'élaboration d'un plan de secteur ainsi que de l'entrée en vigueur d'un schéma de développement communal ayant pour effet de mettre en œuvre un périmètre U et produisant une cessation des effets du plan de secteur¹³⁵. En raison de ce qui semble être une coquille présente dans le Code, il n'est pas certain que le changement d'affectation découlant de l'entrée en vigueur d'un schéma d'urbanisation ayant pour effet de mettre en œuvre un périmètre d'enjeu régional et produisant une cessation d'effets du plan de secteur soit visé¹³⁶.

b) Le fait générateur de la taxe (Art. D.VI.53 du CoDT)

Le fait générateur n'a lieu qu'au moment où il y a réalisation d'un avantage pour le propriétaire, soit à la date de passation de l'acte authentique de transfert du bien à titre onéreux, soit dans les 6 mois de l'obtention en dernier ressort du permis d'urbanisme ou d'urbanisation définitif qui n'aurait pu être obtenu sans la modification de planologie.

Deux remarques sur cette dernière condition : en cas d'octroi du permis par phase, la taxe naît au *pro rata* de la surface concernée¹³⁷, par permis définitif, il semble qu'il faut entendre le permis qui n'est plus susceptible de recours au Conseil d'État¹³⁸.

¹³⁰ Art. D.VI.49 à D.59.

¹³¹ L. DONNAY, « Opérationnel et politique foncière : esquisse de commentaire », in *Le code wallon du développement territorial* (Dir. M. DELNOY), Bruxelles, Larcier 2014, 493 p., p. 341.

¹³² *Ibid.*, p. 344.

¹³³ Art. 2.6.4 à 2.6.19 du Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

¹³⁴ L. DONNAY, *op. cit.*, pp. 341-342.

¹³⁵ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », in *Le code wallon du développement territorial* (Dir. M. DELNOY), Bruxelles, Larcier 2014, 493 p., p. 324.

¹³⁶ D'après M. Pâques et C. Vercheval, cette opération ne devrait pas être visée en principe, mais pourrait l'être en raison de la contradiction entre les textes des articles D.VI.49, 50 et 53, *ibid.*, p. 324.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 325.

¹³⁸ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 733.

Cette remarque émane du Ministre et ne correspond pas à la définition usuellement donnée par la doctrine à la notion d'acte définitif, qui fait plutôt référence à l'acte exécutoire qui n'est plus susceptible de recours administratif organisé¹³⁹.

c) *Autres remarques*

L'établissement, la perception et le recouvrement de la taxe (Articles D.VI.54 et 55 du CoDT) doivent encore être précisées par l'adoption de normes réglementaires¹⁴⁰. Le redevable de la taxe (Articles D.VI.54 et 55) est le (nu-)propriétaire du bien au moment de l'entrée en vigueur du changement d'affectation¹⁴¹. Le calcul du bénéfice (Article D.VI.50 du CoDT) devra être fixé par le gouvernement, au cas par cas, au mètre carré et après avis du receveur de l'enregistrement.

Le CoDT instaure une présomption de bénéfice équivalant à 80 % du montant proposé par le receveur¹⁴². Deux tranches d'imposition sont prévues : 15 % sur le bénéfice présumé, de 0,01 € à 50.000 € et 30 % sur le reste (Article D.VI.51 du CoDT)¹⁴³.

Un recours est organisé par le texte mais ses modalités doivent être arrêtées par le gouvernement (Article D.VI.56 du CoDT)¹⁴⁴. Le bénéfice de la taxe est affecté à un fond budgétaire spécifique (Article D.VI.57 du CoDT)¹⁴⁵.

Terminons par remarquer que L. DONNAY se demande si les nombreuses délégations au gouvernement mentionnées ci-dessus permettent de rencontrer les conditions de la légalité de l'impôt devant la Cour constitutionnelle¹⁴⁶. Il semble par contre admis que cette taxe ne pose pas de problème au regard de l'article 11 de la LSF, relatif au principe *non bis in idem*, alors même qu'elle concerne une matière imposable relativement proche de celle d'autres impôts¹⁴⁷.

4.2.2.5 Les taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau

Comme tout impôt local, la taxe sur le travail de construction et de raccordement à la voirie est établie par l'institution compétente de la commune.

En fonction de la commune dans laquelle le contribuable se trouve, il sera donc soumis tantôt à l'absence d'une telle taxation, tantôt à l'une de ses variantes spécifiques.

L'idée de cette taxe « de remboursement » est que « l'autorité locale récupère par la voie fiscale auprès de ceux qui en bénéficient, tout ou partie des dépenses faites par elle pour la création, l'amélioration ou l'équipement des voiries ». « Ces travaux profitent directement aux propriétés, ils y apportent une plus-value, c'est pourquoi il est juste de prélever une taxe ».

« Dans son arrêt 173/2005 du 30 novembre 2005, la Cour d'Arbitrage considère que les taxes rémunératoires sont perçues afin de compenser une dépense d'intérêt général (elle bénéficie également à la collectivité dans son ensemble).

¹³⁹ L. DONNAY, *op. cit.*, pp. 344-345.

¹⁴⁰ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 325.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 325.

¹⁴² *Ibid.*, p. 326.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 326.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 326-327.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 327.

¹⁴⁶ L. DONNAY, *op. cit.*, p. 344.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 342-343, et C. const., n° 86/2000 du 5 juillet 2000, B.11.11., pour une taxe flamande du même acabit.

Le propre d'une taxe rémunératoire est qu'elle soit imposée, en vue du financement des frais dans l'optique desquels elle est établie, à ceux dont l'autorité taxatrice considère qu'ils peuvent tirer le plus grand avantage de ces frais, peu importe si les redevables font ou non usage du service financé au moyen de cette taxe. Les redevables n'ont d'ailleurs pas moyen d'échapper à la taxe prévue »¹⁴⁸.

4.2.3 La fiscalité directe

La fiscalité directe frappe une situation durable par nature ou permanente, présentant une certaine stabilité

Dans la présente partie est principalement examiné l'impôt des personnes physiques et le précompte immobilier. Nous évoquons également brièvement certaines taxes locales.

4.2.3.1 La notion de revenu cadastral¹⁴⁹

Le revenu cadastral (ci-après : « RC ») est défini à l'article 471, § 2 CIR 92 comme le revenu moyen normal net¹⁵⁰ d'une année (qui peut être obtenu pour un bien immobilier). Il sert de base au calcul du précompte immobilier et à la taxation de certains revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques (ci-après : « IPP ») (les revenus de l'habitation propre, sous réserve des dispositions de l'article 12, § 3 f92¹⁵¹, ainsi que les revenus des biens loués à des personnes physiques et affectés de manière exclusive au logement). Il fait également office de valeur de référence en ce qui concerne, notamment, le régime de faveur introduit par les dispositions reprises aux articles 53 à 61 du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et qui concerne la vente, entre autres immeubles, d'habitations modestes¹⁵².

Le revenu cadastral est un revenu forfaitaire qui est fixé par parcelle cadastrale et déterminé par l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale ("administration du cadastre") (Art. 472, §1 CIR 92), une administration dépendant du pouvoir fédéral, selon les dispositions de l'article 477 CIR 92. Cet article précise notamment qu'en ce qui concerne *"les parcelles bâties, le revenu cadastral est fixé sur la base des valeurs locatives normales nettes à l'époque de référence définie à l'article 486 [1^{er} janvier 1975]. A défaut de pouvoir être établi sur cette base ou lorsqu'il doit être fixé ou révisé en dehors d'une péréquation générale, le revenu cadastral peut aussi être établi par comparaison à des parcelles bâties similaires dont le revenu cadastral est devenu définitif"*¹⁵³.

¹⁴⁸ Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2014.

¹⁴⁹ Les informations relatives à cette partie proviennent majoritairement de G. XHIGNESSE, « Impôt immobilier et panneaux photovoltaïques : réflexions sur la détermination du revenu cadastral d'une habitation », *R.F.R.L.*, 2013, pp. 223-227.

¹⁵⁰ Par revenu net, on entend le revenu brut diminué de 40% pour frais d'entretien et de réparations. Par revenu brut, on entend le montant total du loyer et des avantages locatifs (Art. 477, § 2 CIR 92).

¹⁵¹ Ces dispositions précisent notamment que *"sans préjudice de la perception du précompte immobilier, est exonéré le revenu cadastral de l'habitation que le contribuable occupe et dont il est propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier. Lorsque le contribuable occupe plus d'une habitation, l'exonération n'est accordée que pour une seule habitation à son choix"*.

¹⁵² Ces dispositions précisent notamment que *"le droit fixé par l'article 44 [12,50 p.c. pour les ventes, échanges et toutes conventions translatives à titre onéreux de propriété ou d'usufruit de biens immeubles] est réduit [...] à 6% pour les ventes de la propriété à une personne physique : [...] 2° d'habitations dont le revenu cadastral, bâti et non bâti, n'excède pas le maximum fixé à l'article 53bis [745 EUR] à concurrence de la base imposable utilisée pour la liquidation des droits [...]"*.

¹⁵³ L'article 478 CIR 92 ajoute également que *"quand, pour une parcelle bâtie, il ne se trouve aucune parcelle de référence adéquate, le revenu cadastral est calculé en appliquant le taux de 5,3% à la valeur vénale normale de la parcelle à l'époque de référence définie à l'article 486"*.

Comme le rappelle le Ministre Didier Reynders, en réponse à une question (n° 1598 du 15 octobre 2001) du Sénateur M. Steverlynck, « tel que mentionné à l'article 472, § 1^{er} CIR 92, le Cadastre détermine le revenu cadastral au moyen d'une estimation ».

Gabele et de Lame expliquent quant à eux que le revenu cadastral d'un immeuble bâti ordinaire est le résultat de l'opération suivante : $RC = \text{Surface Utile}^{154} \times \text{Valeur locative nette par m}^2 \text{ et par an}^{155}$. La surface utile étant une donnée exacte et concrètement mesurable, l'estimation se situe dès lors au niveau de la valeur locative par m². Selon l'article 4 de l'arrêté royal du 10 octobre 1979¹⁵⁶, *"la valeur locative moyenne normale nette d'une parcelle bâtie est établie compte tenu des données du plan cadastral et de la fiche d'expertise ou du tableau descriptif du bien en cause, ainsi que des loyers afférents à l'ensemble des parcelles de références retenues pour ce genre de biens"*. Comme l'explique cet article, la valeur locative équivaut à un "barème" déterminé sur la base des valeurs locatives d'un ensemble de parcelles de référence au 1^{er} janvier 1975. Ce barème est choisi pour l'immeuble et adapté aux caractéristiques particulières de celui-ci sur la base d'une série de critères établis sur la fiche d'expertise du bien¹⁵⁷ :

- type de construction (maison, appartement, villa...);
- situation;
- âge de la construction;
- éléments de confort (salle de bain, chauffage central, climatisation...);
- qualité des matériaux;
- autres éléments laissés à l'appréciation de l'expert.

¹⁵⁴ La surface utile est une surface "plancher". Cette surface plancher est pondérée par une série de critères, notamment l'habitabilité et la hauteur sous plafond des pièces composant les différents niveaux (Gabele, 2010).

¹⁵⁵ F. GABELE et J. DE LAME, « Détermination des revenus cadastraux : logement / commerces / industries », *R.G.F.*, 2011, p. 6 et s.

¹⁵⁶ Arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du Code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière.

¹⁵⁷ R. MOENS et P. HERMAN, « Revenu cadastral, base du précompte immobilier », présentation à date indéterminée.

Tel qu'il est fait mention à l'article 487, § 1^{er} CIR 92, une péréquation générale des revenus cadastraux est prévue tous les 10 ans. Néanmoins, en pratique, plus aucune péréquation générale des revenus cadastraux n'a eu lieu depuis celle réalisée entre 1975 et 1980 avec effet au 1^{er} janvier 1980, et les revenus cadastraux sont simplement indexés annuellement depuis 1991¹⁵⁸ sur la base de l'indice des prix à la consommation¹⁵⁹. Ce manque de volonté politique quant à la mise en œuvre d'une péréquation cadastrale s'explique notamment par le "risque politique" que comporte cette opération (la population en a une perception très négative), ainsi que par l'intérêt budgétaire trop faible pour le pouvoir fédéral (les recettes issues du précompte immobilier étant régionales dans leur intégralité depuis l'application de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions).

Quoiqu'il en soit, l'absence de péréquation pose évidemment un certain nombre de problèmes en matière de détermination par l'administration des revenus cadastraux des immeubles nouvellement bâtis, modifiés ou rénovés. L'article 494, § 1^{er} 2^o précise en effet « qu'en dehors des péréquations générales, l'administration du cadastre procède à la réévaluation des revenus cadastraux des immeubles de toute nature agrandis, reconstruits ou notablement modifiés ». L'alinéa 2 du même article précise ensuite que « sont considérées comme modifications notables, celles qui sont susceptibles d'entraîner une augmentation ou une diminution du revenu cadastral [...] à concurrence de [50 EUR] ou plus ou, tout au moins, à concurrence de 15% du revenu existant ». Pour (ré)évaluer, l'administration doit se replacer dans la situation de 1975 !

Il n'est, évidemment, pas tenu compte des évolutions du marché immobilier local dans le revenu cadastral : un beau quartier en 1975 peut avoir été laissé à l'abandon ; un quartier délabré à l'époque peut aujourd'hui s'être embourgeoisé !

¹⁵⁸ L'article 45 de la loi du 19 juillet 1979 (modifiant le Code des impôts sur les revenus et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe) prévoyait l'application, à partir du 1^{er} janvier 1986, de nouveaux revenus cadastraux issus d'une péréquation qui aurait dû, en toute logique, être mise en œuvre avant cette date. Cette date d'application a ensuite été postposée au 1^{er} janvier 1991 par l'article 37 de la loi du 27 décembre 1984 (portant des dispositions fiscales), puis au 1^{er} janvier 1992 par la loi du 22 décembre 1989 (portant des dispositions fiscales). L'article 30 de la loi du 28 décembre 1990 (portant des dispositions fiscales et non fiscales) a ensuite fixé l'époque de référence pour l'exécution de la prochaine péréquation cadastrale au 1^{er} janvier 1994, tandis que l'article 29 de cette même loi a introduit l'indexation des revenus cadastraux (dès 1991).

¹⁵⁹ L'article 518 CIR 92 précise en effet que "pour l'application des articles 7 à 11, 16 [...], 222, 2^o, [234, alinéa 1^{er}, 1^o], [255, §1^{er} et §3], et 277 [...], le revenu cadastral s'entend du revenu cadastral adapté à l'indice des prix à la consommation du Royaume". L'indice des prix à la consommation, tel que défini par le SPF Economie, mesure l'évolution des prix d'un panier de biens et services acquis par les ménages et représentatifs de leurs habitudes de consommation.

(Suite) Signalons au passage que les loyers (tout comme certains salaires, pensions et allocations sociales), quant à eux, sont indexés depuis 1994 sur la base de l'indice santé (Arrêté Royal du 24 décembre 1993), c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation dont on retire certains produits sujets à des fluctuations (globalement haussières) de prix importantes (à savoir les produits du tabac, les boissons alcoolisées et les carburants). Les propriétaires, occupants ou bailleurs, voient dès lors l'indexation de certains revenus et/ou des loyers être établie sur base d'un indice inférieur à celui qui est utilisé pour les impôts immobiliers. Voir notamment à ce sujet la proposition de loi introduite le 24 mai 2000 par O. de Clippele et visant à modifier l'article 518 CIR 92 en ce qui concerne l'indexation des revenus cadastraux.

Le revenu cadastral étant calculé sur base des revenus locatifs d'époque, il sera donc plus élevé dans un quartier aujourd'hui modeste, et plus faible dans un beau quartier, si la situation en 1975 était inversée¹⁶⁰. Ainsi également, les éléments de confort qui n'existaient pas en 1975, comme des panneaux photovoltaïques, ne seront pas pris en compte pour déterminer la valeur du revenu cadastral¹⁶¹. Cette conclusion ressort de l'étude menée par G. XHIGNESSE et qui constate qu'un élément de confort nouveau n'est pris en compte, afin de modifier le RC que s'il est possible d'estimer de manière simple cet impact sur la base de l'analyse des valeurs locatives des parcelles de références au 1^{er} janvier 1975. Cela est confirmé par la liste des investissements non-susceptibles d'entraîner une révision du RC que la circulaire interprétant l'article 494 du CIR 92 fournit¹⁶², et dans laquelle l'installation de panneaux photovoltaïques est présente¹⁶³. G. XHIGNESSE remarque que les panneaux sont le seul élément listé qui n'est, dès la première installation et pas simplement lors de son remplacement ou de sa réparation, pas susceptible de faire varier le revenu cadastral¹⁶⁴. Il conclut que c'est sans doute parce qu'il s'agit d'un élément qu'il n'était pas possible d'évaluer le 1^{er} janvier 1975, de sorte que son installation ne peut faire varier le RC¹⁶⁵.

Face à ce qui précède, il est impératif d'examiner si le revenu cadastral est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination sanctionné par la Cour constitutionnelle¹⁶⁶.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe prévoit que : « [l]es règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »¹⁶⁷.

¹⁶⁰ G. XHIGNESSE, « Rénover ou réformer la fiscalité du logement en Wallonie », *R.G.F.*, 2014/5, pp. 7-8.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 8 ; G. XHIGNESSE, *op. cit.*, pp. 323-327.

¹⁶² Circ. N° 3/2010 du 22 février 2010.

¹⁶³ G. XHIGNESSE, *op. cit.*, p. 325.

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 325-326.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 327.

¹⁶⁶ Les informations qui suivent sont majoritairement tirées de S. RIXHON, « Le revenu cadastral est-il (encore) conforme au principe d'égalité et de non-discrimination ? », *R.F.R.L.*, 2014, à paraître.

¹⁶⁷ Ce principe est consacré par deux arrêts : C. const., n° 23/89 du 13 octobre 1989, B.1.3. , *Rev. rég. dr.*, 1989, pp. 611-622 et note X. DELGRANGE, « Quand la Cour constitutionnelle s'inspire de la Cour de Strasbourg ». C. const., n° 16/92 du 12 mars 1992, B.3.3. La jurisprudence a été inlassablement répétée depuis lors. Par une révision de la Constitution du 7 mai 2007, la Cour d'arbitrage est devenue la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 8 mai 2007. Une série de lois du 21 février 2010 adaptent les diverses législations en conséquence, *M.B.*, 26 février 2010. Dans l'article, nous utilisons uniquement la dénomination « Cour constitutionnelle », y compris lorsque l'arrêt date d'avant le 8 mai 2007.

Il faut commencer par identifier des catégories comparables. La Cour constitutionnelle se montre assez souple lorsqu'il s'agit d'en identifier¹⁶⁸. En effet, la plupart du temps, elle n'analyse pas des situations abstraites et isolées, mais plutôt concrètes et liées l'une à l'autre, de sorte qu'une bonne argumentation juridique peut entraîner la comparabilité de situations dans le cas précis examiné devant le Cour alors que l'on pourrait *a priori*, s'interroger sur la nature comparable de deux situations données¹⁶⁹.

Existe-t-il ensuite une justification raisonnable au traitement :

- inégal de catégories de personnes placées dans des situations essentiellement identiques, ou ;
- égal de catégorie de personnes placée dans des situations essentiellement différentes.

Enfin, le caractère raisonnable de la justification doit tenir compte du but et des effets de la mesure, ainsi que du rapport de proportionnalité qui existe entre les moyens employés par la norme et le but visé par elle¹⁷⁰.

La Cour constitutionnelle évoque à ce sujet une jurisprudence dite : des « catégories approximatives »¹⁷¹. Celle-ci a pour effet de tempérer la rigueur du principe d'égalité et de non-discrimination en permettant au législateur de n'aborder la situation réelle qu'approximativement lorsqu'il élabore sa loi fiscale. Pour la haute juridiction, cette méthode n'est « pas déraisonnable en soi ». La sélection des catégories approximatives relève du choix politique et ne peut être sanctionnée que si le législateur commet une « erreur manifeste » ou s'il prend une décision « clairement déraisonnable »¹⁷².

C'est par cette jurisprudence que la Cour a déjà confirmé la compatibilité du revenu cadastral avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination¹⁷³.

Étaient critiquées devant la Cour constitutionnelle, non pas le revenu cadastral lui-même, mais des législations employant ce revenu comme élément constitutif d'un impôt nouveau.

Dans son arrêt de 1993, la Cour constitutionnelle admet, dans la droite ligne des écrits de procédure du requérant, que le revenu cadastral est trop peu élevé par rapport aux revenus immobiliers réels. Elle reconnaît également que des disparités entre les différentes régions du pays peuvent exister, mais conclut que : « l'évolution divergente des valeurs locatives dans les différentes parties du pays, qui s'est produite depuis la dernière péréquation générale des revenus cadastraux, ne peut être considérée comme ayant donné lieu à des situations totalement différentes qui entraîneraient, pour le législateur, l'obligation d'élaborer plusieurs coefficients de revalorisation »¹⁷⁴.

¹⁶⁸ V. FLOHIMONT, « Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : rigueur ou jeu de hasard ? », *R.B.D.C.*, 2009, pp. 229-231.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 220-224.

¹⁷⁰ Pour une analyse détaillée du raisonnement utilisé par la Cour, voy. : V. SEPULCHRE, « Les droits de l'homme et les droits fondamentaux dans le droit fiscal belge : les évolutions des dernières années », *R.G.C.F.*, 2009, p. 543.

¹⁷¹ C. const., n° 20/91 du 4 juillet 1991, B.10 ; C. const., n° 44/94 du 1er juin 1994, B.3.7 ; C. const., n° 181/2005 du 7 décembre 2005, B.2 ; C. const., n° 145/2009 du 17 septembre 2009, B.6.

¹⁷² C. const., n° 145/2009 du 17 septembre 2009, B.8.

¹⁷³ C. const., n° 80/1993 du 9 novembre 1993, B.3.2. Jurisprudence confirmée par C. const., n° 44/2008 du 4 mars 2008, B.13 et B.14.

¹⁷⁴ C. const., n° 80/1993, B.3.3.

Cette solution nous semble pleinement conforme à la jurisprudence des catégories approximatives. Le requérant souligne qu'il existe des disparités entre le revenu cadastral et le revenu immobilier réel des immeubles, et que cette disparité est plus forte dans l'une ou l'autre Région, mais il ne souligne pas suffisamment les autres problèmes, que nous avons précédemment énoncés, à savoir : la disparité entre amélioration par une technologie nouvelle et amélioration par une technologie ancienne et entre biens situés en zone aujourd'hui prospère et anciennement paupérisée de manière inversée par rapport à 1975. Cela fait donc conclure à la Cour que le revenu cadastral est basé sur une catégorisation approximative non manifestement déraisonnable.

L'arrêt de 2008 demande plus de circonspection. Il traite de la question de la disparité entre revenus cadastraux faibles de biens immobiliers situés dans des quartiers aujourd'hui florissants et *vice versa*. Il ne traite par contre pas de la question de l'évaluation d'éléments de confort dont l'estimation était impossible en 1975. Cela n'a finalement pas d'importance puisque la Cour indique, au terme de son dernier considérant, que cette différence de traitement ne découle pas de l'utilisation par la disposition en cause du revenu cadastral comme élément de l'impôt, mais de l'absence de péréquation générale. En somme, l'arrêt porte que si discrimination il y a, elle se trouve dans l'inertie de l'administration et non dans la législation sur le revenu cadastral ou dans des dispositions utilisant celui-ci comme élément constitutif¹⁷⁵.

Autant dire que la conclusion de la Cour nous laisse perplexe. Elle revient à accepter que le revenu cadastral est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination en vertu de la jurisprudence des catégories approximatives. Puis à considérer que l'utilisation de ce revenu cadastral comme base pour l'établissement d'un autre impôt est conforme à la Constitution parce que ce n'est pas le revenu per se qui pose problème, mais l'absence de sa péréquation générale. La construction en étages ainsi élaborée permet à la loi qui prend pour base le revenu cadastral d'échapper à un contrôle de constitutionnalité. Le fait que la loi nouvelle est adoptée à une époque où le revenu cadastral n'a plus été actualisé depuis des décennies semble sans importance. La conclusion reste la même, selon nous, tant que l'évaluation de ce revenu, même si elle se révèle complètement arbitraire, est confiée à l'administration.

La solution donnée dans l'arrêt de 2008 pourrait-elle se reproduire aujourd'hui ? Cette question a pris récemment un jour nouveau avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 juin 2012, rendu en matière de travail de nuit¹⁷⁶.

La loi en cause prévoit une interdiction générale du travail de nuit assortie d'exceptions fixées dans une liste. L'article 37 de la loi porte quant à lui que « [l]e Roi peut, s'il y a lieu et dans les conditions qu'il détermine, autoriser le travail de nuit dans certaines branches d'activité [...] »¹⁷⁷. En l'espèce, le Roi n'a pas agi afin de mettre à jour la liste des activités.

Face à l'omission royale, la Cour constitutionnelle indique que « [l]e législateur a [...] renoncé à actualiser lui-même, alors qu'il en avait l'opportunité, la liste des exceptions à la prohibition du travail dominical, si bien que le Conseil des ministres est, en toute hypothèse, mal fondé à se prévaloir de la désuétude supposée des activités visées à l'article 66, 22°, de la loi en cause pour justifier la différence de traitement critiquée¹⁷⁸ ».

¹⁷⁵ C. const., n° 44/2008, B.14.

¹⁷⁶ Loi du 16 mars 1971 sur le travail, *M.B.*, 30 mars 1971.

¹⁷⁷ C'est nous qui soulignons.

¹⁷⁸ C. const., n° 78/2012 du 14 juin 2012, B.6.2.

Peut-on considérer que la solution donnée par la Cour pour le travail de nuit puisse s'appliquer *mutatis mutandis* au revenu cadastral, de sorte qu'en déléguant à l'administration le soin d'effectuer une nouvelle péréquation, le législateur aurait manqué à son obligation ? Cela contrarierait l'enseignement dégagé par l'arrêt de 2008¹⁷⁹, puisque l'absence de péréquation générale ne serait plus reprochée à l'administration, mais au législateur, qui a choisi un système impliquant une mise à jour difficile de son système.

La solution est séduisante. En effet, le législateur adopte un système nécessitant une adaptation fréquente alors même que celle-ci est onéreuse et politiquement difficile à mettre en œuvre. Il a pleinement conscience de ce problème, puisque le Parlement a été informé de longue date de l'inadéquation du revenu cadastral avec ce qu'il est censé incarner¹⁸⁰. Il a lui-même décidé de reporter la date d'une péréquation générale¹⁸¹. Il n'a attaché aucune conséquence à l'abstention de l'administration. Il a, enfin, décidé d'utiliser la notion de RC dans une loi nouvelle alors qu'il savait pertinemment que celle-ci était dépassée depuis plus de trente ans.

Pourtant, les situations nous semblent trop différentes pour entraîner la comparaison. Premièrement, nous sommes face à, d'une part, une législation pénale et, d'autre part, une législation fiscale. Deuxièmement, la tâche confiée au Roi dans la loi sur le travail, à savoir, adapter la liste sur le travail de nuit, est bien plus aisée que l'exécution d'une péréquation générale. Troisièmement, le législateur confie au Roi une compétence dont l'exercice est discrétionnaire dans le cas de l'adaptation de la liste alors que le texte de l'article 487 du CIR 92 enjoint l'administration à procéder à une péréquation tous les dix ans, et ne délègue que l'exécution de cette tâche à l'autorité¹⁸².

Il nous semble donc qu'utiliser la solution dégagée dans l'arrêt sur le travail de nuit n'est pas envisageable pour le revenu cadastral. Sauf évolution de la jurisprudence¹⁸³, il ne nous semble pas permis de considérer que l'utilisation du revenu cadastral afin de percevoir un impôt puisse être sanctionnée par la Cour constitutionnelle.

¹⁷⁹ Voy. *supra*.

¹⁸⁰ Question n° 287 de M. M. Moock du 14 février 1996 (F.), Q/R/, Chambre, 1996, B.26, p. 2934.

¹⁸¹ Art. 30 de la loi du 28 décembre 1990, relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales, *M.B.*, 29 décembre 1990.

¹⁸² Nous avons indiqué ailleurs que quand la loi utilise le verbe « pouvoir », comme en l'espèce, dans l'article 37 de la loi sur le travail : « [l]e Roi peut, s'il y a lieu et dans les conditions qu'il détermine, autoriser le travail de nuit dans certaines branches d'activité [...] », le législateur a entendu confier un pouvoir discrétionnaire à l'autorité. La conclusion est toute différente lorsque le texte de loi impose des obligations particulières, sans forcément les définir totalement ou y attacher une sanction, puisque l'autorité n'a ici aucun pouvoir discrétionnaire. Le juge peut alors sanctionner les mauvais choix comme violation de la loi dans la seconde situation, quand il ne peut que tout au plus censurer des erreurs manifestes dans la première : S. RIXHON, « Le fait en cassation administrative - Établissement, appréciation, qualification et politique jurisprudentielle du Conseil d'État », *Rev.Dr.ULg*, à paraître.

¹⁸³ L'un des cas les plus célèbres est celui de la distinction entre ouvriers et employés. D'abord, la Cour a jugé qu'établir de telles différences ne serait pas conforme à la Constitution aujourd'hui, mais qu'à l'époque de l'adoption de la norme, les critères étaient différents, ce qui entraîne un rejet du recours. Vingt ans plus tard, la Cour rend un nouvel arrêt dans lequel elle déclare que la distinction est devenue non conforme à la Constitution, et qu'il appartient au législateur de corriger sa législation : C. const., n° 56/93 du 8 juillet 1993, B.6.2.1. ; C. const., n° 125/2011 du 7 juillet 2011, B.4.3.

Le revenu cadastral vient toutefois d'être sanctionné par la Cour de justice de l'Union européenne pour contravention aux libertés de circulation¹⁸⁴. Dans son arrêt C-489/13 du 11 septembre 2014, la Cour a décidé sur question préjudicielle que la taxation des revenus étrangers sur base des revenus réels alors que les revenus immobiliers belges sont taxés sur une base très inférieure n'était pas compatible avec l'article 63 du TFUE. Il reste cependant à tirer des enseignements clairs de cet arrêt qui ne condamne pas, à notre sens, le principe du revenu cadastral.

4.2.3.2 La taxation des revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques

L'impôt des personnes physiques porte notamment sur les revenus de biens immobiliers¹⁸⁵. Ces derniers comprennent :

- le montant du revenu cadastral indexé¹⁸⁶ lorsqu'il s'agit d'un bâtiment qui n'est pas donné en location et constitue l'habitation du contribuable. Il est à noter qu'en vertu de l'article 12, § 3 du CIR 92, l'habitation est de toute façon exonérée d'impôts¹⁸⁷ ;
- le montant du revenu cadastral indexé, qui est majoré de 40 % lorsqu'il s'agit d'établir les revenus de biens immobiliers de bâtiments mis en location ;
- le montant des loyers et avantages locatifs (réels), diminués des frais d'entretien et de réparation¹⁸⁸, sans pouvoir être inférieure au revenu cadastral indexé et majoré lorsque cette location est affectée à des fins professionnelles. La même solution est retenue si l'immeuble est situé à l'étranger¹⁸⁹.

a) Principes

Afin de calculer l'IPP, il est nécessaire, très schématiquement, d'établir le montant des revenus immobiliers et d'y appliquer les déductions d'impôt. Il faut ensuite faire de même avec les revenus professionnels, mobiliers et divers. S'applique alors un taux progressif par tranche de revenus afin de déterminer l'impôt dû. Enfin, il faut déduire les précomptes lorsque cela est possible.

Tranches (montant annuel net imposable)	Taux d'imposition
Les premiers 8.590 euros	25%
de 8.590 euros à 12.220 euros	30%
de 12.220 euros à 20.370 euros	40%
de 20.370 euros à 37.330 euros	45%
à partir de 37.330 euros	50%

Montant de l'impôt progressif par tranches en 2014 (art. 130 CIR 92)

¹⁸⁴ La commission avait déjà adressé un avis motivé au gouvernement en fin d'année 2013 afin qu'il adapte sa législation : Ch. De CAEVEL, « L'Europe presse la Belgique de taxer les propriétaires sur les loyers perçus », L'écho, 22 novembre 2013.

¹⁸⁵ Art. 7 CIR 92.

¹⁸⁶ Pour 2013/2014, l'indexation est de 1,6349. Voy. *supra* quant à cette notion.

¹⁸⁷ Voy. *infra*, la partie relative au bonus logement.

¹⁸⁸ Art. 13 CIR 92.

¹⁸⁹ Ce système a été critiqué par la Commission européenne dans un avis motivé du 22 mars 2012 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-282_fr.htm, consulté le 5 juillet 2014.

b) Le bonus logement

Par bonus logement, nous entendons les avantages fiscaux, quelle que soit la forme juridique qu'ils adoptent et qui entraînent une diminution de l'impôt des personnes physiques qui aurait normalement frappé les revenus en liens avec les immeubles dont dispose le contribuable.

Pour aborder la matière, il importe de séparer l'immeuble d'habitation des autres immeubles dont dispose le contribuable¹⁹⁰. Il est encore nécessaire de séparer notre analyse en trois temps, à savoir :

temps 1 – le régime en vigueur entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 2004 ;

temps 2 – le régime en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2005 ;

temps 3 – le régime qui découlera de la 6^e Réforme de l'État.

Il faut encore signaler qu'entre chaque régime s'intercale des dispositions transitoires, ce qui signifie que le régime de 1992 se retrouve encore couramment utilisé aujourd'hui. Cela explique qu'il fait partie intégrante de notre analyse.

– Premier temps, de 1993 à 2004

Ce régime a été abrogé par la Loi-programme du 27 décembre 2004. Le texte introduit cependant un article 526 dans le CIR 92, destiné à maintenir le régime abrogé en vigueur dans certaines situations. Ainsi, si l'emprunt a été contracté avant le 1^{er} janvier 2005 ou s'il a été contracté après mais qu'il vise à refinancer un emprunt ancien, alors le régime fiscal restera celui antérieur à la loi-programme.

Il a été évalué que ce régime disparaîtra définitivement aux environs de 2020-2024, sauf souscription d'emprunt complémentaire, alors que son coût diminuerait progressivement par rapport à l'application du (des) nouveau(x) régime(s)¹⁹¹.

Il comprend une déduction¹⁹² pour habitation (a), deux déductions sur les intérêts (b, c), deux réductions¹⁹³ sur le capital (d, e) et deux réductions d'impôt sur l'assurance solde restant dû (f, g).

- *La déduction pour habitation (art. 16 anc. CIR 92)¹⁹⁴.*

Le contribuable qui occupe son habitation est imposé sur le revenu cadastral de celle-ci. Il y a lieu cependant d'appliquer une déduction de 3000 € indexés et majorés de 250 € pour le conjoint et de 250 € par personne à charge, ou qui le furent, dans ladite habitation.

S'il reste un solde de revenu cadastral après cette opération et que les revenus du contribuable ne dépassent pas 23.500 €, il faut encore diminuer de moitié celui-ci.

¹⁹⁰ Ch. VALENDUC, « Les incitations fiscales en faveur du logement », Les échos du logement, n° 2, 2008, p. 4.

¹⁹¹ G. XHIGNESSE, « Observation sur l'évolution du coût du Bonus Logement pour la Wallonie », <http://hdl.handle.net/2268/169217>, 2014, consulté le 6 août 2014.

¹⁹² La déduction d'impôt vise à réduire la base imposable sur laquelle il est prélevé un impôt. Il s'agit d' « un montant déductible du revenu total dans le calcul du revenu imposable, par exemple la déduction pour amortissement », <http://www.becompta.be/dictionnaire/deduction-fiscale>.

¹⁹³ La réduction d'impôt touche directement l'impôt, et non plus la base imposable. Elle « est obtenue pour les dépenses faites, notamment, en matière d'épargne pension, titres services et économies d'énergie. Cela signifie qu'un montant donné est déduit des impôts dont vous êtes redevable », <http://www.becompta.be/dictionnaire/reduction-dimpot>.

¹⁹⁴ Les développements relatifs à cette partie sont issus de M. DE WOLF, J. THILMANY et J. MALHERBE, Impôt des personnes physiques, Précis de la Faculté de droit de l'UCL, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 60-63.

En outre, une imputation du précompte immobilier, à concurrence de 12,5 % de celui-ci est également pratiquée.

- *Déduction ordinaire des intérêts (art. 14 anc. CIR 92)*

Cette déduction s'applique sur les seuls revenus immobiliers du contribuable. Elle vise les intérêts de dettes de crédits, hypothécaires ou non, que celles-ci soient contractées spécifiquement en vue d'acquérir ou de conserver un bien immobilier¹⁹⁵. Enfin, elle ne peut donner lieu à un impôt négatif, déductible les années ultérieures.

- *Déduction complémentaire des intérêts (art. 116 anc. CIR 92)*

Cette déduction s'applique sur l'ensemble des revenus nets du contribuable.

Il faut remarquer que :

- les intérêts, s'ils sont déjà visés par la déduction ordinaire (b), ne peuvent rentrer dans le calcul de celle-ci ;
- l'emprunt doit viser la seule propriété du contribuable au 31 décembre de la période imposable concernée ;
- l'emprunt doit être hypothécaire et être affecté à l'achat ou à la rénovation de l'habitation ;
- l'emprunt doit être souscrit pour une durée d'au moins 10 ans.

Il y a deux limites à cette déduction :

- seule est prise en compte la première tranche d'emprunt fixée forfaitairement, indexée, et augmenter selon le nombre d'enfants à charge au 1^{er} janvier de l'année suivant l'année de la conclusion de l'emprunt. Ainsi, le montant s'élève en 1992 à 24 789,35 € sans enfants à charge et à 32 226,16 avec 4 enfants. L'affectation de l'emprunt (construction ou achat – rénovation) a aussi son importance¹⁹⁶ ;
- seules les douze premières périodes imposables à partir de l'année où le RC est repris à la déclaration fiscale ou l'année pendant laquelle les travaux de rénovation ont été terminés sont utiles, et calculées dégressivement (de 80 % les 5 premières années à 10 % pour la 12^e)¹⁹⁷.

- *Réduction pour épargne à long terme sur capital (art. 145/1, 3°, 145/5 et 145/6 anc. CIR 92)*

Il s'agit d'une mesure à prendre en considération avec d'autres réductions, le tout formant le « panier », comprenant :

- les cotisations personnelles dans le cadre d'une assurance-groupe ou épargne pension ;
- la prime personnelle dans un contrat d'assurance-vie individuelle ;

¹⁹⁵ Cela comprend également les emprunts visant à refinancer lesdits crédits : Circ. n° Ci.RH.331/450.989 du 7 juillet 1994, Bull. Contr., 1994, n° 741, p. 1781. Les frais accessoires, tels les frais de notaire, sont par contre exclus : Circ. n° Ci.RH.26/582.830 (AFER 17/2008) du 16 mai 2008, fisconet.be.

¹⁹⁶ X. THIÉBAUT, Fiscalité immobilière, cours du master complémentaire en droit fiscal, ULg, 2012-2013, cours du 24 janvier 2013 ; M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, Marché public ... », *op. cit.*, 2013, <http://hdl.handle.net/2268/171181>, p. 127

¹⁹⁷ P. HEYMANS, « La fiscalité du crédit hypothécaire au logement consenti aux personnes physiques », *Revue pratique de l'immobilier*, 2009, pp. 299-300 ; *ibid.*, p. 127.

- les sommes versées par un contribuable, affectées à l'amortissement ou à la reconstitution d'un emprunt hypothécaire ;
- les sommes versées par le contribuable pour l'acquisition d'actions de l'employeur ;
- les paiements effectués par le contribuable pour l'épargne-pension¹⁹⁸.
- l'emprunt doit avoir été contracté par le contribuable en vue d'acquérir, transformer ou construire une habitation privée, mais il ne doit pas forcément s'agir de la première habitation de celui-ci ;
- l'emprunt doit être hypothécaire et souscrit pour au moins 10 ans.

Cet avantage est limité par un « panier de réductions » lié à l'étendue des revenus du contribuable mais en tout cas plafonné à 1500 € indexés et :

- valable pour les remboursements et les primes, qu'elles donnent droit aux réductions pour épargne à long terme ou épargne logement ;
- valable seulement sur la première tranche d'emprunt de 49 578,70 € indexés (art. 145/6 al. 2 anc. CIR 92) (à compter par habitation)¹⁹⁹.

La réduction est calculée à un taux moyen spécial²⁰⁰, ce qui évite de le calculer sur le taux marginal d'impôt qui aurait favorisé les revenus les plus aisés.

Les conjoints peuvent se répartir l'avantage fiscal selon certaines modalités.

Cet avantage fiscal n'a pas disparu après l'adoption de la loi-programme du 27 décembre 2004.

- *Réduction majorée pour épargne-logement sur capital (art. 145/17 à 145/20 anc. CIR 92)*

Elle est accordée aux mêmes conditions que la réduction pour épargne à long terme mais l'emprunt doit avoir été contracté pour la seule habitation du contribuable.

Deux limites identiques à celles de l'épargne à long terme sont à signaler. Ainsi, l'article 145/20 porte que les cotisations et sommes visées à l'article 145/17, 1° et 2°, ainsi que celles visées aux articles 145/1, 2° et 3° ne peuvent ensemble excéder les pourcentages et limites visés à l'article 145/6, alinéa 1^{er}. L'article 145/19 prévoit les mêmes limites.

La réduction pour épargne logement se calcule au taux marginal, selon l'article 145/18 anc. CIR 92

¹⁹⁸ M. DE WOLF et a., *op. cit.*, p. 333.

¹⁹⁹ X. THIÉBAUT, *op. cit.*

²⁰⁰ Il s'agit d'un « taux ne prenant pas en considération des montants exempts d'impôt comme ceux pour enfants à charge. Ainsi, les contribuables avec enfants ne sont pas lésés par rapport à ceux sans enfants ». P. HEYMANS, *op. cit.*, p. 301.

- Réduction sur épargne à long terme sur prime d'assurance solde restant dû (art. 145/1, 2°, art. 145/4 CIR 92)

Les conditions que doivent remplir le contrat sont les suivantes :

- l'assurance doit viser exclusivement la seule tête du contribuable ;
- qui doit avoir souscrit le contrat avant 65 ans ;
- pour minimum 10 ans s'il prévoit également des avantages en cas de survie ;
- soit au profit de la personne qui acquiert l'immeuble au décès de l'assuré (moyennant conditions complémentaires) ;
- soit au profit du conjoint ou des parents jusqu'au 2° degré.

Il faut encore prendre en compte le « panier », mentionné plus haut.

Calculée au taux moyen spécial²⁰¹, elles restent applicables après la loi-programme de 2004.

- Réduction majorée pour épargne-logement sur prime d'assurance solde restant dû (art. 145/17 à 145/20 anc. CIR 92)

Il doit avoir été convenu que le capital de l'assurance sert exclusivement pour la reconstitution ou la garantie d'un emprunt hypothécaire en vue de construire, rénover ou acquérir la seule habitation du contribuable.

Le reste des règles énoncées aux points précédents s'appliquent *mutatis mutandis*.

– *Deuxième temps : les régimes de la loi-programme du 27 décembre 2004*

Le régime applicable à partir de 2005 est construit dans un but de simplification par rapport au régime antérieur. Il introduit une déduction pour habitation propre et unique (DHPU) (a) qui constitue l'avantage principal. Cette dernière est accompagnée d'autres mesures, dont quelques survivances de l'ancien système et surtout l'exonération des revenus de l'habitation propre à l'IPP (b)

- DHPU (art. 104, 9°, 115 et 116 CIR 92)

La déduction est opérée sur l'ensemble des revenus nets. Elle comprend les intérêts et le capital d'emprunts hypothécaires spécifiquement conclu en vue d'acquérir ou conserver l'habitation unique prévue à l'article 12, § 3 (occupée par le contribuable, sauf entrave légalement reconnue), ainsi que les cotisations d'assurance-vie y afférentes²⁰².

Le montant de la déduction est de 1500 € indexés²⁰³ par contribuable et par période imposable, majoré de 500 € indexés²⁰⁴ pendant les 10 premières années du crédit et de 50 € indexés si le contribuable a trois enfants à charge, au moins.

²⁰¹ A partir de l'exercice d'imposition 2013, ce taux est remplacé par un taux uniforme de 30 %, M. DE WOLF, *op. cit.*, p. 333. Voy. *infra*.

²⁰² Pour un complément d'informations relatives aux spécificités éventuelles des diverses notions utilisées, voy. p. ex. P. HEYMANS, « De woonbonus of de nieuwe hypothecaire woonfiscaliteit "enige & eigen woning », Vastgoed info, pp. 2011 ; B. MARISCAL, « Dépenses déductibles – DHPU, évolutions récentes », Lettre d'Info Actualités Fiscales n° 16, Kluwer, 2011, <https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Belgium/Local%20Content/Articles/EN/Services/Tax/Tax%20Columns/DHPU.pdf>, consulté le 7 août 2014 ; P. HEYMANS, « La fiscalité du crédit hypothécaire au logement consenti aux personnes physiques », Revue pratique de l'immobilier, 2009, pp. 277-312.

²⁰³ 2280 euros en 2014.

²⁰⁴ 760 euros en 2014.

Enfin, remarquons qu'assez curieusement, chacun des partenaires (mariés ou cohabitants légaux) peut déduire le montant de base entièrement. Cela a pour effet de créer une situation nettement plus favorable pour des conjoints ou cohabitants que pour les personnes isolées, puisque sur le même emprunt, la déduction peut passer du simple au double²⁰⁵.

- *Autres avantages*

L'habitation propre

Selon l'article 12 du CIR 92, les revenus de l'habitation dont le contribuable est propriétaire et qu'il occupe personnellement sont exonérés de l'IPP. Ce mécanisme est d'une grande importance puisqu'il vise l'habitation propre (et pas forcément unique) du contribuable. Il se retrouve dans d'autres législations européennes, comme en France, par exemple.

Le précompte immobilier est par contre dû définitivement et ne peut plus être imputé, même partiellement²⁰⁶.

Les autres avantages

Suite à la réforme, la déduction complémentaire des intérêts et la réduction majorée pour épargne-logement ont été supprimées.

La déduction ordinaire des intérêts et la réduction d'impôt pour épargne à long terme ont été adaptées afin d'éviter la comptabilisation d'un double avantage fiscal.

Ainsi, la déduction ordinaire des intérêts ne peut plus viser les dettes prévues à l'article 104, 9°, comme indique l'article 14, alinéa 1^{er}, 1°, c'est-à-dire celles visées par le DHPU.

Ainsi, la réduction pour épargne à long terme – remboursement en capital ne peut plus viser l'habitation prévue à l'article 12, § 3 CIR 92. La même règle est posée, *mutatis mutandis* pour la réduction pour épargne ou assurance-vie.

L'article 145/6 du CIR 92 vient fixer un nouveau « panier », comme sous l'empire de la loi précédente, mais en l'adaptant à la disparition de la réduction pour épargne-logement.

- *Commentaire synthétique de ce système par rapport à celui de 1992*²⁰⁷

Pour P. HEYMANS, bien que l'objectif de la réforme de 2004 soit de proposer une simplification à impact budgétaire nul, le nouveau système est en général plus onéreux que l'ancien pour le budget de l'État.

Le nouveau système est globalement plus simple que l'ancien, par son système de DHPU qui regroupe les trois déductions principales de l'ancien système.

Pour l'auteur, il est plus social que le précédent système car il est possible de déduire le montant maximum sans forcément disposer de revenus importants, car celui-ci n'est plus lié au niveau de revenus²⁰⁸.

Comme déjà évoqué, il est globalement plus favorable au contribuable que l'ancien système²⁰⁹.

²⁰⁵ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public...*, *op. cit.*, 2013, <http://hdl.handle.net/2268/171181>, p. 140.

²⁰⁶ Voy. *Infra*.

²⁰⁷ Les considérations qui suivent sont reprises chez P. HEYMANS, « La fiscalité du crédit hypothécaire au logement consenti aux personnes physiques », *Revue pratique de l'immobilier*, 2009, p. 312.

²⁰⁸ Cette assertion mérite d'être étudiée d'une manière plus globale. Si la mesure est plus sociale que la précédente, un certain progrès reste malgré tout à accomplir si l'on en croit l'analyse du Vlaamse Woonraad, étudiée *infra*.

²⁰⁹ Cette assertion se vérifie au moins au niveau global, si l'on en croit la perspective de l'augmentation des dépenses liées à la DHPU dans les années à venir. Le constat est également dressé par Ch. VALENDUC, *op. cit.*, p. 5.

Enfin, pour l'auteur, le maintien à titre transitoire de l'ancien système complexifie exagérément la construction juridique alors que l'objectif était la simplification.

– *Temps 3 – la Réforme de l'État.*

Avec la 6^e réforme de l'État, les Régions se voient dotées de nouvelles compétences, dont celle de régler le régime relatif aux dépenses fiscales, si elles sont liées aux compétences matérielles régionales.

Si le Bonus logement demeure dans le futur, il devrait donc être coulé dans une norme régionale.

La DHPU vient d'être convertie en RHPU par une loi fédérale²¹⁰, afin de respecter les normes de continuité législatives proposées par la LSF²¹¹. Cette RHPU fédérale est toutefois supportée financièrement par la Région dès l'exercice d'imposition 2015²¹².

- *Le Bonus logement en question, perspectives politiques*

Le Conseil Flamand du logement (VWR) a mis en cause l'intérêt d'accorder un Bonus logement²¹³. Celui-ci profiterait essentiellement aux contribuables disposant des revenus les plus élevés, ainsi, en Flandre : 40% des aides financières de l'État au logement bénéficiaient à 20 % des revenus les plus élevés et 10 % aux 20 % les plus bas. L'effet est un peu atténué cependant par l'investissement dans les logements sociaux²¹⁴. Il ne favoriserait pas l'accès à la propriété et augmenterait les prix de l'immobilier en Belgique, de l'ordre de 7 à 8 %²¹⁵.

Pourtant, le monde politique est réticent à l'idée de supprimer le Bonus logement. En Flandre, l'accord de gouvernement indique que la Flandre souhaite continuer à soutenir l'accès au logement, tout en ayant égard à l'impact de la mesure sur le prix de l'immobilier et les finances publiques. Donc, s'il y a maintien du bonus pour les contrats passés, il y aura réduction pour les nouveaux²¹⁶.

En Wallonie, la déclaration de politique régionale souhaite « maintenir l'avantage fiscal accordé aux prêts hypothécaires déjà conclus; [il prévoit toutefois que] les montants éligibles pour le bonus logement sont stabilisés; [mais qu']il ne sera plus possible d'allonger la durée de l'avantage fiscal au-delà de la durée initiale du prêt »²¹⁷.

²¹⁰ Nouveaux articles 145/37 et s. du CIR 92, insérés par la loi du 8 mai 2014 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution, *M.B.*, 28 mai 2014.

²¹¹ Voy. *infra*.

²¹² M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, 2014, p. 206 et pp. 208-209.

²¹³ Vlaamse Woonraad (2012). Adivies over de regionalisering van de woonbonus. <http://www.rwo.be/home/vlaamseWoonraad/adviezen/201212>, consulté le 9 août 2014. Les mêmes critiques sont reprises in N. BERNARD, *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 313-316. L'intérêt du woonbonus actuel est toutefois appuyé par l'étude menée par le cabinet Deloitte, *cité in L'Echo*, 24 avril 2014, page 3.

²¹⁴ P. DE DECKER, « Le transfert du bonus logement : une opportunité afin de mener une politique de logement plus efficace, les échos du logement, p. 8 ; P. DE DECKER, « Afbouw woonbonus: nu of nooit », *Sampol*, 2014, p. 66 ; confirmation politique : Question parlementaire n° 5-8067 du 11 février 2013.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 8 ; *ibid.*, p. 66.

²¹⁶ *Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, p. 91.

²¹⁷ Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 : Oser, innover, rassembler, p. 61.

Le gouvernement flamand vient d'annoncer qu'en vue de réaliser des économies, le bonus logement voit son plafond réduit pour les nouveaux contrats²¹⁸. Le montant de la réduction d'impôt applicable pour ces nouveaux contrats est ramené de 3040 € à 2280 € pour les dix premières années. Ensuite, le montant revient à 1520 € (sur lequel il faudra pratiquer l'indexation en temps utile). Pour ces nouveaux contrats, l'avantage fiscal se calcule désormais à taux fixe de 40 % et non plus au taux marginal. Enfin, le même bien immobilier ne peut plus engendrer qu'un maximum de deux bonus logement²¹⁹.

Le bien-fondé du maintien d'une telle mesure au regard de son (in)efficacité quant à l'acquisition d'une propriété et son iniquité riches-pauvres, dénoncée plus haut posent question. Ajoutons qu'il semble que le maintien en état des dispositions du bonus logement soit difficilement tenable d'un point de vue budgétaire²²⁰.

« Le coût des avantages fiscaux pour l'habitation propre est estimé, sur base de la réglementation actuellement en vigueur, à 2,556 milliards d'euros pour l'exercice d'imposition 2015. Ce montant est également prévu dans les moyens à transférer : 40 % via l'autonomie fiscale et 60 % via une dotation fiscale. En outre, la proposition de loi spéciale prévoit que le coût définitif de ces avantages sera recalculé en 2017 sur base des enrôlements définitifs pour l'exercice d'imposition 2015. Les moyens provisoirement transférés jusqu'à ce moment seront alors rajustés automatiquement en plus ou en moins »²²¹.

Toutefois, si le montant des avantages, à politique inchangée, est transféré aux Régions, le régime devrait atteindre une vitesse de croisière dans une dizaine d'années, date à laquelle il coûtera deux fois plus cher aux pouvoirs publics qu'aujourd'hui²²². Par vitesse de croisière, nous entendons ce moment où les premiers crédits sur 20 ans, bénéficiant de la DHPU, arriveront à terme et où les nouveaux crédits ne feront que compenser ceux qui se terminent²²³. Cela signifie que les Régions devront financer ce surcoût sur fond propre, tout en devant s'astreindre à des économies budgétaires d'une manière générale²²⁴.

Très récemment, M. Defeyt Président du Conseil supérieur du logement a plaidé pour une suppression du bonus logement, qu'il estime coûter 700 millions d'euros à la Wallonie et favoriser les plus riches revenus²²⁵.

- *L'analyse de la nouvelle compétence*

La Réforme de l'État rend les Régions compétentes pour le bonus logement. Dans quel cadre pourront-elles agir dans l'avenir ? Premièrement, nous nous arrêtons sur la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, du 16 janvier 1989, telle que modifiée le 31 janvier 2014 (ci-après : LSF). Ensuite, nous examinons quelle partie exactement du bonus logement est transférée aux Régions, et laquelle reste fédérale. Enfin, nous terminons par analyser la situation des contrats d'emprunt en cours.

²¹⁸ http://netto.tijd.be/geld_en_gezin/belastingen/Vlaanderen_snoeit_fors_in_nieuwe_woonbonus.9526680-1624.art?ckc=1, consulté le 18 août 2014.

²¹⁹ J. SOETAERT, « Le bonus logement en région flamande », *S.F.*, n° 155, 2014, pp. 7-8.

²²⁰ De cet avis également : M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, pp. 239-249.

²²¹ Question parlementaire n° 5-5963 du 23 mars 2012.

²²² Ce chiffre est avancé par le VWR mais mis en doute par le ministre : question parlementaire, n° 5-9976 du 2 octobre 2013.

²²³ G. XHIGNESSE, « Observations sur l'évolution du coût du Bonus Logement pour la Wallonie », E-print/Working paper, 2014, p. 10.

²²⁴ Fixé actuellement à 10% d'économie par an : <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/il-faudra-trouver-10-d-economies-par-an-sur-le-budget-de-la-region-wallonne-53ad6d62357059db44c66f70>, consulté le 9 août 2014.

²²⁵ Supprimons le bonus-logement et donnons 500 euros aux ménages, *L'écho*, 11 avril 2014, pp. 6-7.

Transfert de compétences

L'article 6, § 1^{er}, IV de la Loi spéciale de réformes institutionnelles confie la compétence matérielle du logement aux Régions, sans réserve. Le terme « logement » doit être interprété très largement²²⁶.

L'article 5/1 de la LSF porte : « Sur la base de la localisation de l'impôt des personnes physiques, les régions peuvent :

1° établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques. La partie de l'impôt des personnes physiques sur laquelle les centimes additionnels sont établis, est l'impôt Etat réduit²²⁷;

2° accorder des **diminutions d'impôt**²²⁸ et appliquer des **réductions**²²⁹ et des **augmentations**²³⁰ d'impôt **sur les centimes additionnels** visés au 1°, sans qu'il en résulte une diminution ou une augmentation de la base imposable.

Le total des centimes additionnels et des diminutions, réductions et augmentations d'impôt, le cas échéant après application de l'article 5/3, § 1^{er}, 2°, constitue la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques, ci-après "l'impôt des personnes physiques régional".

En outre, les régions peuvent accorder des **crédits d'impôts**²³¹²³². [...] »

L'article 5/5 ajoute : [...]

§ 4. Seules les régions sont compétentes pour les réductions d'impôt et les crédits d'impôt relatifs aux dépenses suivantes :

1° les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre;

[...]

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1°, l'habitation propre est l'habitation que le contribuable, en tant que propriétaire, possesseur, emphytéote, superficière ou usufruitier, pendant la période imposable :

1° soit occupe personnellement;

[...] »

Quant à l'article 5/6, il indique : « § 1^{er}. Les régions exercent leurs compétences en matière de centimes additionnels, de diminutions, réductions ou augmentations d'impôt et de crédits d'impôt sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Le principe de progressivité se comprend comme suit : à mesure que l'impôt de base visé à l'article 5/2, § 2, 2°, augmente, le rapport entre le montant des centimes additionnels et augmentations d'impôt et celui de l'impôt de base, ne peut diminuer et le rapport entre le montant des diminutions, réductions et crédits d'impôt et celui de l'impôt de base ne peut augmenter.

[...] »

Ajoutons encore que l'article 5/1 porte également : « § 5. [...]

²²⁶ F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 835.

²²⁷ Voy. *Supra.*, partie institutionnelle.

²²⁸ Il s'agit de diminutions forfaitaires applicables à toutes les personnes soumises à l'impôt des personnes physiques dans la région concernée (Art. 5/5, § 1^{er} LSF).

²²⁹ Elles sont liées aux compétences matérielles des régions et proportionnelles ou forfaitaires (Art. 5/5, § 2 al. 1 LSF).

²³⁰ Elles sont liées aux compétences matérielles des régions et proportionnelles (Art. 5/5, § 2 al. 2).

²³¹ Ils sont liés aux compétences matérielles des régions et proportionnelles ou forfaitaires (Art. 5/5, § 3).

²³² C'est nous qui soulignons.

De l'ensemble des revenus nets, seules les rentes alimentaires peuvent être déduites dans les limites et aux conditions déterminées par le Code des impôts sur les revenus 1992.

Sans préjudice de l'article 5/5, § 4, l'autorité fédérale peut mettre en œuvre des réductions d'impôt sans aucune restriction. »

Il ressort de ces diverses dispositions que :

- l'impôt des personnes physiques reste un impôt fédéral dont l'Autorité fédérale peut arrêter les divers éléments essentiels sans que les Régions ne puissent l'en empêcher ;
- l'Autorité fédérale ne peut toutefois pas établir de déduction d'impôt sur l'ensemble des revenus, sauf en matière de rentes alimentaires. Cela ne signifie pas que l'Autorité fédérale ne puisse pas établir de déduction sur autre chose que les revenus globalisés, comme par exemple, les seuls revenus immobiliers ;
- les Régions peuvent établir des centimes additionnels sur cet impôt fédéral. D'une façon générale et sauf une très petite exception, elles ne peuvent réduire la progressivité de l'impôt mais elles peuvent, par contre, l'augmenter librement ;
- les Régions peuvent accorder des diminutions d'impôt forfaitaires sur ces centimes additionnels ;
- elles peuvent aussi accorder des réductions, augmentations et crédits d'impôt lorsque la matière sur laquelle porte l'impôt est liée à leur compétence matérielle ;
- en matière de crédit et de réduction d'impôt, si la compétence matérielle est listée à l'article 5/5, § 4, les Régions sont non seulement compétentes, mais en plus, cette compétence est exclusive ;
- par contre, lorsque la réduction touche à une matière qui n'appartient pas aux Régions (mais qui peut très bien appartenir aux Communautés !), l'Autorité fédérale est seule compétente ;
- enfin, lorsque la réduction relève de la compétence des Régions sans être listée, tant les Régions que l'Autorité fédérale sont compétentes. L'on parle alors de compétence parallèle²³³.

En vertu de la liste de l'article 5/5, § 4, de la LSF, la Région wallonne est seule compétente pour les réductions d'impôts qui touchent à l'habitation propre - mais non forcément unique - du contribuable. L'article 5/5, § 4, alinéa 2 de la LSF donne la définition de ce qu'est l'habitation propre.

²³³ *Supra*.

Hors de ce champ, par exemple, pour accorder une réduction pour l'habitation unique mais non occupée personnellement par le contribuable (ou ne rencontrant pas les autres caractéristiques alternatives de l'habitation propre), l'autorité fédérale reste compétente, en parallèle de la Région, pour accorder une réduction d'impôt²³⁴.

La Région wallonne va donc pouvoir scinder le régime de la DHPU afin de n'en garder que le volet « habitation propre »²³⁵.

Dans cette matière, la Région obtient la main libre²³⁶ pour appliquer ses taux, pour permettre d'éventuels crédits d'impôts, pour prévoir une épargne-logement spécifique...²³⁷.

Une série de modifications possibles du CIR 92 ont été évoquées par M. BOURGEOIS dans la conférence du 26 février 2014 susmentionnée²³⁸.

L'adage non bis in idem, le principe de proportionnalité et le respect de la loyauté fédérale

Afin de déterminer si une autorité est compétente pour adopter une norme fiscale, il faut avoir égard aux règles écrites que nous avons mentionnés au point précédent. Il ne faut par contre pas perdre de vue trois principes qui dépassent le cadre étroit des règles que nous venons d'énoncer. Il s'agit de 1) non bis in idem, 2) la proportionnalité et enfin, 3) la loyauté fédérale

1) Le droit international pénal interdit de condamner quelqu'un plusieurs fois pour les mêmes faits²³⁹. Il n'existe par contre pas de règle fiscale générale qui interdirait de frapper deux fois d'un impôt une même matière imposable²⁴⁰.

Cependant, la LSF prévoit, en son article 1^{er} ter alinéa 1^{er} 2^o, que l'exercice des compétences fiscales des Régions se fait sans double imposition.

M. Bourgeois voit dans cette interdiction une limitation pragmatique des compétences des Régions et de l'Autorité fédérale, qui doit s'interpréter à la lumière des autres dispositions de la LSF, en vue d'assurer la cohérence du système fiscal. Le principe ne peut pas être utilisé afin de paralyser toute adoption d'un nouvel impôt ou modification d'un impôt existant parce qu'il serait trop proche de la matière imposable d'un autre impôt.

²³⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-2974/001, p. 27 ; C'est ce constat qui ressort en effet du texte de la loi. Dans son avis sur le texte, la section de législation du Conseil d'État relève tout de même qu'il peut exister une contradiction possible entre cette lecture de la loi et une autre, issue des travaux préparatoires, qui s'attacherait à lier la compétence fiscale et la compétence matérielle des entités fédérées et de l'autorité fédérale, de manière plus forte encore. Selon cette interprétation, l'Autorité fédérale ne pourrait exercer sa compétence d'établir des réductions d'impôt – seulement limitée par la liste fermée de l'article 5 § 4 d'après la lettre de la loi – que si ces réductions sont liées à une compétence matérielle. Le Conseil d'État rappelle qu'en tout état de cause, l'autorité fédérale ne pourrait faire usage de sa compétence que si elle ne rend pas exagérément difficile l'exercice des compétences matérielles des autres entités, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'État ajoute enfin qu'à suivre le commentaire des travaux préparatoires mentionnés plus haut, il n'est pas sûr que la Région puisse appliquer des réductions d'impôts sur la matière des secondes habitations, ressortant pourtant clairement de sa compétence générale sur le logement : L.C.E., n° 53.901/AG du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Chambre, S.O. 2012 - 2013, n°52 - 2974/002, p. 13.

²³⁵ M. BOURGEOIS, « L'impôt des personnes physiques régionalisé : quelles conséquences en pratique ? », conférence donnée de 26 février 2014, HEC-ULg, slides 101-102.

²³⁶ Sous réserve de ce qui est indiqué au point suivant.

²³⁷ M. BOURGEOIS, « L'impôt des personnes physiques ... », *op. cit.*, slide 103.

²³⁸ *Ibid.*, slides 100-112.

²³⁹ P. ex. : Art. 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁴⁰ B. PEETERS et N. PLETS, « Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming. Nieuwe perspectieven voor de Gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontwaard », *A.F.T.*, 2014/4, p. 29.

Ainsi, la LSF fixe, en ses articles 3 et 4, la matière imposable du précompte immobilier. En vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle²⁴¹, cette matière imposable est constituée des revenus qui proviennent de biens immobiliers. Il faut une loi spéciale pour modifier celle-ci. Par contre, une loi ordinaire peut modifier la matière imposable de l'IPP, également les revenus. Pour M. BOURGEOIS, il faut considérer que la modification de la matière imposable – revenus - de l'IPP par une loi ordinaire n'empiète pas sur la matière imposable –revenus - du précompte professionnel, fixée par loi spéciale²⁴². Si les deux concepts désignaient la même réalité avant les réformes de l'État, ce n'est plus le cas aujourd'hui, selon M. BOURGEOIS. Cette interprétation nous semble parfaitement cohérente avec la répartition des compétences dans l'État fédéral. Le revenu immobilier qui fait office de matière imposable pour le calcul de la base du précompte immobilier a été fixé par une loi spéciale. Il ne doit pouvoir être modifié que par loi spéciale mais ce fait ne doit pas paralyser la compétence du législateur fédéral qui souhaite modifier la matière imposable de l'IPP par une loi ordinaire.

Toute loi ordinaire qui viserait le revenu dans la matière de l'IPP ne devrait pas avoir d'effet sur la matière imposable du précompte immobilier, même si, antérieurement, les deux concepts se recoupaient. Ce n'est cependant pas ce qu'a décidé la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 19 juin 2014, puisqu'elle considère qu'une loi ordinaire qui modifie la matière imposable de l'IPP peut modifier par ricochet la matière imposable du précompte immobilier et que donc, une telle loi est inconstitutionnelle.

Il y a donc une certaine confusion dans la jurisprudence relative à la question de savoir ce qu'est un « même impôt ».

Une seconde occurrence de l'adage *non bis in idem* retient notre attention : peut-il être lu à l'envers et signifier qu'outre l'interdiction de pratiquer une double imposition, il est également impossible de pratiquer une double dépense fiscale ? Par le jeu des dépenses fiscales, il serait imaginable qu'une autorité empiète sur la compétence d'une autre autorité et contrarie la politique menée par celle-ci. A l'heure actuelle, une interprétation à l'envers de l'adage *non bis in idem* ne semble cependant pas reconnue. Le comportement dénoncé plus haut peut toutefois être combattu par les deux autres mécanismes que nous allons aborder.

2) Le principe de proportionnalité est reconnu de longue date par la Cour constitutionnelle comme un « élément de la compétence »²⁴³. En matière fiscale, ce principe trouve aussi à s'appliquer. Ainsi « le législateur peut également viser à encourager ou au contraire à décourager certains comportements. La circonstance que, ce faisant, il contribuerait à la réalisation d'un objectif relevant de la compétence d'un autre législateur ne saurait avoir pour conséquence que la mesure fiscale concernée serait contraire aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Il en irait autrement si le législateur fédéral, par l'adoption de la disposition fiscale concernée, rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les autres législateurs, des compétences qui leur reviennent²⁴⁴»²⁴⁵.

²⁴¹ Voy. *supra*.

²⁴² M. BOURGEOIS, « La « matière imposable » des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014 », à paraître, n° 23-35.

²⁴³ C. arb., n° 58/95, B.8.5 ; C. const., n° 50/11, B.10.1.

²⁴⁴ C'est nous qui soulignons.

²⁴⁵ Not. C. const, n° 83/2013 du 13 juin 2013, B.3.3 et B.3.6.

Comme l'indique l'avis de la section de législation du Conseil d'État²⁴⁶, accorder des réductions ou crédits d'impôts, voire toute forme de dépense fiscale, tout comme modifier des éléments essentiels de l'impôt, doit toujours être regardé à la lumière de ce principe. Cela signifie que même si une autorité est exclusivement compétente pour appliquer une dépense fiscale ou établir un impôt, elle doit veiller à ce que, par les *effets* que sa mesure produit, elle n'empiète pas de manière disproportionnée sur la compétence matérielle d'une autre autorité qu'elle-même. Concrètement, l'autorité désireuse de légiférer doit donc soigneusement étudier l'effet que sa mesure risque de produire afin qu'*a posteriori*, celle-ci ne soit pas annulée par la Cour constitutionnelle. Il est toutefois impossible de déterminer à l'avance et de manière parfaitement claire et certaine qu'une mesure n'est pas disproportionnée.

3) La loyauté fédérale a fait son entrée dans la Constitution au début des années 1990²⁴⁷. Elle signifie que les différentes entités de la structure fédérale du pays ont l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire²⁴⁸.

Vu que la violation du principe conduit à un conflit d'intérêt et non à un conflit de compétences, un contrôle politique doit s'opérer et la Cour constitutionnelle est en principe incompétente, puisqu'elle ne peut censurer que des conflits de compétences²⁴⁹. Pourtant, elle a accepté de connaître du moyen pris en violation d'une norme de référence combinée avec la loyauté fédérale, dans le cadre de son contrôle classique des conflits de compétences²⁵⁰.

La sixième réforme de l'État a consacré la capacité de la Cour à connaître du moyen pris en violation de la loyauté fédérale, au même titre qu'elle connaît des conflits de compétences et de la violation de certaines libertés fondamentales²⁵¹.

Le nouvel article 1^{er} ter de la LSF prévoit que les compétences fiscales s'exercent dans le respect de la loyauté fédérale telle que mentionnée dans la Constitution. Il s'agit donc du même principe que celui de la Constitution, lui-même complété par l'ajout d'un paragraphe 4 à l'article 143 : la procédure en conflit d'intérêt n'est « pas applicables aux lois, arrêtés, règlements, actes et décisions de l'Etat fédéral relatifs à la base imposable, aux tarifs d'imposition, aux exonérations ou à tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques. »

Qu'est-ce à dire ? Pour la matière fiscale, le contrôle politique du conflit d'intérêt ne pourra pas être utilisé en vertu du paragraphe 4 de l'article 143 de la Constitution. Par contre, un contrôle juridictionnel sera parfaitement possible afin de vérifier que les législateurs ont respecté la loyauté fédérale. Cette conclusion découle du fait que si le Constituant a réduit le contrôle (politique) de la loyauté fédérale pour la seule matière de l'IPP, le législateur spécial a confirmé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui ouvrait la porte au contrôle juridictionnel.

²⁴⁶ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.901/AG donné le 27 août 2013, sur le projet de modification de la loi spéciale de financement (*Doc. parl.*, Chambre, S.O. 2012 - 2013, n°52 - 2974/002, pp. 12-13).

²⁴⁷ Art. 143 de la Constitution coordonnée.

²⁴⁸ *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-29/2.

²⁴⁹ B. PEETERS et N. PLETS, *op. cit.*, p. 16.

²⁵⁰ C.A., n° 119/04, B.3 ; C. const., n° 131/09, B.3.2 ; C. const., n° 60/11, B.20.6.3.3-B.20.6.4 ; C. const., n° 7/12, B.11.

²⁵¹ Art. 1^{er} 3° et 26, § 1^{er} 4° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Il faut noter, toutefois, que la loyauté fédérale contrôlée devant la haute juridiction n'est plus, selon notre interprétation des textes nouveaux, un élément de compétence mais bel et bien une notion qui ouvre la voie à un véritable contrôle des conflits d'intérêts politique devant la Cour. Cette conclusion n'est pas altérée par un passage des travaux préparatoires qui semblent considérer que la loi ne fait que ratifier la jurisprudence antérieure²⁵². Le temps dira jusqu'où la Cour constitutionnelle décide d'étendre son contrôle de la loyauté fédérale, du simple contrôle de proportionnalité revisité au contrôle d'opportunité. Certains voient en tout cas déjà apparaître le spectre d'un « gouvernement des juges »²⁵³.

Régime transitoire

Afin d'assurer la continuité avec l'ancienne législation, la LSF prévoit une série de dispositions transitoires et d'adaptation.

L'article 5/6, § 3 de la LSF prévoit qu'en principe, « [p]our les contrats conclus avant le 1er janvier 2015 et relatifs aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, alinéa 1er, 1°, les régions peuvent continuer à appliquer une réduction d'impôt qui s'écarte de la règle de progressivité visée au § 1er. Cette dérogation reste valable jusqu'à ce que la région décide elle-même de modifier le taux de la réduction d'impôt à appliquer. »

L'article 81quater de la LSF prévoit deux règles destinées d'une part à permettre la liaison entre l'ancienne législation et l'(absence) de nouvelles règles régionales, et d'autre part, à limiter la liberté des Régions quant à leur pouvoir d'imposition en la matière.

L'article 81quater de la LSF dispose que « [p]our l'exercice d'imposition 2015 et les suivants, les règles suivantes sont applicables jusqu'à ce que les régions auront établi leurs propres règles en matière d'[a]ugmentation, diminution, réduction ou crédit d'impôt régional :

[...]

2° les réductions et crédits d'impôt régionaux relatifs aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, sont les réductions et crédits tels qu'ils sont repris dans la législation fiscale au 30 juin 2014;

[...]

Chaque région met le système fiscal relatif aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, alinéa 1er, 1°, qui sont liées à des contrats conclus à partir du 1er janvier 2015, en conformité avec le principe de progressivité visé à l'article 5/6, § 1er. Les réductions d'impôt existantes qui ne satisfont pas aux règles visées à l'article 5/6, § 1er et § 3, et qui ne sont pas mises en conformité avec ces règles par une région avant le 1er janvier 2015, sont à cette date converties dans la région concernée en une réduction d'impôt au taux de 45 %.

En l'absence d'un nouveau texte régional, c'est l'ancienne législation qui continue à s'appliquer après le 1er janvier 2015 grâce au « dispositif de sécurité » de la LSF. Ce dispositif doit combler l'éventuel vide juridique qui résulterait de l'absence de décision des entités fédérées. Dans le cas où elles n'auraient pas légiféré à temps, une réduction au taux uniforme de 45 p.c. est applicable à partir du 1er janvier 2015²⁵⁴.

Si les Régions font le choix de modifier la législation relative au bonus logement, elles devront veiller à respecter le principe de progressivité de l'impôt, mais seulement pour les contrats conclus après le premier janvier 2015. Les contrats antérieurs pourront toujours déroger à ce principe²⁵⁵.

²⁵² Doc. parl., *Sénat*, 2012-13, 25 juillet 2013, n° 5-2232/1, p. 183.

²⁵³ Doc. parl., *Sénat*, 2012-13, 25 juillet 2013, n° 5-2232/5, p. 215.

²⁵⁴ Quest. parl., Mieke Vogels (Groen) du 2 octobre 2013 au ministre des Finances, chargé de la Fonction publique.

²⁵⁵ *Ibid.*

Il nous faut nous arrêter un instant sur les contrats de prêt conclus avant le premier janvier 2015. Ceux-ci peuvent provenir du régime de 1992 ou de celui de 2004, analysés plus haut. Ils subiront d'office certains aménagements dus aux dispositions transitoires évoquées dans les lignes qui précèdent. Ils pourront également bénéficier d'un traitement de faveur, puisqu'ils ne doivent pas s'inscrire dans la progressivité de l'impôt.

Pour autant, le législateur régional est-il juridiquement tenu de respecter le principe d'un avantage fiscal accordé préalablement par le fédéral en vertu du principe *Pacta sunt servanda* ? C'est ce que l'on pourrait penser suite à certaines déclarations politiques²⁵⁶. Il semble politiquement avisé de prévoir une transition afin d'éviter aux contribuables d'être pris de cours par une suppression inopinée du bonus logement et qu'une retombée sur le prix de l'immobilier soit perceptible. Pour autant, nous ne pensons pas qu'une telle entrave lie le législateur régional d'un point de vue juridique. Ce constat ressort d'une analyse rigoureuse des principes régissant la non-rétroactivité de la loi fiscale et l'application immédiate de celle-ci²⁵⁷.

Le principe de non-rétroactivité de la loi trouve sa source dans l'article 2 du Code civil. S'agissant d'une loi générale, cette disposition peut très bien être écartée par une autre loi, spécifique, en vertu du principe d'interprétation : *Lex specialis derogat legi generali*. La jurisprudence est plus nuancée. Le Conseil d'État y reconnaît un principe général de droit applicable également aux actes du pouvoir exécutif, mais tolère que dans certaines circonstances, comme lorsqu'une norme législative le prévoit, l'effet rétroactif de l'arrêté soit permis²⁵⁸. La Cour constitutionnelle, quant à elle, reconnaît un principe général de sécurité juridique à valeur constitutionnelle s'opposant à la rétroactivité des lois, sauf exceptions²⁵⁹.

En matière d'impôt direct, pour évaluer si une législation est rétroactive, il faut tenir compte selon les jurisprudences aujourd'hui alignées de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation, des diverses dates charnières qui émaillent la matière. Ainsi, jusqu'au 31 décembre de la période imposable (année X), le législateur peut modifier la législation fiscale en vigueur pour cette dernière, sans que la loi qu'il prend soit considérée comme rétroactive²⁶⁰. Ce n'est que s'il modifie la loi après la fin de l'année X qu'il adopte une législation rétroactive, susceptible de violer le principe général de sécurité juridique²⁶¹. En vertu de ce principe, si le législateur wallon décide de supprimer le bonus logement pour l'exercice d'imposition 2015, il devra prendre un décret allant dans ce sens au plus tard le 31 décembre 2014²⁶².

Le principe d'application immédiate de la loi nouvelle implique que les effets produits par une norme s'appliquent immédiatement aux situations en cours²⁶³.

²⁵⁶ Cette idée est rapportée – et critiquée – par P. DE DECKER, « Afbouw woonbonus... », *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁵⁷ Sur ces notions, voy. M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, 2014, p. 213 et s.

²⁵⁸ C.E., 19 décembre 2013, *Rijnkens et consorts*, n° 225.923, A.P.T., et note de B. LAGASSE et S. RIXHON, « Annulation d'un régime transitoire et droits acquis : l'administration peut-elle refaire le travail ? », à paraître.

²⁵⁹ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, 2014, pp. 214-215.

²⁶⁰ Cela signifie que le contribuable peut très bien croire, pendant toute la période imposable, que l'exercice d'imposition relatif à cette année (PI X ; EI X+1) sera réglé par une législation Y et adapter son comportement en conséquence. Le 31 décembre de l'année X, le législateur peut très bien modifier la loi fiscale et la faire porter au 1^{er} janvier de l'année X, sans que cette législation (Y') ne soit considérée comme rétroactive.

²⁶¹ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, 2014, pp. 215-221.

²⁶² *Ibid.*, p. 223.

²⁶³ *Ibid.*, p. 223-224.

Il ressort de l'application de ces principes que la modification ou la suppression des normes relatives au bonus logement par le législateur régional est possible pour l'avenir (non-rétroactivité), en ce compris pour les contrats passés avant 2015 (application immédiate). Certes, cela modifie l'équilibre contractuel qui a prévalu à la conclusion d'emprunts hypothécaires, mais le pouvoir public peut prendre des mesures qui se répercutent sur les conventions des particuliers et modifient l'équilibre contractuel.

Le législateur régional devrait-il avoir égard à une autre limite que la non-rétroactivité des normes ou convient-il de tempérer le principe d'application immédiate pour une autre raison que des opportunités politiques ? En d'autres termes, s'il y a volonté politique de modifier la législation de manière telle que cela modifierait les contrats en cours, y-a-t-il pour le législateur une contrainte *juridique* de prévoir un régime transitoire ? La jurisprudence de la Cour constitutionnelle indique que le législateur doit veiller à ce que le régime transitoire ou son absence n'entraîne pas une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime²⁶⁴. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire. Or, en l'espèce, un motif budgétaire peut être avancé ainsi qu'un motif d'égalité de traitement : il n'y a pas de raison de traiter différemment les anciens et les nouveaux emprunteurs, enfin, si la solution politique était la limitation drastique du bonus logement, voire sa suppression, une autre motivation fondée sur l'égalité de traitement pourrait être avancée : il n'y a pas de raison que les premiers arrivés sur le marché de l'immobilier soient grandement avantagés par rapport aux nouveaux entrants.

Une autre donnée à prendre en compte dans l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle est le transfert de la compétence aux Régions²⁶⁵. Les entités fédérées ont le droit de mener leurs politiques, sans que l'on puisse leur reprocher la disparité de leurs législations. Cela renforce, à notre sens, la liberté que la Région peut avoir de modifier la législation passée. Le principe est donc celui de la liberté d'action du législateur régional, pour la réglementation des contrats à venir, mais également pour les contrats passés²⁶⁶.

Une fois cette donnée juridique établie, il nous semble intéressant de relever, avec M. BOURGEOIS et I. RICHELLE qu'une adaptation de la législation par phases, sur quelques années, peut permettre d'ôter tout doute quant à la compatibilité du nouveau système au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle²⁶⁷. Il nous semble intéressant, à titre exemplatif, de consulter l'avis du VWR à propos de l'adaptation en douceur du bonus-logement, en ayant à l'esprit que cette proposition a été formulée dans un contexte flamand, lié aux prévisions budgétaires et aux possibilités politiques du nord du pays.

Le VWR propose les mesures suivantes²⁶⁸ :

Pour les contrats existants

- Une réduction progressive de l'avantage fiscal sur 10 à 15 ans à partir de 2014 ;

²⁶⁴ C. const, n° 121/2009 du 16 juillet 2009, B.6.2 et B.6.3 ; C. const n° 4/2011 du 13 janvier 2011, B.11.3 ; C. const, n° 123/2013 du 26 septembre 2013, B.3.

²⁶⁵ C. const, n° 25/91 du 10 octobre 1991, B.4 ; C. const., n° 37/92 du 7 mai 1992, B.3 ; C. const, n° 127/2007 du 4 octobre 2007, B.3.2 et B.4 ; C. const., n° 151/2007 du 12 décembre 2007, B.13.3 ; C. const., n° 63/2011 du 5 mai 2011, B.3.4.

²⁶⁶ Dans le sens également de l'absence de principe d'obligation juridique d'établir un régime transitoire : M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, *Marché public ...*, *op. cit.*, 2014, not. p. 234.

²⁶⁷ *Ibid.* pp. 234-235.

²⁶⁸ Vlaamse Woonraad (2012), *op. cit.*, [Http://www.rwo.be/home/vlaamseWoonraad/adviezen/201212](http://www.rwo.be/home/vlaamseWoonraad/adviezen/201212), consulté le 18 août 2014, traduction réalisée dans le cadre de la journée d'étude de janvier 2013.

- Une mesure transitoire pour les 20 % de bénéficiaires qui ont les revenus les plus faibles : ils conserveront pendant maximum 20 ans (suivant la date de contraction de l'emprunt) l'avantage actuel de 45 %.

- Une mesure transitoire pour les contrats conclus en 2012 et 2013. Ces derniers continueront pendant 3 ans de bénéficier de l'avantage maximal (45 %) avant de faire l'objet d'une réduction.

Pour les nouveaux contrats

- Réduction progressive de l'avantage fiscal sur 10 à 15 ans à partir de 2014 ;
- Pas d'avantage fiscal pour les ménages à haut revenu ;
- Formes alternatives d'aide à la propriété pour les groupes à plus faibles revenus.

c) Autres réductions de l'impôt des personnes physiques

Le code des impôts sur les revenus prévoit une série de dispositions instaurant des réductions d'impôts sur l'IPP.

Bien que consacrées dans des dispositions fédérales, nous rappelons que les Régions peuvent adopter des dispositions similaires tant qu'elles peuvent se rapporter à leurs compétences matérielles en vertu des compétences parallèles que leur confère la 6^e Réforme de l'État²⁶⁹.

Parmi ces réductions, nous en retenons deux qui sont plus spécifiquement liées aux politiques du logement : la réduction pour les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré et la réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes

– La réduction pour les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré

Prévue par l'article 145/30 du CIR 92, cette réduction concerne les habitations mises en location par l'intermédiaire d'agences immobilières sociales.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour pouvoir bénéficier de la réduction :

- l'habitation doit avoir au moins 15 ans ;
- le coût total des travaux doit atteindre le seuil de 7.500 € indexés²⁷⁰ ;
- il doit s'agir d'un certain type de travaux, arrêtés par le Roi et confirmés par le Parlement. Par l'arrêté royal du 25 février 2007, il a été décidé de considérer que ces travaux étaient ceux également visés par les taux réduits de T.V.A.²⁷¹.

Cette réduction peut s'étaler sur 9 ans, avec un plafond maximum de 750 € indexés²⁷².

– La réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes

L'article 145/25 du CIR 92 prévoit une réduction d'impôts pour la réalisation de dépenses en vue d'améliorer la qualité de vie dans un habitat spécifique.

Elle ne peut être accordée qu'aux conditions suivantes :

²⁶⁹ Voy. *supra*.

²⁷⁰ 11.290 € en 2013.

²⁷¹ B. MARICHAL, « Dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré : référence à la législation TVA », Immobilier n° 8, 2007.

²⁷² 1.130 € en 2013.

- il doit s'agir de la seule habitation du contribuable au moment des travaux. Cette spécificité a pour effet qu'à notre sens, la réduction ressort du pouvoir exclusif de la Région en vertu de l'article 5/5, § 4, 1° de la L.S.F., de sorte que l'Autorité fédérale peut plus ni modifier le texte ni en régir l'exécution ;
- l'habitation doit être occupée depuis au moins 15 ans ;
- la loi prévoit encore d'autres conditions spécifiques.

Il faut remarquer qu'il s'agit là d'une timide application d'une imposition différée en fonction d'une localisation *sous* régionale.

4.2.3.3 Le précompte immobilier

a) Un précompte est un acompte sur l'impôt

Par définition, un « précompte » est un acompte sur l'impôt final à payer. Le mécanisme du précompte a été mis en place par le législateur afin, d'une part, d'assurer le paiement effectif de l'impôt et, d'autre part, d'anticiper la perception de certaines recettes fiscales.

En tant qu'acompte, le précompte doit en principe être imputé sur l'impôt final. Un excédent de précompte doit être remboursé.

Le précompte immobilier a été instauré dans le cadre de la réforme fiscale de 1962 par laquelle les impôts cédulaires sont remplacés par un impôt unique sur le revenu global²⁷³. Les impôts cédulaires avaient toutefois ceci d'intéressant qu'ils permettaient la perception de l'impôt au fur et à mesure de la formation des revenus²⁷⁴ et c'est dans cette mesure que, s'inspirant des anciens impôts cédulaires, le législateur a créé la notion des précomptes conçus comme un mode de perception anticipé de l'impôt.

A l'origine, l'imputation du précompte immobilier était déjà partielle puisqu'elle était limitée à un montant maximum de 20% du revenu cadastral sans que l'imputation ne puisse aller au-delà de la partie de l'impôt se rapportant proportionnellement aux revenus nets des propriétés foncières²⁷⁵. La loi de réforme du 7 décembre 1988²⁷⁶ supprime cette dernière limite laissant subsister une imputation du précompte immobilier à concurrence de 12,5 % du revenu cadastral²⁷⁷. L'imputation n'est cependant accordée que pour autant que le revenu cadastral ou une partie de celui-ci soit compris dans le revenu imposable. En pratique, lorsque le revenu cadastral était diminué par la déduction d'intérêts, l'imputation se faisait à concurrence du solde positif restant compris dans la base imposable.

L'imputation du précompte immobilier a été supprimée par la loi du 27 décembre 2004, à dater de l'exercice d'imposition 2006. Elle subsiste cependant à titre transitoire pour le revenu cadastral de la maison d'habitation pour laquelle un emprunt a été conclu avant le 1er janvier 2005²⁷⁸.

²⁷³ P. COPPENS et A. BAILLEUX, *L'impôt des personnes physiques*, Larcier, 1992, p.25.

²⁷⁴ Doc. parl., n°366, du 20 septembre 1962, Rapport fait au nom de la Commission des Finances par MM. VAN HOUTTE et LOUIS DESMET, p.238.

²⁷⁵ G. VAN FRAYENHOVEN, *Le réforme des impôts sur le revenu*, 1963, p.269-270.

²⁷⁶ Loi du 7 décembre 1988 portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre.

²⁷⁷ Voy. C. LINARD de GUERTECHIN, *La nouvelle réforme des impôts sur le revenu*, commentaire de la loi du 7 décembre 1988 portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre, E. Story-Scientia, 1989, p.33 et s.

²⁷⁸ Art. 526, §1^{er}, al. 2 CIR 92.

b) Evolution : le précompte immobilier est aujourd'hui un impôt définitif

Depuis la loi du 27 décembre 2004²⁷⁹, le précompte immobilier est devenu un impôt définitif : il n'est plus imputable. Le précompte est perçu par voie de rôle.

Pour les immeubles affectés à des fins professionnelles, et dans la mesure de cette affectation, le précompte immobilier constitue une charge professionnelle déductible.

Les provinces et les communes sont autorisées à percevoir des centimes additionnels au précompte immobilier.

Le précompte immobilier fait aujourd'hui l'objet d'un chapitre particulier dans le nouveau *Vlaamse Codex Fiscaliteit*²⁸⁰.

c) Redevable du précompte immobilier

Le précompte immobilier est dû par le propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier des biens imposables²⁸¹.

La situation du propriétaire doit s'apprécier au 1^{er} janvier de l'année pour laquelle le précompte immobilier est établi²⁸².

En cas de changement de propriétaire en cours d'année, l'ancien propriétaire ou le cas échéant ses héritiers sont responsables du paiement du précompte immobilier à moins qu'ils ne fournissent la preuve du changement de titulaire des biens imposables et qu'ils fassent connaître l'identité et l'adresse complètes du nouveau propriétaire (Article 395 et 396 CIR 92)²⁸³.

L'article 395 du CIR 92 vise ici l'hypothèse où le bien a changé de propriétaire avant le 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition mais où cette mutation n'a pas encore été mentionnée dans les registres cadastraux au moment où le précompte est enrôlé.

Ces textes déterminent l'obligation à l'impôt qu'il faut distinguer de la contribution à l'impôt. En général, en cas de changement de propriétaire, l'acte notarié stipule une répartition de l'impôt entre l'ancien et le nouveau propriétaire. Une répartition *pro rata temporis* entre le nouveau et l'ancien propriétaire. Cette clause n'est pas opposable au fisc.

d) Base imposable au précompte immobilier

– Principe

La base imposable au précompte immobilier est le revenu cadastral, actuellement, revenu cadastral indexé sur base de l'indice des prix à la consommation.

Aucun précompte ne peut être établi relativement à des immeubles sis à l'étranger.

Le législateur a prévu des exonérations et des réductions du précompte immobilier. Ces exonérations et réductions sont aujourd'hui de la compétence des Régions.

²⁷⁹ M.B. du 31 décembre 2004.

²⁸⁰ Art. 2.1.1.0.1 à 2.1.7.0.1.

²⁸¹ Art. 251 CIR 92.

²⁸² En cas de droit de superficie, le précompte immobilier est dû par le superficiaire quant aux constructions qu'il a fait édifier et par le tréfoncier quant au terrain, Liège, 7 juin 1988, *J.D.F.*, 1989, p.280.

²⁸³ Cass., 14 mai 2002, *F.J.F.*, 2002, p.527 ; *J.L.M.B.*, 2002, p.1659 ; *Pas.*, 2002, I, p.725.

– Exonérations au précompte immobilier

Le tableau suivant synthétise les différentes exonérations actuellement appliquées par les Régions.

Tableau 12. Exonérations au Précompte immobilier

Exonération	Wallonie	Bruxelles - Capitale	Flandre
art. 12, § 1 ^{er} CIR 92			
exercice public d'un culte	X	X	X
assistance morale laïque à l'enseignement	X	X	X
hôpitaux, cliniques, dispensaires	X	X	X
maisons de repos	X	X	X
homes de vacances enfants/pensionnés	X	X	X
œuvres analogues de bienfaisance	X	X	X
résidences-services	X		
accueil enfants moins de 3 ans	X		
accueil/hébergement handicapés	X		
structures pour personnes âgées (par admin publique ou personnes sans but de lucre)			X
art. 231 §1er, 1° immeubles Etats étrangers	X	X	X
domaines nationaux improductifs et affectés à service public	X	X	X
nouveaux investissements en matériel et outillage	X		X
Natura 2000	X		
certains bois			X
certains biens transformés en logement			X (3 ans/sur demande)
biens au RC majoré pour certains travaux de rénovation ou reconstruction			X (5 ans/sur demande/ pour partie majorée du RC)
certains biens protégés comme monuments			X

– Réductions du précompte immobilier en Région wallonne

Le législateur wallon a prévu une série de cas dans lesquels le contribuable pourra demander une réduction du précompte immobilier. Il s'agit essentiellement de :

- La réduction pour « habitation modeste »

- La réduction pour grand invalide guerre (mémoire)
- La réduction pour personne(s) à charge
- La réduction pour chef de famille
- La réduction pour inoccupation ou improductivité

Une nouvelle réduction de précompte pour maison passive a été instaurée par le législateur régional en décembre 2009²⁸⁴.

Ces réductions ne peuvent porter que sur une seule habitation²⁸⁵.

- *Réduction pour habitation modeste*

La réduction pour habitation modeste est de 25 % du précompte immobilier, additionnels compris ; elle s'applique à l'habitation unique du contribuable au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition, et pour autant que le revenu cadastral total non indexé de l'ensemble des biens immobiliers possédés en Belgique n'excède pas 745 €²⁸⁶.

Une règle spécifique permet de vérifier si l'habitation concernée constitue bien l'habitation unique du contribuable²⁸⁷.

La réduction peut atteindre 50 % du précompte immobilier lorsqu'il s'agit d'une maison d'habitation construite ou achetée à l'état neuf sans avoir bénéficié d'une prime à la construction ou à l'achat²⁸⁸. Cette réduction est appliquée pour une période de cinq ans prenant cours la première année pour laquelle le précompte est dû.

- *Réduction pour personne(s) à charge*

Le précompte immobilier peut encore être réduit en raison de la situation familiale. Cette réduction bénéficie :

- au chef de famille ayant des enfants ou des personnes handicapées à charge ;
- pour l'habitation qu'il occupe en tant que propriétaire ou locataire et ;
- pour autant qu'il ait, au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition concerne, deux enfants en vie dont l'un est encore à sa charge, ou une personne handicapée à sa charge, ou que son conjoint ou cohabitant légal soit handicapé.

La réduction est de 125 € par enfant à charge non handicapé et de 250 € pour chaque personne handicapée à charge, y compris le conjoint ou le cohabitant légal.

On ajoute que, la réduction du précompte immobilier doit être répercutée sur le locataire, dès lors que c'est en considération de la situation familiale de ce dernier que la réduction a été accordée au propriétaire de l'immeuble. L'article 259 du CIR 92 prévoit en effet que les réductions prévues à l'article 257, 2° à 3°*bis* sont déductibles du loyer, nonobstant toute convention contraire.

- *Réduction pour inoccupation et improductivité*

²⁸⁴ Art. 1^{er} du Décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives, *M.B.*, 23 décembre 2009.

²⁸⁵ Art. 258 CIR 92 RW.

²⁸⁶ Art. 257, al. 1^{er}, 1° CIR 92 tel que modifié par l'art. 2 du décret d'équité fiscale du 10 décembre 2009.

²⁸⁷ Art. 257, al. 1^{er}, 1°, al. 2 nv. CIR 92.

²⁸⁸ Art. 257, 1°, al. 2 CIR 92 RW.

L'article 15 du CIR 92, prévoyant une réduction proportionnelle du revenu cadastral pour improductivité ou perte de jouissance, entraînait logiquement une réduction similaire du précompte immobilier, la base imposable se rétrécissant. La matière du précompte immobilier ayant été confiée aux Régions, le système s'est complexifié.

La Flandre a décidé de lutter contre la « taudisation » volontaire d'immeubles en supprimant, dans un premier temps avant de faire machine arrière, la réduction du précompte immobilier²⁸⁹.

Le législateur wallon a également décidé de n'accorder le bénéfice d'une diminution de précompte immobilier qu'à des conditions plus strictes que la réduction du RC au niveau fédéral.

La Cour constitutionnelle vient récemment de répondre négativement à une question préjudicielle mettant en cause le régime. La Cour indique que : « [l]e critère de la durée de l'inoccupation du bien immobilier est pertinent au regard du but de la mesure, qui vise aussi bien l'équité fiscale que la lutte contre l'inoccupation et la taudisation, de manière à encourager l'accès à un logement décent, et la lutte contre le maintien en l'état de sites d'activités économiques désaffectés, comme cela ressort des travaux préparatoires du décret [...]. Le fait que le législateur décréte ait rendu la mesure applicable à tous les immeubles bâtis, en ce compris les bâtiments industriels et commerciaux, est conforme à l'objectif poursuivi. La limite de douze mois est en rapport avec le souci du législateur décréte d'inciter le propriétaire à exécuter dans les délais des travaux d'entretien ou de réparation ou à rechercher un locataire ou un acheteur »²⁹⁰.

En cas d'inoccupation et d'improductivité d'un immeuble bâti, la réduction du précompte immobilier est accordée aux conditions suivantes :

- il faut que l'immeuble improductif ou inoccupé soit bâti ;
- il faut que l'immeuble soit non meublé²⁹¹ ;
- il faut que l'immeuble soit resté inoccupé et improductif pendant au moins 180 jours dans le courant de l'année ;
- il faut que l'improductivité soit involontaire

On relève qu'il existe une abondante jurisprudence sur le caractère involontaire de l'improductivité. Le contribuable doit rapporter la preuve du caractère inoccupé et de l'improductivité involontaire²⁹².

²⁸⁹ M. DE WOLF et a., *op. cit.*, p. 73.

²⁹⁰ C. const., n° 90/2013, du 13 juin 2013.

²⁹¹ Toutefois, il a été jugé qu'un immeuble peut être considéré comme non meublé même s'il s'y trouve quelques meubles, à condition que ce soit une quantité restreinte d'objets sans valeur. Tel est notamment le cas d'un immeuble où a été remisé un divan-lit, quelques boîtes en carton contenant divers effets d'habillements, un petit meuble réchaud, un vieux poêle et une machine à coudre (Bruxelles, 27.6.1958, Dethier, Adelaide, veuve Petri, Jos.), in Com.I.R. 257/80.

²⁹² Pour des informations complémentaires, voy. Com.I.R., 257/87 et s.

Dans leur note d'observation sous un arrêt de la Cour d'arbitrage, les Van BRUSTEM ont résumé la situation de la jurisprudence sur le caractère involontaire de l'inoccupation. L'intérêt des distinctions opérées justifie que nous en mentionnons de larges extraits : « ne peut bénéficier de la réduction du précompte immobilier le propriétaire qui entend se réserver, sous quelque forme que ce soit, la libre et entière disposition de son bien²⁹³, la jurisprudence a fort rapidement considéré que ne peut bénéficier de la remise le propriétaire qui n'établit pas que c'est par suite d'une circonstance tout à fait indépendante de sa volonté qu'il n'a pu trouver locataire d'un immeuble habituellement donné en location²⁹⁴. Il s'ensuit également que le fait de ne pas mettre en location un bien pour assurer une négociation optimale de la vente n'est pas un cas d'improductivité involontaire²⁹⁵ car en mettant un immeuble en vente et en s'abstenant de l'offrir en location, le propriétaire use sans doute d'un droit strict, mais renonce à ses risques à la productivité de l'immeuble pendant le temps de la vente²⁹⁶. Il incombe au redevable d'établir qu'il a tenté de rendre son immeuble productif²⁹⁷ »²⁹⁸.

« La jurisprudence révèle que l'improductivité, qui est la conséquence de travaux effectués dans un immeuble habitable²⁹⁹, ou productif au regard de sa destination³⁰⁰, ne constitue pas pour son propriétaire une circonstance indépendante de sa volonté³⁰¹. On relèvera qu'il appartient au propriétaire de prouver que les étages ou parties d'étages inoccupés l'ont été en raison d'un état à ce point déplorable de l'immeuble que celui-ci ne répond plus aux besoins des locataires potentiels³⁰². Cela étant, la réalisation de travaux de transformation d'un immeuble inoccupé en vue de mieux le rentabiliser, constitue une démarche qui, malgré son caractère volontaire, n'empêche pas, le cas échéant, le propriétaire de bénéficier de la remise du précompte immobilier, pour autant qu'il apporte la preuve des circonstances exceptionnelles qui ont supprimé la capacité productive de son immeuble³⁰³ »³⁰⁴.

²⁹³ Cass., 3 octobre 1939, *Pas.*, 1939, I, 399.

²⁹⁴ Cass., 16 décembre 1946, *Pas.*, 1946, I, 473.

²⁹⁵ Cass., 1er décembre 1964, *Bull.*, 423, p.1680; Liège, 30 avril 1973, *Revue fiscale*, 1974, p. 64; Mons, 3 mai 1978, *J.D.F.*, 1979, p.170; Mons, 20 mars 1992, *F.J.F.*, 1992, p. 405; Civ. Gand, 22 octobre 2003, R.G. 03/1231/A.

²⁹⁶ Liège, 6 novembre 1962; Gand, 10 décembre 1963, *Com.IR*, n° 257/89.

²⁹⁷ Mons, 6 février 2004, R.G. 1996/FI/135.

²⁹⁸ C.A. n° 155/2003, du 26 novembre 2003, *J.L.M.B.*, 2005, obs. É. Et M. VAN BRUSTEM, « Aux confins de l'esprit de la loi et du réalisme économique : les circonstances indépendantes de la volonté du propriétaire en matière de réduction du précompte immobilier », p. 113.

²⁹⁹ Civ. Namur, 6 novembre 2002, *F.J.F.*, 2003, p. 481-485.

³⁰⁰ Civ. Anvers, 31 janvier 2003, www.fiscalnetfr.be.

³⁰¹ Bruxelles, 6 novembre 1969, *Bull. contr.*, 1971, p.66; Bruxelles, 8 mai 1973, *Journal pratique de droit fiscal*, 1973, p. 357.

³⁰² Civ. Bruxelles, 27 février 2004, rôle 2001-5415/A.

³⁰³ Anvers, 21 mai 2002, *F.J.F.*, 2002, p. 672; voy. aussi Anvers, 18 décembre 1995, *F.J.F.*, 1996, p. 154.

³⁰⁴ É. et M. VAN BRUSTEM, *op. cit.*, p. 115.

« Quel que soit l'état de salubrité du bien, les tribunaux sanctionnent l'absence de diligence du propriétaire pour réaliser les travaux³⁰⁵ tout en restant vigilants à la situation réelle dans laquelle se trouve le propriétaire³⁰⁶. C'est ainsi que pour la cour d'appel de Liège, la remise du précompte immobilier pour improductivité ne peut être refusée en raison de la longue durée des travaux effectués dans l'immeuble, dès lors que ces travaux sont indépendants de la volonté du propriétaire et ne se limitent pas à des aménagements extérieurs ni à des travaux normaux de remise en état lorsque la durée trouve son explication dans la survenance d'inondations et d'un cambriolage avec dégradations, ainsi que trois deuils³⁰⁷. A la lecture de cette dernière décision, on est en droit de se demander ce que le directeur régional aurait considéré comme circonstances indépendantes de la volonté du redevable. On approuvera dès lors la décision du tribunal de première instance de Gand considérant que l'improductivité due à des travaux d'assainissement imposés par l'autorité tellement complexes qu'il prennent plus de douze mois constituent bien des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable et ce, indépendamment du fait qu'au moment de l'achat le contribuable savait qu'il fallait assainir³⁰⁸ »³⁰⁹.

« Acquérir des immeubles afin de les transformer, qu'il y ait démolition ou non, laisse apparaître une jurisprudence plus divisée au regard de la condition des «circonstances indépendantes». A la lecture du commentaire administratif qui se réfère à deux arrêts de la cour d'appel de Bruxelles, il apparaît que la remise est applicable dans le cas d'un immeuble inhabitable acquis en vue de sa démolition et dans le cas d'un immeuble acquis dans un état inhabitable et vétuste que le propriétaire n'a pas acquis dans un but de spéculation immobilière³¹⁰ »³¹¹.

Récemment, la Cour de cassation a rejeté le recours interjeté contre la décision de la Cour d'appel qui refusait de suivre l'administration fiscale lorsque cette dernière avait refusé de reconnaître le caractère involontaire de l'improductivité d'un immeuble d'une société qui cherchait à le louer³¹².

Le propriétaire devra même affronter une présomption pour apporter cette preuve, puisque la mise en location et en vente simultanée n'établit pas l'improductivité involontaire³¹³.

Cette présomption peut toutefois être retournée par le contribuable qui amènerait des éléments de faits convaincants³¹⁴. Ainsi, la présomption a été retournée dans le cas de :

- la mise en location d'une villa luxueuse s'avèrerait difficile à vendre comme le souligne une agence immobilière (élément de fait non contesté)³¹⁵ ;

³⁰⁵ Civ. Mons, 22 janvier 2002, cette revue, 2002, p. 981.

³⁰⁶ Mons, 18 janvier 2002, *F.J.F.*, 2002, p. 600 ; Civ. Liège, 5 décembre 2002, www.fiscalnetfr.be.

³⁰⁷ Liège, 26 avril 2002, *F.J.F.*, 2004, p. 141.

³⁰⁸ Civ. Gand, 10 juin 2004, R.G. 01/2508/A.

³⁰⁹ É. et M. VAN BRUSTEM, *op. cit.*, p. 116.

³¹⁰ Com.IR, n°257/93.

³¹¹ É. et M. VAN BRUSTEM, *op. cit.*, p. 116.

³¹² Cass, 15 mars 2003, cité in P. DORTHU, « Remise du revenu cadastral ou du précompte immobilier pour improductivité du bâtiment : petit rappel des principes », *B.S.J.*, 500/2013, p. 13.

³¹³ Art. 257, 4°, al. 3 du C.I.R.(W).

³¹⁴ Bruxelles, 3 novembre 2011, *J.D.F.*, 2012, et note J-P. NEMERY de BELLEVAUX, p. 63.

³¹⁵ *Ibid.*, pp. 63-64 : Liège, 24 novembre 1999, *Le Fiscologue*, n° 739, 4 février 2000, p. 8.

- l'évolution des conditions d'exploitation technique et économique d'un garage consacré à une marque automobile prestigieuse par rapport à un bâtiment vétuste d'une entreprise située en pleine campagne (l'importateur avait imposé au garagiste un transfert de ses activités au centre de Liège, avec pour conséquence l'improductivité de l'immeuble délaissé)³¹⁶ ;
- un contribuable qui a été contraint d'obtenir en justice la résolution d'un bail pour cause de dégâts locatifs. La mise en vente ultérieure de ce bien ne peut l'empêcher de bénéficier d'une remise du précompte immobilier dès lors qu'un rapport d'expertise judiciaire confirme l'état d'inhabilité et l'exigence d'exécution de travaux importants dont le coût ne pouvait être supporté raisonnablement par ce contribuable propriétaire³¹⁷ ;

A contrario, n'a pas été jugé à même de renverser la présomption :

- le propriétaire qui met un immeuble commercial uniquement en vente en s'abstenant de le donner en location pour éviter que le bail éventuellement consenti ne lui permette pas d'obtenir un « juste prix »³¹⁸.

Si le contribuable satisfait aux conditions de l'article 257 4° du CIR 92, il est fondé à demander une réduction du précompte immobilier. Cette réduction est totale ou partielle compte tenu de la durée et de l'importance de l'inoccupation, de l'inactivité ou de l'improductivité du bien.

- *Nouvelles modalités de calcul du précompte pour les maisons passives*

Le taux du précompte est réduit pour les maisons passives, si certaines conditions sont réunies. Le taux à considérer varie en fonction de l'année d'imposition par rapport à l'année où la qualité de maison passive a été constatée ; le système progressif mis en place conduit à une augmentation du précompte au fil du temps. Concrètement, un avantage fiscal est accordé pour quatre périodes imposables.

Les taux à prendre en considération sont les suivants :

- premier exercice d'imposition suivant l'année du constat d'habitat passif :
 $1,25\% * 0,20$;
- deuxième exercice d'imposition suivant l'année du constat d'habitat passif :
 $1,25\% * 0,40$;
- troisième exercice d'imposition suivant l'année du constat d'habitat passif :
 $1,25\% * 0,60$;
- quatrième exercice d'imposition suivant l'année du constat d'habitat passif :
 $1,25\% * 0,80$.

Pour les années suivantes, le taux de base (actuellement 1,25%) est appliqué.

On sait que certaines habitations bénéficient d'un taux réduit à 0,8%. L'article 255, § 3, alinéa 2 nouveau du CIR 92 précise que l'application d'un de ces taux réduits pour maisons passives ne « fait pas obstacle à l'application éventuelle d'un taux inférieur qui serait applicable à l'habitation en vertu du §1^{er} ». Cette formulation nous paraît confuse et il n'est pas clair si un taux réduit visé à l'article 255 alinéa 1^{er} peut être substitué au taux de 1,25 % dans les formules ci-dessus.

Pour obtenir ce précompte immobilier spécial, certaines conditions doivent être remplies :

³¹⁶ *Ibid.*, p. 64 : Tr. civ. Liège, 20 avril 2006, inédit, R.G. 03/1008/A, Fiscalnet, 5 octobre 2006.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 64 : Mons, 21 septembre 2001, Le Fiscologue, 12 octobre 2001.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 64 : Mons 20 mars 1992, FJF, 92/204; Anvers 24 juin 2003, inédit, R.G. 1998/FR/381.

- l'immeuble visé est doit être une « maison » ;
- et doit faire l'objet d'une rénovation en vue d'être transformé en « maison passive » ;
- cette transformation doit ouvrir le droit à la réduction d'impôt pour maison passive (voy. ci-après) ;
- l'immeuble doit être occupé pour la première fois en tant que maison passive au plus tard le 31 décembre 2012 ;
- l'immeuble doit constituer l'habitation unique du contribuable au sens de l'article 257, alinéa 1^{er}, 1^o CIR 92, au premier janvier de l'exercice d'imposition ;
- l'immeuble doit être occupé personnellement à cette même date.

Ainsi, les nouvelles constructions ne bénéficient pas de la mesure, puisqu'elles ne font pas l'objet de rénovation en vue d'une transformation en maison passive.

La mesure ne concerne que la transformation en maison passive. Elle ne s'applique pas lorsque le bien est transformé en maison « basse énergie » ; on peut supposer qu'elle s'appliquera également – dans la mesure où c'est techniquement possible – au cas de la transformation en une maison zéro énergie.

Les conditions d'obtention de la réduction d'impôt à l'impôt des personnes physiques doivent être remplies : cela vise notamment le niveau d'efficacité énergétique, mais également l'exigence d'obtenir un certificat reconnaissant le caractère passif de l'habitation.

Il est clair que l'immeuble concerné doit être un immeuble d'habitation. Le décret utilise le terme « maison » alors que le code des impôts sur les revenus se réfère aux « habitations » ; le terme « maison » nous paraît plus restrictif et ne pas englober par exemple les appartements.

Alors que la réduction d'impôt peut s'appliquer à toutes les habitations détenues par le contribuable, la présente réduction de précompte ne vaut que pour une seule maison par contribuable, elle doit constituer son habitation unique, et il doit l'occuper personnellement.

La mesure est temporaire, puisque l'occupation en tant que maison passive doit se faire au plus tard le 31 décembre 2012 ; si l'occupation intervient après cette date, le précompte spécial réduit ne pourra s'appliquer. Notons que c'est l'occupation qui sert de critère, ici, et non la date d'obtention du certificat constatant le caractère passif du bien.

Enfin, il faut préciser que les travaux de transformation en maison passive ne sont pas considérés comme des travaux importants qui doivent donner lieu à une adaptation de revenu cadastral. Par conséquent, le précompte immobilier sera calculé sur un revenu cadastral en principe inchangé.

- *Réduction pour grand invalide de guerre et pour personne handicapée*

Il est accordé une réduction du précompte immobilier afférent à l'habitation occupée soit par un grand invalide de la guerre admis au bénéfice de la loi du 13 mai 1929 ou de l'article 13 des lois coordonnées sur les pensions de réparation, soit par une personne handicapée³¹⁹.

Pour prendre en considération la réduction, il faut que la maison soit occupée au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition par le grand invalide de guerre ou par la personne handicapée.

L'immeuble doit être une habitation pour bénéficier de la réduction. Si l'intéressé occupe simultanément plusieurs habitations, il doit désigner une seule habitation, à son choix³²⁰.

³¹⁹ Art. 257, 2^o et 135, al.1, CIR 92.

³²⁰ Art. 258, al.2 CIR 92.

La réduction n'est pas accordée pour la partie de l'habitation qui est affectée à l'exercice d'une activité professionnelle quand la quotité du revenu qui s'y rapporte dépasse le quart du revenu cadastral de l'habitation entière³²¹.

En région wallonne, cette réduction est égale à un montant de 250 euros pour un grand invalide et de 125 euros pour une personne handicapée, multiplié par la fraction $[100/(100 + \text{total des centimes additionnels au précompte immobilier établis par la commune, par l'agglomération et par la province où est située l'habitation occupée par le grand invalide ou par la personne handicapée})]$ ³²².

e) Taux d'imposition

Le taux appliqué sur la base imposable afin de déterminer le précompte immobilier varie en fonction de la Région dans laquelle est situé l'immeuble.

Il est de 1.25 % en Région wallonne et à Bruxelles mais de 2.5 % en Flandre. Lorsque le logement est loué comme habitation sociale, le taux est ramené respectivement à 0.8 % et 1.6 %.

A ce taux très faible, il y a lieu d'ajouter les centimes additionnels que les communes et les provinces peuvent instaurer. A titre d'exemple, pour 2014, le taux maximum recommandé en Région wallonne est de 2600 pour les communes³²³ et 1500 pour les provinces³²⁴. Cela signifie qu'il est, par exemple, recommandé aux communes de percevoir maximum 26 fois 1.25 % de la base imposable sur laquelle est calculée le précompte régional, ou encore, 26 fois l'équivalent du précompte régional.

Il a été calculé que la somme du précompte immobilier, centimes additionnels compris, représentait approximativement 50 % de la base imposable en 2012³²⁵.

4.2.3.4 La taxation des plus-values immobilières

Créée par la réforme de nos impôts sur les revenus en 1962, la catégorie des revenus divers vient s'ajouter à celles déjà existantes des revenus immobiliers, mobiliers et professionnels. Les revenus divers se distinguent d'ailleurs des autres catégories précitées par la présence en leur sein de matières imposables qui n'ont pas la nature de revenu mais bien de gain en capital³²⁶. Le choix opéré à l'époque par le législateur s'explique³²⁷ par la volonté de rapatrier dans le champ de l'imposition le produit – parfois non négligeable – d'opérations qui, à défaut de fréquence suffisante pour constituer une véritable occupation ne pouvait jusqu'alors être imposé à titre de revenus professionnels. Le législateur a toutefois jugé utile de tempérer cette intégration du gain en capital dans le système d'impôt sur le revenu par la mise en place d'un régime de faveur consistant à les retirer du barème progressif au bénéfice d'un taux distinct plus favorable³²⁸.

³²¹ Art. 258, al.3 CIR 92.

³²² Art. 257, 2°, al.2 CIR 92.

³²³ Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2014.

³²⁴ Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2014.

³²⁵ M. BOURGEOIS et I. RICHELLE, « Marché public... », *op. cit.*, 2013, p. 108

³²⁶ Voy., J. AUTENNE, La notion de 'gain en capital' dans différents pays, *J.D.F.*, 1976, p.136.

³²⁷ Doc. parl., Chambre, n°264, sess. 1961-1962, p.76.

³²⁸ La taxation aux taux distincts étant un régime de faveur, s'il devait s'avérer que l'intégration du revenu divers dans le barème progressif par tranche était plus favorable au contribuable, c'est de ce dernier barème dont il pourrait bénéficier (article 171, al.1 *initio* CIR 92).

Trois revenus divers concernent la fiscalité immobilière :

- la taxation des plus-values réalisées à court terme sur immeuble non-bâti sis en Belgique (article 90, 8° CIR) ;
- la taxation des plus-values réalisées à court terme sur immeuble bâti sis en Belgique (article 90, 10° CIR) ;
- la taxation des plus-values immobilières à caractère spéculatif (article 90, 1° CIR).

Une perception adéquate de la catégorie des revenus divers impose de bien distinguer trois domaines³²⁹ :

- Le domaine de la gestion normale du patrimoine à l'égard duquel le principe est la franchise d'impôt à l'exception de deux opérations considérées comme spéculatives. Il s'agit de l'imposition des plus-values réalisées sur immeubles bâtis et non bâtis lorsqu'un bref délai sépare leur acquisition de leur cession et alors même que l'opération aurait dû – en l'absence d'imposition spécifique – relever de la gestion normale de patrimoine privé.
- Le domaine des occupations lucratives qui deviennent professionnelles c'est-à-dire celles pour lesquelles le contribuable réalise un ensemble d'opérations suffisamment fréquentes et liées entre elles pour constituer une occupation continue et habituelle³³⁰. C'est ainsi que la cession d'un immeuble relevant du patrimoine professionnel du contribuable sera considérée comme un revenu professionnel.
- Le domaine des occupations lucratives occasionnelles se situe quant à elles au-delà d'une gestion normale de patrimoine privé mais en-deçà du domaine de l'activité professionnelle. C'est à ce domaine qu'appartient la catégorie des bénéfices ou profits occasionnels visés à l'article 90, 1° CIR 92.

a) De la gestion normale d'un patrimoine privé à l'opération lucrative occasionnelle (article 90, 1° CIR 92)

La notion de gestion normale de patrimoine privé est essentielle dès lors que les opérations réalisées par le contribuable qui peuvent être considérées comme s'y intégrant bénéficient d'une exonération d'impôt au contraire de celles qui en sortent. Ce rôle de démarcation, la notion de gestion normale de patrimoine privé le remplissait déjà sous l'empire des anciens impôts cédulaires bien que la notion fût alors mobilisée pour distinguer l'opération non imposable de l'activité professionnelle soumise à la taxe professionnelle³³¹.

Traditionnellement, la doctrine et la jurisprudence opposent la gestion normale de patrimoine privé hors champ de l'imposition et l'opération spéculative dont le produit sera taxé sur pied de l'article 90, 1° CIR 92³³². Récemment, il semblerait que cette dichotomie commence à être mise en cause par une partie de la doctrine et par certains tribunaux de première instance³³³.

³²⁹ Comme le propose admirablement A. BAILLEUX et P. COPPENS, *in* l'Impôt des personnes physiques, Larcier, 1992, p. 254.

³³⁰ Cass. 7 décembre 1973, *Pas.*, 1974, p.378.

³³¹ M. ANDRE, Les limites fiscales de la gestion normale d'un patrimoine privé, *Bull. contr.*, n°719, pp. 2286-2287.

³³² Selon, S. SEGIER, cette position prendrait appui sur l'arrêt du 18 mai 1957 de la Cour de Cassation qui décide que l'arrêt entrepris avait pu légalement déduire des faits constatés « *que dans ce cas, aussi bien que dans celui de l'achat au moyen de fonds propres, le caractère spéculatif était suffisamment établi et existait dès le début, de sorte que la plus-value est imposable, conformément à l'article 67, 1° {actuel article 90, 1°} du Code des impôts sur les revenus* » (S. SEGIER, Plus-values, spéculation et fisc, *Act. fisc.*, n°14, 2008).

³³³ Voy., notamment civ. Bruxelles, 31 décembre 2007.

Se heurtant à la difficulté d'établir la spéculation dans le cadre de certaines opérations sur action³³⁴, l'administration a également soutenu qu'il était concevable qu'une opération sorte de la gestion normale d'un patrimoine privé sans qu'il n'y ait de spéculation et à l'inverse, doit-on immédiatement ajouter, il est tout autant concevable que l'on soit en présence d'une opération spéculative qui s'intègre néanmoins dans une gestion normale de patrimoine privé³³⁵.

Le régime d'imposition est donc ainsi construit qu'il consiste à repérer quand le contribuable quitte le domaine de la gestion normale de patrimoine privé exempté pour entrer dans le champ de l'opération spéculative taxée. Dans les lignes qui suivent, nous tenterons dans un premier temps de préciser les contours de la notion de gestion normale d'un patrimoine privé avant de faire un état des lieux des critères retenus par la jurisprudence pour décider de l'existence d'une opération spéculative.

– *La gestion normale d'un patrimoine privé et la notion de bon père de famille*

En l'absence de définition légale de la notion de gestion normale de patrimoine privé, il faut se reporter vers les travaux préparatoires de la loi du 20 novembre 1962.

Les travaux préparatoires nous enseignent ainsi que la gestion normale de patrimoine privé se distingue de l'opération lucrative et de la spéculation sous deux aspects :

D'abord par la nature des biens concernés par l'opération qui consiste en immeubles, valeurs de portefeuilles et objets mobiliers soit, un ensemble de biens dont se compose habituellement un patrimoine privé.

Ensuite, par la nature des actes accomplis à l'égard de ce patrimoine. Selon les travaux préparatoires, « ce sont les actes qu'un bon père de famille accomplit, non seulement pour la gestion courante, mais aussi pour la mise à fruit, la réalisation et le remploi d'éléments d'un patrimoine, c'est-à-dire des biens qu'il a acquis par succession, donation ou par épargne personnelle, ou encore en remploi de biens aliénés »³³⁶.

La notion de bon père de famille, norme de comportement aux contours évanescents se retrouve en cette matière – comme en d'autres d'ailleurs – au centre des discussions. Comme ailleurs, il s'agit toujours de rechercher qui est ce bon père de famille. Doctrine³³⁷ et jurisprudence³³⁸ enseignent que la notion s'apprécie *in concreto* en tenant compte de l'importance et de la nature du patrimoine du contribuable.

³³⁴ Il s'agit essentiellement des cessions d'actions de sociétés de liquidités et les cessions dites « internes » (Voy. M. MARLIÈRE, Actualités en matière de plus-values privées réalisées par des personnes physiques, *in* 'droit fiscal et pratique notariale – évolutions récentes et questions d'actualité', Larcier, 2009, p.157).

³³⁵ Pour les auteurs qui défendent cette thèse, le libellé de l'article 90,1° CIR 92 est clair en ce sens que la situation imposable peut résulter soit d'une prestation, soit d'une opération, soit d'une spéculation, soit de services rendus à des tiers à *moins que* ces situations ne puissent s'intégrer dans une gestion normale de patrimoine privé. Sur base de ce raisonnement, il est concevable qu'une opération spéculative ressortisse à la gestion normale de patrimoine privé de même que l'on conçoit qu'une opération non spéculative puisse excéder la gestion normale de patrimoine privé (Voy. M. IGALSON, Les cessions immobilières et le régime des plus-values, *in* Comment optimiser le traitement fiscal d'un placement immobilier, Séminaire Van Ham & Van Ham du 19 mai 2009, p. 8 et s.).

³³⁶ Doc. parl., Sénat, n°366, sess. 1961-1962, p. 147.

³³⁷ M. MARLIÈRE, Actualités en matière de plus-values privées réalisées par des personnes physiques, *in* 'droit fiscal et pratique notariale – évolutions récentes et questions d'actualité', Larcier, 2009, p.163 ; J. KIRCKPATRICK, La portée de l'article 90,1°, du Code des impôts sur les revenus en matière de plus-values réalisées sur l'aliénation d'actions, spécialement en cas de 'cession interne', *J.D.F.*, 2004, pp. 195-196.

³³⁸ Civ. Bruxelles, 23 septembre 2005 ; Civ. Bruxelles, 10 octobre 2008 ; Civ. Liège, 31 décembre 2007 (cité par M. MARLIÈRE, Actualités en matière de plus-values privées réalisées par des personnes physiques, *in* 'droit fiscal et pratique notariale – évolutions récentes et questions d'actualité', Larcier, 2009, pp.163-164).

Il n'est par ailleurs pas contesté que le bon père de famille puisse être mû par une intention lucrative³³⁹ et qu'il manquerait même à son devoir de gestionnaire s'il ne tentait pas d'accroître son patrimoine³⁴⁰. Les tenants de la nouvelle méthodologie évoquée *supra* assignent encore au bon père de famille le rôle de sage gestionnaire sachant trouver le juste équilibre entre la saine recherche du profit et la prise de risque inconsidérée³⁴¹.

– *Les opérations spéculatives et la notion de spéculateur*

Nous le disions *supra*, la position traditionnelle de l'administration et de la jurisprudence est de considérer que l'opération spéculative fait sortir le bénéficiaire ou profit occasionnel de la gestion normale de patrimoine privé ou en d'autres termes, ne pas se comporter en bon père de famille revient à être considéré comme un spéculateur réalisant des opérations dont le produit sera passible de l'impôt dû à titre de revenus divers. Ceci étant rappelé, il nous faut désormais aller plus avant dans la définition de la notion de spéculation.

Dans un arrêt de 1977, la Cour de cassation définit la spéculation comme étant « un achat intentionnel en vue de revendre, dans un délai plus ou moins long »³⁴². La Haute juridiction affinera son propos en ajoutant que la spéculation peut encore se définir comme « l'achat de biens comportant un risque de perte, mais effectué dans l'espoir de réaliser, par la revente, un bénéfice à la faveur de la hausse du prix du marché »³⁴³.

Quant à l'administration, elle définit la spéculation, dans ses commentaires, comme étant « une transaction comportant de nombreux risques et pour laquelle il existe une possibilité de réaliser un bénéfice important ou, le cas échéant, une lourde perte, en raison de hausses ou de baisses de prix survenues »³⁴⁴.

En fin de compte, nul ne songera à imposer le contribuable qui mû par une intention lucrative tente de faire fructifier, en bon père de famille, son patrimoine privé tandis que cet autre contribuable fondant son bénéfice sur les fluctuations à la hausse et à la baisse des prix sur un marché – en l'occurrence le marché immobilier – sera naturellement imposé au taux de 33% sur le résultat de ses opérations³⁴⁵.

– *Les critères jurisprudentiels de distinction*

Les concepts ainsi posés, il nous faut maintenant évoquer les critères dégagés progressivement par la jurisprudence et sur lesquels l'administration se base au cas par cas pour établir l'existence d'une opération dépassant la gestion normale d'un patrimoine privé et présentant la nature d'une opération spéculative.

³³⁹ Voy. Liège, 15 février 1995, Cour. Fisc., 1995, p.325 qui opère une intéressante distinction entre légitime intention lucrative et but spéculatif.

³⁴⁰ M. ANDRE, Les limites fiscales de la gestion normale d'un patrimoine privé, Bull. contr., n°719, pp.2350.

³⁴¹ Ce rôle ainsi assigné au bon père de famille, il permet de devenir le critère permettant de tracer une nouvelle frontière entre l'opération de gestion normale de patrimoine privé qui serait celle qui présenterait un risque raisonnable pour le contribuable et l'opération de gestion anormale qui quand elle présenterait un risque déraisonnable par rapport à l'espoir de bénéfices attendus ainsi que par rapport au patrimoine du contribuable (Voy. S. SEGIER, Plus-values, spéculation et Fisc, Act. Fisc., n°14, 2008)

³⁴² Cass., 18 mai 1977, *Pas.*, 1977, I, p.957.

³⁴³ Cass., 6 mai 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 1092.

³⁴⁴ Com. I.R. 90/5.6.

³⁴⁵ L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p. 332.

Avant d'entrer dans le détail des critères jurisprudentiels, il convient de relever que c'est la réunion de plusieurs critères concordants qui doit permettre à l'administration d'apporter la preuve que le contribuable est bien, compte tenu des circonstances propres à chaque espèce, animé par une intention spéculative. Ainsi, « l'administration fiscale ne sera [...] pas admise à établir que certains critères dégagés par la jurisprudence sont in abstracto présents dans l'affaire litigieuse »³⁴⁶.

On ajoutera qu'il est généralement admis par la jurisprudence que c'est au moment de l'acquisition de l'immeuble que l'intention spéculative doit être établie et non au moment de la revente avec plus-value³⁴⁷.

Schématiquement, on peut dresser un inventaire des critères retenus par la jurisprudence en distinguant les circonstances liées à l'entrée de l'immeuble dans le patrimoine de celles liées à sa sortie.

- *Origine du patrimoine*

De l'avis de la doctrine classique, le critère de l'entrée « normale » dans le patrimoine est le plus important³⁴⁸. Si les biens qui font l'objet de l'opération ont été acquis par donation, succession ou épargne personnelle ou encore en emploi de bien aliéné, alors, ils seront présumés faire partie du patrimoine privé du contribuable³⁴⁹ et les opérations s'y rapportant interviendront, selon toute vraisemblance, dans le cadre d'une gestion normale de celui-ci.

Le recours à l'emprunt pour faire entrer le bien dans le patrimoine est également un critère d'importance mais qui, comme tout autre critère, n'est pas à lui seul déterminant. Ainsi, si compte tenu du patrimoine du contribuable, la charge financière assumée pour l'acquisition de l'immeuble témoigne d'une prise de risque importante dans laquelle le bon père de famille ne s'aventurerait pas, il s'agira alors d'un élément qui corroboré par d'autres contribuera significativement à établir l'intention spéculative³⁵⁰.

L'acquisition d'un immeuble en indivision est un autre élément retenu par la jurisprudence et qui contribue à révéler le but de spéculation³⁵¹.

- *Circonstances liées à la sortie du patrimoine*

Le bref délai séparant l'acquisition de l'immeuble de sa revente est bien souvent révélateur d'une intention spéculative mais à condition que cette intention de revendre à bref délai fût déjà présente au moment de l'acquisition. C'est ainsi qu'une revente rapide révèle souvent, dans le chef du contribuable, une absence de volonté d'investir le bien dans son patrimoine privé³⁵².

³⁴⁶ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p. 320.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ La doctrine plus moderne que nous évoquions (voir note 16) estime quant à elle que c'est le critère du risque qui est réellement déterminant (Voy., M. IGALSON, Les cessions immobilières et le régime des plus-values, *in* Comment optimiser le traitement fiscal d'un placement immobilier, Séminaire Van Ham & Van Ham du 19 mai 2009, p. 17).

³⁴⁹ L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.337.

³⁵⁰ L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.340 et s. ; M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.323.

³⁵¹ Gand, 25 juin 1969, *Bull. contr.*, n°471, p.261.

³⁵² J. AUTENNE, La notion de 'gain en capital' dans différents pays, J.D.F., 1976, p.136.

Comme tout autre critère, la présence de celui-ci ne permet pas plus d'établir en soi la présence d'une intention spéculative, laquelle doit ressortir très concrètement de l'ensemble des circonstances de l'espèce. C'est ainsi qu'a notamment été considérée comme évasive d'intention spéculative la revente à bref délai pour des raisons d'ordre administratif ou personnel. Il en est de même lorsque la revente rapide se justifie par des circonstances exceptionnelles imprévisibles au moment de l'acquisition³⁵³.

L'utilisation par le contribuable de méthodes particulières dans le cadre de la réalisation de l'opération peut encore être de nature à corroborer l'existence d'une intention spéculative. Ainsi le fait que le contribuable s'entoure de professionnels de l'immobilier tels des architectes, entrepreneurs et autres intermédiaires pourrait, compte tenu des circonstances de chaque espèce, révéler l'existence d'une structure concourant à la réalisation d'opérations complexes sortant de la gestion normale d'un patrimoine privé³⁵⁴. La jurisprudence a même été jusqu'à estimer que l'utilisation de connaissances personnelles par le contribuable peut indiquer que l'opération sort de la gestion normale d'un patrimoine privé mais sans pour autant dispenser l'administration de démontrer que les connaissances en question ont été utilisées à des fins spéculatives³⁵⁵, de sorte qu'à notre avis, ce critère ne doit être apprécié qu'à titre subsidiaire lorsqu'un faisceau d'indices suffisant établit déjà l'intention spéculative.

Bien qu'une seule opération puisse suffire pour être qualifiée de spéculative, la succession d'opérations (non constitutives d'une activité professionnelle) est encore de nature à corroborer l'existence d'une intention spéculative³⁵⁶.

– *Moment de l'imposition*

Dans ses commentaires, l'administration estime que les revenus divers imposables sont ceux qui résultent de la période imposable au cours de laquelle le bien est aliéné³⁵⁷, ce qui revient à considérer que le revenu est imposable dès le moment où il revêt le caractère de créance certaine et liquide³⁵⁸.

L'option retenue par la Cour de cassation dans son arrêt du 1er février 1999 est tout autre dès lors qu'elle considère que seuls les revenus divers visés à l'article 90,1° CIR 92 qui ont été effectivement perçus pendant la période imposable peuvent être pris en considération au titre de revenus divers d'une période imposable considérée.

³⁵³ Voy., la jurisprudence citée in L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.343 et 344.

³⁵⁴ L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.347 et s. ; M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.323.

³⁵⁵ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.324.

³⁵⁶ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.324.

³⁵⁷ Com. I.R., 97/5.

³⁵⁸ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, pp.326-327.

C'est donc le critère de l'encaissement effectif du revenu par le contribuable qui est retenu par la Cour de cassation qui précise qu'il ne résulte d'aucune disposition de la loi³⁵⁹ qu'un bénéfice ou profit occasionnel serait imposable dès le moment où la créance qui en constitue la source devient certaine et liquide³⁶⁰. Actuellement, cet enseignement est assez bien suivi par la jurisprudence³⁶¹.

– *Détermination de la base imposable*

Les bénéfices ou profits occasionnels visés par l'article 90,1° sont taxés sur base de leur montant net. Précisant la portée de l'article 97, § 1 CIR 92, fondement du principe précité, la Cour d'appel de Bruxelles, par arrêt du 29 juin 2001, estime que cette disposition implique « que l'on tienne nécessairement compte de l'ensemble des frais qui ont été exposés tout au long de l'opération [...] à défaut de [quoi] ce n'est pas le profit que l'on taxe, mais le produit de l'opération »³⁶². L'administration adopte la même position dans ses commentaires à l'égard des opérations immobilières³⁶³.

Par un retentissant arrêt du 30 novembre 2006 la Cour de cassation³⁶⁴ a considéré que « l'article 90,1° du Code des impôts sur les revenus 1992 ne soumet pas à l'impôt la plus-value réalisée à l'occasion d'une vente excédant les limites de la gestion du patrimoine privé, mais uniquement le bénéfice ou profit qui résulte d'une telle opération ». Partant d'un raisonnement similaire à celui de la Cour d'appel de Bruxelles précité, la Cour de Cassation parvient ici à la conclusion que seule la partie anormale de la plus-value est imposable³⁶⁵ ou en d'autres termes, seul le profit qui résulte de l'opération anormale est imposable³⁶⁶ et non pas tout le montant – même net – obtenu suite à la réalisation de l'opération. Les conséquences de l'arrêt sont spectaculaires puisqu'en cas d'opération réalisée au prix du marché, la base imposable devra être considérée comme inexistante dans la mesure où le produit de la transaction ne présente aucune composante anormale³⁶⁷.

En réaction à cette jurisprudence (trop) favorable au contribuable, le législateur par la loi du 11 décembre 2008 supprime de l'article 90,1° CIR 92 l'imposition des bénéfices occasionnels sur actions ou parts pour consacrer à l'article 90,9° CIR 92 l'imposition des plus-values sur actions et parts. Ce n'est donc plus uniquement la partie anormale de l'opération qui est taxée mais l'ensemble de la plus-value de sorte qu'à l'égard des opérations sur actions, l'enseignement de la Cour de Cassation est désormais inopérant.

³⁵⁹ La Cour de cassation fonde son raisonnement sur une lecture combinée de l'article 360 CIR 92 et de l'article 204, 4°, a A.R./C.I.R. La référence à cette dernière disposition est un peu surprenante dans la mesure où elle prévoit que les revenus divers visés à l'article 90,1° CIR 92 sont les bénéfices ou profits constatés ou présumés de cette période or en principe, lorsque la loi fiscale utilise le terme *constaté*, c'est à une créance certaine et liquide qu'elle se réfère et non au critère – en l'espèce consacré par la Cour – de l'encaissement effectif du revenu par le contribuable.

³⁶⁰ Cass., 1er février 1999 ; Fiscologue, 1999, n°698, 8. Pour une confirmation de cette jurisprudence, voy. Cass., 19 avril 1999 ; TIBERGHIE, Manuel de droit fiscal, 2011-2012, P.297-298.

³⁶¹ Voyez l'abondante jurisprudence citée dans TIBERGHIE, *Manuel de droit fiscal*, 2011-2012, p.298.

³⁶² Bruxelles, 29 juin 2001, F.J.F., 2002/127, p.386 et s.

³⁶³ Com.I.R. 97/6.

³⁶⁴ Confirmé par arrêt du 30 avril 2009.

³⁶⁵ TIBERGHIE, Manuel de droit fiscal, 2011-2012, p. 296.

³⁶⁶ M. IGALSON, Les cessions immobilières et le régime des plus-values, *in* Comment optimiser le traitement fiscal d'un placement immobilier, Séminaire Van Ham & Van Ham du 19 mai 2009, p. 29.

³⁶⁷ TIBERGHIE, Manuel de droit fiscal, 2011-2012, p.296 ; IGALSON, M., Les cessions immobilières et le régime des plus-values, *in* Comment optimiser le traitement fiscal d'un placement immobilier, Séminaire Van Ham & Van Ham du 19 mai 2009, p. 31.

Si en faisant migrer les opérations sur actions de l'article 90,1° à l'article 90,9°, 1er tiret, le législateur a entendu mettre un terme à la jurisprudence favorable précitée, il semblerait que cette dernière, à défaut de réaction législative similaire, puisse continuer à s'appliquer à l'égard des transactions immobilières. L'arrêt de 2006 de la Cour de Cassation détermine la base imposable dans le cadre de l'article 90,1° de sorte qu'en déplaçant les opérations sur actions de l'article 90,1° vers l'article 90,9°, le législateur n'a fait que rendre cet arrêt inopérant dans le cadre des opérations sur actions mais pas dans le cadre des opérations qui entrent toujours dans le champ d'application de l'article 90,1° (dont les transactions immobilières)³⁶⁸.

De ce qui précède, on peut, en outre, légitimement se demander si la différence de traitement ainsi révélée entre d'une part, le contribuable qui réalise une plus-value sur action et qui sera taxé sur l'ensemble de la plus-value et d'autre part, celui qui réalise une plus-value à l'occasion d'une transaction portant sur un bien immobilier qui ne sera taxé que sur la partie anormale de la plus-value³⁶⁹ ne constitue pas une discrimination prohibée dès lors que le législateur ne s'explique pas sur les raisons d'une telle différence de traitement³⁷⁰.

b) Imposition des plus-values sur immeuble non bâti réalisées à bref délai

Lorsque le bénéfice ou profit occasionnel est constitué par une plus-value sur immeuble non bâti réalisée dans les conditions de l'article 90,8° CIR 92, le législateur a prévu là une des trois dérogations au principe de la franchise d'impôt pour les opérations se déroulant dans le cadre de la gestion normale d'un patrimoine privé.

Pour l'imposition de la plus-value visée par l'article 90,8°, il doit être tenu compte tant de la manière dont le bien quitte le patrimoine que de la façon dont il y est entré (1). Il nous faudra ensuite expliciter la notion d'immeuble non bâti dans le cadre de la présente imposition (2) avant d'envisager le délai dans lequel doit intervenir la cession (3). Nous détaillerons enfin le régime d'imposition réservé à ce revenu divers (4).

– Acquisition et aliénation

Le bien doit être entré dans le patrimoine suite à une acquisition à titre onéreux³⁷¹ ou par l'effet d'une donation entre vifs. La plus-value réalisée sur un immeuble non bâti acquis par héritage n'est donc pas imposable³⁷².

La sortie de l'immeuble du patrimoine du contribuable doit se matérialiser par une cession à titre onéreux, à l'exclusion, donc, d'une donation ou d'un héritage³⁷³. Par dérogation, certaines hypothèses de cessions à titre onéreux spécifiques d'immeubles non bâtis sont exclues de l'imposition (article 93 CIR 92)³⁷⁴.

³⁶⁸ M. MARLIERE, Actualités en matière de plus-values privées réalisées par des personnes physiques, *in 'droit fiscal et pratique notariale – évolutions récentes et questions d'actualité'*, Larcier, 2009, p. 195.

³⁶⁹ Partie anormale hypothétique dans le cas d'une vente à prix de marché.

³⁷⁰ M. BENTLEY, Nouveau régime des plus-values internes : comment justifier une différence de traitement de manière objective et raisonnable sur base de travaux préparatoires inexacts ?, *Act.fisc.*, 2009, n°7, p.10 et s.

³⁷¹ Sont donc visés, les actes de vente, d'échange, d'apport en société de même que toute autre convention translatrice à titre onéreux ; voy. L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », *Cahier de fiscalité pratique*, Larcier, 2009, p.398 et s.

³⁷² M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, *C&FP*, p.327.

³⁷³ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, *C&FP*, p.328.

³⁷⁴ Ces dérogations concernent notamment certains échanges d'immeubles ruraux non bâtis ainsi que les cessions à titre onéreux pour le compte de certaines personnes en état d'incapacité juridique (mineurs, administrés provisoires).

– *Bien immeuble visé*

La plus-value visée par l'article 90,8° est celle qui est réalisée sur un immeuble non-bâti situé en Belgique. Par immeuble non-bâti, la doctrine enseigne qu'il faut entendre par là tous les terrains sans construction à savoir les terrains à bâtir, terrains à usage agricole ou horticole, prés, pâtures, pépinières, bois, forêts, etc.³⁷⁵. Toutefois, l'article 91 CIR 92 fait entrer dans le champ de l'article 90,8° CIR 92 les plus-values réalisées sur des terrains sur lesquels sont érigés des bâtiments dont la valeur vénale est inférieure à 30% du prix de réalisation de l'ensemble.

Tombe encore dans le champ d'application de l'article 90,8°, la plus-value réalisée à l'occasion de la cession, voire – selon le ministre des Finances³⁷⁶ – de la constitution d'un droit réel autre qu'un droit d'emphytéose, de superficie ou d'un droit immobilier similaire portant sur un immeuble non bâti.

Les droits réels visés sont la nue-propriété, l'usufruit, le droit d'usage et la servitude³⁷⁷. L'exclusion des plus-values réalisées sur les droits réels d'emphytéose et de superficie ainsi que des droits immobiliers similaires s'explique par le régime spécifique qui leur est consacré par l'article 10 du CIR 92³⁷⁸.

– *Aliénation à bref délai*

En cas d'aliénation à titre onéreux en suite d'une acquisition à titre onéreux dans les huit ans de l'acquisition, la plus-value sera imposée à 16,5% tandis que si elle intervient dans les cinq ans de l'acquisition, elle sera imposable à 33% (article 171, 1°, b et 171, 4°, d CIR 92).

En cas d'aliénation à titre onéreux par le donataire en suite d'une acquisition par donation dans les trois ans suivant la donation d'un immeuble acquis par le donateur depuis moins de huit ans, la plus-value sera imposée à 33% si le donateur avait acquis l'immeuble dans les 5 ans ou à 16,5% si le donateur avait acquis l'immeuble dans les 8 ans (article 171, 1°, b et 171, 4°, d CIR 92).

– *Régime d'imposition*

La plus-value visée à l'article 90,8° CIR 92 est égale à la différence entre deux termes (article 101, § 1 CIR 92)³⁷⁹.

Premier terme : le prix de cession ou, si elle est supérieure, la valeur vénale qui a servi de base à la perception du droit d'enregistrement moins les frais que le contribuable justifie avoir faits ou supportés en raison de l'aliénation du bien³⁸⁰.

³⁷⁵ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.328 ; DEKLERCK, L. et BLOCKERYE, TH., « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.399. ; WILMART, J., La nouvelle taxation des plus-values réalisées sur les immeubles non bâtis situés en Belgique et sur les droits réels portant sur ces immeubles, J.P.D.F., 1966, p.325.

³⁷⁶ Q.P., n°854, M. VISEUR, 21 décembre 2001.

³⁷⁷ M. MARLIERE et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.328

³⁷⁸ L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.401.

³⁷⁹ La présentation de l'équation est empruntée à MARLIERE, M. et SCHOTTE, Ch., Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p.328.

³⁸⁰ Il s'agit notamment des commissions payées à des intermédiaires, les frais de publicité, etc. (Com.I.R., 97/25).

Second terme : le prix d'acquisition dans le chef du contribuable (acquisition à titre onéreux) ou du donateur (acquisition par voie de donation) ou, si elle est supérieure, la valeur vénale qui a servi de base à la perception du droit d'enregistrement plus les frais d'acquisition ou de mutation et les impenses³⁸¹ fixés, à défaut d'éléments probants, à 25% du prix d'acquisition ou de la valeur vénale plus une majoration (sur le prix d'acquisition majoré) de 5% pour chaque année complète écoulée entre la date d'acquisition et la date d'aliénation moins l'indemnité éventuellement perçue en exécution de la législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le législateur a encore prévu un système de récupération des pertes éprouvées mais qui est doublement limité. Le système est d'abord limité dans le temps puisque la récupération ne peut avoir d'effet que pour les cinq périodes imposables suivant la réalisation de la perte dans l'hypothèse où il subsisterait un excédent de perte après déduction de la base imposable. Le système est encore limité quant à la base de déduction puisque la perte réalisée sur une opération relative à un immeuble non bâti ne peut être déduite que des bénéfices réalisés à l'occasion d'opération de même nature (et donc pas sur un bénéfice occasionnel visé à l'article 90,1^o CIR 92)³⁸². A la plus-value ainsi dégagée, on applique les taux rappelés *supra*.

c) Imposition des plus-values sur immeuble bâti réalisées à bref délai

Pour l'imposition de la plus-value visée par l'article 90,10^o, il doit être tenu compte tant de la manière dont le bien quitte le patrimoine que de la façon dont il y est entré. Il nous faudra ensuite expliciter la notion d'immeuble bâti dans le cadre de la présente imposition avant d'envisager le délai dans lequel doit intervenir la cession. Nous détaillerons enfin le régime d'imposition réservé à ce revenu divers.

– Acquisition et aliénation

L'immeuble bâti doit être entré dans le patrimoine à la suite d'une acquisition à titre onéreux ou par l'effet d'une donation entre vifs. L'article 90,10^o vise également le cas de l'immeuble qui ayant été acquis non bâti à titre onéreux ou par voie de donation est cédé³⁸³, par suite de constructions postérieures à l'acquisition³⁸⁴ en tant qu'immeuble bâti.

La sortie de l'immeuble du patrimoine du contribuable doit se matérialiser par une cession à titre onéreux (vente, échange, apport en société, etc.). Comme pour les immeubles non-bâti, le législateur a prévu des exonérations de la plus-value dont la plus significative d'entre elles concerne celle réalisée sur l'habitation visée à l'article 12, § 3 CIR 92 dès lors qu'elle a été l'habitation propre et unique du contribuable pendant une période ininterrompue de 12 mois précédant le mois au cours duquel l'aliénation a eu lieu (article 93bis CIR 92).

³⁸¹ Il s'agit d'après le commentaire administratif des frais inhérents à l'acquisition du bien aliéné et qui concourent normalement à la détermination de sa valeur d'investissement, ainsi que les dépenses faites pour ce bien entre l'acquisition et l'aliénation, dans la mesure où ces frais et dépenses n'étaient pas susceptibles d'être déduits à un titre quelconque, pour la détermination du revenu global imposable du cédant (et de son auteur, en cas de donation avec taxation dans le chef du donataire) (Com.IR. 97/27). Sont donc notamment déductibles : les droits d'enregistrement, les frais de notaire, les frais exposés pour rendre le terrain bâtissable, etc.

³⁸² L. DEKLERCK et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.406.

³⁸³ Dans les cinq ans de la date de la première occupation ou de la location de l'immeuble.

³⁸⁴ La construction doit avoir débuté dans les cinq ans de l'acquisition à titre onéreux du terrain non bâti.

– *Notion d'immeuble bâti*

La plus-value visée à l'article 90,10° n'est imposable que si elle porte sur un immeuble bâti situé en Belgique ou sur la cession – voir la constitution selon le ministre des Finances³⁸⁵ – d'un droit réel autre qu'un droit d'emphytéose, de superficie ou un droit immobilier similaire.

– *Aliénation à bref délai*

En cas d'aliénation à titre onéreux ensuite d'une acquisition à titre onéreux dans les cinq ans de l'acquisition, la plus-value réalisée est imposable.

Lorsque l'immeuble a été acquis par donation, la plus-value n'est imposée que pour autant que la cession à titre onéreux intervienne dans les trois ans de l'acte de donation et dans les cinq ans de la date de l'acquisition à titre onéreux par le donateur.

Lorsqu'enfin il s'agit de l'aliénation d'un immeuble non bâti³⁸⁶ (acquis à titre onéreux ou par voie de donation) sur lequel un bâtiment a été érigé par le contribuable, la plus-value réalisée sur l'ensemble immobilier est imposable, pour autant que :

- ⇒ le terrain ait été acquis à titre onéreux par le contribuable ou par le donateur ;
- ⇒ la construction sur ce terrain ait débuté dans les cinq ans de son acquisition à titre onéreux par le contribuable ou le donateur ;
- ⇒ l'aliénation de l'ensemble (le terrain et la construction) intervienne dans les cinq ans de la date de la première occupation ou de la location de l'immeuble.

– *Régime d'imposition*

La plus-value visée à l'article 90,10° est égale à la différence entre deux termes (article 101, § 2 CIR 92)³⁸⁷.

Premier terme : le prix de cession ou, si elle est supérieure, la valeur qui a servi de base à la perception du droit d'enregistrement ou de la TVA moins les frais que le contribuable justifie avoir faits ou supportés en raison de l'aliénation du bien.

Second terme : le prix d'acquisition du bien majoré soit de 25 %, soit des frais d'acquisition ou de mutation réellement exposés lorsque ceux-ci sont supérieurs à 25 % plus sur le prix ainsi majoré, une majoration de 5% pour chaque année écoulée entre la date d'acquisition et la date de constatation de l'aliénation plus les frais de travaux supportés par le propriétaire et qui sont fournis et facturés à celui-ci entre la date d'acquisition, de première occupation ou location et la date d'aliénation moins les indemnités perçues du chef de sinistre ayant frappé l'ensemble aliéné.

Un système de récupération des pertes identique à celui prévu dans le cadre de l'article 90, 8° est prévu pour l'application de l'article 90,10° (article 103, § 3 CIR 92).

Les plus-values ainsi calculées seront soumises à une imposition au taux de 16,5% (article 171, 4°, e CIR 92).

³⁸⁵ Cf. *supra*.

³⁸⁶ L. DEKLERCK, et Th. BLOCKERYE, « Plus-values et moins-values », Cahier de fiscalité pratique, Larcier, 2009, p.411.

³⁸⁷ La présentation de l'équation est empruntée à M. MARLIERE, et Ch. SCHOTTE, Le régime fiscal des plus-values immobilières réalisées par une personne physique en cas de cession, C&FP, p. 330 et s.

4.2.3.5 Taxes locales directes

Les taxes locales directes répondent à la définition de l'impôt direct. De plus, comme impôts locaux, ils sont établis en toute autonomie par les communes en vertu des principes reconnus par la Constitution.

L'autonomie communale a pour effet qu'une taxe n'est pas identique à une autre, même si les intitulés sont identiques. Le contribuable peut donc être taxé différemment en fonction de sa localisation géographique.

Il importe que la commune qui souhaite taxer définisse correctement l'objet qu'elle souhaite taxer.

a) La taxe d'urbanisation

Le but de cette taxe est de « procurer une rentrée financière pour une commune qui a équipé une rue sans réclamer de taxe de remboursement au moment de la construction. La taxe d'urbanisation ne peut donc viser des propriétés riveraines de rues non équipées ni des propriétés riveraines qui, au moment de l'équipement de la rue, ont été soumises à une taxe de remboursement »³⁸⁸.

b) La taxe sur les parcelles non-bâties comprises dans un lotissement non-périmé

Cette taxe renvoie à la législation sur l'aménagement du territoire. L'idée est que lorsqu'il est délivré un permis d'urbanisation, le titulaire doit mettre en œuvre des travaux de construction. Si ce n'est pas le cas, des sanctions peuvent être prises dans la matière du droit de l'urbanisme, comme la péremption du permis, mais la commune peut également arrêter une taxe ayant pour objectif de dissuader ce comportement.

c) La taxe sur les terrains non bâtis situés en zone d'habitat

Cette taxe est très proche de la précédente mais il est conseillé par le ministre de l'inscrire dans un règlement-taxe spécifique³⁸⁹.

Elle vise à contraindre par une charge financière le propriétaire disposant d'une parcelle bâtissable alors qu'elle pourrait être bâtie en vertu de la législation urbanistique.

d) La taxe sur les immeubles inoccupés

« Depuis la circulaire relative à l'élaboration des budgets pour l'exercice 2005, cette taxe a été réintroduite dans la nomenclature des taxes communales. On se souviendra qu'entre 1998 et 2005 cette matière avait été reprise par la Région wallonne, laquelle avait demandé aux communes de ne plus l'instaurer. La Région wallonne, via le décret du 19 novembre 1998, avait, en effet, décidé de prélever pour son propre compte une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne. »

³⁸⁸ Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2014.

³⁸⁹ *Ibid.*

« Le décret susvisé du 19 novembre 1998 ayant été abrogé, cette matière a été rendue aux communes. Il y avait toutefois lieu de rappeler que le décret du 27 mai 2004 instituant une taxe régionale sur les sites d'activité économique désaffectés de plus de 5 000 m² avait un impact sur le champ d'application de la taxe communale. C'est ainsi que les règlements-taxes communaux se limitaient à taxer ce qui n'étaient pas visés par ce décret (c.-à-d. les sites de moins de 5 000 m²). Aujourd'hui ce décret a été modifié et ce, notamment par un élargissement de l'assiette de l'impôt. Désormais, sont visés les sites de plus de 1 000 m². Partant, il appartient aux conseils communaux de veiller à ce que leurs règlements-taxes sur les immeubles inoccupés soient adaptés en conséquence et ce, d'autant plus que la modification du décret prévoit la possibilité pour les communes qui participent annuellement au recensement et à la mise à jour de la liste susceptible d'être concernés par la présente taxe, de lever des centimes additionnels à la taxe régionale. Le taux maximum est de 150 centimes additionnels. »

L' « objectif de cette taxe est aussi la réhabilitation et la réintroduction sur le marché locatif des étages se situant au-dessus des immeubles commerciaux. Lors de l'évaluation de cette taxe, il est apparu opportun de donner la possibilité aux communes d'insérer dans le règlement-taxe un aspect lié au caractère délabré des étages concernés. Afin de faciliter le travail de rédaction d'un tel règlement-taxe, un second modèle de règlement-taxe se trouve sur le site des pouvoirs locaux. »³⁹⁰

³⁹⁰ *Ibid.*

4.3 ENJEUX ECONOMIQUES ET TERRITORIAUX DE LA FISCALITE DU LOGEMENT : CADRE GENERAL

Dans cette partie, nous abordons différents enjeux économiques et territoriaux de la fiscalité du logement, sur la base des développements des parties précédentes. Nous accordons une attention particulière aux leviers à disposition des Régions.

4.3.1 Impôts et dépenses fiscales régionalisées relatives au logement

Comme nous l'avons évoqué ci-avant, les Régions sont maintenant exclusivement compétentes quant à un certain nombre d'impôts relatifs à l'immobilier en général et au logement en particulier, ainsi que relativement à certaines déductions ou réductions d'impôt liées à des objectifs en matière de logement. Dans le tableau 12, nous mentionnons les montants perçus au titre de ces impôts en 2013. Au tableau 13, nous fournissons un aperçu du montant des dépenses fiscales relatives au logement, en 2012.

Tableau 13. Impôts régionaux relatifs au logement, 2013 (en millions d'euros)

	Wallonie	Flandre	Bruxelles-Capitale	Total
Précompte immobilier ^{391,392}	32,68	<i>n.d.</i>	20,91	<i>n.d.</i>
Droits d'enregistrement (total)	1.003,90	2.305,22	591,85	3.900,97
<i>Dont D.E. sur les ventes</i>	<i>801,96</i>	<i>1.805,46</i>	<i>492,25</i>	<i>3.099,67</i>
<i>Dont D.E. sur la constitution d'hypothèque</i>	<i>73,03</i>	<i>143,95</i>	<i>26,74</i>	<i>243,72</i>
<i>Dont D.E. sur les partages</i>	<i>17,80</i>	<i>71,86</i>	<i>5,33</i>	<i>94,99</i>
<i>Dont D.E. sur les donations</i>	<i>111,11</i>	<i>283,96</i>	<i>67,53</i>	<i>462,6</i>
Droit de succession ³⁹³	709,81	1.456,35	486,44	2.652,6
<i>Total</i>	<i>1.746,39</i>	<i>n.d.</i>	<i>1.099,20</i>	<i>n.d.</i>

Source (données) : SPF Finances

Tableau 14. Dépenses fiscales relatives au logement, exercice 2012 (en millions d'euros)

	Wallonie	Flandre	Bruxelles-Capitale	Total
Acquisition ou conservation de l'habitation propre	542,47	1.295,05	104,30	1.941,83
Rénovations dans les zones d'action positive des grandes villes	0,06	0,10	0,06	0,22

³⁹¹ Nous ne faisons mention dans le tableau 1 que de la part régionale des recettes au Précompte immobilier. Les recettes des additionnels communaux et provinciaux sont toutefois bien supérieures, ce qui conduit beaucoup d'auteurs à considérer le Précompte immobilier comme un impôt principalement local. En 2011, celles-ci s'élevaient respectivement à 2.901 et 984 millions d'euros pour la Belgique.

³⁹² Il ne nous est pas possible de distinguer les recettes provenant de biens immobiliers affectés au logement de celles provenant de biens immobiliers affectés à d'autres usages.

³⁹³ Dans le cas des droits de succession, il nous est impossible de distinguer la part relative à l'immobilier de celle relative aux actifs mobiliers.

Rénovations des habitations louées à loyer modéré	0,03	0,12	0,06	0,21
Sécurisation	14,41	25,88	2,50	42,79
Dépenses en investissements économiseurs d'énergie ³⁹⁴	317,88	795,68	36,62	1.150,18
<i>Total</i>	<i>874,85</i>	<i>2.116,83</i>	<i>143,54</i>	<i>3.135,23</i>

Source (données) : SPF Finances

Au vu de ces éléments, on peut penser que la Région wallonne est en mesure de mettre en place une politique fiscale en cohérence avec ses politiques territoriale et du logement. Néanmoins, nous signalons à nouveaux deux obstacles, déjà mentionnés dans la partie 3 "Approche comparée" :

- Le pouvoir fédéral conserve la compétence exclusive en ce qui concerne la taxation sur le revenu de l'immobilier à l'impôt des personnes physiques, ainsi qu'en matière de TVA.
- Les pouvoirs locaux disposent d'une grande autonomie quant à la mise en place de taxes qui touchent le logement.

4.3.2 Répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir et utilisation des rôles économiques de l'impôt

Le premier enjeu que nous identifions est dès lors relatif à la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoirs, et l'utilisation des différents rôles économiques de l'impôt par les différents niveaux de pouvoir.

A ce sujet, nous évoquons d'abord l'avis de Valenduc (2004), qui considère que les aspects redistributifs de l'impôt devraient être dans les mains du pouvoir fédéral, alors que les aspects relatifs à l'incitation ou à la dissuasion de certains comportements des ménages devraient être exclusivement du ressort des entités fédérées et des pouvoirs locaux. Si nous reconnaissons la cohérence du propos, nous nous joignons néanmoins à Bourgeois & Traversa (2013) qui jugent que *"ces propositions ne sont plus en phase avec les nouvelles compétences fiscales découlant de la sixième réforme de l'Etat. Les Régions doivent réformer les instruments de fiscalisation de l'immobilier, non seulement dans le souci de soutenir leurs politiques matérielles, mais aussi dans une perspective de financement et de redistribution"*. Il semble bien, en effet, que l'intégration des trois rôles au sein d'un seul pouvoir constitue la condition nécessaire pour éviter une taxation multiple de la même base.

Par ailleurs, nous faisons remarquer que la combinaison des trois rôles dans un seul secteur de la fiscalité (dans le cas présent, la fiscalité du logement), telle que le proposent Bourgeois & Traversa (2013), est *a priori* difficile et doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Par exemple, comment faire pour dissuader efficacement certains comportements à l'aide d'un impôt, tout en évitant que les recettes fiscales ne diminuent trop drastiquement avec la disparition de ces comportements ? Comment assurer la redistributivité de l'impôt si on choisit de taxer davantage les habitations peu efficaces du point de vue énergétique, alors que ces habitations sont souvent la propriété de ménages socio-économiquement peu favorisés ?

³⁹⁴ Supprimés depuis l'exercice d'imposition 2013, à l'exception de l'avantage fiscal pour travaux d'isolation du toit.

4.3.3 Utilisation des outils fiscaux face aux enjeux territoriaux spécifiques

4.3.3.1 Accessibilité du logement et incitants fiscaux à l'acquisition

Les incitants fiscaux à l'acquisition de son logement sont régulièrement critiqués, tant à l'échelon international qu'au niveau national. A ce dernier niveau, nous mentionnerons tout d'abord que le dispositif principal actuel, *i.e.* la *déduction pour habitation propre et unique*, est considéré par certains experts comme anti-redistributif (Valenduc, 2008). Il est en effet aisé de montrer qu'une déduction, par définition calculée au taux marginal d'imposition, est davantage profitable au contribuable - dans notre système d'impôt progressif - au fur et à mesure que ses revenus s'accroissent. Néanmoins, comme l'explique Bourgeois (2014), les avantages fiscaux qui seront du ressort des Régions après la sixième réforme de l'Etat ne pourront plus prendre la forme que de réductions ou de crédits d'impôt, aucune Région ne pouvant modifier la base imposable de l'IPP. Cette transformation résout en partie ce problème en corrigeant l'aspect "régressif" du mécanisme initial. Néanmoins, nous notons déjà que le législateur spécial a permis le maintien d'une réduction "au taux marginal" pour les contrats conclus avant le 31 décembre 2014. De plus, le caractère non-sélectif d'une telle aide subsiste.

Nous notons ensuite que le mécanisme, tel qu'il est conçu aujourd'hui, est lié à la souscription d'un crédit hypothécaire pour l'acquisition de l'habitation concernée. Cette situation contribue à exclure de l'aide les ménages aux profils socio-économiques défavorables - ils n'ont pas accès au crédit - et à concentrer ceux-ci sur le marché locatif, dont l'offre souffre également du soutien accordé au marché acquisitif.

Face aux enjeux évoqués ci-avant en matière de logement, plusieurs pistes de réflexion peuvent être exploitées afin de tendre vers une meilleure efficacité.

Tout d'abord, il semble pertinent de procéder à un ciblage plus précis des individus bénéficiaires des aides. Ce ciblage peut s'opérer sur la base des caractéristiques socio-économiques du ménage, afin d'éviter au maximum les effets d'aubaine. Il pourrait également être établi sur la base de zones territoriales, par exemple dans un objectif de densification et de rénovation des centres urbains. Enfin, les aides pourraient cibler la construction neuve, dans un but d'augmentation de l'offre (y compris de l'offre future sur le marché locatif) ou, l'acquisition-rénovation, afin d'améliorer le parc existant. Il s'agit là d'arbitrages politiques à effectuer en fonction des objectifs poursuivis.

Par ailleurs, dans une optique de poursuite de l'objectif social du droit au logement, certains experts jugent qu'il serait peut-être plus efficace de soutenir davantage le marché locatif privé. Compte tenu des prévisions en termes d'évolutions socio-démographiques, il est certain que le rôle de ce segment de marché est amené à devenir de plus en plus important dans les années à venir. Le Vlaamse Woonrad (2013) propose, à cet effet, diverses aides qui pourraient être mises en place. Nous citerons notamment les subventions locatives pour les locataires à revenus modestes (sous contrôle rapproché pour éviter que celles-ci ne soient capitalisées dans les loyers), les subventions pour bailleurs privés, lorsque le logement et le loyer répondent à certains critères (notamment en matière de salubrité, d'efficacité énergétique, de loyer modéré ou de situation géographique), une réduction des droits de succession lorsque les héritiers destinent l'immeuble au marché locatif (éventuellement social) ou encore des primes à la rénovation énergétique, qui permettent de compenser dans le chef du propriétaire l'avantage (en matière de dépenses liées à l'énergie) dont bénéficie le locataire du fait de l'investissement du propriétaire.

4.3.3.2 Spéculation immobilière, taxation des plus-values et des revenus locatifs

La spéculation se manifeste sous deux formes différentes, principalement dans les centres urbains.

D'une part, il peut s'agir de spéculation sur l'augmentation des valeurs immobilières qui se traduit par l'inoccupation volontaire de certains immeubles par leurs propriétaires, ces derniers espérant en tirer une plus-value par la simple action du marché, sans mise en oeuvre et sans entretien. Pourtant, ces immeubles pourraient tout à fait constituer une offre supplémentaire sur le marché locatif ou acquisitif, contribuant à rendre ceux-ci plus efficaces et, peut-être, plus accessibles à certaines classes de population. Afin de lutter contre ce type de spéculation, il nous paraît sensé d'envisager une taxation des plus-values plus "exhaustive" que celle en vigueur actuellement. En toute cohérence, il faudra également envisager le sort à réserver aux moins-values.

Nous pouvons aisément étendre cette réflexion aux terrains urbanisables non mis en oeuvre. Si l'objectif des pouvoirs publics est bien de permettre à l'ensemble de la population d'accéder à un logement décent, il est nécessaire de prévenir dès aujourd'hui la rétention de terrains constructibles par des propriétaires spéculant sur une augmentation prévisible de la demande à moyen et à long terme (au vu des évolutions démographiques) et, par conséquent, des prix. La fiscalité pourrait, ici également, constituer un moyen de lutte pour les pouvoirs publics. Néanmoins, les effets d'une telle politique fiscale devront être étudiés avec précision. Il faut en effet éviter une mise en oeuvre massive de ces terrains, avec des conséquences négatives sur le processus d'urbanisation (notamment la production d'une urbanisation non contrôlée et contraire à la politique d'aménagement du territoire de la Région) ainsi que sur le marché.

D'autre part, certains propriétaires, que nous pouvons qualifier de "marchands de sommeil", pratique la division intensive à moindre frais des immeubles (souvent des habitations initialement unifamiliales) pour maximiser le rendement locatif à court terme. Ce comportement purement spéculatif nuit à la qualité des logements et contribue à la détérioration du parc existant. Certains quartiers urbains se voient ainsi peu à peu colonisés par ces immeubles de rapport "de la misère", tant les populations qui les occupent sont souvent précarisées, excluant de surcroît les ménages plus aisés qui souhaiteraient s'y installer. Du point de vue fiscal, ces propriétaires ne sont taxés que sur la base du revenu cadastral indexé de l'immeuble divisé, alors que la somme des loyers qu'ils perçoivent sur ce seul immeuble est bien supérieure à ce revenu et, par ailleurs, bien supérieure au loyer qu'ils pourraient espérer percevoir en cas de location de la totalité de l'habitation à un ménage unique. L'instauration d'une taxation spéciale des revenus locatifs excédants une proportion à déterminer de la valeur de l'immeuble - ou de la valeur d'investissement - permettrait d'enrayer ce phénomène indésirable. Une telle mesure lutterait également indirectement contre la sous-évaluation des valeurs déclarées en cas de succession ou d'achat d'immeuble.

4.3.3.3 Financement des politiques d'aménagement et taxation des plus-values urbanistiques ou découlant de l'action des pouvoirs publics

Deux situations sont principalement concernées. Il s'agit premièrement des plus-values sur terrains privés intervenant suite à une modification de l'affectation au plan de secteur de ceux-ci, lorsque cette modification se fait dans le sens "non-urbanisable vers urbanisable". On observe alors systématiquement une soudaine et forte hausse de la valeur des terrains. Il est indéniable que la plus-value ainsi générée est uniquement attribuable à la décision de la collectivité, et qu'elle devrait en toute logique lui revenir.

Deuxièmement, il peut également s'agir d'une appréciation importante - mais parfois moins soudaine - de la valeur de biens immobiliers bâtis ou non-bâtis situés dans une zone où des investissements publics importants ont eu lieu récemment, ont lieu ou auront lieu prochainement. On pense notamment à des investissements visant à rénover - au sens général du terme - certains quartiers urbains. A nouveau, la plus-value est apportée aux biens immobiliers par l'action des pouvoirs publics, et il serait également légitime de récupérer celle-ci.

4.3.3.4 Mobilité résidentielle, déplacements domicile-travail, exode urbain

Le système fiscal actuel privilégie la mobilité en termes de déplacement domicile-travail par rapport à la mobilité résidentielle. En effet, il est aujourd'hui permis de déduire des frais de trajet entre le domicile et le travail, tandis qu'on taxe fortement - par rapport aux régions et pays voisins - le transfert de propriété (Commission européenne, 2012), c'est-à-dire la mobilité résidentielle. Cette situation pose question. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, une forte taxation des transactions immobilières pourrait contribuer au chômage frictionnel (en particulier dans les classes de revenus faibles). De plus, la déductibilité des frais de trajet contribue au phénomène d'exode urbain caractéristique des villes wallonnes. Ce phénomène conduit de manière certaine à un appauvrissement des centres, qui voient une population précaire s'y installer en lieu et place des personnes aux revenus plus élevés. Ces derniers préfèrent en effet, pour des questions de cadre de vie mais aussi de fiscalité moins élevée (notamment en termes d'additionnels), s'installer dans les communes périphériques. Ainsi, on assiste à une dégradation de certains quartiers urbains ainsi qu'à une mauvaise répartition spatiale de la population au sein de ceux-ci. Le financement des centres urbains est également mis à mal face au comportement de passager clandestin adopté par la population "périphérique", qui travaille en ville mais paye l'impôt dans sa commune de résidence, et ne participe donc pas directement au financement des biens et services collectifs qu'elle utilise (Jurion, 2005).

4.4 IMPORTANCE ET DISPARITÉS DU REVENU CADASTRAL

Le revenu cadastral est défini au point 4.2.3.1.

4.4.1 Examen du revenu cadastral à l'échelle communale au départ des données de la DGSIE

Toutes les données utilisées ici proviennent de la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie.

4.4.1.1 Importance et évolution de la valeur totale du revenu cadastral résidentiel

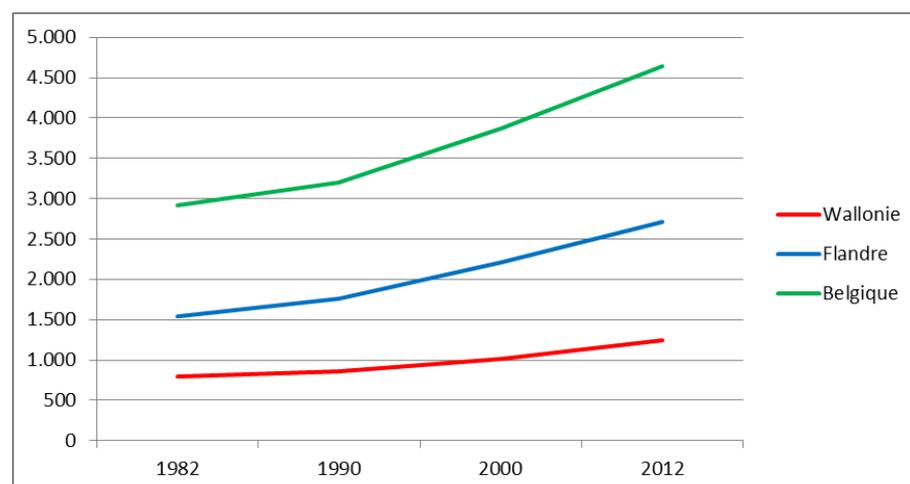
Tableau 15. Importance et évolution de la valeur totale du revenu cadastral résidentiel

	Valeur (en millions d'€) 2012	En %	% résidentiel dans RC total	Evo 2000 - 2012 en%	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Wallonie	1.243	27	56	23	44	55
Flandre	2.714	58	55	23	54	77
Bruxelles-Capitale	718	15	58	12	25	25
Belgique	4.646	100	56	20	45	60

Source : SPF Economie 2012

La valeur cumulée du revenu cadastral résidentiel wallon atteint 1,24 millions d'euros, soit 27 % du total national (pour 32 % de la population, rappelons-le, et du nombre de biens considérés). Si, sur les trente dernières années, celle-ci a connu une croissance inférieure à la tendance nationale, par contre, durant la dernière décennie, la hausse fut supérieure à celle observée à l'échelle du pays et comparable au trend flamand. Or, sachant que, pour rappel, l'estimation est toujours basée sur les critères et valeurs de référence de 1975, l'augmentation ne peut que résulter, d'une part, de l'amélioration qualitative des biens en regard des paramètres retenus et, d'autre part, du nombre de biens.

Graphique 8. Importance et évolution de la valeur totale du revenu cadastral résidentiel (en millions d'€)



Source : SPF Economie 2012

Or, durant la période 2000 – 2012, le nombre de biens considérés (1.699.376 en 2012) a augmenté de 17 % en Wallonie pour 23 % en Belgique et 25 % en Flandre. Si c'est, à priori, la seconde hypothèse qui paraît davantage expliquer l'évolution générale, la Wallonie a, manifestement, connu un rattrapage qualitatif qui explique le différentiel de la croissance.

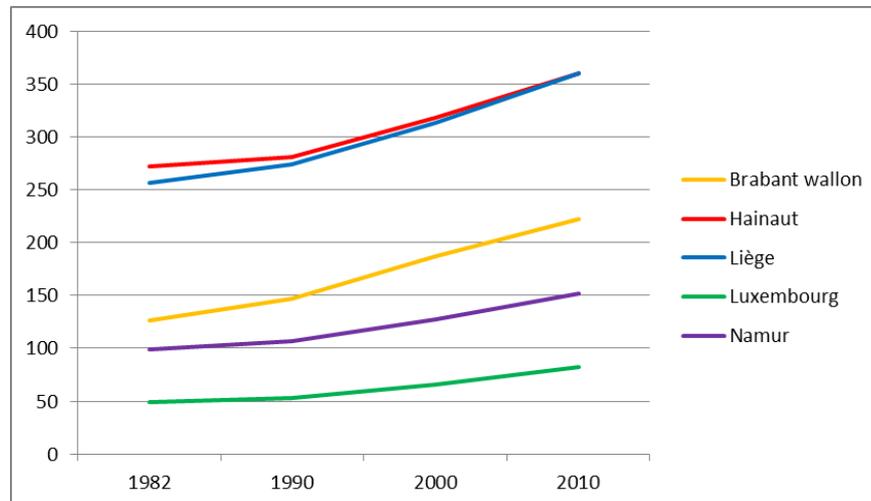
Tableau 16. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel des provinces wallonnes

	Valeur (en millions d'€) 2012	En %	% résidentiel dans RC total	Evo 2000 - 2012 en%	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Brabant wallon	231	19	71	23	57	82
Hainaut	370	31	52	16	32	36
Liège	369	30	55	18	35	44
Luxembourg	85	7	49	30	61	76
Namur	158	13	58	24	47	59

Source : SPF Economie 2012

A l'échelle provinciale, le Hainaut et Liège représentent 61 % du total wallon avec des valeurs très proches de 370 et 369 millions d'euros (pour, respectivement, 37 % et 31 % de la population wallonne). Quant à l'évolution, on constate la hausse nettement plus marquée affichée par les provinces du Brabant wallon et du Luxembourg.

Graphique 9. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel des provinces wallonnes (en millions d'€)



Source : SPF Economie 2012

4.4.1.2 Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par bien

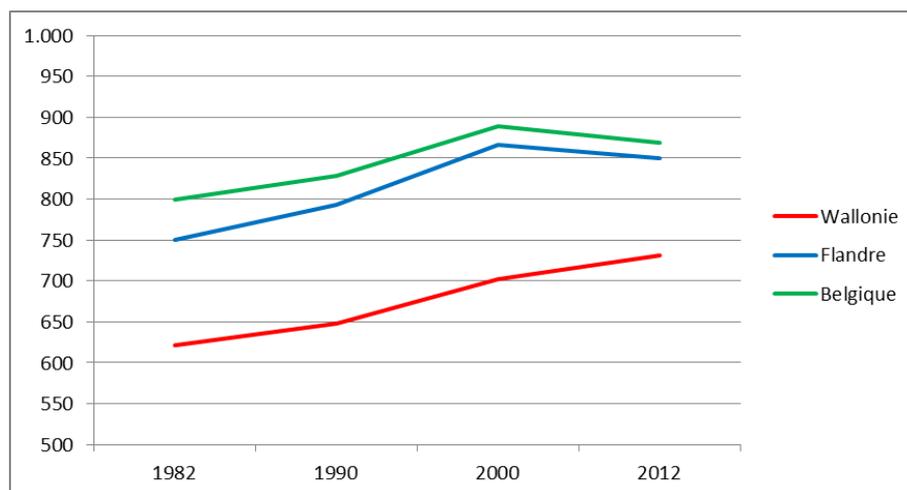
Tableau 17. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel moyen par bien

	Valeur 2012	Evo 2000 - 2012 en%	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Wallonie	732	4	13	18
Flandre	850	-2	7	13
Bruxelles-Capitale	1.486	-18	-19	-21
Belgique	869	-2	5	9

Source : SPF Economie 2012

Si effectivement, avec 732 €, le revenu cadastral moyen wallon est en-dessous des références nationale et flamande, on note un accroissement de celui-ci nettement supérieur durant les trente dernières années. Lors de la dernière décennie, il a encore crû de 4 % tandis que les autres références enregistraient une baisse, extrêmement significative dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela confirme l'hypothèse d'une amélioration qualitative des biens wallons, avec un effet de rattrapage en regard des autres régions.

Graphique 10. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel moyen par bien



Source : SPF Economie 2012

L'évolution du revenu cadastral est cependant sans commune mesure avec celle du prix des logements, comme le rappelle les valeurs du tableau 18. Toutefois, le prix des biens immobiliers est évidemment soumis à l'inflation, ce qui n'est pas le cas du revenu cadastral vu la méthode de calcul. Dès lors, la comparaison avec des prix exprimés en euros constants paraît davantage pertinente. Néanmoins, le taux d'accroissement en valeur nominale est, pour la Wallonie, depuis 1990, dix fois supérieur à celle du revenu cadastral. Rappelons cependant que le revenu cadastral est indexé sur base de l'indice des prix à la consommation lors de la perception de l'impôt.

Tableau 18. Prix moyen des maisons ordinaires et évolution

	Valeur 2012	Evo 2010 – 2012 en %	Evo 2000 – 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %
Wallonie	146.519	5	114	288
Flandre	207.840	8	145	335
Bruxelles-Capitale	353.959	5	212	369
Belgique	193.555	7	143	326

Source : SPF Economie 2012

Tableau 19. Evolution du prix moyen des maisons ordinaires à euros constants

	Evo 2010 – 2012 en %	Evo 2000 – 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %
Wallonie	0	66	145
Flandre	3	90	175
Bruxelles-Capitale	0	142	197
Belgique	2	89	170

Source : SPF Economie 2012

Tableau 20. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par bien des provinces wallonnes

	Valeur 2012	Evo 2000 - 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Brabant wallon	1.274	-4	5	14
Hainaut	578	5	12	14
Liège	762	3	9	13
Luxembourg	619	7	19	23
Namur	713	5	15	19

Source : SPF Economie 2012

Au niveau des provinces wallonnes, on constate une nette différence entre les valeurs maximales : 1.274 € en Brabant wallon et minimales : 578 € en Hainaut. A nouveau, on note, au niveau de l'évolution, un effet de rattrapage, le Brabant wallon ayant, comme la Flandre, connu une légère diminution cette dernière décennie.

4.4.1.3 Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par ha

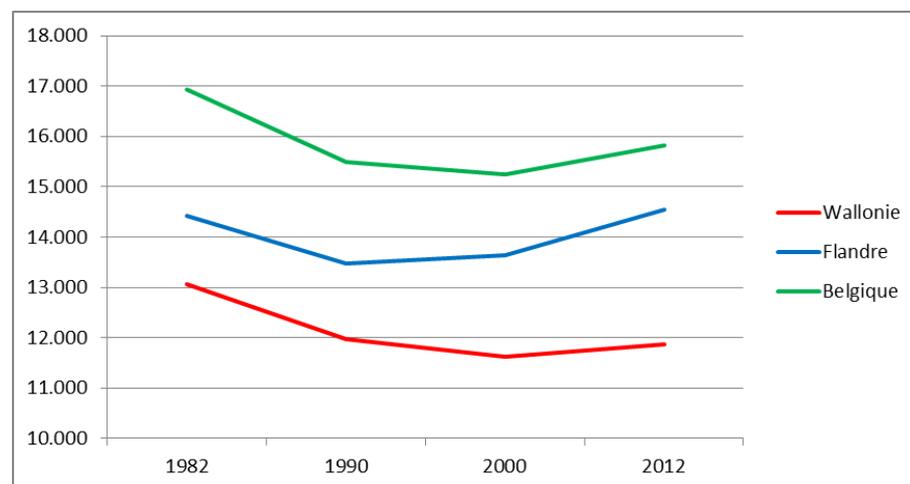
Tableau 21. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par ha

	Valeur 2012	Evo 2000 - 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Wallonie	11.870	2	-1	-9
Flandre	14.538	7	8	1
Bruxelles-Capitale	152.618	3	6	6
Belgique	15.823	4	2	-7

Source : SPF Economie 2012

En Wallonie, le revenu cadastral résidentiel moyen par hectare consacré à la résidence est de 11.870 €. On observe que, sur les trente dernières années, cette valeur a diminué, la Flandre ayant connu elle une stagnation. Cela s'explique évidemment par une dédensification de l'habitat vu sa dilution. En effet, durant cette période, la superficie cadastrée comme résidentielle a augmenté de 71 % en Wallonie et de 75 % en Flandre, où cette tendance s'est cependant atténuée ces dernières années.

Graphique 11. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par ha



Source : SPF Economie 2012

Tableau 22. Importance de la superficie résidentielle en ha

	Valeur 2012	Sup résidentielle en %	Evo 2000 - 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Wallonie	104.730	6	20	46	71
Flandre	186.698	15	15	43	75
Bruxelles-Capitale	4.703	37	9	17	19
Belgique	293.609	10	16	42	71

Source : SPF Economie 2012

Tableau 23. Importance et évolution du revenu cadastral résidentiel par ha des provinces wallonnes

	Valeur 2012	Evo 2010 - 2012 en %	Evo 2000 - 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Brabant wallon	17.447	1	6	7	0
Hainaut	11.191	1	3	1	-5
Liège	13.775	0	-1	-9	-18
Luxembourg	7.565	1	2	-3	-16
Namur	8.875	2	5	4	-7

Source : SPF Economie 2012

Le revenu cadastral par hectare consacré à la résidence témoigne de grandes disparités entre les provinces wallonnes. C'est la province de Liège qui affiche la plus forte diminution sur ces trente dernières années, même si c'est la province du Luxembourg qui présente la plus forte croissance relative de la superficie résidentielle.

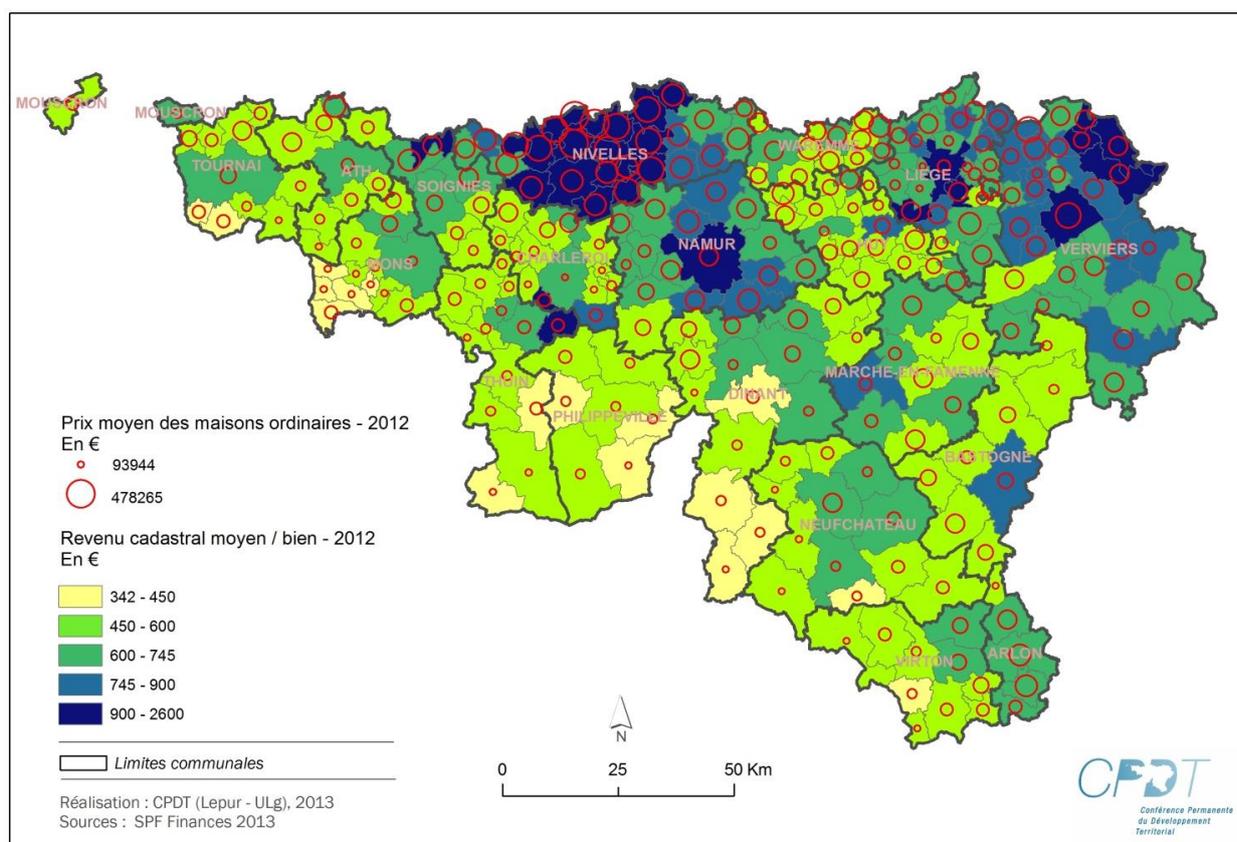
Tableau 24. Importance et évolution de la superficie résidentielle des provinces wallonnes (en ha)

	Valeur 2012	Sup résid. en %	Evo 2000 - 2012 en %	Evo 1990 - 2012 en %	Evo 1982 - 2012 en %
Brabant wallon	13.230	13	16	47	82
Hainaut	33.091	9	13	30	43
Liège	26.809	7	19	49	76
Luxembourg	11.301	3	27	66	109
Namur	17.777	5	17	41	71

Source : SPF Economie 2012

4.4.1.4 Disparités du revenu cadastral à l'échelle communale

Carte 1. Revenu cadastral moyen par bien résidentiel et prix moyen des maisons ordinaires



A l'échelle communale, le revenu cadastral présente de fortes disparités territoriales. Un premier examen de la carte 1 semble suggérer un double lien avec, d'une part, le degré d'urbanisation et, d'autre part, le niveau de richesse des lieux. Si ces hypothèses seront précisées ultérieurement, on note, d'ores et déjà, que les plus fortes valeurs s'observent dans les territoires les plus socio-économiquement aisés, à commencer par le Brabant wallon, Lasne et Waterloo affichant un revenu cadastral moyen supérieur à 2.000 € (respectivement 2.596 € et 2.224 €). Toutefois, Namur et Liège présentent également des valeurs élevées avec 1.080 € et 902 €.

Les revenus les plus faibles s'observent au sud du pays, essentiellement au niveau des arrondissements de Dinant et Philippeville mais également dans le Borinage.

La comparaison avec la valeur moyenne des maisons ordinaires met en évidence la relation entre le niveau des prix, les plus élevés se situant bien dans le Brabant wallon, et les revenus cadastraux. Nonobstant, de nombreuses communes connaissent de fortes valeurs immobilières associées à un revenu cadastral inférieur à la moyenne (Ittre, Silly, Geer,...).

Suite aux constats précédents, à titre exploratoire, nous avons mené un examen des disparités de revenu cadastral à l'aide d'une analyse factorielle suivie d'une régression multiple. A ce stade de la recherche, notre objectif est simplement de confirmer les hypothèses émises lors de l'examen de la carte 1 et non pas de construire un modèle, exercice pour lequel nous considérons, dès à présent, que l'échelle communale est peu pertinente. C'est pourquoi nous nous sommes limités à quelques variables, triviales, disponibles à l'échelle communale, susceptibles de mesurer soit l'intensité urbaine, soit le niveau socio-économique des communes wallonnes. Celles-ci sont reprises au tableau 18 qui précise les corrélations entre chacune. Notons que, bien que la corrélation entre la densité de population et la part de la superficie résidentielle soit élevée (légèrement supérieure à 0,8, valeur généralement considérée comme seuil critique), nous avons conservé les deux variables.

Tableau 25. Corrélations entre variables

	Densité population en hab / km ²	Emploi / 100 habitants	Part Logements isolés	Revenu moyen par déclaration fiscale	Prix moyen des maisons ordinaires	Prix moyen des terrains à bâtir	Surface moyenne biens résidentiels	Part superficie résidentielle
Densité population en hab / km ² (DGSIE 2012)	1,00	0,14	-0,65	-0,25	-0,08	0,32	-0,38	0,81
Emploi / 100 habitants (ONSS & INASTI 2010)	0,14	1,00	-0,17	0,01	0,23	0,23	-0,06	0,16
Part Logements isolés (DGSIE 2001)	-0,65	-0,17	1,00	0,53	0,40	-0,11	0,54	-0,50
Revenu moyen par déclaration fiscale (DGSIE 2010)	-0,25	0,01	0,53	1,00	0,74	0,53	0,15	0,00
Prix moyen des maisons ordinaires (DGSIE 2012)	-0,08	0,23	0,40	0,74	1,00	0,62	0,16	0,16
Prix moyen des terrains à bâtir (DGSIE 2012)	0,32	0,23	-0,11	0,53	0,62	1,00	-0,20	0,52
Surface moyenne biens résidentiels (DGSIE 2012)	-0,38	-0,06	0,54	0,15	0,16	-0,20	1,00	-0,37
Part superficie résidentielle (DGSIE 2012)	0,81	0,16	-0,50	0,00	0,16	0,52	-0,37	1,00

En rouge : corrélations significatives marquées à $p < 0,050$

Ensuite, afin d'obtenir une « vision synthétisée des différentes variables », vu la corrélation importantes entre certaines d'entre elles, nous avons pratiqué une analyse factorielle³⁹⁵. Celle-ci aboutit à l'identification de nouveaux facteurs qui expliquent 80,5 % du phénomène étudié (pourcentage de variance cumulé) :

- Le facteur 1 : fortement corrélé à la densité d'occupation du sol,
- Le facteur 2 : fortement corrélé au niveau socio-économique de la population résidente,
- Le facteur 3 : est uniquement corrélé à l'emploi.

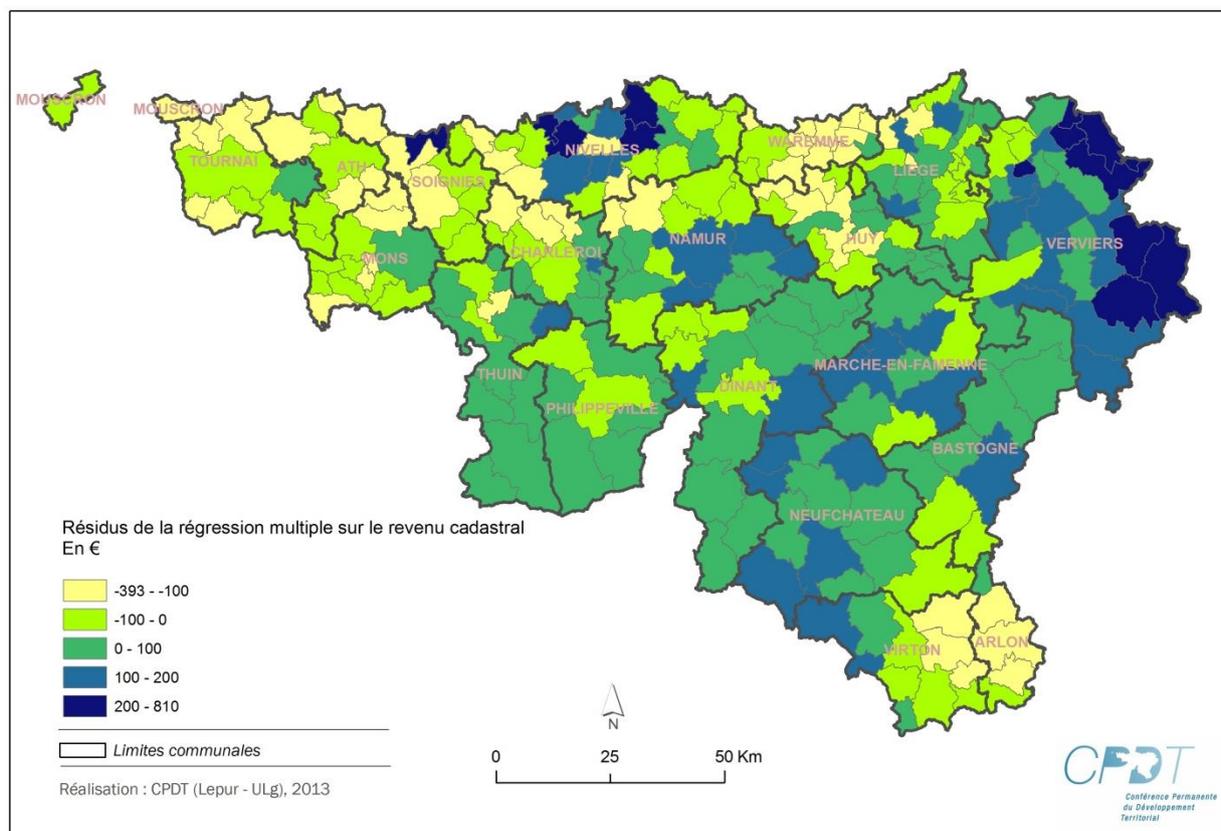
Ce résultat conforte ainsi notre hypothèse quant à l'importance du degré d'urbanisation (facteurs 1, mais également 3) et du niveau socio-économique de la population vis-à-vis du revenu cadastral.

Tableau 26. Poids factoriel des différents facteurs et variance expliquée

	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3
Densité population en hab / km ²	-0,903	-0,056	0,065
Emploi / 100 habitants	-0,085	0,085	0,983
Part Logements isolés	0,762	0,454	-0,179
Revenu moyen par déclaration fiscale	0,186	0,901	-0,085
Prix moyen des maisons ordinaires	0,052	0,907	0,185
Prix moyen des terrains à bâtir	-0,479	0,750	0,153
Surface moyenne biens résidentiels	0,646	0,141	0,033
Part superficie résidentielle	-0,891	0,227	0,053
% de la variance expliqué	37,193	31,334	11,938

Ensuite, nous avons pratiqué une régression multiple entre le revenu cadastral (la variable à expliquer) et les facteurs (variables indépendantes). L'intérêt de la méthode réside, non seulement dans l'examen des relations entre variable mais, également dans celui des résidus, c'est-à-dire la différence entre la valeur observée et l'attendue, autrement dit estimée par la régression. Ainsi, nous obtenons une équation du type : $RC = 671,66 - 0,25 F1 + 0,77 F2 + 0,27 F3$ avec un coefficient de détermination R^2 de 0,73 qui mesure la part de dispersion effectivement expliquée.

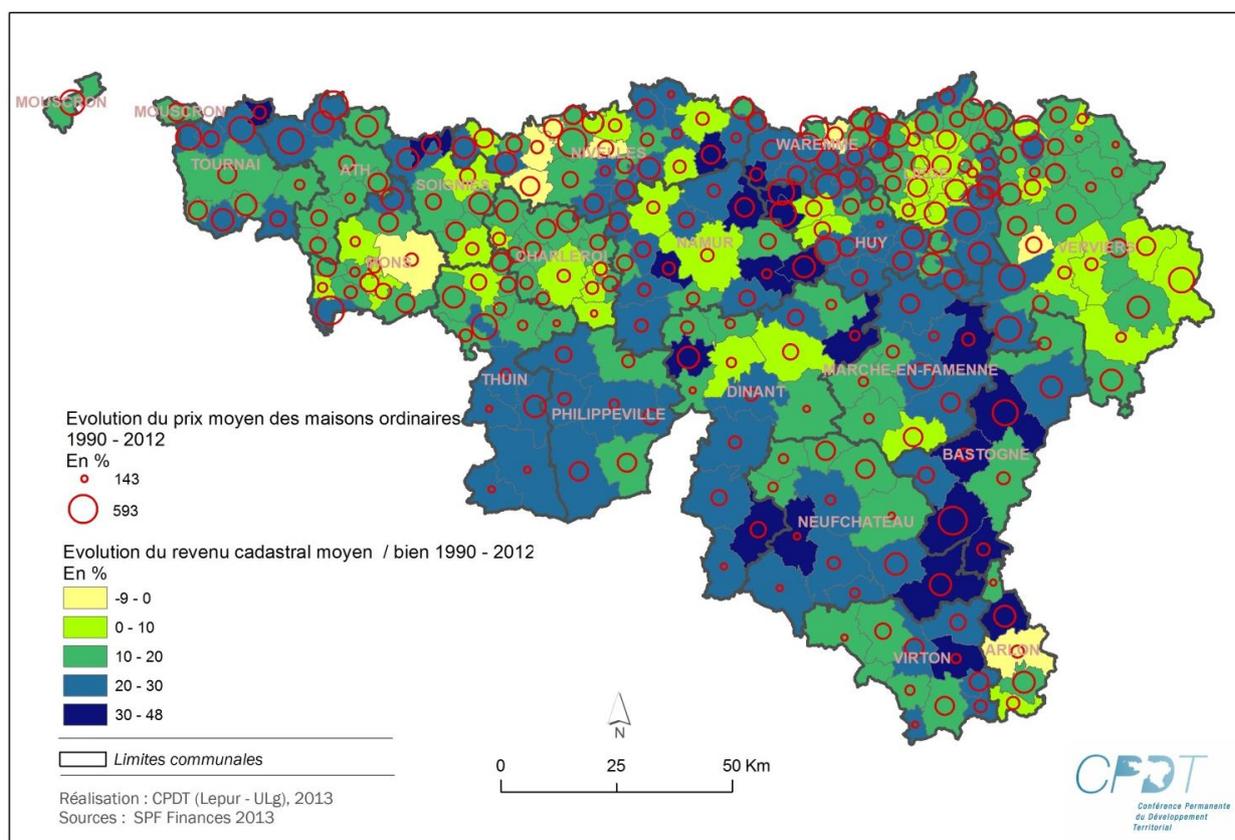
³⁹⁵ Pour rappel, l'analyse factorielle vise à réduire le nombre de variables explicatives d'un phénomène déterminé et à examiner la structure des relations entre ces variables. Elle vise à déterminer de « nouveaux facteurs explicatifs » qui maximisent la part de la variance totale du phénomène étudié. Ce traitement a été effectué avec le logiciel Statistica Version 10.

Carte 2. Résidus de la régression multiple sur le revenu cadastral

L'analyse des résidus (carte 2) met en exergue, d'une part, des espaces où le revenu cadastral serait « sous-évalué » en regard des critères retenus, plus particulièrement : tout le sud-est de la province du Luxembourg, l'arrondissement de Huy-Waremme, le nord du Tournaisis et la région d'Ath – Soignies et quelques communes du Brabant wallon. Or, il s'agit généralement de territoires soumis à forte pression démographique. D'autre part, certaines parties de la Wallonie témoignent d'une importante « surévaluation », essentiellement l'est de la province de Liège et le centre du Brabant wallon (à l'exception de Chastre), territoires où la pression démographique est plus ancienne, et la façade ouest de la province du Luxembourg ainsi que la vallée mosane autour de Namur.

L'évolution du revenu cadastral moyen apparaît, au premier examen de la carte 3, assez disparate. Rappelons que, théoriquement, elle doit refléter l'évolution intrinsèque de la qualité du logement. Les zones de fortes croissances semblent associées à deux dynamiques distinctes. D'une part, les territoires, davantage ruraux, soumis à une forte pression démographique et, dès lors, immobilière, comme la Hesbaye hannutoise, le sud-est namurois ou la façade est de l'Ardenne centrale qui affichent effectivement de fortes croissances. D'autre part, certaines zones comme les arrondissements de Dinant, Philippeville ou le nord Tournaisis, plutôt caractérisées par de faibles niveaux de revenu, témoignent également d'une forte croissance qui s'apparente plutôt à un rattrapage.

Carte 3. Evolution du revenu cadastral moyen par bien résidentiel et du prix moyen des maisons ordinaires 1990 - 2012



D'un autre côté, les plus faibles valeurs, qui correspondent à des réductions de revenu ou à des stagnations, concernent essentiellement des communes urbaines.

Par contre, il n'y a aucun lien entre, d'une part, l'évolution de revenu cadastral moyen et, d'autre part, celle du prix moyen des biens, ce que confirme la valeur du coefficient de corrélation : 0,18.

4.4.2 Examen du revenu cadastral à l'échelle du secteur statistique au départ des données CadMap

4.4.2.1 Présentations des données

Une demande spécifique d'obtention de données a été adressée à l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale (AGDP) du SPF Finances afin de disposer du revenu cadastral par bien pour l'ensemble des immeubles uniquement affectés au logement de toute la Wallonie. Compte tenu du caractère exceptionnel de la demande, celle-ci a dû suivre tout un parcours administratif avant d'être finalement accordée. Nous n'avons cependant pas pu obtenir une situation postérieure à 2010. Il est évident que l'information mise à notre disposition ne peut être utilisée que dans le strict cadre de la présente étude et ne peut être publiée que sous forme agrégée et non individuelle.

L'information consiste en un extrait de CadMap qui est le plan numérique opérationnel de l'AGDP. Nous avons pu disposer des variables reprises ci-après. Le CaPaKey est l'identification unique de chaque parcelle cadastrale à laquelle est rattachée l'information.

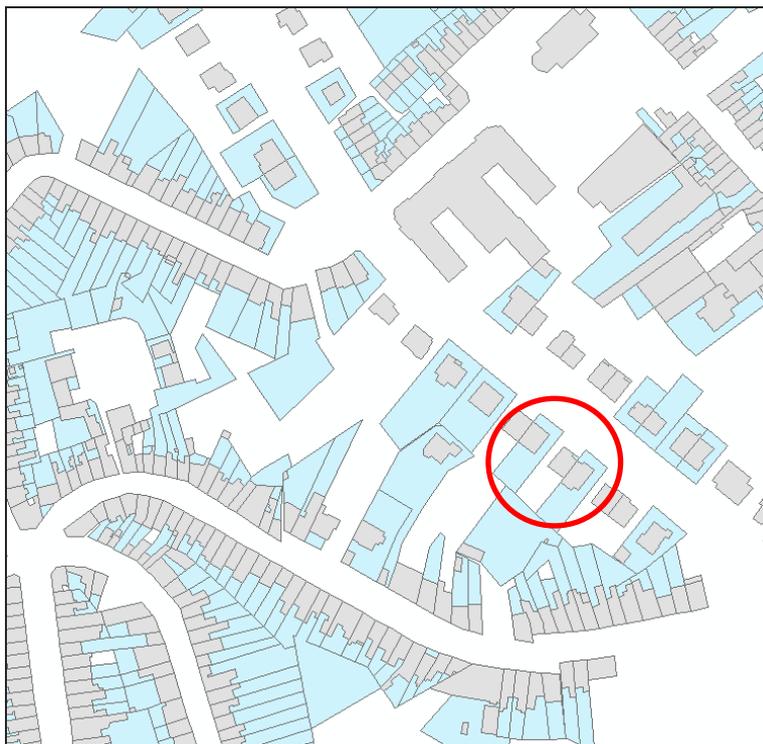
Tableau 27. CadMap : liste des variables disponibles

capa	25001A0008/00T000	Capakey
co1	1046	Superficie terrain
cod1	2F	Code revenu
na1	MAISON	Nature
codeaard	200	Code nature
cc2	C	Type de construction
cc3	0	Nbre niveaux
cc5	1950	Année de construction
cc6	91	Année dernière transformation
cc7	N	Qualité construction
cc9	Y	Chauffage central
cc11	1	Nbre logements
cc12	8	Nbre pièces
cc13	155	Superficie bâtie
cc14	231	Surface utile
ri1	1616	Revenu cadastral
prop1	0	Propriétaire public
prop2	0	Propriétaire personne morale
prop3	1	Propriétaire personne physique

Source : AGDP SPF Finances

Nous avons procédé à différentes contrôles des données obtenues sous la forme d'un shapefile. Primo, nous avons mené une vérification de la typologie avec exclusion des parcelles non affectées au logement ou, de toute évidence mal localisées, qui fut réalisée à l'aide du logiciel PostGIS (système de gestion de base de données relationnelle spatialisée).

Secundo, nous avons vérifié le découpage parcellaire des biens. En effet, pour certains, nous avons constaté que la partie de terrain non bâtie (le jardin) a été isolée du reste de la parcelle. Après renseignements pris auprès de notaires, il s'agit d'une situation qui prévaut pour quelques rues sans vraiment qu'il y ait eu une explication. Ainsi, celles-ci présentent un amalgame des deux situations, comme l'illustre l'extrait ci-après, où l'on voit des parcelles bâties avec maison semi-jointives tantôt avec une parcelle complète, tantôt avec une parcelle limitée à la zone construite. Dans ce dernier cas, le propriétaire dispose en fait de deux références cadastrales dont une seule bâtie, ce que l'on ne peut identifier que lors d'un acte de cession (cela n'apparaît pas au niveau de l'extrait de rôle).

Extrait de CadMap

Tertio : nous avons attribué à chaque bien le code du secteur statistique où il est localisé.

Au total, nous obtenons une base de données de 1.434.760 objets. Or, d'après les statistiques cadastrales publiées par la DGSIE et exploitées précédemment, la Wallonie totalise 1.621.954 biens résidentiels. La différence ne peut que résulter des biens mixtes, c'est-à-dire, dont seule une partie est affectée au logement, qui furent exclus de l'extrait de CadMap mis à notre disposition.

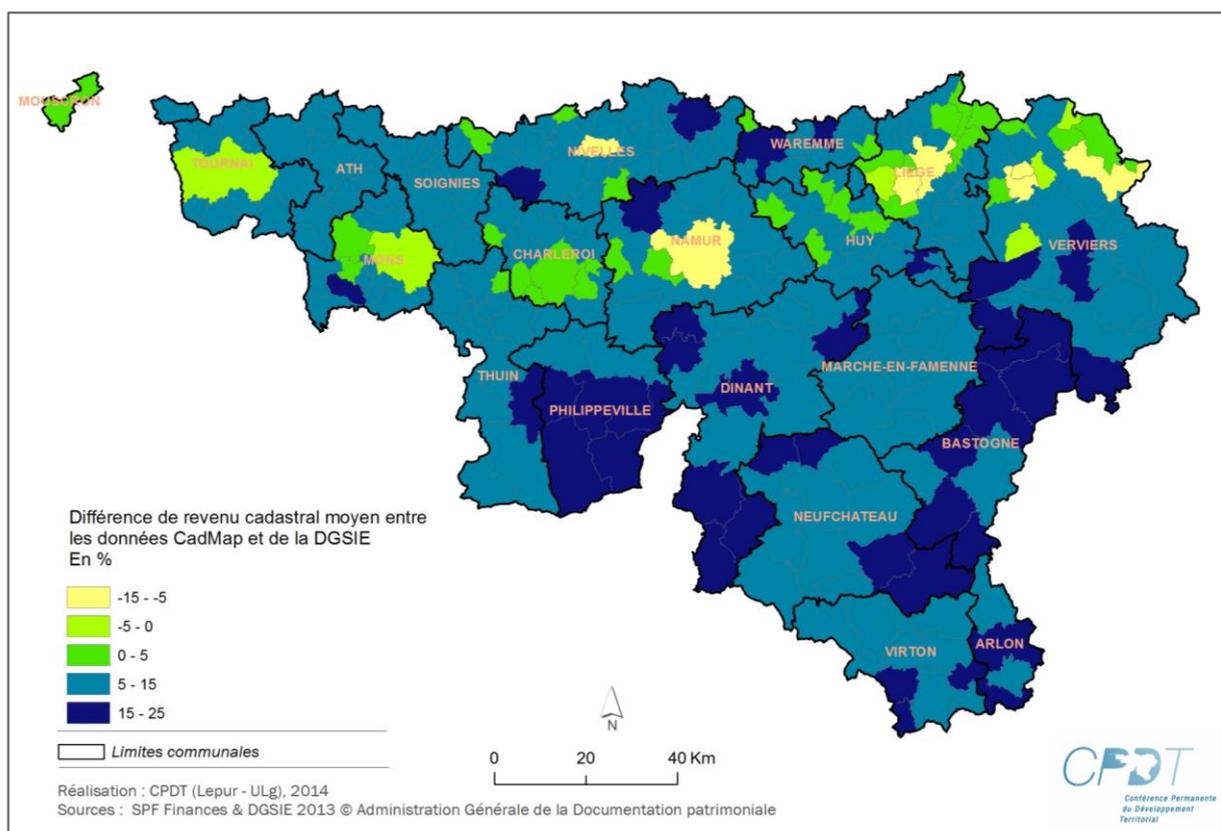
Nous avons comparé la valeur moyenne du revenu cadastral obtenue via CadMap et celle publiée par la DGSIE du SPF Economie qui, au départ provient de la même base de données. A l'échelle wallonne, nous obtenons un revenu cadastral moyen de 765 € via CadMap contre 725 €, soit une surévaluation de 5,5%. A notre avis cette différence résulte des biens mixtes précédemment évoqués. En effet, en zone urbaine, ils sont davantage à vocation tertiaire, d'où une sous-évaluation, et en zone périurbaine ou rurale, ils doivent davantage être affectés à l'agriculture ou à des activités de production. C'est ce que confirme la carte ci-après.

Tableau 28. Comparaison de la valeur du revenu cadastral moyen par logement en fonction des sources (2010)

	CadMap	DGSIE	Delta en %
Brabant wallon	1.391	1.287	8,1
Hainaut	610	574	6,3
Liège	758	761	-0,4
Luxembourg	703	613	14,7
Namur	765	709	7,9
Wallonie	765	725	5,5

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

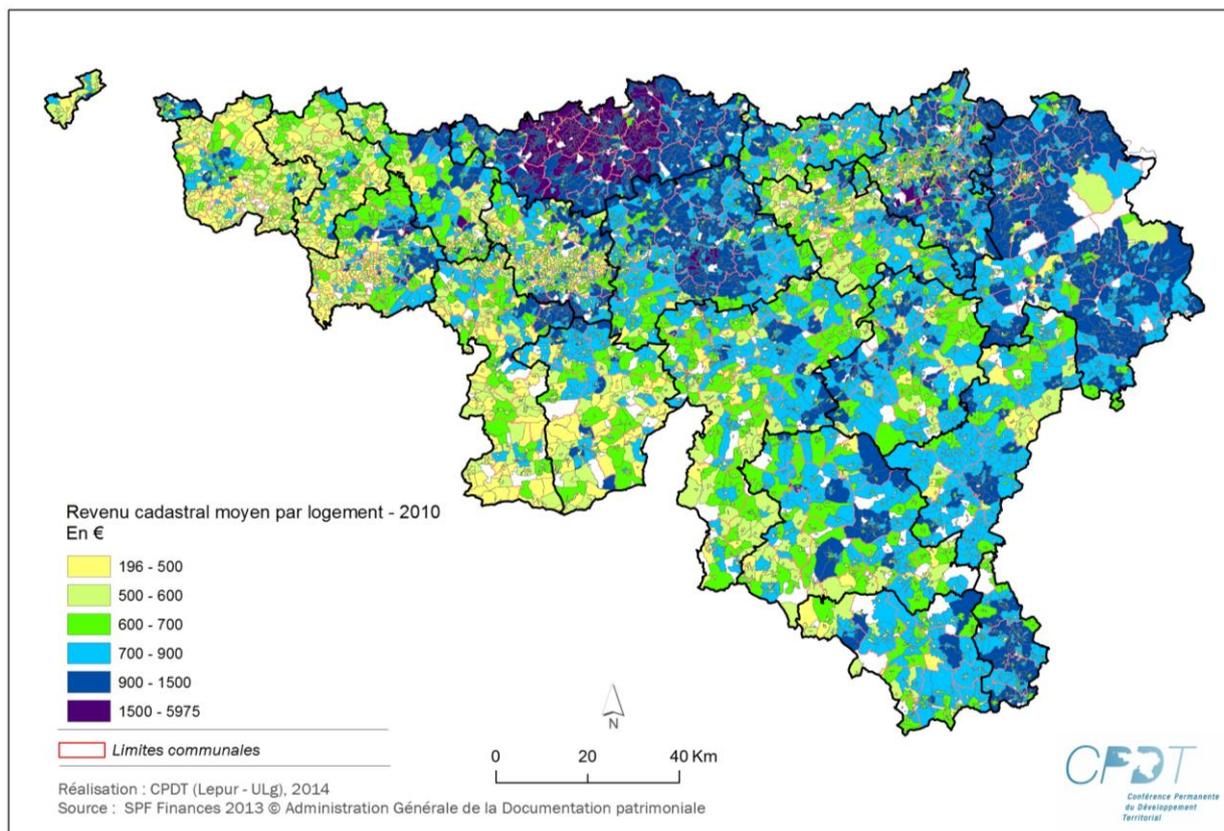
Carte 4. Différence entre le revenu cadastral moyen au départ de CadMap et celui publié par la DGSIE (2010)



4.4.2.2 Examen du revenu cadastral sur base des données CadMap

Précisons d'abord que les secteurs contenant moins de cinq biens ont été exclus de cet examen.

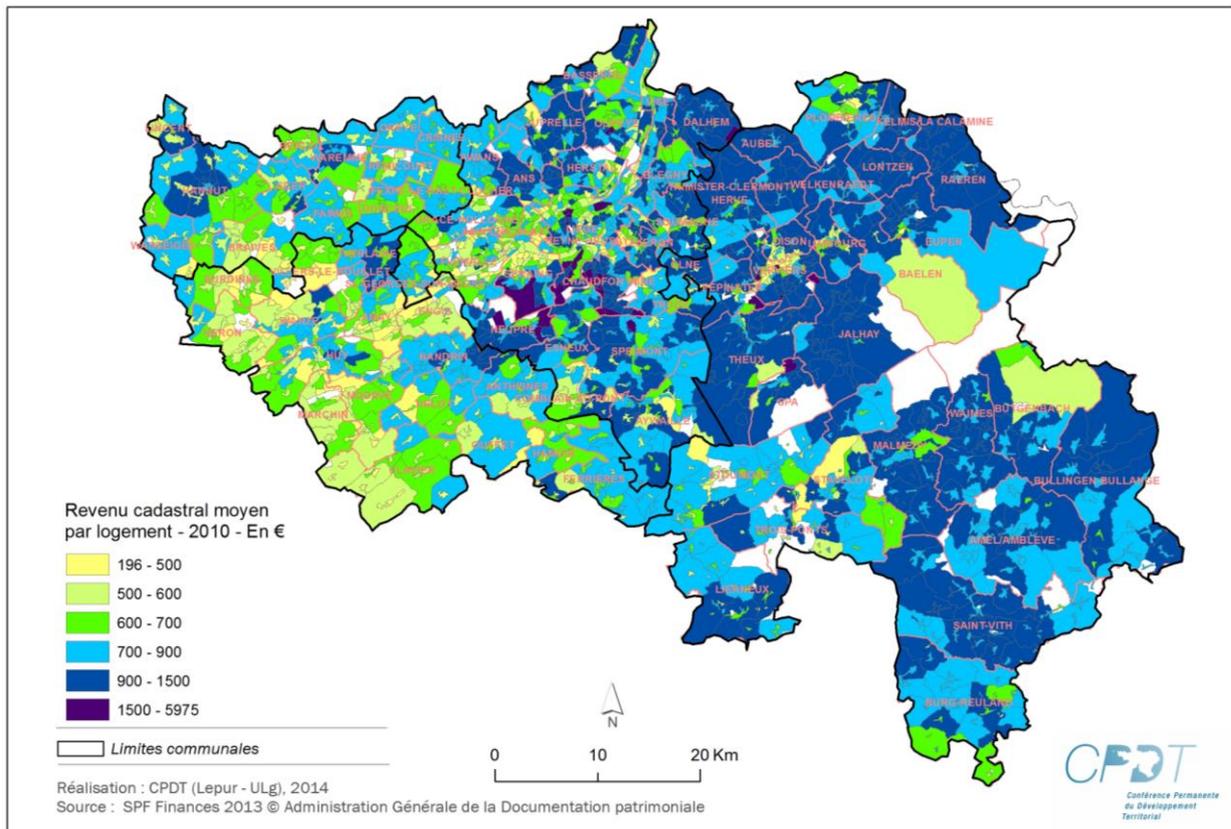
Carte 5. Revenu cadastral moyen (2010)



La cartographie du revenu cadastral moyen par secteur statistique met en évidence différentes particularités territoriales déjà évoquées. Ainsi, sont bien visualisées les fortes valeurs du Brabant wallon, leur prolongement le long de l'axe Namur – Arlon et des « poches » de revenus élevés dans le sud – est de la province du Luxembourg et au sein de la province de Liège. Le Hainaut se singularise par, de manière générale, de faibles valeurs à l'exception de parties des villes de Mons, Tournai, Mouscron, du sud de Charleroi (Gerpennes) et de l'extrême nord-est (Enghien). On note une forte dépréciation de la frange frontalière avec la France.

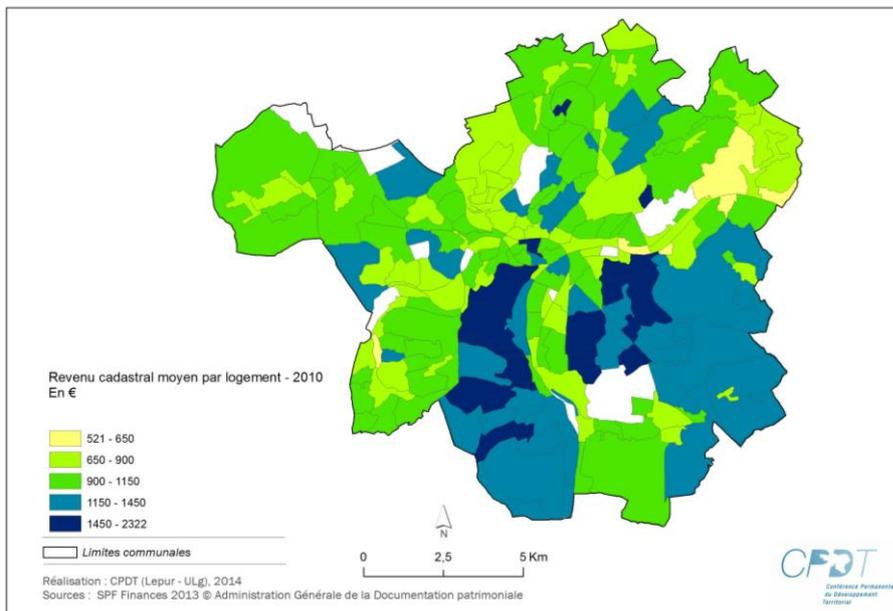
A titre d'illustration, nous présentons un zoom sur la province de Liège. Les cartes de chacune des provinces sont reprises en annexe. L'examen de la carte ci-après témoigne d'une part, de fortes disparités locales, au sein même des communes et, d'autre part, d'une véritable dichotomie entre l'ouest, c'est-à-dire la Hesbaye, le Condroz et la vallée mosane (arrondissements de Huy – Waremme), et l'est, c'est-à-dire le Pays de Herve et le haut plateau ardennais qu'il ne nous parait pas évidente d'expliquer. Peut-être peut-on vérifier comme hypothèses des différences de qualités et typologies bâties ou de phases et époques de périurbanisation. Mais cela nous laisse dubitatif et, cette bipartition ne se retrouve pas au niveau de la statistique relative au prix de vente des biens (voir la carte 1).

Carte 6. Revenu cadastral moyen – Zoom province de Liège (2010)

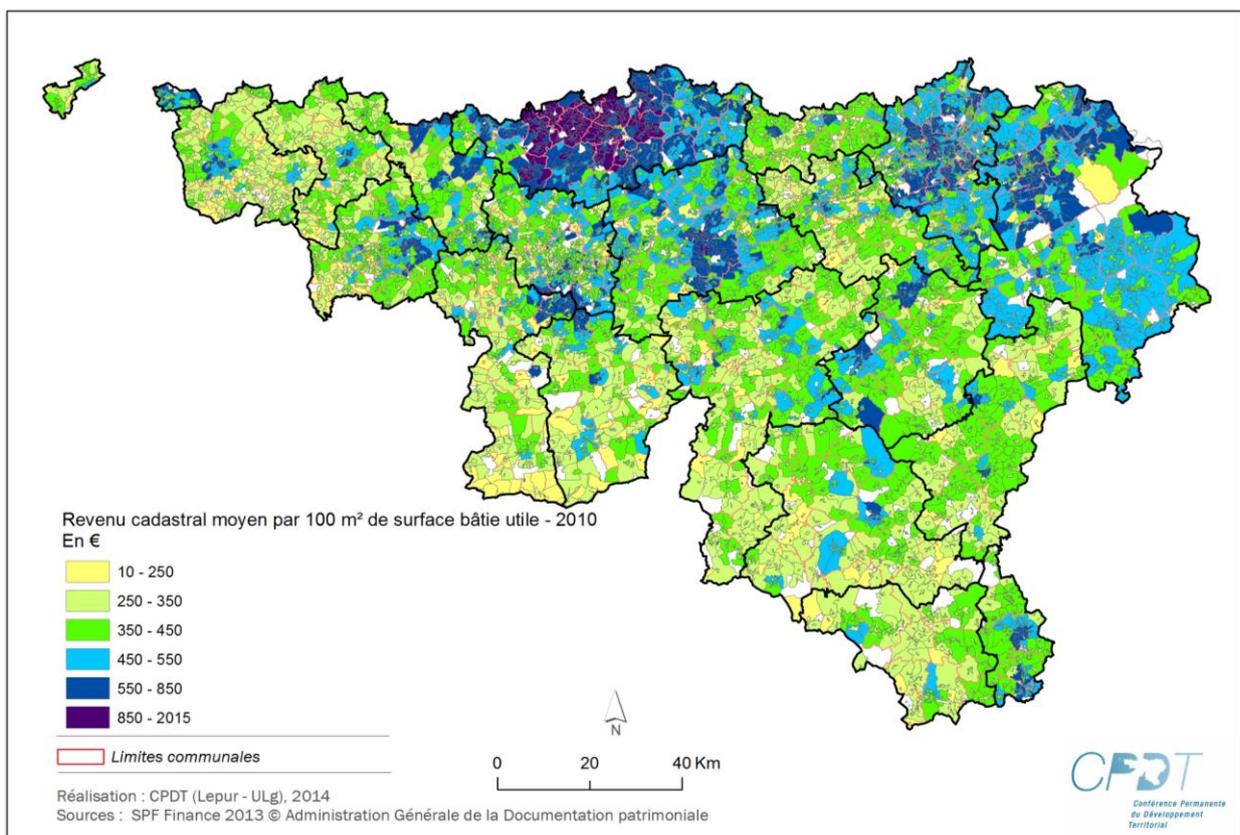


Cet examen peut même être mené à l'échelle communale. Nous avons pris l'exemple de Namur. Ainsi, les plus fortes valeurs se concentrent essentiellement dans la partie sud de la ville, au sein des quartiers Citadelle, Vierly, Wépion, Géronsart et Erpent. Les faibles revenus se concentrent essentiellement au niveau de Marche-les-Dames. A noter également certains contrastes importants avec la présence de « poches » à fortes (Longsart, Vedrin, ...) ou faibles valeurs (Les Grands Malades, Lives-sur-Meuse, ...).

Nous pourrions ainsi démultiplier les exemples d'un tel examen.

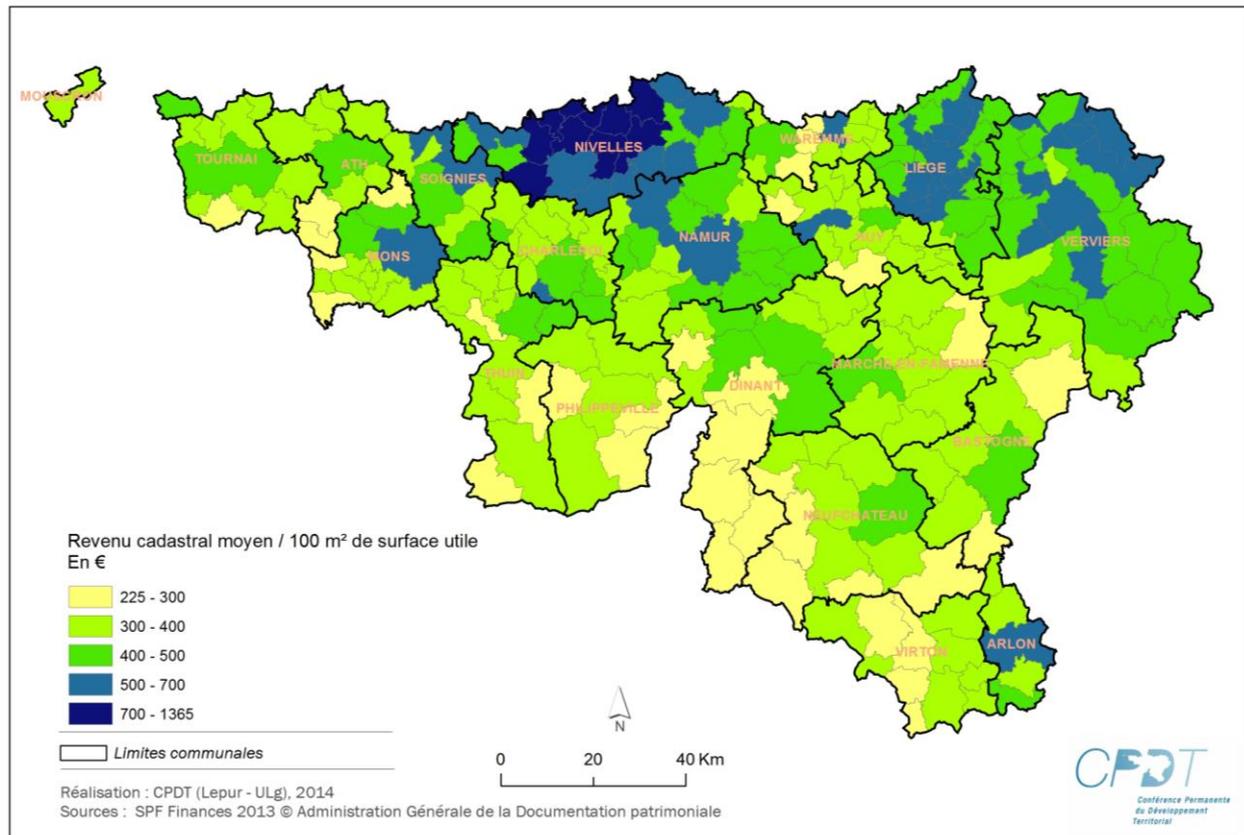
Carte 7. Revenu cadastral moyen – Zoom commune de Namur(2010)

Afin d'éliminer l'influence de la taille de biens, le revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile a également été cartographié.

Carte 8. Revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile (2010)

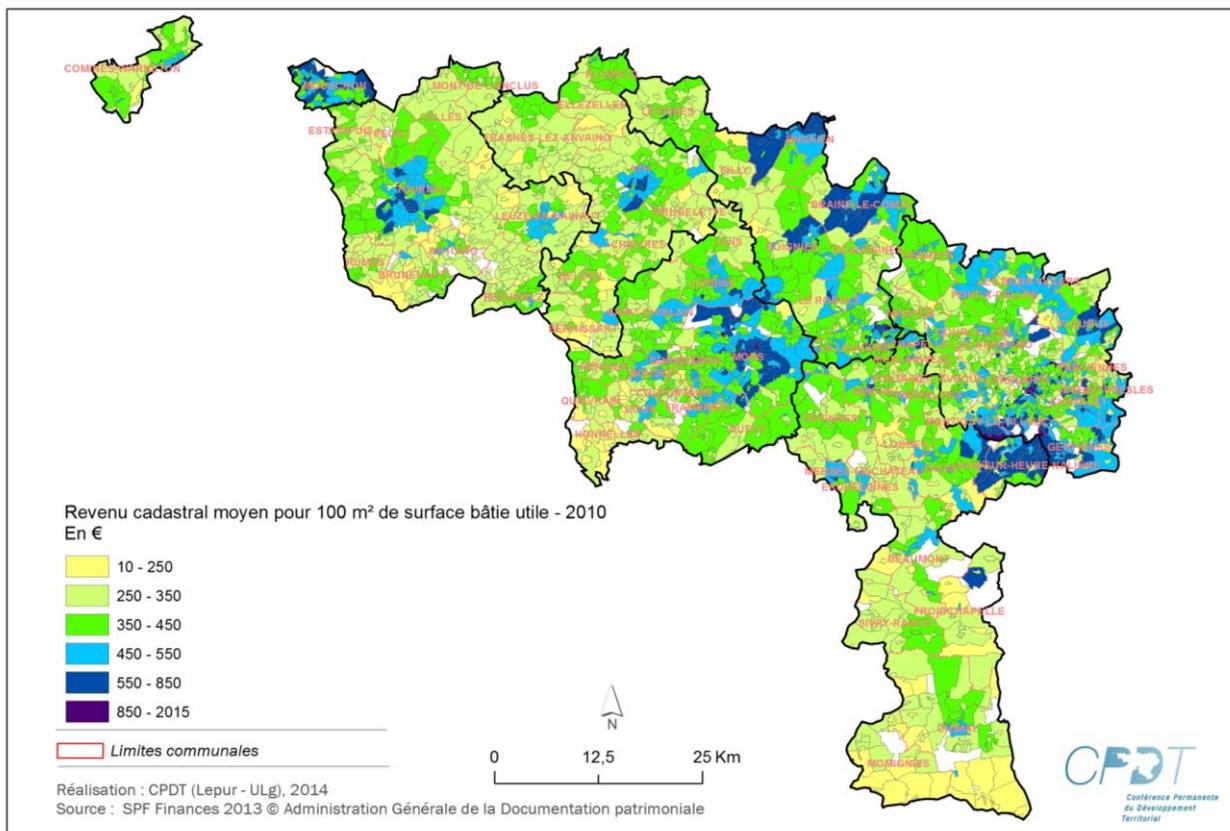
La carte obtenue n'est fondamentalement pas très différente de celle examinée antérieurement (carte 5). Ainsi, les fortes valeurs du Brabant wallon sont à nouveau bien présentes, tout comme la dichotomie de la province de Liège (celle-ci ne résulte donc pas d'une différenciation au niveau de la taille des biens). Par contre, est moins bien souligné l'axe Namur - Arlon. De même, les fortes valeurs du plateau ardennais de la province du Luxembourg, plus particulièrement au niveau de Bastogne, n'apparaissent quasiment plus. On peut ainsi considérer que le « lissage » dû à la suppression de la surface des biens n'est que très limité. Les moyennes communales de ces valeurs pondérées sont reprises sur la carte suivante.

Carte 9. Revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile (2010)



Nous avons cette fois effectué un zoom sur la province du Hainaut. Certaines dynamiques urbaines ou périurbaines apparaissent bien soulignées : les hautes valeurs des centres-villes, bien visibles à Mons et Tournai, mais très limitées au niveau de Charleroi ; la périurbanisation de la banlieue sud de Charleroi (Gerpennes, Ham-sur-Heure-Naline et Montigny-le-Tilleul) ; les noyaux urbains centraux de Soignies, Ath et Mouscron ; l'influence du Brabant wallon (Braine-le-Comte et Enghien) ; ...

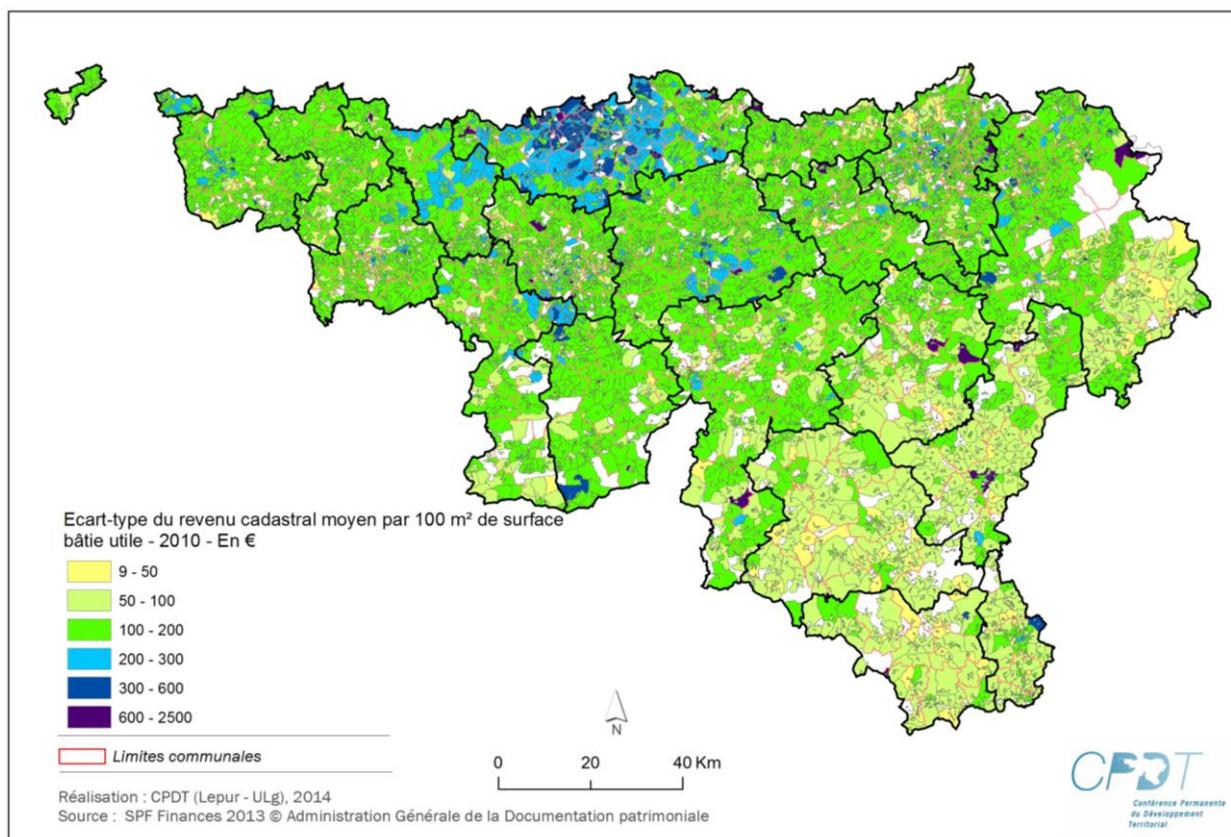
Carte 10. Revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile - Zoom province de Hainaut (2010)



Afin d'appréhender les disparités de revenu cadastral au sein des secteurs, nous avons utilisé l'écart-type. Bien évidemment, l'importance du nombre d'individus, c'est-à-dire de biens, extrêmement variable peut influencer la valeur de cet indicateur, ce qui implique une interprétation prudente.

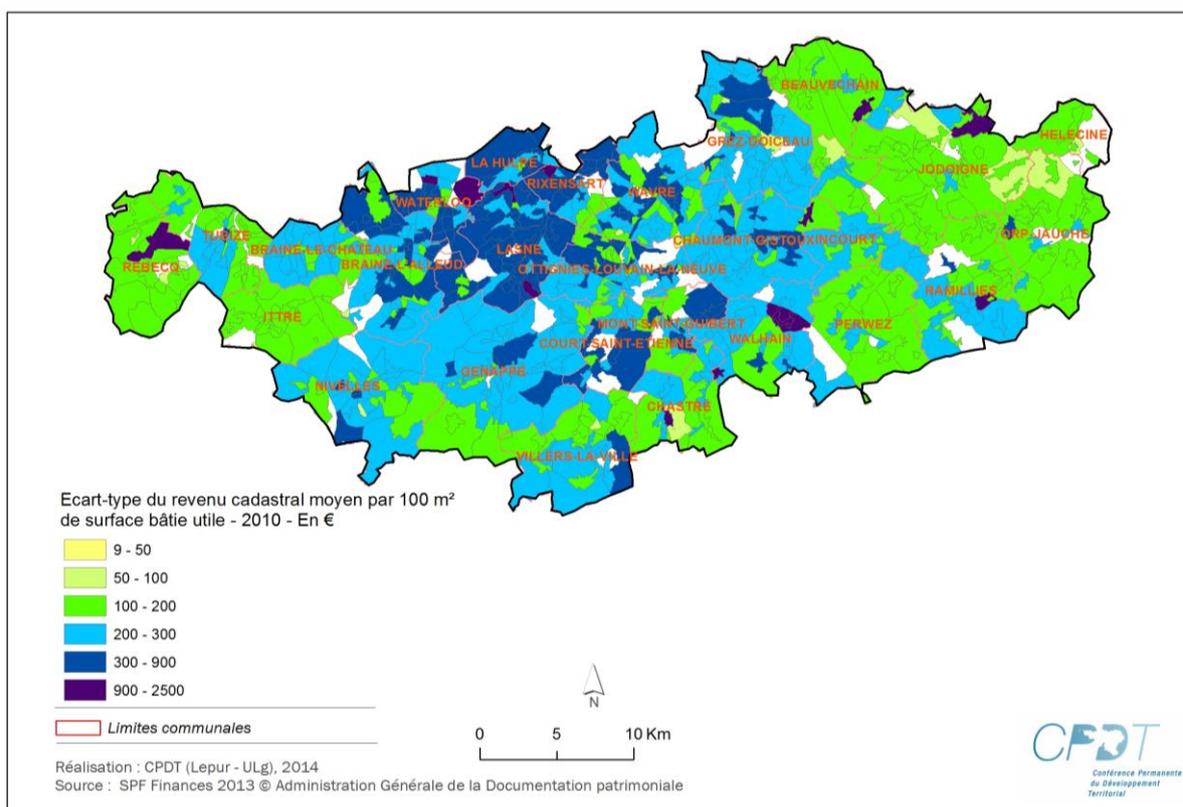
De manière générale, les plus fortes disparités s'observent plutôt au sein de territoires à revenu cadastral moyen élevé : Brabant wallon, agglomération liégeoise, le sud de Namur, la partie sud de la banlieue de Charleroi, ...

Carte 11. Ecart-Type du revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile – (2010)



Nous avons effectué un zoom au niveau de la province du Brabant wallon. On ne peut que confirmer le constat précédent puisque les plus fortes disparités concernent les communes de Lasne, La Hulpe, Waterloo, ... Par ailleurs, on note une nette dichotomie entre les communes de l'est de la province, à priori davantage rurale et le reste de celle-ci.

Carte 12. Ecart-Type du revenu cadastral moyen par 100 m² de surface bâtie utile – Zoom province du Brabant wallon (2010)



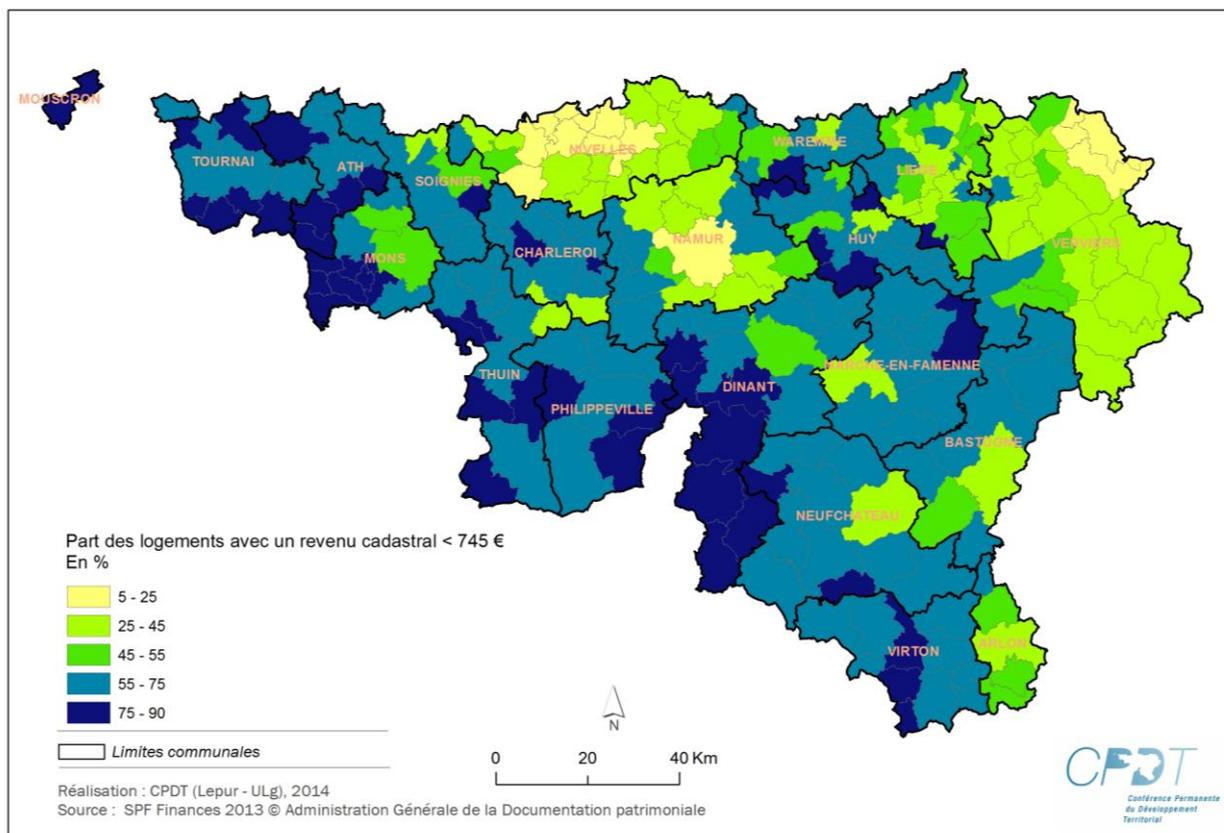
Compte tenu du mode de calcul des droits d'enregistrements (nous renvoyons à l'analyse juridique pour une présentation détaillée), nous avons estimé la part de logements sous les différents seuils relatifs au statut d'habitation modeste.

Tableau 29. Part relative de logements bénéficiant du statut d'habitation modeste (2010)

	< 745 €	< 845 €	< 945 €	< 1045 €
Brabant wallon	23	26	29	33
Hainaut	67	70	74	78
Liège	46	51	58	81
Luxembourg	55	64	72	89
Namur	50	56	63	82
Wallonie	53	57	63	75

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Bien évidemment, la carte ci-après présente des similitudes certaines avec celle relative au revenu cadastral (carte 5). Elle apparaît cependant plus contrastée avec le Brabant wallon, le Namurois, l'est de la province de Liège et le sud-est de la province de Luxembourg qui, avec des valeurs assez faibles, se distingue du reste de la Wallonie. Ce constat est confirmé par les valeurs moyennes, au niveau du seuil de 745 €, de 23 % pour le Brabant wallon à 67 % pour le Hainaut, avec une moyenne régionale de 53 %.

Carte 13. Part des logements avec un revenu cadastral < à 745 €

4.4.3 Analyse des disparités du revenu cadastral à l'échelle des secteurs statistiques

Puisque la répartition spatiale des valeurs moyennes du revenu cadastral à l'échelle des secteurs statistiques témoigne de certaines analogies avec des dynamiques territoriales connues mais aussi de disparités et variations spécifiques, nous avons mesuré le lien entre cette grandeur et différentes variables relatives au logement et / ou de nature socio-économique. L'ensemble des variables retenues est repris ci-après :

- V0 : Revenu cadastral moyen par logement (SPF Finances 2010)
- V1 : Superficie moyenne du terrain (SPF Finances 2010)
- V2 : Superficie utile du logement (SPF Finances 2010)
- V3 : Ratio superficie bâtie / superficie utile (SPF Finances 2010)
- V4 : Part de logements mitoyens (SPF Finances 2010)
- V5 : Part de logements isolés (SPF Finances 2010)
- V6 : Part de logements construits avant 1945 (SPF Finances 2010)
- V7 : Part de logements construits après 1997 (SPF Finances 2010)
- V8 : Revenu médian (SPF Economie 2010)
- V9 : Densité de population (SPF Economie 2010)
- V10 : Desserte en transport en commun en nombre de passages moyens par heure (ULB & KUL 2014)
- V11 : Indice d'accès aux soins de santé (ULB & KUL 2014)
- V12 : Accessibilité aux commerces de proximité (ULB & KUL 2014)
- V13 : Accessibilité aux écoles (ULB & KUL 2014)

Tableau 30. Corrélations entre variables

	Moyennes	Ec-Type	V0	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15
V0	767	385	1,00	0,35	0,13	-0,06	0,32	-0,21	-0,45	0,18	0,34	-0,07	0,04	0,25	-0,15	-0,13	0,45	0,05
V1	1.038	632	0,35	1,00	0,23	-0,47	0,71	-0,62	-0,34	0,38	0,35	-0,54	-0,36	-0,22	0,41	0,36	0,38	0,31
V2	179	99	0,13	0,23	1,00	-0,14	0,22	-0,22	-0,07	0,13	0,13	-0,20	-0,15	-0,13	0,19	0,17	0,15	0,14
V3	18	19	-0,06	-0,47	-0,14	1,00	-0,50	0,59	0,26	-0,26	-0,31	0,59	0,57	0,21	-0,28	-0,29	-0,31	-0,40
V4	60	29	0,32	0,71	0,22	-0,50	1,00	-0,86	-0,51	0,49	0,49	-0,66	-0,46	-0,30	0,49	0,46	0,51	0,45
V5	15	20	-0,21	-0,62	-0,22	0,59	-0,86	1,00	0,42	-0,38	-0,46	0,75	0,59	0,33	-0,51	-0,49	-0,50	-0,48
V6	48	28	-0,45	-0,34	-0,07	0,26	-0,51	0,42	1,00	-0,53	-0,39	0,25	0,17	0,06	-0,07	-0,14	-0,47	-0,12
V7	13	15	0,18	0,38	0,13	-0,26	0,49	-0,38	-0,53	1,00	0,40	-0,32	-0,21	-0,22	0,28	0,26	0,31	0,24
V8	21.544	4.554	0,34	0,35	0,13	-0,31	0,49	-0,46	-0,39	0,40	1,00	-0,33	-0,24	0,00	0,13	0,10	0,51	0,43
V9	1.052	1.458	-0,07	-0,54	-0,20	0,59	-0,66	0,75	0,25	-0,32	-0,33	1,00	0,62	0,34	-0,47	-0,45	-0,34	-0,41
V10	5	11	0,04	-0,36	-0,15	0,57	-0,46	0,59	0,17	-0,21	-0,24	0,62	1,00	0,43	-0,41	-0,48	-0,24	-0,34
V11	25	5	0,25	-0,22	-0,13	0,21	-0,30	0,33	0,06	-0,22	0,00	0,34	0,43	1,00	-0,67	-0,74	-0,05	-0,20
V12	1.872	1.322	-0,15	0,41	0,19	-0,28	0,49	-0,51	-0,07	0,28	0,13	-0,47	-0,41	-0,67	1,00	0,77	0,15	0,26
V13	7.021	3.767	-0,13	0,36	0,17	-0,29	0,46	-0,49	-0,14	0,26	0,10	-0,45	-0,48	-0,74	0,77	1,00	0,19	0,26
V14	55	16	0,45	0,38	0,15	-0,31	0,51	-0,50	-0,47	0,31	0,51	-0,34	-0,24	-0,05	0,15	0,19	1,00	0,36
V15	76	18	0,05	0,31	0,14	-0,40	0,45	-0,48	-0,12	0,24	0,43	-0,41	-0,34	-0,20	0,26	0,26	0,36	1,00

- V14 : Part de logements bénéficiant du grand confort (SPF Economie 2001)
- V15 : Part de propriétaires (SPF Economie 2010)

Les sept premières variables résultent de l'exploitation de la base de données CadMap. Concernant la mitoyenneté, nous avons repris le traitement effectué au départ de CadMap dans le cadre d'une autre recherche menée par le Lepur – ULg¹. Les variables huit et neuf proviennent de la DGSIE du SPF Economie. Les variables dix à treize nous ont été fournies par l'ULB et émanent d'une étude sur la pauvreté menée dans le cadre de la Politique Scientifique Fédérale². Les variables 14 et 15 proviennent du recensement des ménages et logements de 2001 (SPF Economie).

Le tableau 16 reprend l'ensemble des corrélations entre variables. De manière générale, nous constatons que le revenu cadastral moyen ne présente aucune très forte corrélation avec les différents indicateurs. Les valeurs les plus importantes sont obtenues avec la part de logements construits avant 1945 (-0,45) et avec le niveau de confort (0,45).

Nous avons ensuite procédé à une analyse factorielle afin de réduire le nombre de variables et d'obtenir une vision davantage synthétique des dynamiques étudiées³ avec trois nouveaux facteurs. Ceux-ci expliquent 73 % du phénomène étudié (variance cumulée expliquée).

Tableau 31. Poids factoriel des différents facteurs et variance expliquée (3 facteurs variation Varimax)

	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3
Superficie moyenne du terrain	0,446	-0,260	0,515
Superficie utile du logement	0,139	-0,179	0,191
Ratio superficie bâtie / superficie utile	-0,134	0,109	-0,776
Part de logements mitoyens	0,593	-0,325	0,584
Part de logements isolés	-0,432	0,328	-0,723
Part de logements construits avant 1945	-0,833	0,038	-0,057
Part de logements construits après 1997	0,747	-0,274	0,042
Revenu médian	0,606	0,131	0,418
Densité de population	-0,208	0,335	-0,746
Desserte en transport en commun	0,000	0,386	-0,692
Indice d'accès aux soins de santé	0,005	0,877	-0,113
Accessibilité aux commerces de proximité	0,107	-0,840	0,258
Accessibilité aux écoles	0,107	-0,871	0,238
Part de logements avec grand confort	0,626	0,053	0,380
Part de propriétaires	0,167	-0,050	0,644
% variance expliquée	41,782	23,631	7,759
Variance cumulée expliquée	41,782	65,413	73,171

¹ Brevers, F., Dujardin, S., Labeeuw, F., Melin, E. & Pirart, F. sous la direction de Teller, J. (2011). Structuration du territoire pour répondre aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre. CPDT, subvention 2010 – 2011, rapport final.

² Lombillo. D. M., Marisal, P. & May, X., sous la direction de Loopmans M. et Vanderhoffen C., (2013). Pauvreté rurale et urbaine, Politique Scientifique Fédérale., Programme Agora.

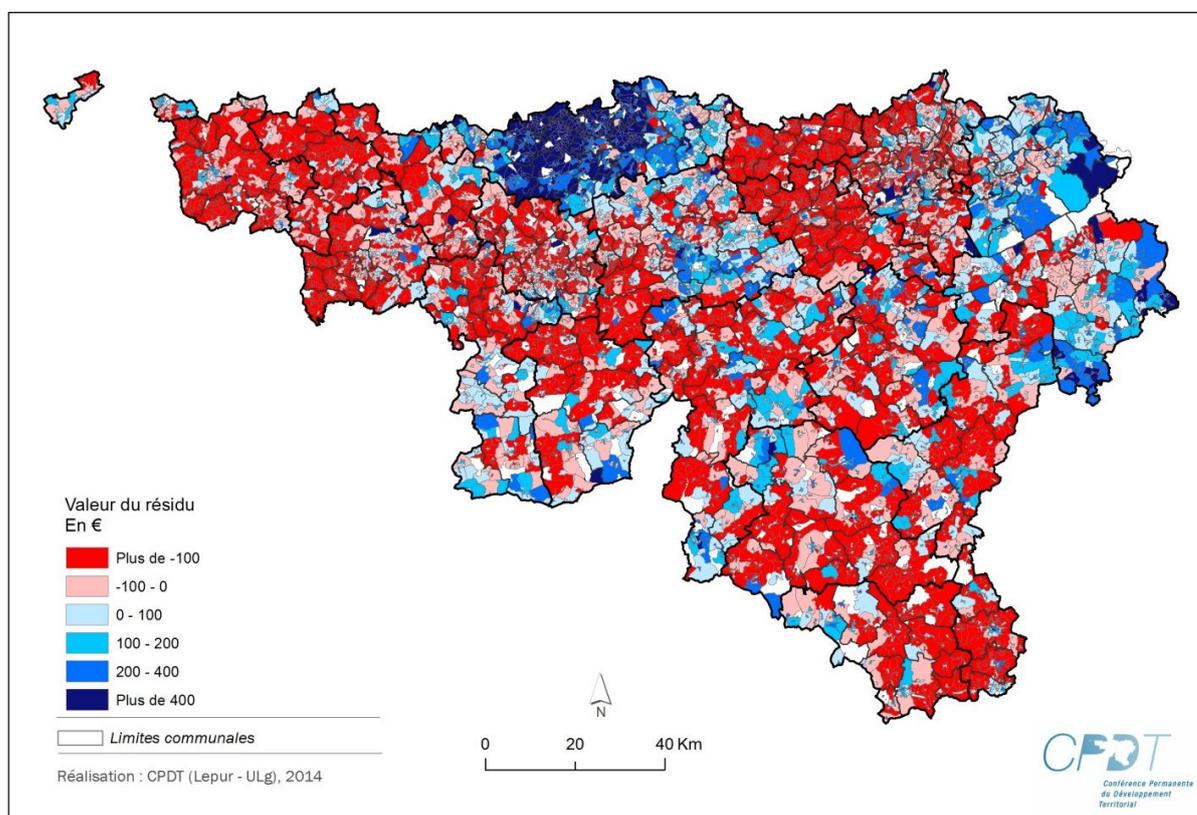
³ Nous avons appliqué une variation Varimax afin d'obtenir trois nouveaux facteurs. Ce traitement a été effectué avec le logiciel Statistica Version 10.

Sur base des poids factoriels, on peut identifier la dynamique qui représente le plus chacun des nouveaux facteurs

- Facteur 1 est fortement corrélé au caractère plus ou moins récent du logement ;
- Facteur 2 est fortement corrélé à la centralité par rapport aux services ;
- Facteur 3 est fortement négativement corrélé à la densité du bâti et positivement à la part de propriétaires.

Nous avons ensuite appliqué une régression multiple avec comme variable dépendante le revenu cadastral moyen et les trois facteurs comme variables explicatives. Nous obtenons un R^2 qui mesure la part de dispersion effectivement expliquée, de 0,36. Il s'agit d'un résultat assez faible qui s'explique d'une part, vu la grande « volatilité » du revenu cadastral effectivement constatée précédemment et, d'autre part, vu le découpage en secteurs statistiques qui apparaît très hétérogène bien qu'ayant sa propre cohérence.

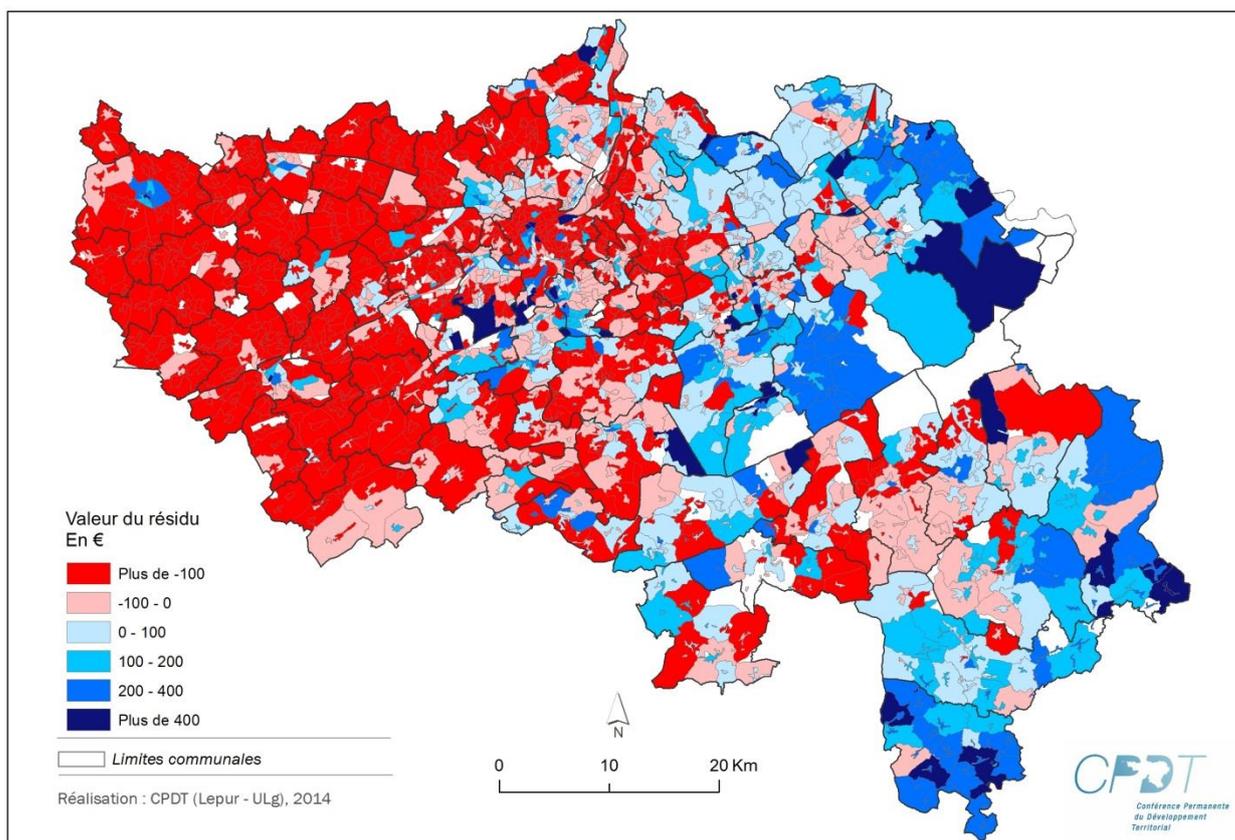
Carte 14. Résidus de la régression multiple sur le revenu cadastral



Les résidus mesurent la différence entre la valeur prévue par le « modèle » de régression et la valeur réelle. Leur cartographie n'est pas sans rappeler celle du revenu, En effet, les zones de résidus élevés correspondent aux fortes valeurs de revenu cadastral et inversement. Cela signifie que l'amplitude de la disparité des revenus est bien plus grande que celle prévue par la régression.

Le zoom sur la province de Liège confirme ce constat. Ainsi, à nouveau et logiquement, nous retrouvons la dichotomie est – ouest avec cependant quelques nuances. C'est notamment le cas de la vallée de l'Ourthe qui, bien qu'affichant de fortes valeurs moyennes de revenus, témoigne d'une sous-évaluation. C'est également le cas de la partie est de l'agglomération liégeoise, au niveau de Herve notamment.

Carte 15. Résidus de la régression multiple sur le revenu cadastral – Zoom sur la province de Liège



En conclusion, cet examen confirme les grandes disparités et, voire incohérences, du revenu cadastral déjà relevées à plusieurs reprises. Celles-ci s'observent tant au niveau macro-spatial entre ensembles territoriaux, qu'à l'échelle micro-spatiale, au sein de quartiers, voire de rues.

Afin d'apporter une autre illustration de la discordance possible entre le revenu cadastral et la valeur des biens, nous reprenons ici une annonce immobilière publiée récemment, qui se passe de tout commentaire, sachant qu'il ne s'agit nullement d'un cas isolé.



Prix de vente demandé
~~749.000 €~~
670.000 €
[Calculez vos mensualités](#)
[Assurez votre crédit hypothécaire](#)

4 chambres
surface habitable de 530 m²
Terrain de 2500 m²
Libre le : A l'acte



[Description](#) [Visites virtuelles](#) [Situation](#) [Mon avis](#) [Signaler une anomalie](#)

Aspects financiers

Prix de vente demandé 670.000 €
Revenu cadastral : 655 €
Immeuble de rapport

4.5 IMPORTANCE ET DISPARITÉS DU PRÉCOMPTE IMMOBILIER

Afin de compléter l'étude quantitative de la fiscalité immobilière, nous avons procédé à l'examen du précompte immobilier.

4.5.1 Présentation des données

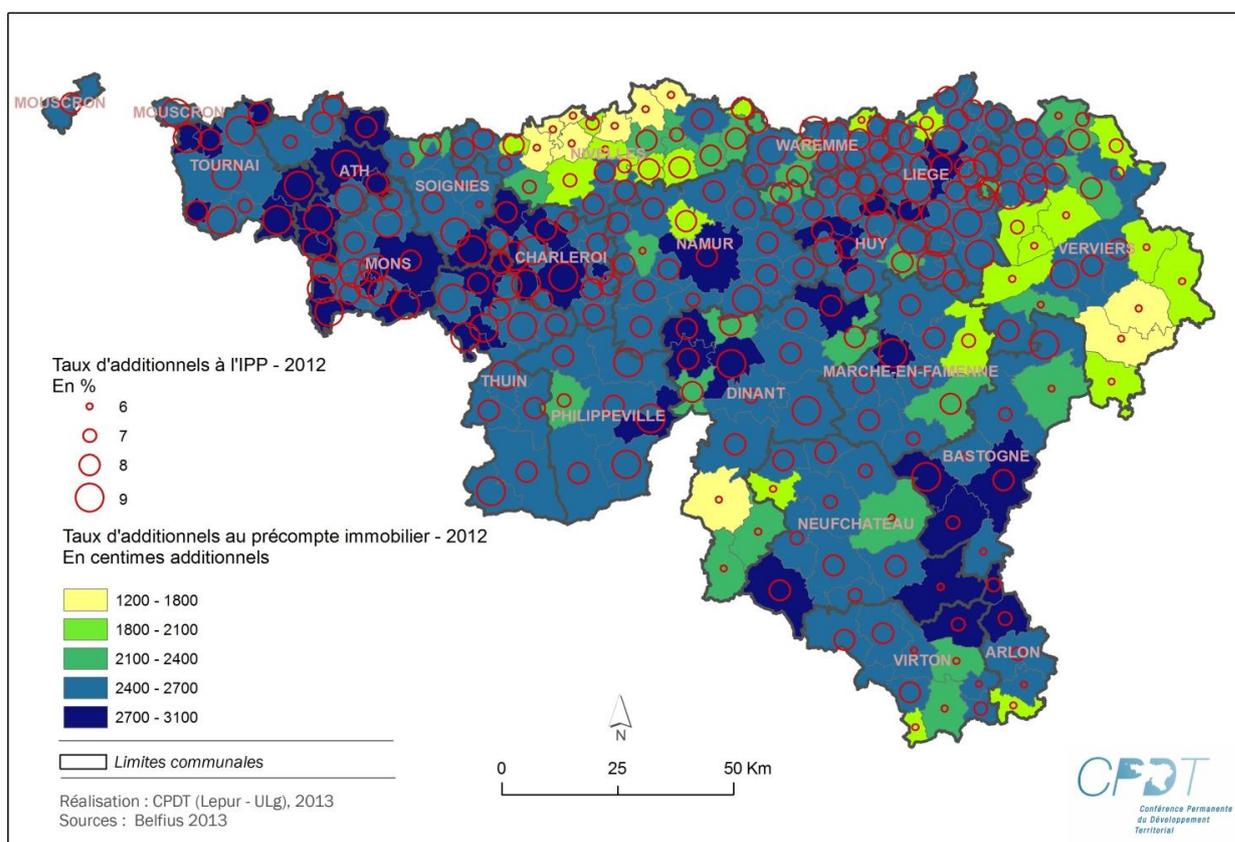
Le précompte immobilier a été défini et analysé au chapitre 4.2.3.3.

Toutes les données utilisées ici proviennent de la banque Belfius.

4.5.2 Examen du précompte immobilier

4.5.2.1 Variations des taux d'additionnels au précompte immobilier

Carte 16. Taux d'additionnels au précompte immobilier et à l'IPP



La majorité des communes wallonnes présente un taux d'additionnels au précompte immobilier élevé (carte 16). Ainsi, 82 % se situent au-dessus de 2.400 centimes, le record étant affiché par Huy avec 3.100 centimes. Inversement, elles sont 10 % à être en-deçà de 2.100 centimes, avec un minima pour Amblève (1.200). La grande majorité de ces entités sont situées soit en Brabant wallon, soit dans l'arrondissement de Verviers, plus particulièrement en Communauté germanophone. La plupart de ces 21 communes, à trois exceptions près, se caractérisent également par un taux d'additionnels à l'IPP inférieur à 8 %.

Ainsi, est clairement mis en évidence un « effet de frontière », qui renforce l'« effet base »,⁴ où les communes présentent une fiscalité avantageuse favorisant ainsi leur attractivité. Cet effet se marque également au niveau des entités en bordure du Grand-Duché de Luxembourg mais seulement au niveau de l'IPP.

Quant aux principales villes wallonnes (plus de 60.000 habitants), elles affichent toutes un taux d'additionnels au précompte immobilier très élevé (supérieur à 2.800 centimes), même si certaines ont limité le taux d'additionnel à l'IPP à 8 %, mais jamais en-deçà.

4.5.2.2 Disparités du rendement du précompte immobilier

Tableau 32. Importance et évolution du montant des additionnels communaux au précompte immobilier à l'échelle des provinces wallonnes

	Montant 2012	Evo 2000 - 2012 en %	€ / ha	€ / ménage
Brabant wallon	108.060.023	78	991	708
Hainaut	291.525.243	53	770	512
Liège	281.668.419	54	729	592
Luxembourg	66.691.106	67	151	605
Namur	111.270.323	64	304	559
Wallonie	859.215.114	59	510	570

Source : Belfius 2012

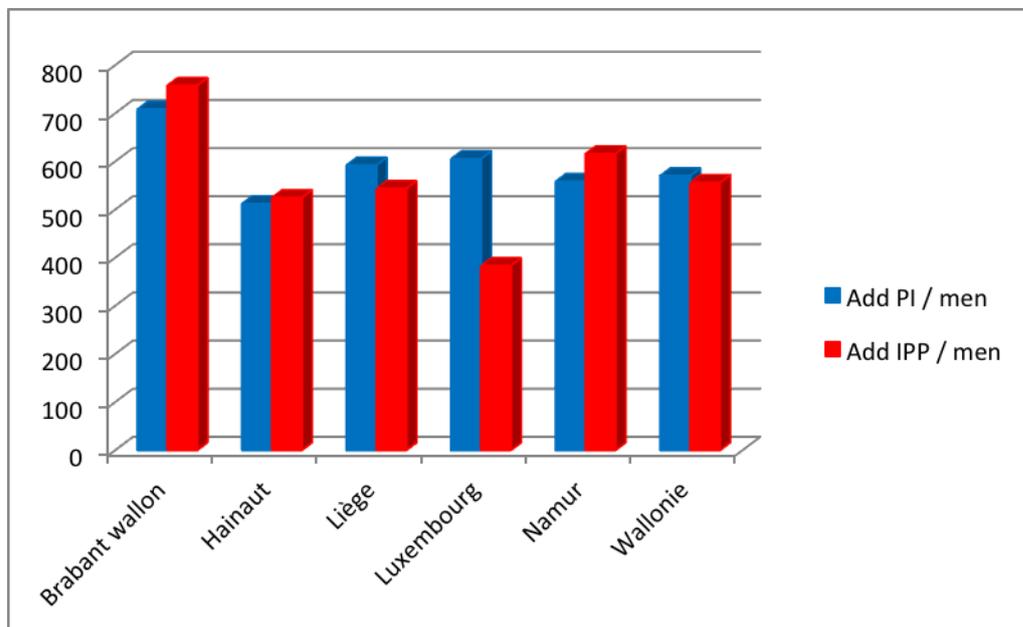
Pour l'année 2012, le montant total des additionnels au précompte immobilier des communes wallonnes s'élève à 859 millions d'euros (contre 838 millions d'euros pour les additionnels à l'IPP), soit 17 % du total des recettes communales ordinaires (hors enseignement). Cela représente une moyenne par ménage de 570 euros.

Malgré un taux d'additionnel relativement bas mais vu la base cadastrale généralement élevée, c'est en Brabant wallon que le montant moyen par ménage est le plus élevé (708 euros) et dans le Hainaut, qui présente la situation inverse (taux d'additionnels élevés et faible base), qu'il est le plus faible (512 euros).

Si de manière générale, le montant moyen des additionnels à l'IPP est, avec une moyenne régionale de 556 euros par ménage, assez proche de celui des additionnels au précompte immobilier, comme l'illustre le graphique suivant, on note néanmoins un décalage plus important pour la province du Luxembourg, qui résulte de la relative faiblesse des taux d'additionnels à l'IPP.

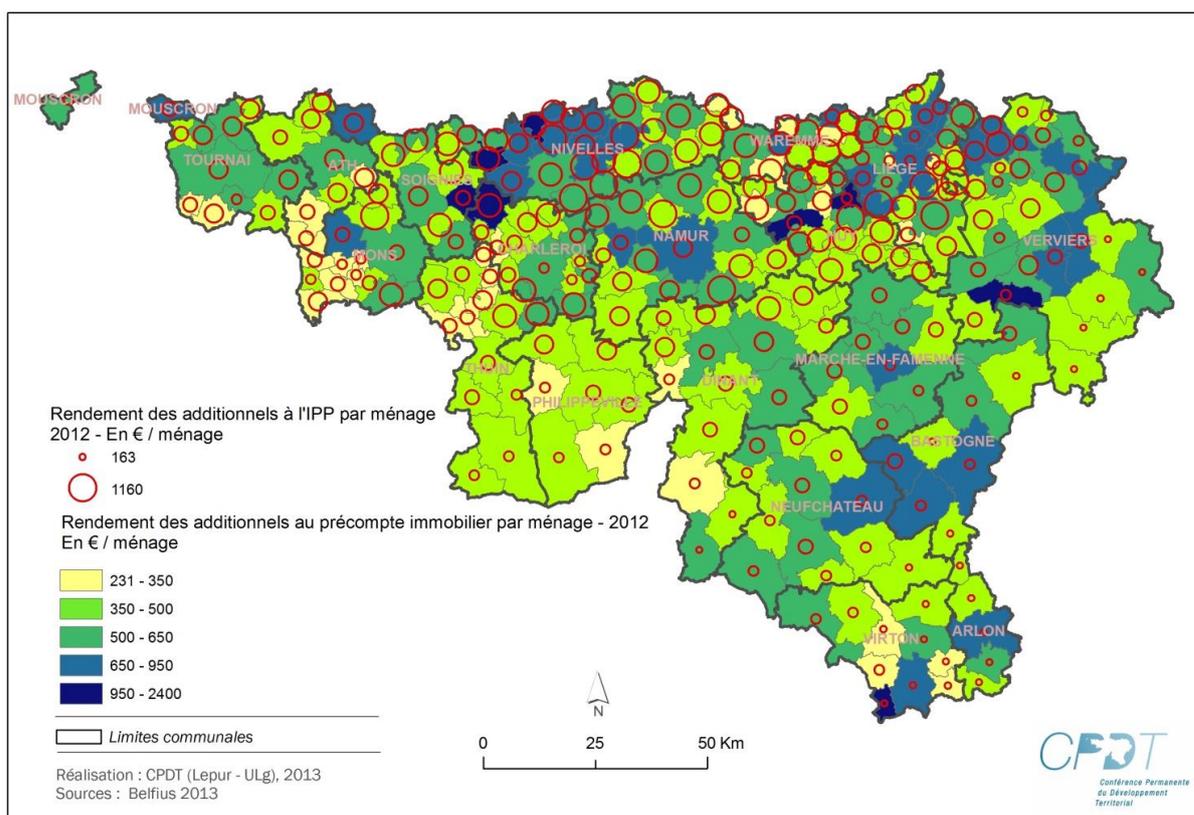
⁴ Suivant lequel un faible taux d'imposition est compensé par l'importance de la base taxable.

Graphique 12. Comparaison du rendement par ménage, par province, des additionnels au précompte immobilier et des additionnels à l'IPP



Source : SPF Economie 2012

Carte 17. Comparaison du rendement par ménage des additionnels au précompte immobilier et des additionnels à l'IPP

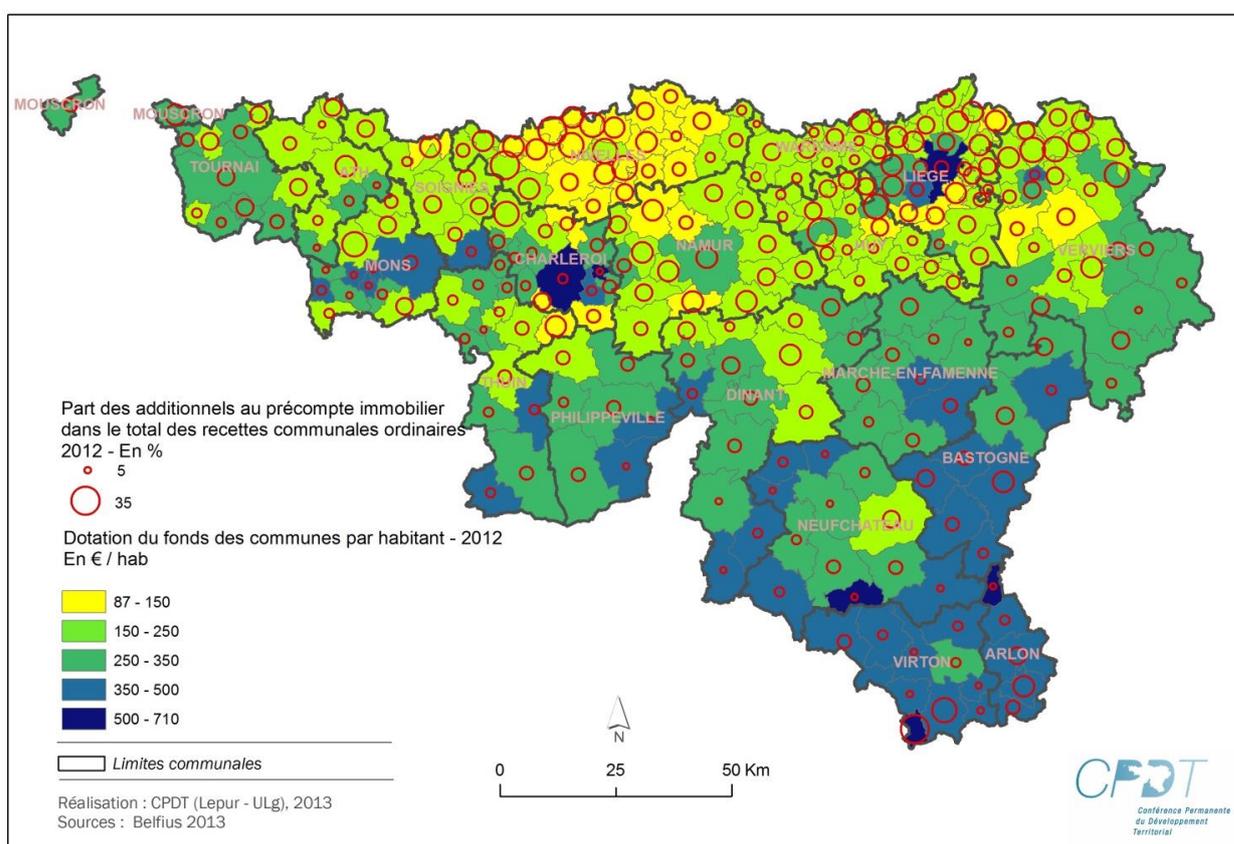


Sachant que le rendement des additionnels au précompte immobilier dépend, pour rappel, du taux d'additionnel et du niveau de revenu cadastral, il apparaît logique de constater que les hautes valeurs concernent, d'une part, les communes aisées, notamment du Brabant wallon et d'autre part, certaines entités urbaines (carte 7). Toutefois, les maxima s'observent au sein de communes marquées par la présence de gros équipements industriels : Rouvroy (Burgo Ardenne), Seneffe (plusieurs parcs d'activité dont celui de Feluy), Huy (centrale nucléaire), Ittre (laminoir NLMK),

Par contre, il n'existe aucun lien entre le rendement des additionnels au précompte immobilier et celui des additionnels à l'IPP (coefficient de corrélation 0,02). Et si certaines communes apparaissent avantagées sur les deux plans (Waterloo, Lasne, Rixensart, Chaumont-Gistoux... soit des communes socio-économiquement favorisées) ou inversement désavantagées (Colfontaine, Brugelette, Gedinne, Musson, ...), tous les cas de figure se présentent.

4.5.2.3 Mise en perspective avec la dotation du fond des communes

Carte 18. Comparaison de la dotation du fonds de communes et de la part des additionnels au précompte immobilier dans les recettes communales ordinaires totales



La dotation du fonds des communes par habitant apparait extrêmement variable entre les minimas (Lasne : 87 euros / habitant, Braine-l'Alleud : 96 euros / habitant, ...) et les maxima (Charleroi : 710 euros / habitant, Liège : 685 euros / habitant, ...), la moyenne régionale étant de 310 euros / habitant. Si la répartition de la dotation moyenne présente, à première vue, un lien avec le niveau socio-économique (corrélation de -0,55 avec le revenu médian), ce constat nécessite d'être nuancé. Ainsi, la majorité des communes du sud-est de la province du Luxembourg bénéficie d'une dotation moyenne par habitant élevée. Il faut voir ici l'effet, positif, de la relative faiblesse du rendement des additionnels à l'IPP et, dans une moindre mesure, des additionnels au précompte immobilier, dans le calcul du fonds des communes tant au niveau du volet « péréquation fiscale », qu'à celui « externalités ».

Quant à la part des additionnels au précompte immobilier dans le total des recettes communales ordinaires (hors enseignement), elle varie de 5 % à Daverdisse, sachant que 19 entités, toutes faiblement peuplées en milieu rural, présentent un taux inférieur à 10 %, à 35 % à Waterloo. La moyenne régionale est de 17 %. Les plus fortes valeurs s'observent au niveau du Brabant wallon et autres lieux socio-économiquement favorisés, mais aussi des communes bien dotées en équipements industriels, déjà évoquées. Ainsi, la dotation du fonds des communes présentent un effet compensatoire qui se confirme avec une corrélation de -0,39.

5. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS : APPROCHE PROSPECTIVE

5.1 ANALYSE ET PROPOSITION EN MATIERE DE TAXE RECURRENTE SUR LA PROPRIETE IMMOBILIERE

5.1.1 Introduction

La section 2.5 du rapport présente différents aspects de la taxation récurrente sur la propriété immobilière. Les relations entre la taxe et le développement économique d'une part et entre la taxe et l'étalement urbain d'autre part y sont abordées. Une taxe idéale au sens de la littérature économique est ensuite présentée. L'identification d'une telle taxe se fait sur base de la littérature, c'est un idéal théorique qui représente la taxe la plus économiquement efficace. Cette section est suivie par une mise en perspective de cette taxe idéale et de la situation wallonne.

Au point 2.5.3 du rapport sont résumés les problèmes que génère le revenu cadastral en tant que base de taxation récurrente de la propriété immobilière. Dans la présente partie du rapport nous nous attachons à présenter un mécanisme de taxation qui serait susceptible de remplacer la taxe actuelle sur la propriété immobilière en Belgique. Nous n'avons pas la prétention de présenter ici l'unique solution alternative au revenu cadastral, mais bien de montrer qu'un changement de base taxable est possible et que celui-ci peut avoir une dimension territoriale forte.

5.1.2 Ampleur de la réforme

5.1.2.1 Conserver le revenu cadastral

Il est possible d'apporter différentes réponses au problème que représente l'utilisation du revenu cadastral en tant que base de taxation récurrente de la propriété immobilière. La première des possibilités est la poursuite de l'utilisation du revenu cadastral en tant que base de taxation de la propriété immobilière. Il est en effet envisageable, bien que peu recommandé, de n'opérer aucun changement et de continuer de baser la taxe récurrente sur la propriété immobilière sur le revenu cadastral. Une telle décision laisserait se perpétuer les problèmes relatifs au revenu cadastral déjà exposés. Il est même très probable que ces difficultés s'intensifient avec le temps et que, à moyen terme, les autorités belges soient contraintes de modifier la base de taxe récurrente sur la propriété immobilière. Cette obligation trouverait son origine soit dans des décisions européennes relatives à l'inégalité de traitement entre investissements immobiliers domestiques et extérieurs, sachant que la Commission européenne a d'ores et déjà décidé de poursuivre la Belgique devant la Cour de Justice de l'Union européenne en raison de la base de sa fiscalité immobilière⁵, soit dans une impopularité importante de la taxe auprès des contribuables.

Alternativement, il est possible en théorie de continuer à utiliser le revenu cadastral mais de « tout changer » et de réaliser la péréquation cadastrale. Cette proposition n'en est cependant pas vraiment une puisqu'il a déjà été exposé qu'il s'agit d'une décision du ressort de l'Etat Fédéral. Cette absence de péréquation est regrettable puisque c'est une opération qui libérerait le revenu cadastral de la majeure partie de ses défauts.

⁵ Avis motivé de la Commission européenne du 22 mars 2012

Toujours dans l'hypothèse où le revenu cadastral serait conservé comme base de la taxe, une troisième option est envisageable, qui se situe entre les deux hypothèses extrêmes déjà énoncées, il s'agit d'une actualisation ponctuelle du revenu cadastral. Au contraire d'une péréquation cadastrale qui verrait l'ensemble des biens être réévalués à une même période, une réévaluation ponctuelle verrait les biens être réévalués au cas par cas, suivant la volonté et les efforts des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics, les communes par exemple, puisqu'elles représentent le niveau de pouvoir le plus « local », seraient responsables de l'identification des biens immobiliers qu'elles considèrent ou soupçonnent être sous-évalués. Selon un article publié dans *Mouvement Communal*⁶, il pourrait être rentable pour les pouvoirs locaux de mandater un indicateur expert pour réaliser ce travail dans la mesure où il augmente le rendement des centimes additionnels au précompte immobilier d'un taux de l'ordre de 0.5%. Certaines communes ont entrepris des actions dans ce sens. Les biens ainsi identifiés sont alors communiqués à l'administration générale de la documentation patrimoniale qui procède à la réévaluation de la propriété. Cette solution permettrait de réduire la sous-évaluation due aux modifications non déclarées apportées aux propriétés mais les biens devraient toujours être évalués en faisant référence aux valeurs de 1975 sans quoi les contribuables dont la propriété a été réévaluée ressentiront et exprimeront un sentiment d'injustice. Il se pourrait même que ce type de raisonnement « pourquoi moi et pas lui ? » se fasse entendre même dans le cas de l'évaluation aux valeurs de 1975.

5.1.2.2 Altérer le revenu cadastral

Enfin, la dernière des options qui poursuit l'utilisation du revenu cadastral est d'altérer ce dernier. Cette possibilité a déjà été envisagée et analysée par Dubois (2010). Néanmoins, il semble que réformer la fiscalité immobilière sans se détacher du revenu cadastral en tant que base de taxation soit une occasion manquée pour la Wallonie de mettre en place une politique fiscale relative au logement autonome vis à vis des autres niveaux de pouvoir et particulièrement ici, du niveau fédéral, qui garde le pouvoir de la détermination et de l'actualisation des revenus cadastraux. C'est d'autant plus vrai que la recommandation faite au point 5.2 concernant les droits d'enregistrements propose également une solution qui abandonne l'utilisation du revenu cadastral.

Aucune de ces solutions ne semble satisfaisante, aussi il est recommandé de ne plus utiliser le revenu cadastral comme base pour la taxation récurrente de la propriété immobilière.

5.1.3 Bases de taxation alternatives au Revenu cadastral : Une taxe basée sur la surface utile du bien, accompagnée de corrections sociales et territoriales

Lorsqu'il est question ici de remplacer le revenu cadastral par une autre base, l'objectif est double. D'abord se défaire du revenu cadastral pour laisser derrière nous les problèmes qu'il génère, mainte fois exposés dans ce rapport. Cette modification, couplée à l'abandon du revenu cadastral dans la formule de calcul des droits d'enregistrement proposé au point 5.2.2 permettrait à la Wallonie de mettre en place une politique fiscale relative au logement autonome. Ensuite, l'effet que la fiscalité peut avoir sur l'aménagement du territoire est au centre de cette recherche et une dimension territoriale forte a donc été prise en compte dans la proposition suivante. De plus, une attention particulière a été portée au caractère « actualisable » de la base taxable, et ce afin d'éviter que l'absence de mise à jour ne conduise à une situation similaire à celle qui résulte aujourd'hui de la non péréquation des revenus cadastraux.

⁶ n°865, février 2012.

5.1.3.1 Principe de calcul du montant de la taxe

Le calcul de la taxe fait intervenir les éléments suivants :

- La surface utile du bien. C'est la surface « plancher » de l'habitation pondérée par différents facteurs en fonction de l'utilité de la surface considérée. Par exemple, une maison composée d'un rez-de-chaussée et de deux étages de 50m² carrés chacun a une surface utile plus importante qu'une habitation identique mais dont le dernier étage serait remplacé par un grenier mansardé. En effet, dans le deuxième cas la surface du grenier est artificiellement réduite afin de rendre compte de son utilité moindre.
- Une valeur par mètre carré de surface utile.
- Un taux correcteur du montant de la taxe afin d'inciter les contribuables à des choix résidentiels qui sont en accord avec une vision plus durable du développement territorial.
- Le nombre d'enfants à charge du ménage.

Ces différents éléments s'articulent dans les étapes successives de notre proposition de calcul du montant de la taxe à payer qui sont décrites ci-dessous.

Etape 1 : Surface utile « sociale »

La première étape consiste en la détermination de la surface utile « sociale » du bien immobilier. Cette donnée est obtenue au départ de la surface utile du bien qui est alors artificiellement réduite en fonction du nombre d'enfants à charge du ménage. Cette réduction a été arbitrairement fixée à 10% par enfant à charge.

L'équipe de recherche n'étant pas en possession de données exactes relatives au nombre d'enfants à charge par ménage, une réduction exacte par habitant n'a pas pu être calculée. Il s'avère cependant qu'en 2008 la Wallonie comptait 1.076.041 enfants à charge pour 898.315 ménages. Nous avons donc tenu compte lors de notre simulation d'un enfant à charge par ménage. Cette approximation rendait inutile la mise en place d'un nombre maximum d'enfants à charge pouvant réduire fictivement la surface utile du bien. Il est toutefois envisageable, en pratique, d'imposer une telle limite.

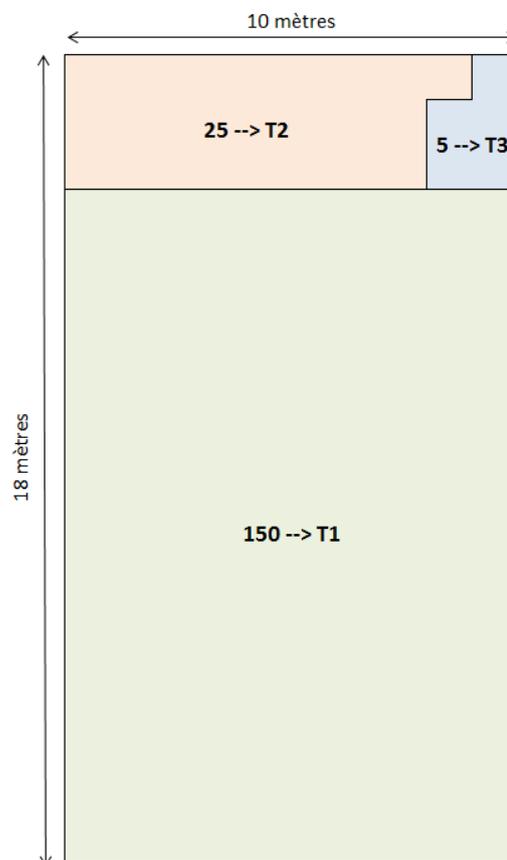
Etape 2 : tranches de taxation

La deuxième étape consiste en la répartition de la superficie utile sociale du bien dans plusieurs tranches de taxation auxquelles sont appliqués des taux différents. Ce mécanisme est semblable à celui de taxation progressive par tranche de l'impôt des personnes physiques.

Tableau 33. Taux relatifs aux différentes tranches de taxation (et illustration)

Tranche	Surface (m ²)	Taux
1	0 - 150	1,0
2	150 - 175	1,1
3	175 - 200	1,2
4	200 - 250	1,3
5	250 - ...	1,4

Source : AGDP – Traitements : Lepur – ULg



Le mécanisme décrit ici vise à augmenter fictivement la superficie utile sociale des biens de grande superficie. Afin d'en faciliter la compréhension, nous accompagnons le Tableau 33 d'un exemple illustré. Supposons une habitation dont la surface utile sociale est égale à 180m². Les premiers 150m² sont multipliés par le taux de la tranche 1. La surface utile sociale qui dépasse ces 150² mais est inférieure à 175m² est multipliée par le taux de la tranche 2. Enfin, la surface utile dépassant 175m² mais étant inférieure à 200m² est multipliée par le taux de la tranche 3 :

$$(150 \times 1) + (25 \times 1,1) + (5 \times 1,2) = 183,5 \text{ m}^2$$

La superficie utile sociale « fictive » passe donc de 180 à 183.5 m², soit une augmentation de 2%. Cette augmentation gagne en substance lorsque les propriétés considérées sont plus grandes. Si la superficie utile sociale d'un bien est de 260m² l'augmentation de surface atteint 9% :

$$(150 \times 1) + (25 \times 1,1) + (25 \times 1,2) + (50 \times 1,3) + (10 \times 1,4) = 286,5 \text{ m}^2$$

Les taux et le nombre de tranches utilisés servent ici à illustrer le mécanisme de la taxe proposé et peuvent évidemment être modifiés en fonction des choix politiques posés quant au niveau de progressivité d'une taxe.

Etape 3 : ratio de consommation foncière

La troisième étape consiste à multiplier le montant total obtenu à l'étape deux par un taux dont la valeur dépend du rapport [surface bâtie au sol / surface bâtable de la propriété]. Un ratio faible est témoin d'une propriété dont la surface bâtie au sol est faible en regard de la surface qui pourrait l'être. En d'autres mots, une part élevée de la propriété pourrait accueillir des bâtiments résidentiels mais est utilisée à d'autres fins, typiquement, un jardin. Dans ce cas, le taux multiplicateur à appliquer au montant de la taxe est élevé. Le raisonnement de départ n'est pas de pénaliser les jardins, mais plutôt de faire supporter aux contribuables dont l'espace non bâti est relativement plus grands, une part relativement plus importante de la taxe, reflétant ainsi tout ou une partie des coûts qu'un habitat moins dense fait supporter à la collectivité. A l'inverse, un ratio [surface bâtie au sol / surface bâtable de la propriété] est synonyme d'une utilisation intensive du foncier, ce qui est en accord avec un modèle de développement résidentiel durable des villes et est par conséquent « favorisé » par l'application de taux plus faibles. Idéalement, il s'agirait de ne prendre en compte que la surface urbanisable au plan de secteur.

Afin de faciliter le traitement de la base de données et les analyses qui en découlent nous avons opté pour un ensemble discret de taux : un des six taux du tableau 34 est appliqué, en fonction du ratio [surface bâtie au sol / surface bâtable de la propriété].

Tableau 34. Catégories de bien et pondération en fonction du ratio de consommation foncière

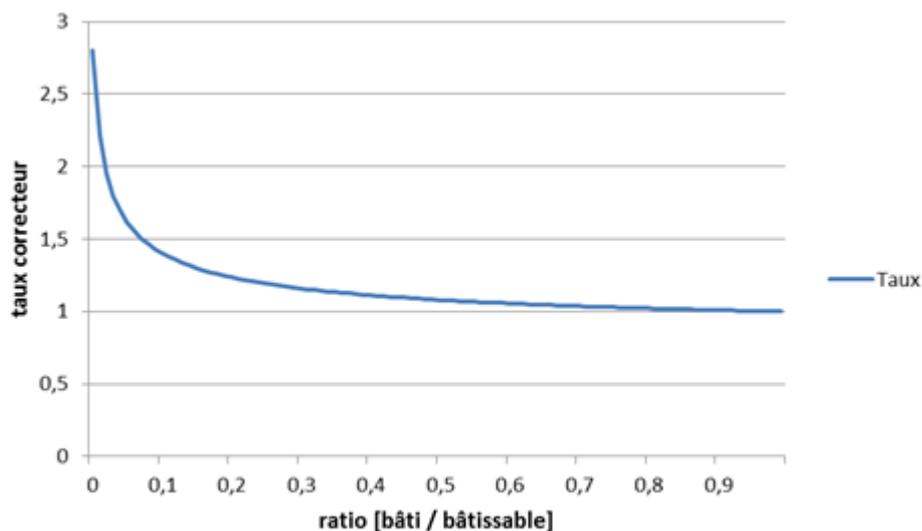
Catégorie	Ratio de consommation foncière	Nombre de biens	Taux
1	0 – 10	182.415	5,0
2	10 – 20	335.066	4,0
3	20 – 30	214.130	3,0
4	30 – 40	137.212	2,0
5	40 – 70	192.835	1,5
6	70 – 100	153.804	1,0

Ce caractère discret des taux de taxation est potentiellement source de problèmes pour les propriétés dont le ratio se trouve à la frontière d'une catégorie. Par exemple, il serait potentiellement profitable pour un propriétaire dont le ratio est égal à 38% de développer son bâtiment jusqu'à atteindre un ratio de plus de 40% afin de passer dans la catégorie suivante, au taux correcteur bien plus avantageux. Cet effet pervers peut être évité en appliquant une formule qui, à chaque valeur du ratio [surface bâtie au sol / surface bâtable de la propriété], associe un taux différent.

Par exemple, la formule suivante donne la relation ratio - taux correcteur représentée sur le Graphique 13. On y observe une décroissance rapide des taux correcteurs avec l'augmentation des ratios. La formule telle qu'elle est construite associe des taux relativement élevés aux ratios très faibles.

Graphique 13. Illustration de la formule envisagée

$$f = 0.8 + \frac{1}{5} \times \sqrt{r}$$



Etape 4 : valeur par mètre carré

La quatrième étape consiste en la définition d'une valeur « p » par mètre carré de surface utile corrigée pour l'ensemble de la Wallonie. Cette valeur est définie de telle sorte qu'elle permette de respecter la contrainte de neutralité budgétaire régionale que nous imposons à l'ensemble de notre raisonnement.

Les calculs réalisés par l'équipe de recherche au moyen d'une base de donnée de l'administration générale de la documentation patrimoniale ont permis d'estimer les revenus que la région wallonne tire du précompte immobilier sur les biens résidentiels à 19.045.819 euros. Ce montant a alors été divisé par le nombre total de mètres carrés de surface utile sociale corrigée, en Wallonie. La valeur ainsi obtenue est de 0,03 euros par mètre carré.

Etape 5 : montant de la taxe

La cinquième et dernière étape consiste en la multiplication de la surface corrigée obtenue à la fin de l'étape 3 par la valeur du mètre carré établie par la région.

5.1.3.2 Impact sur les finances des différents niveaux de pouvoir

Nous faisons l'hypothèse que la Wallonie souhaite retirer de la nouvelle taxe un montant égal à celui qu'elle retire d'une taxe basée sur le revenu cadastral. En ce qui concerne les autres niveaux de pouvoir, des variations de revenus sont par contre observées. Il est attendu que les provinces et communes compensent ces variations via les centimes additionnels qu'elles prélèvent sur la taxe régionale récurrente sur la propriété immobilière, afin de respecter leur contrainte budgétaire. S'il est plus que raisonnable de penser que les communes dont les finances seraient pénalisées par le changement de base de taxation augmenteraient le taux de centimes additionnels qu'elles prélèvent, la réaction des communes qui seraient avantagées par un tel changement de taxation est moins certaine.

L'histoire nous aide à lever cette incertitude puisqu'en 1991, suite à la décision de la région flamande de doubler le taux régional du précompte immobilier en le faisant passer de 1,25% à 2,5%, la majorité des communes flamandes a réduit de moitié le taux d'additionnels au précompte immobilier afin de respecter leur contrainte budgétaire. La réduction n'a cependant pas été exactement égale à la moitié des additionnels dans toutes les communes flamandes puisque la moyenne des centimes additionnels, exprimée en pourcentage du revenu cadastral a augmenté de 22.9% à 23.8% en 1991 (Conseil Supérieur des Finances – avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral – 2010).

Le financement des pouvoirs provinciaux et communaux via les centimes additionnels a l'avantage que les variations, parfois importantes, des revenus que ces niveaux de pouvoir tirent de la taxe peuvent être neutralisées par une modification du taux de centimes additionnels prélevés. Cette même caractéristique est également un désavantage puisqu'elle empêche toute redistribution interprovinciale ou intercommunale. En effet, si suite au changement de la base de la taxe foncière les revenus des provinces et communes retournent à leurs niveaux d'avant la modification, on se retrouve dans une situation de statu quo où aucune province ou commune n'est rendue plus fiscalement attractive qu'une autre suite à la modification. Il convient alors de se contenter d'une redistribution intra communale de la charge de la taxe : au sein d'une même commune, les propriétés aux caractéristiques jugées non désirables par les pouvoirs publics génèreront un montant de taxe relativement plus élevé que les propriétés aux caractéristiques plus désirées.

En d'autres mots, les habitants des communes à l'habitat peu dense ne verront pas la charge fiscale moyenne augmenter par rapport aux habitants des communes à l'habitat plus dense pour autant que les modifications de centimes additionnels fassent en sorte qu'en moyenne, les habitants d'une commune paient une taxe au montant identique à celui payé avant la modification de la taxe. Par contre, au sein d'une commune, les propriétaires de biens immobiliers aux caractéristiques non désirables (grande superficie, faible ratio) paieront relativement plus cher que les propriétaires de la même commune mais d'habitation aux caractéristiques plus souhaitables. Il n'est donc pas question dans le cadre de cette potentielle réforme de la fiscalité de favoriser ou pénaliser les communes plus urbaines ou plus rurales, mais bien, au sein de ces communes, favoriser les propriétés dont le profil permet une densification de l'habitat.

Ceci étant, analyser la situation post-modification de la base de la taxe mais pré-modification des additionnels nous permet de vérifier que la taxe a bien des effets désirés dans des zones géographiques aux caractéristiques ciblées. C'est-à-dire que si on observe que la modification de la base de la taxe entraîne une augmentation du montant moyen de la taxe dans les provinces et communes à l'habitat moins dense, la taxe a été bien construite. C'est l'objet des analyses développées aux points suivants.

a) Les provinces

Les revenus fiscaux que les différentes provinces tirent de la taxe récurrente sur la propriété immobilière subissent de fortes variations, allant de -34% à +43%.

Tableau 35. Variation des revenus provinciaux tirés des additionnels à la taxe récurrente sur la propriété immobilière

Province	Revenus (RC)	Revenus (nvlle base)	Variation des revenus	RC moyen	Densité pop°
Brabant Wa.	41.854.534	27.785.150	-34%	1491,9	360
Hainaut	109.083.671	118.803.225	9%	593,3	349
Liège	83.749.585	77.545.420	-7%	749,9	281
Luxembourg	27.135.097	38.823.900	43%	703,6	62
Namur	45.670.049	55.155.475	21%	749,1	132
Wallonie	307.492.936	318.113.170	3%	757,6	213

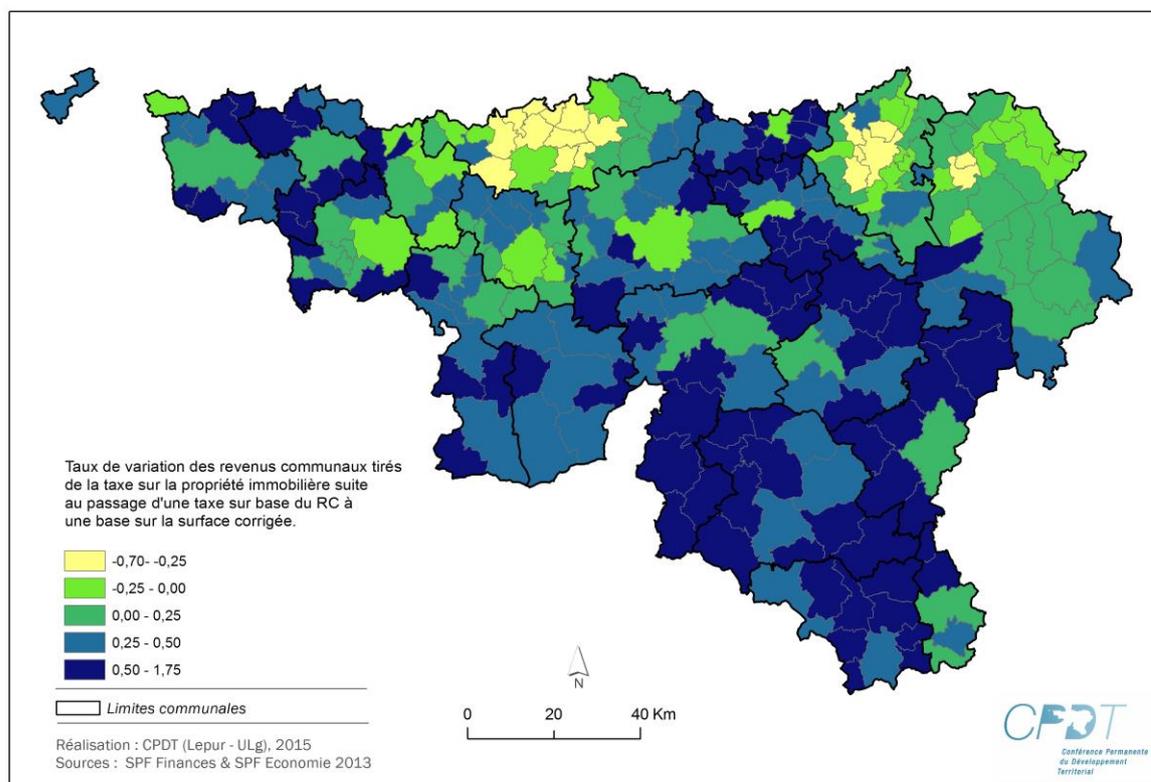
Source : AGDP – Traitements : Lepur - ULg

Deux effets importants expliquent en grande partie le sens et l'ampleur de ces variations. Premièrement, un effet « revenu cadastral moyen » : les provinces qui profitaient d'un revenu cadastral moyen relativement trop élevé par rapport à la valeur moyenne des biens immobiliers (voir point 4.4.1.4) ont plus à perdre lors du changement de base de la taxe que les autres provinces. C'est typiquement le cas du Brabant wallon, mais aussi de la province de Liège. Deuxièmement, l'effet « densité de population » : la taxe est construite afin de favoriser les propriétaires au sein de zones géographiques à l'habitat dense en requérant de ceux-ci de payer un montant relativement moindre de taxe et c'est bien le résultat constaté. Les provinces caractérisées par une plus grande densité de population voient donc leurs revenus réduits suite au changement de taxation. C'est encore une fois le cas du Brabant wallon mais également de la province du Hainaut. A l'inverse, les provinces du Luxembourg et de Namur tirent bénéfice de leurs faibles densités de population par rapport à la moyenne wallonne.

b) Les communes

L'impact de la réforme de la taxation immobilière sur les différentes communes wallonnes est visualisé à la carte 19. Les communes représentées en clair voient leurs revenus réduits par la réforme et donc les contribuables y paient en moyenne un montant de taxe inférieur à celui qui était dû avant la réforme. Les communes représentées en foncé font face à la situation inverse. Nous rappelons que l'analyse qui est faite ici prend place avant toute modification des centimes additionnels, communaux ou provinciaux.

Carte 19. Variation des revenus communaux tirés des additionnels à la taxe récurrente sur la propriété immobilière

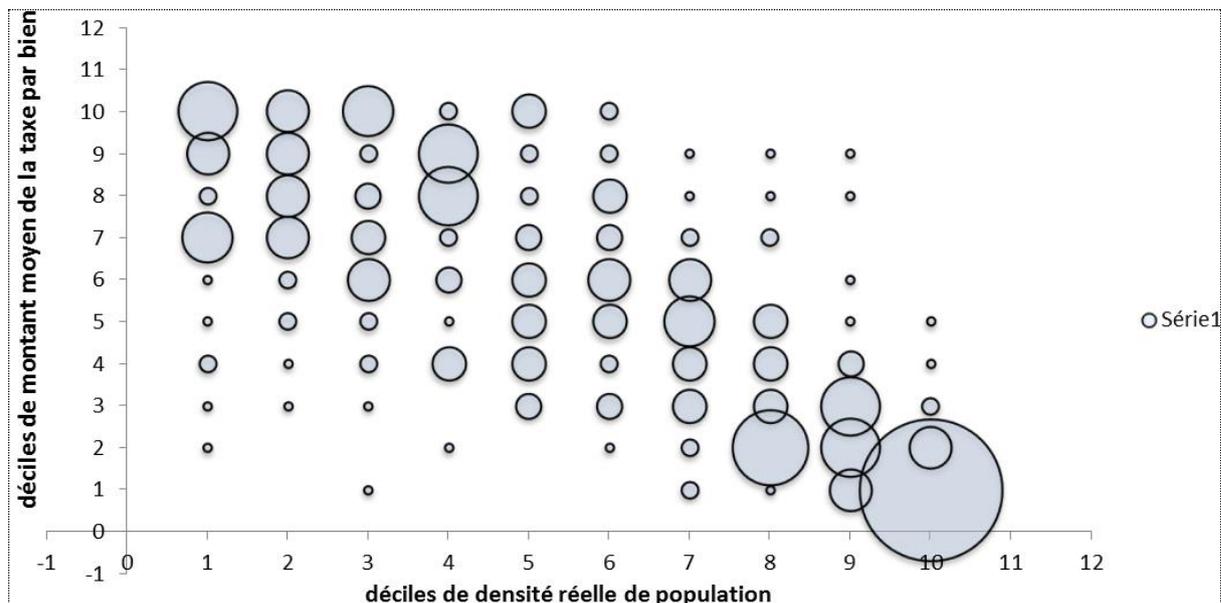


A l'observation de la carte 19, il apparaît que les communes aux finances pénalisées peuvent être regroupées en 3 zones. Un ensemble de communes situées dans la province du Brabant wallon, Liège et une partie de sa première couronne, et plusieurs communes (principalement des grandes villes) localisées le long du sillon Sambre-et-Meuse.

Ces résultats ne sont pas surprenants au vu de l'analyse de la distribution interprovinciale qui mettait déjà en avant les variations négatives subies par le Brabant Wallon et Liège. La représentation au niveau communal permet néanmoins d'apprécier la correspondance entre les communes au sein desquelles les propriétaires paient un montant moyen de taxe récurrente sur la propriété immobilière faible et les communes à densité de population relativement forte. Une relation confirmée par l'observation du Graphique 14 qui combine la densité réelle de population de chaque commune et le montant moyen de taxe payé par les propriétaires de ces communes. Le graphique ne reprend toutefois pas les montants exacts mais le décile auquel appartient chaque commune.

Soulignons l'effet paradoxal de la nouvelle base qui, d'un point de vue territorial, apparaît davantage vertueuse mais, au niveau de la fiscalité locale, *toutes choses restant égales par ailleurs*, pénalise les communes et provinces les plus denses. Cela implique bien la nécessité de revoir le mécanisme des additionnels ou d'instaurer une autre mode de redistribution. Précisons qu'une adaptation, vers une plus grande équité, du revenu cadastral aurait les mêmes conséquences.

Graphique 14. Montant moyen de taxe payé en fonction de la densité réelle de population de la commune



Source AGDP – Traitements Lepur - ULg

5.1.3.3 Impact sur les propriétaires

L'analyse des effets de la taxe sur chaque bien immobilier est en pratique impossible puisqu'elle nécessiterait de se pencher sur plus d' 1.200.000 cas.

5.1.3.4 La nouvelle taxe et son environnement

a) Implications juridiques

Lorsqu'il est question de modifier la taxation récurrente sur la propriété immobilière un choix s'impose, qui a des implications juridiques conséquentes. Soit la Wallonie continue d'utiliser le précompte immobilier mais en modifie la base, auquel cas il est nécessaire que cette nouvelle base garde un lien avec une notion de « revenu » qui caractérise le revenu cadastral (voir point 4.3.2.1), bien que dans les faits cette caractéristique soit discutable. Soit la Région annule le précompte immobilier en portant son taux de taxation à zéro et utilise ses compétences fiscales propres afin de mettre en place une taxe nouvelle, auquel cas il est nécessaire de redéfinir (éventuellement à l'identique) un mécanisme de prélèvements additionnels par les pouvoirs provinciaux et communaux.

La proposition faite au point 5.1.3.1 est telle que créer un lien, même étroit entre la base de taxation proposée et la notion de revenu est délicat, ce qui impliquerait d'opter pour la seconde option.

b) Effets « secondaires »

L'utilisation d'un taux correcteur fonction du rapport [surface bâtie au sol / surface bâissable de la propriété] peut avoir l'effet indésirable qu'un propriétaire qui souhaite agrandir son immeuble peut être incité à le faire de façon « horizontale » plutôt que « verticale » dans le but d'augmenter son ratio. En effet, un agrandissement horizontal générerait alors un surplus de taxe moindre qu'un agrandissement vertical. Néanmoins, ce problème ne se manifeste que lorsque les propriétés présentent un ratio à la frontière avec la catégorie de ratio suivante. Utiliser une formule qui autorise le taux correcteur à prendre une valeur dans un ensemble continu est donc fortement conseillé.

A l'inverse, il est envisageable que les pouvoirs locaux, qui se financent en partie grâce aux additionnels à la taxe foncière, soient tentés de favoriser le développement vertical des biens immobiliers lors de la délivrance des permis de bâtir. Ce faisant, ils empêcheraient un agrandissement qui réduit le ratio [surface bâtie au sol / surface bâissable de la propriété] et autorisent l'agrandissement qui génère le surplus de taxe le plus important.

c) Eléments supplémentaires à prendre en considération

Le thème de la présente étude est la fiscalité du logement et l'aménagement du territoire. Nos analyses et propositions se concentrent donc sur ces sujets et ne prennent pas en considération les propriétés agricoles, commerciales et industrielles. Ce défaut de prise en compte d'une partie conséquente des propriétés est également dû à l'absence des données relatives à ces biens immobiliers, qui empêche toute simulation. On peut toutefois supposer que la taxe proposée s'applique à ces types de biens, éventuellement moyennant une modification des taux de base et des taux correcteurs afin de faire peser sur ces propriétés la pression fiscale désirée.

Les terrains non bâtis posent un problème plus complexe puisque leur appliquer la taxe présentée ici reviendrait à leur faire payer un montant de taxe nul. La solution la plus simple serait de recourir, voire d'amplifier la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis. Un nombre non négligeable de communes y ont d'ailleurs déjà recours.

5.2 ANALYSE ET PROPOSITIONS EN MATIERE DE DROITS D'ENREGISTREMENT

La présentation et l'analyse juridique des droits d'enregistrement a été faite au chapitre 4.2, nous n'y reviendrons donc pas. Notre objectif est ici d'estimer l'importance du volet logement et, au sein de celui-ci, des différentes réductions.

5.2.1 Estimation du volet logement des droits d'enregistrement

Nous proposons ici une approche par étapes.

Afin d'évaluer le montant de la réduction⁷, nous avons procédé à une estimation à l'échelle communale au départ de :

- la valeur moyenne lissée des biens immobiliers affectés au logement ainsi que le nombre moyen de ventes sur la période 2010 – 2013 (statistiques des ventes de biens immobiliers DGSIE),
- du revenu cadastral moyen 2010 (SPF Finances), seule année pour laquelle nous disposons de l'information,
- de la taille moyenne des ménages 2012 (DGSIE).

⁷ Nous renvoyons au rapport complet de la CPDT pour une présentation détaillée.

5.2.1.1 Estimation du volet logement des droits d'enregistrements sans réduction

Pour cette première étape, nous avons simplement appliqué le taux de 12,5 % sur la valeur totale des ventes de logement et de terrains à bâtir. Au total, nous obtenons un montant de 790,46 millions d'euros dont pratiquement un tiers pour la seule province du Hainaut.

Pour rappel, le montant total des droits d'enregistrement pour la Wallonie en 2013 était de 801,96 millions d'euros, tous biens confondus, mais réduction comprise.

Tableau 36. Estimation du montant des droits d'enregistrement sans réduction par province

	Droits d'enregistrement plein (12,5 %) logements	Droits d'enregistrement plein (12,5 %) terrains à bâtir	Droits d'enregistrement plein (12,5 %) totaux	Droits d'enregistrement totaux en %
Brabant wallon	144.841.053	13.725.661	158.566.714	20
Hainaut	237.665.145	17.328.196	254.993.341	32
Liège	191.743.563	17.969.190	209.712.753	27
Luxembourg	50.306.258	7.033.087	57.339.345	7
Namur	100.498.133	9.365.134	109.863.267	14
Wallonie	725.054.152	65.421.268	790.475.421	100

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

5.2.1.2 Estimation du volet logement des droits d'enregistrements avec réduction pour habitation modeste

1 ère étape : réduction pour les biens dont le RC est inférieur à 745 €

Pour calculer le premier niveau de la réduction pour habitation modeste, c'est-à-dire une réduction de taux à 6 % pour les biens dont le RC est inférieur à 745 € avec un plafond en fonction du prix, nous avons multiplié :

- La part des immeubles dont RC < 745 € (Wallonie 53 %) par
- La part de biens dont le prix de vente moyen est inférieure au plafond (191.000 € ou 200.000 € pour les zones à forte pression immobilière, soit les montants en vigueur en 2010). Ce coefficient varie de 0,38 à Lasne à 1 (valeur pour 218 communes).
- Ainsi, la part relative des biens soumis à réduction va de 6 % à Ottignies-Louvain-la-Neuve à 90 % à Doische, avec une moyenne de 53 %.

Ensuite, nous avons recalculé les droits avec, pour partie le taux de 6 % et, pour le reste, le taux de 12,5 %, toujours à l'échelle communale.

Tableau 37. Estimation du montant des droits d'enregistrement sur les logements avec réduction relative aux biens dont le RC < à 745 € par province

	Droits d'enregistrement	Montant réduction
Brabant wallon	132.004.509	12.836.544
Hainaut	156.237.894	81.427.251
Liège	146.474.646	45.268.916
Luxembourg	36.683.291	13.622.966
Namur	76.273.475	24.224.659
Wallonie	547.673.816	177.380.336

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur – ULg

Ce premier niveau de la réduction pour habitation modeste a été estimé à 177,38 M d'euros.

Tableau 38. Montant de la réduction relative aux biens dont le RC < à 745 € sans plafond sur le prix de vente

Sans plafond	183.754.430
Solde	-6.374.094

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Tableau 39. Montant de la réduction relative aux biens dont le RC < à 745 € avec les plafonds de 2014

Nouveaux plafonds	165.122.076
Solde	12.258.260

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Nous constatons que, primo, le plafond relatif à la valeur des biens, avec les montants en vigueur en 2010, correspond à un abattement de la réduction de 6,37 millions d'euros et, secundo que les nouveaux plafonds entrés en vigueur en 2014 (151.000 € et 160.000 €) constituent un abattement supplémentaire de la réduction, c'est-à-dire un gain pour les finances régionales, de 12,26 millions d'euros.

2^{ème} étape : réduction pour les biens dont le RC est inférieur à 745 € et à 845 € si plus de 2 enfants à charge

Nous avons procédé de la même manière en ajoutant la part d'immeubles dont le RC est inférieur à 745 € compte tenu du plafond, mais cette fois limitée à la part de ménages avec moins de 3 enfants à charge, et pour le solde (6,9 % des ménages en moyenne), nous avons utilisé la part de logements dont le RC inférieur à 845 €.

Tableau 40. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec réduction relative aux biens dont le RC < à 745 € et < 845 € par province

	Droits d'enregistre- ment	Montant réduction
Brabant wallon	131.746.035	13.095.018
Hainaut	155.824.466	81.840.679
Liège	145.779.848	45.963.714
Luxembourg	36.330.952	13.975.306
Namur	75.828.838	24.669.295
Wallonie	545.510.140	179.544.013

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Suite à la prise en compte de ce second niveau, la réduction augmente de 2,16 millions d'euros.

Ainsi, la part relative des immeubles soumis à réduction va de de 7 % à Ottignies-Louvain-la-Neuve à 93 % à Doische, avec une moyenne de 57 %, soit une augmentation de 4 %.

3 ème étape : réduction pour les biens dont le RC est inférieur à 745 €, à 845 € si de 3 à 4 enfants à charge et à 945 € si plus de 4 enfants à charge

Nous avons procédé de la même manière en ajoutant la fraction relative aux logements dont le RC est inférieur à 945 € appliquée à la part de ménages avec plus de 4 enfants à charge (0,7 % des ménages en moyenne).

Tableau 41. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec réduction relative aux biens dont le RC < à 745 €, à < 845 € et < à 945 € par province

	Droits d'enregistrement avec réduction	Montant de la réduction	Montant moyen des droits d'enregistrement	Réduction moyenne des droits d'enregistrement
Brabant wallon	131.573.886	13.267.168	31.912	3.218
Hainaut	154.748.775	82.916.370	11.222	6.013
Liège	145.281.040	46.462.523	14.433	4.616
Luxembourg	36.186.649	14.119.609	14.984	5.847
Namur	75.499.228	24.998.905	16.335	5.409
Wallonie	543.289.578	181.764.574	15.516	5.191

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

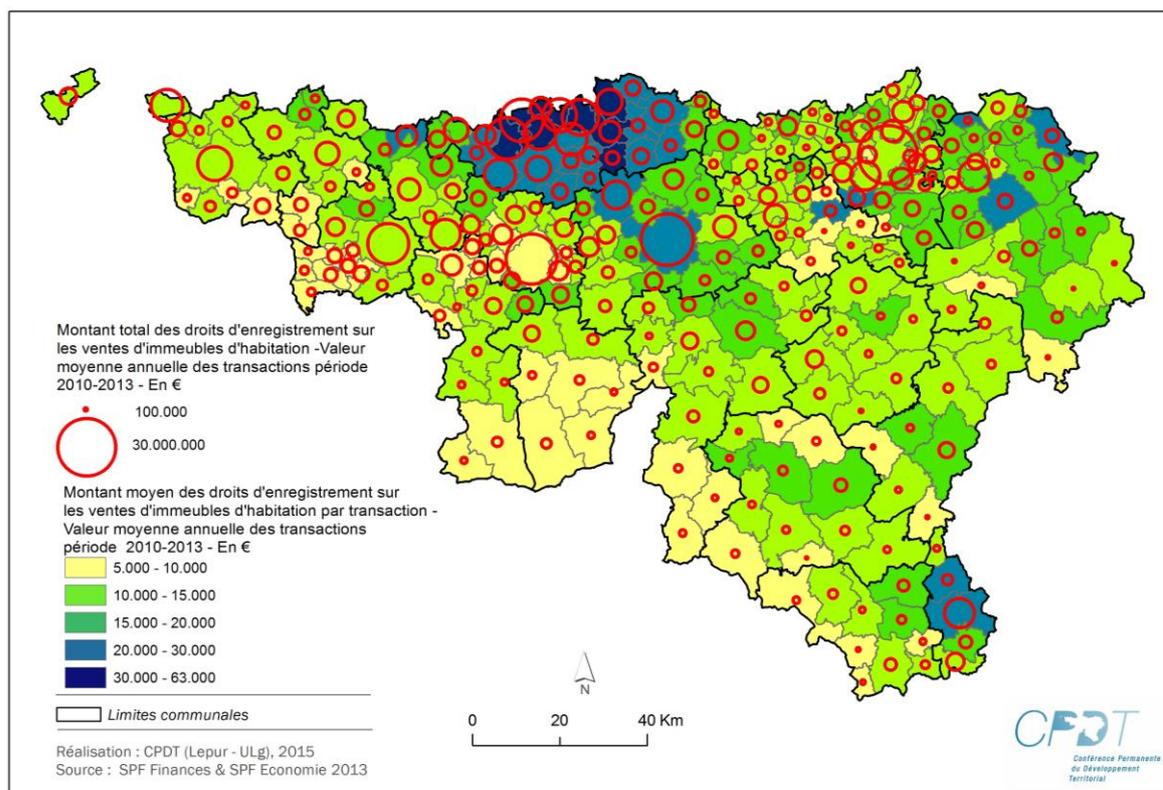
La réduction augmente de 4,38 millions d'euros, soit 2,20 millions supplémentaire par rapport à l'étape précédente.

Ainsi, la part relative des immeubles soumis à réduction va de de 9 % à Ottignies-Louvain-la-Neuve à 96% à Doische, avec une moyenne de 63 % soit une augmentation, à nouveau, de 6 % par rapport à l'étape précédente.

Nous n'avons pas estimé le dernier niveau de réduction ne disposant pas de la part de ménages de 7 enfants et plus. Toutefois, celle-ci doit être extrêmement faible (rappelons que la part des ménages avec 5 enfants et plus est de 0,7 %).

Au final, ce mécanisme de réduction pour habitation modeste représente un montant estimé à 181,76 millions d'euros, ce qui correspond à un taux nominal moyen d'imposition de 9,3 %. En appliquant les plafonds de 2014, celle-ci passe à 169,13 millions d'euros, soit un « gain » pour les finances wallonnes de 12,6 millions d'euros. Quant aux deuxième et troisième niveaux du mécanisme de réduction pour habitation modeste ne représente « que » 4,38 M d'euros, soit une majoration de l'abattement qui apparaît limité.

Carte 20. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec le mécanisme de réduction pour habitation modeste

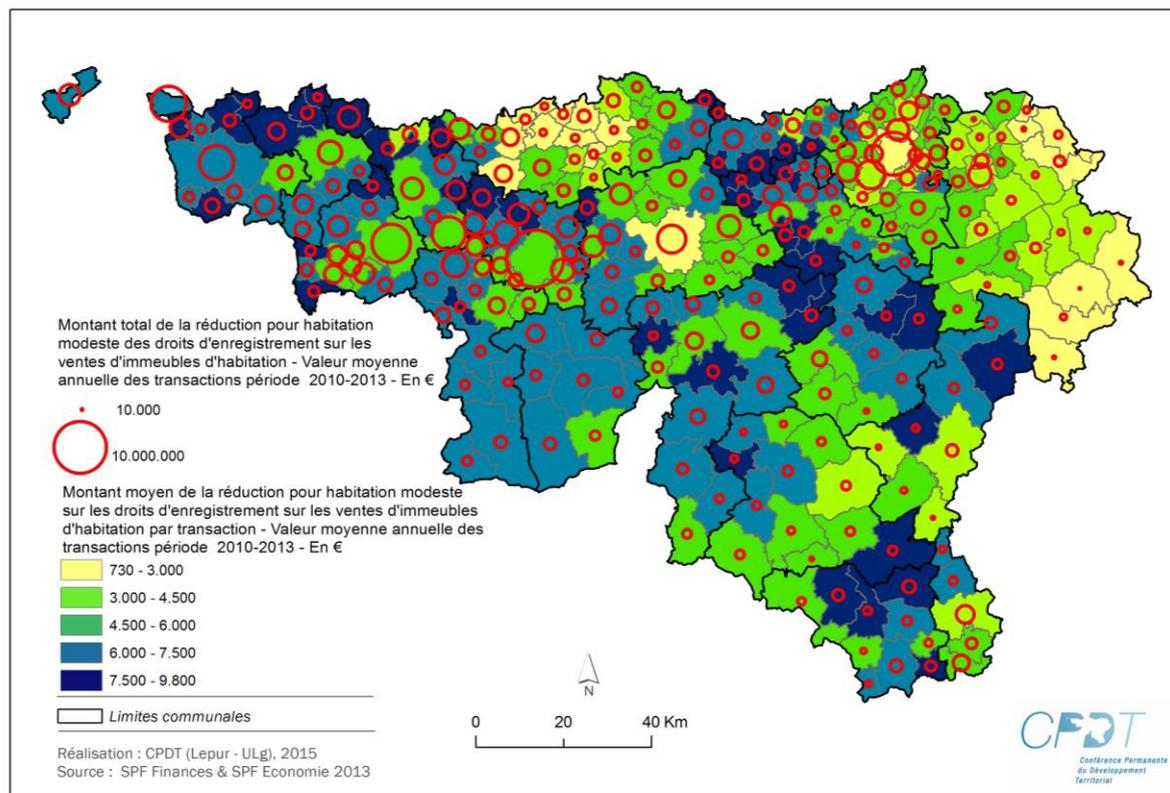


Compte tenu de la répartition des valeurs immobilières (voir carte 1) qui, rappelons-le constitue la base de la taxation, on s'étonnera guère que ce soit au niveau du Brabant wallon que l'on trouve les niveaux moyens de taxation les plus élevés, tendance qui se prolonge jusqu'à Namur, ainsi que dans quelques communes davantage isolées comme Neupré, Nandrin, Jalhay, Arlon, Attert, Enghien, Raeren, Aubel, ... Toutefois, ce sont les villes de Liège, Namur et Charleroi qui sont les plus grandes contributrices à la recette wallonne (14 % du total).

Tableau 42. Droits d'enregistrements sur les logements avec estimation de la réduction pour habitation modeste : les 5 communes les plus contributrices

Liège	32.499.192
Namur	24.021.691
Charleroi	20.705.794
Waterloo	17.217.025
Mons	14.725.476

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Carte 21. Estimation du montant moyen de la réduction pour habitation modeste

Toutefois, compte tenu du mode de calcul de la réduction pour habitation modeste et, plus particulièrement, de la distribution du revenu cadastral, ce sont les communes essentiellement rurales qui bénéficient le plus du mécanisme de réduction pour habitation modeste, notamment toute la frange sud des provinces du Hainaut et de Namur, les parties nord et sud de la province du Luxembourg, la Hesbaye centrale, ... ce qui ne correspond pas forcément à des territoires au marché immobilier déprimé ou socio-économiquement défavorisés. C'est particulièrement vrai pour le sud de la province du Luxembourg (Habay, Etalle, Tintigny, ...) et l'arrondissement de Waremme.

Par contre, ce mécanisme pénalise clairement, outre les zones aisées du Brabant Wallon, les villes, à commencer par Liège et Namur et, dans une moindre mesure, Charleroi et Mons, Tournai faisant figure d'exception. Est également défavorisé, l'est de la province de Liège.

Tableau 43. Droits d'enregistrements sur les logements : estimation du montant moyen de la réduction pour habitation modeste

Plus faibles réductions		Plus fortes réductions	
Ottignies-Louvain-la-Neuve	732	Daverdisse	9.732
Waterloo	864	Estaimpuis	9.604
Lasne	1.107	Ellezelles	9.364
Rixensart	1.317	Tintigny	8.994
Wavre	1.524	Wasseiges	8.980
La Hulpe	1.842	Manhay	8.885
Amblève	1.923	Modave	8.801

Chaumont-Gistoux	1.949	Erezée	8.729
Lontzen	2.134	Havelange	8.716
Braine-l'Alleud	2.157	Brunehaut	8.680
Eupen	2.362	Celles	8.633
La Calamine	2.409	Merbes-le-Château	8.630
Bullange	2.482	Honnelles	8.618
Burg-Reuland	2.509	Braives	8.598
Nivelles	2.582	Houyet	8.292
Raeren	2.684	Somme-Leuze	8.276
Namur	2.686	Héron	8.242
Saint-Vith	2.743	Frasnes-lez-Anvaing	8.193
Mont-Saint-Guibert	2.783	Seneffe	8.172
Liège	2.984	Ecaussinnes	8.126

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

5.2.2 Propositions en matière de base de calcul des droits d'enregistrement

Vu les disparités et effets induits du mode de calcul des droits d'enregistrement qui apparaissent en contradiction avec les défis du développement territorial, à commencer par celui de l'étalement urbain, nous avons tenté de trouver d'autres approches qui conservent le principe de la taxation de la transaction, soient budgétairement neutres et de transposition facile.

Suite au benchmark et en fonction de notre contexte institutionnel, c'est la méthode appliquée en Région de Bruxelles-Capitale qui a finalement retenu notre attention. Nous proposons ici un développement en trois étapes.

5.2.2.1 Droits d'enregistrement avec réduction suivant un principe d'un abattement forfaitaire de 60.000 € (mécanisme mis en place en Région Bruxelles – Capitale)

Rappelons qu'en Région de Bruxelles-Capitale, le mécanisme en vigueur est un abattement forfaitaire de 60.000 € (majoré à 75.000 € dans certains quartiers) qui représente une diminution de la base imposable.

Dès lors, pour le calcul, nous avons appliqué un abattement de 60.000 € sur le prix de vente moyen, et appliqué sur le solde un taux de 12,5 %, toujours par commune.

Tableau 44. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec un abattement forfaitaire de 60.000 € par province

	Droits d'enregistrement avec réduction	Montant de la réduction
Brabant wallon	113.881.053	30.960.000
Hainaut	134.585.145	103.080.000
Liège	116.173.563	75.570.000
Luxembourg	32.148.758	18.157.500
Namur	65.803.133	34.695.000
Wallonie	462.591.652	262.462.500

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Avec cette méthode, la réduction passe de 181,76 à 262,46 millions d'euros, ce qui ne correspond pas à notre hypothèse de neutralité budgétaire.

5.2.2.2 Droits d'enregistrement avec réduction suivant un principe d'un abattement forfaitaire de 40.000 €

Compte tenu du constat précédent, nous appliqué un abattement de 40.000 € sur le prix de vente moyen, toujours par commune.

Tableau 45. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec un abattement forfaitaire de 40.000 € par province

	Droits d'enregistrement avec réduction	Montant de la réduction	Montant moyen des droits d'enregistrement
Brabant wallon	124.201.053	20.640.000	31.912
Hainaut	168.945.145	68.720.000	11.222
Liège	141.363.563	50.380.000	14.433
Luxembourg	38.201.258	12.105.000	14.984
Namur	77.368.133	23.130.000	16.335
Wallonie	550.079.152	174.975.000	15.516

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Avec un forfait de 40.000, la réduction retombe à 174,98 millions d'euros, ce qui est pratiquement équivalent à celle obtenue avec le mécanisme de réduction pour habitation modeste (mais avec les anciens plafonds).

Si, de manière générale, ce sont toujours les territoires où le marché immobilier est le élevé qui apparaissent logiquement les plus pénalisés, les villes le sont, par contre moins. Elles restent cependant les principales contributrices. Inversement, les zones rurales apparaissent moins bénéficiaires même si, pour certaines, le caractère déprimé du marché joue logiquement en leur faveur.

Carte 22. Estimation des droits d'enregistrement avec le mécanisme d'abattement forfaitaire de 40.000 €

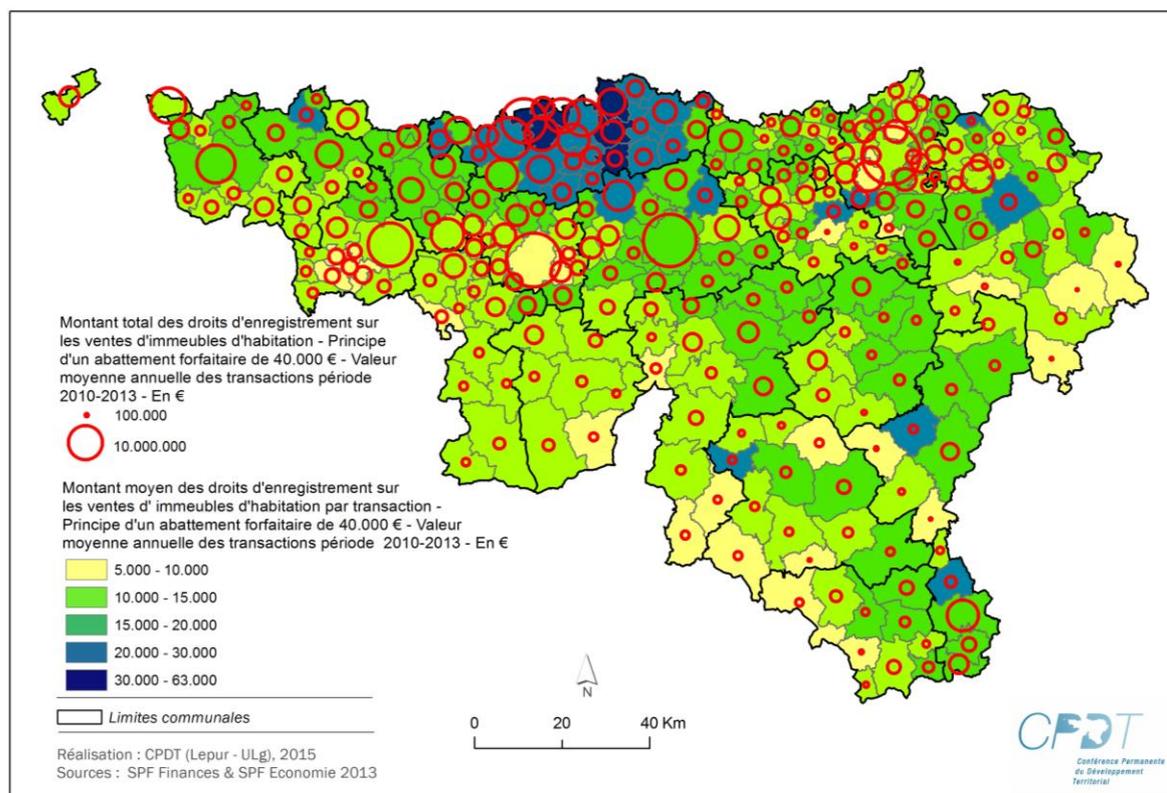


Tableau 46. Droits d'enregistrements sur les logements – Mécanisme d'abattement forfaitaire de 40.000 € : les 5 communes les plus contributrices

Liège	28.349.356
Namur	21.550.481
Charleroi	20.246.449
Waterloo	15.761.229
Mons	14.415.176

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Ce sont les mêmes communes qui restent les principales contributrices mais la part de Liège, Namur et Charleroi passe, au total, de 14 % à 12 %.

5.2.2.3 Droits d'enregistrement avec réduction suivant un principe d'un abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » de population

Dans ce troisième cas de figure, nous avons appliqué un abattement forfaitaire de base de 30.000 € et porté celui-ci à :

- 40.000 € pour les communes dont la densité de population est supérieure à 1,5 fois la moyenne wallonne,
- 50.000 € pour les communes dont la densité de population est supérieure à 3 fois la moyenne wallonne.

Avec un taux de 12,5 %, cela correspond à une réduction de, respectivement, 3.750, 5.000 et 6.250 €. La densité de population fut calculée au départ de la zone affectée à l'habitat au plan de secteur.

Notre objectif est, évidemment, d'introduire une dimension incitative en encourageant la densification.

Tableau 47. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec un abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone habitat au plan de secteur) de population par province

	Droits d'enregistrement avec réduction	Montant de la réduction	Montant moyen des droits d'enregistrement
Brabant wallon	124.558.553	20.282.500	30.211
Hainaut	161.505.145	76.160.000	11.712
Liège	140.293.563	51.450.000	13.937
Luxembourg	41.008.758	9.297.500	16.981
Namur	81.066.883	19.431.250	17.539
Wallonie	548.432.902	176.621.250	15.663

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Avec un forfait pondéré, la réduction totale est de 176,6 millions d'euros, soit pratiquement égale à celle obtenue avec le mécanisme de réduction pour habitation modeste.

Avec l'effet combiné de l'influence de l'état du marché et de la densité de population, ce mécanisme s'avère profitable, d'une part aux communes urbaines plutôt socio-économiquement défavorisées et, d'autre part, aux entités rurales (et périurbaines) qui connaissent un marché plutôt déprimé, généralement révélateur d'un contexte socio-économique difficile. Néanmoins, les trois plus grandes villes wallonnes restent les principales contributrices (mais ne représentent plus que 11,7 % du total de la recette wallonne). La hiérarchie, par rapport au mécanisme de réduction pour habitation modeste, est conservée.

Tableau 48. Droits d'enregistrements sur les logements – Mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone habitat au plan de secteur) de population : les 5 communes les plus contributrices

	En €	En % du total
Liège	25.449.356	4,6
Namur	21.550.481	3,9
Charleroi	17.358.949	3,2
Waterloo	15.761.229	2,9
Mons	12.982.676	2,4

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Carte 23. Estimation des droits d'enregistrement avec le mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone habitat au plan de secteur) de population

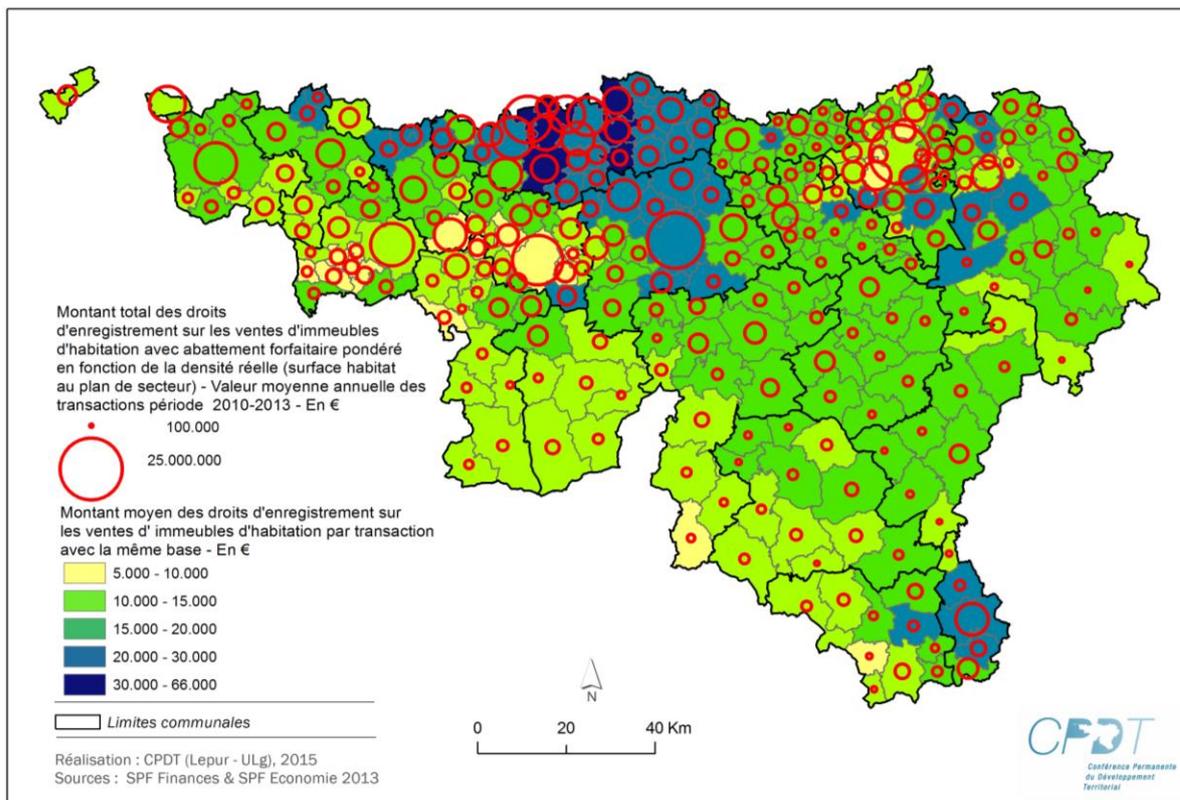


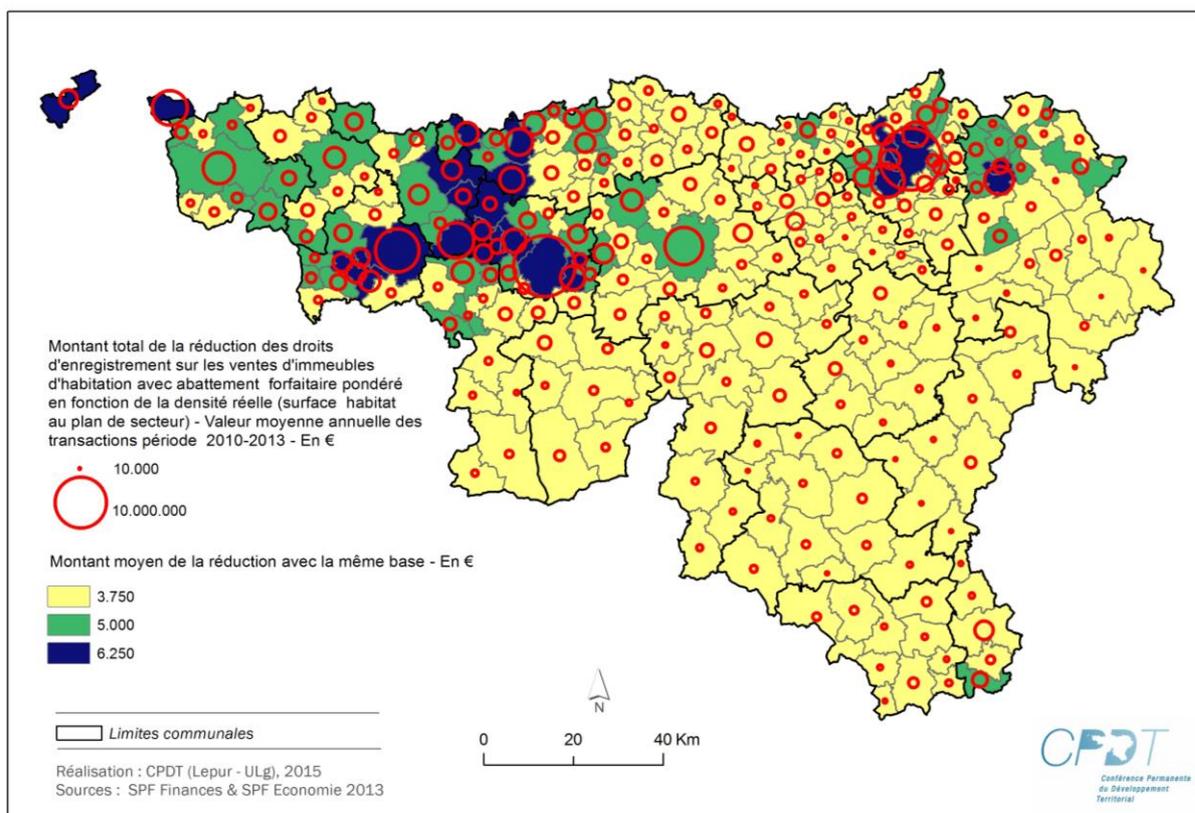
Tableau 49. Droits d'enregistrements sur les logements – Mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone habitat au plan de secteur) de population : répartition des bénéficiaires

	Nbre de communes	Part de la population wallonne (en %)
Abattement 50.000 €	28	34
Abattement 40.000 €	53	27
Sans abattement	181	38

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Au total, 81 communes, représentant 61 % de la population wallonne, seraient bénéficiaires d'un abattement.

Carte 24. Montant de la réduction avec le mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la densité réelle basée sur la zone d'habitat au plan de secteur



Puisque nous sommes en présence d'un mécanisme d'abattement forfaitaire à trois paliers, fatalement, nous aurons trois niveaux de réduction.

Par rapport au mécanisme de réduction pour habitation modeste, le principe de l'abattement forfaitaire profite aux territoires fortement urbanisés, y compris le nord du Brabant wallon qui reste cependant, comme nous l'avons vu, un gros contributeur. Par contre, il y a un véritable rattrapage vis-à-vis de zones favorisées par leur niveau de revenu cadastral étonnamment faibles, c'est notamment le cas du sud de la province de Luxembourg et de l'arrondissement de Waremme, exception faite des villes d'Athus et Waremme.

Carte 25. Solde moyen entre le mécanisme de la réduction pour habitation modeste et celui de l'abattement forfaitaire

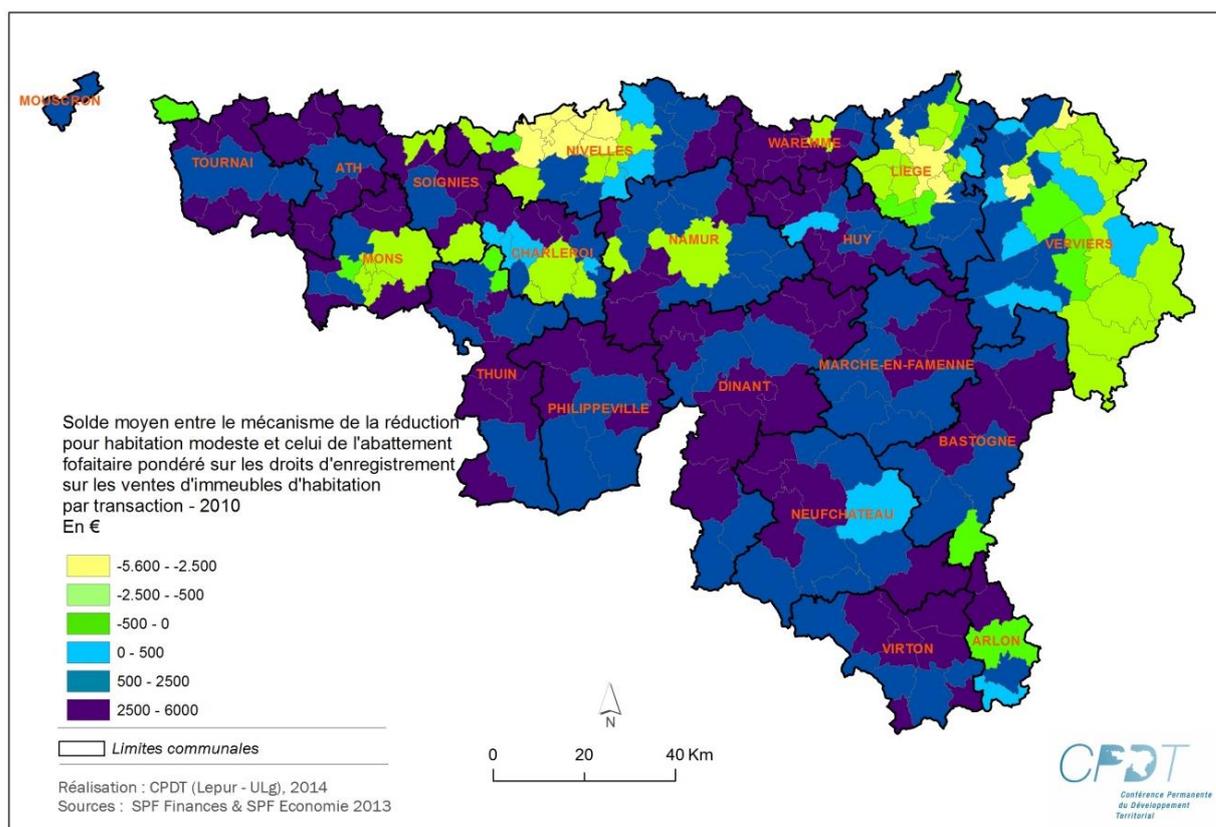


Tableau 50. Droits d'enregistrements sur les logements : solde moyen par transaction entre le mécanisme de réduction pour habitation modeste et celui d'un abattement forfaitaire pondéré

Les 10 communes les plus favorisées		Les 10 communes les plus pénalisées	
Ottignies-Louvain-la-Neuve	-5.518	Burdinne	5.680
Waterloo	-5.386	Ellezelles	5.614
Rixensart	-4.933	Héron	5.328
Wavre	-4.726	Celles	5.316
Braine-l'Alleud	-4.093	Honnelles	5.291
La Hulpe	-3.158	Manhay	5.225
Liège	-3.039	Clavier	5.218
Verviers	-2.908	Wasseiges	5.218
Ans	-2.796	Daverdisse	5.173
Chaufontaine	-2.771	Geer	4.947

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Toutefois, nous constatons que la densité calculée au départ de la surface affectée à l'habitat au plan de secteur introduit un autre biais. En effet, tous les plans de secteur n'ont pas été réalisés avec la même approche et certains ont bénéficié d'une dotation en zone d'habitat plus généreuse que d'autres. Ce constat, aujourd'hui bien connu, peut introduire une nouvelle iniquité de la base fiscale. Dès lors, nous proposons une solution alternative, à savoir d'utiliser la surface cadastrée comme résidentielle pour le calcul de la densité.

Dans les lignes qui suivent nous avons conservé les niveaux et seuils de réduction.

Tableau 51. Estimation du montant des droits d'enregistrement avec un abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone cadastrée résidentielle) de population par province

	Droits d'enregistrement avec réduction	Montant de la réduction	Montant moyen des droits d'enregistrement
Brabant wallon	126.767.303	18.073.750	30.746
Hainaut	168.383.895	69.281.250	12.211
Liège	139.492.313	52.251.250	13.858
Luxembourg	40.572.508	9.733.750	16.800
Namur	81.463.133	19.035.000	17.625
Wallonie	556.679.152	168.375.000	15.898

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Le montant total de la réduction est, cette fois, de 168,4 millions d'euros, soit légèrement inférieure à la valeur obtenue avec l'autre valeur de densité. Ce sont les mêmes cinq villes, reprises au tableau 44, qui restent les principales contributrices, avec les mêmes montants si ce n'est pour Mons dont l'abattement forfaitaire passe de 50.000 € à 40.000 € et, dès lors, sa contribution augmente de 1,4 millions d'euros.

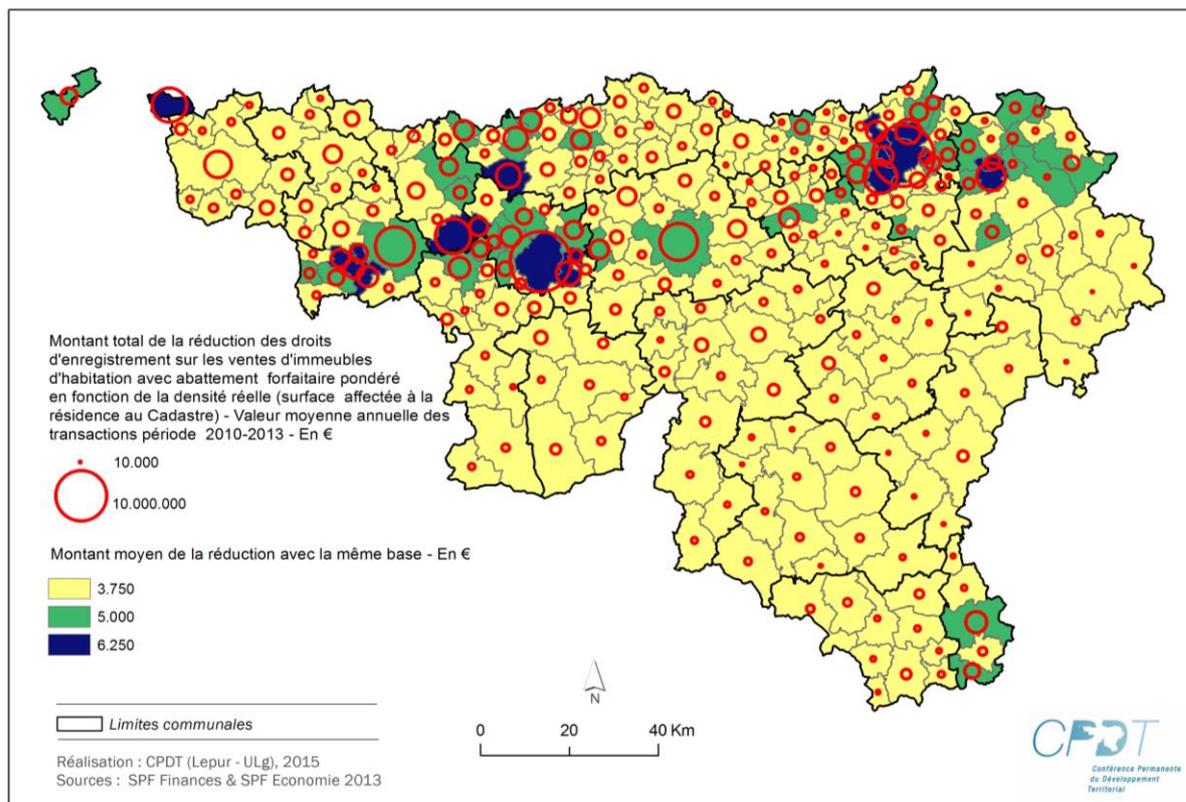
Par contre, le nombre de communes bénéficiaires d'un abattement de 50.000 € passe de 28 à 19 et de 40.000 €, de 53 à 40. C'est évidemment ce qui explique la diminution de la réduction totale, avec, par conséquence, un gain budgétaire équivalent, de 8,2 millions d'euros.

Tableau 52. Droits d'enregistrements sur les logements – Mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la « densité réelle » (base zone cadastrée résidentielle) de population : répartition des bénéficiaires

	Nbre de communes	Part de la population wallonne (en %)
Abattement 50.000 €	19	26
Abattement 40.000 €	40	25
Sans abattement	203	49

Sources : SPF Finances et SPF Economie – Traitements Lepur - ULg

Carte 26. Estimation du montant moyen de la réduction pour habitation modeste avec le mécanisme d'abattement forfaitaire pondéré en fonction de la densité réelle basée sur la zone résidentielle au Cadastre



5.2.2.4 Conclusions

Le mécanisme de réduction des droits d'enregistrement suivant un principe d'abattement forfaitaire pondéré présente, par rapport au mécanisme actuel de réduction pour habitation modeste, quatre avantages majeurs.

- Primo, il ne subit plus les distorsions d'équité dues au revenu cadastral. En effet, d'une part, nous avons montré que celui-ci avantagerait certains territoires de manière, à la fois, parfois arbitraire et, systématique, vis-à-vis des communes urbains et, d'autre part, au sein d'une même rue, entre biens voisins, il peut présenter d'importantes disparités qui ne reflètent nullement un différentiel de valeur sur le marché.
- Secundo, ne reposant plus sur le revenu cadastral, il permettrait une mise en œuvre totalement autonome de l'administration fédérale.
- Tertio, il permet de rencontrer les objectifs de la politique de gestion du développement territorial, à commencer par la lutte contre l'étalement urbain.
- Quarto, il repose sur un principe simple, facile à expliquer et aisément modulable.

La proposition d'une alternative relative au calcul de la densité réelle illustre la facilité avec laquelle il est possible de faire varier les critères et seuils en fonction des objectifs poursuivis et d'en observer les conséquences directes.

5.3 INCITANTS FISCAUX A L'ACCESSION A LA PROPRIETE ("BONUS LOGEMENT"): ASPECTS BUDGETAIRES ET REDISTRIBUTIFS

5.3.1 Contexte

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la sixième réforme de l'Etat doit assurer aux Régions l'exclusivité de compétence pour, notamment, les dépenses fiscales relatives à l'acquisition ou à la conservation de l'habitation propre.

Les montants de ces dépenses fiscales pour l'exercice fiscal 2012 (revenus 2011) sont repris au tableau 53. En 2011, les dépenses fiscales relatives à l'acquisition de l'habitation propre comptaient pour 1.941,83 millions d'euros dans le budget fédéral. La 'déduction pour habitation propre et unique' (DHPU) constitue la part la plus importante, en termes de masse budgétaire, de ces incitants fiscaux relatifs au logement.

Aussi, cette partie se concentre l'évolution potentielle de ces montants "à politique constante" pour la Wallonie. La Flandre a également étudié ce scénario (et bien d'autres), et nous renvoyons vers les références Buyst et al. (2014), Vlaamse Woonrad (2013), Huyghebaert (2012a; 2012b).

5.3.2 Observations

Le graphique 15 montre l'évolution des dépenses fiscales relatives à l'acquisition du logement pour la Belgique, en différenciant les différents dispositifs qui cohabitent actuellement. Le montant attribué à l'ancien régime (pour rappel, déduction complémentaire des intérêts d'emprunt, en abrégé DCIE, et réduction d'impôt pour épargne logement, en abrégé RIEL) a atteint son plus haut niveau en 2004 et il diminue depuis progressivement. Le léger sursaut observé en 2009 est attribuable à l'entrée en vigueur des incitants à l'amélioration énergétique des logements, qui ont visiblement poussé certains ménages à contracter un crédit de rénovation complémentaire au crédit hypothécaire initial. Le montant budgétaire DHPU augmente quant à lui de manière assez importante depuis son entrée en vigueur.

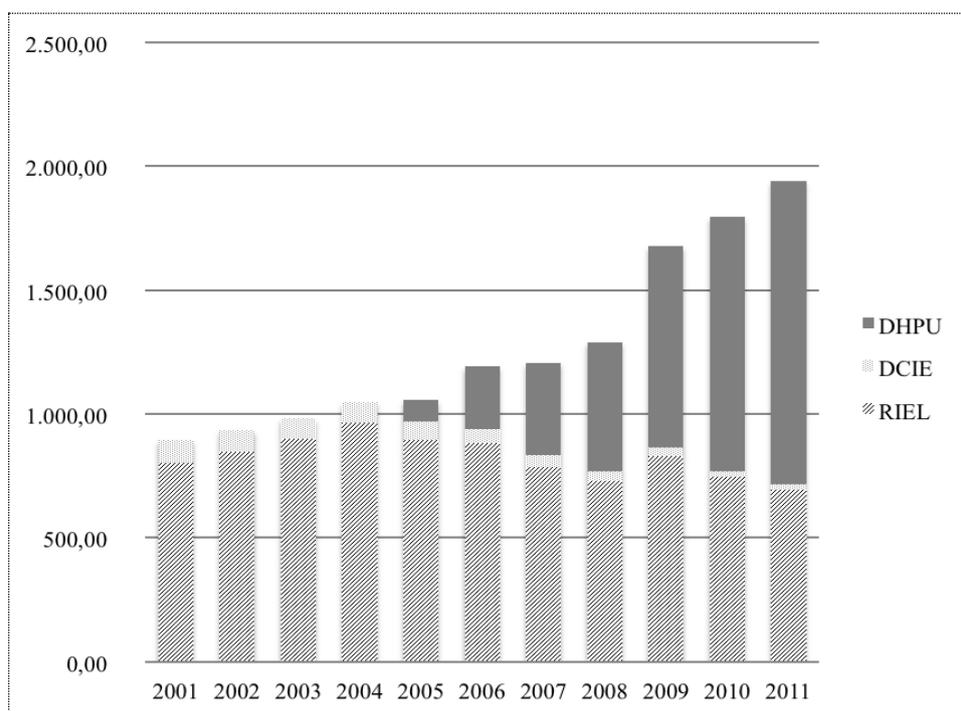
Le graphique 16 présente l'évolution de ces dépenses fiscales en pourcentage des recettes fiscales totales à l'impôt des personnes physiques (en abrégé, IPP). Une nette augmentation du total des dépenses fiscales consacrées à l'acquisition de l'habitation propre par rapport aux recettes IPP est observée sur la période 2001-2010. Ce type de mesure peut être jugé plus pertinent par rapport aux évolutions en valeurs absolues exposées ci-avant. Néanmoins, les observations se rejoignent.

Tableau 53. Montant des dépenses fiscales relatives à l'acquisition ou à la conservation de l'habitation propre, exercice 2012 (en millions d'euros)

			Wallonie	Flandre	Bruxelles-Capitale	Total
Dépenses relatives à l'acquisition ou la conservation de l'habitation propre	Régime dit "nouveau"	Déduction pour habitation propre et unique	329,70	827,87	68,97	1.226,55
	Régime dit "ancien"	Déduction complémentaire des intérêts	5,86	13,15	0,55	19,56
		Réduction d'impôt pour épargne logement	206,91	454,03	34,78	695,72
Total			542,47	1.295,05	104,30	1.941,83

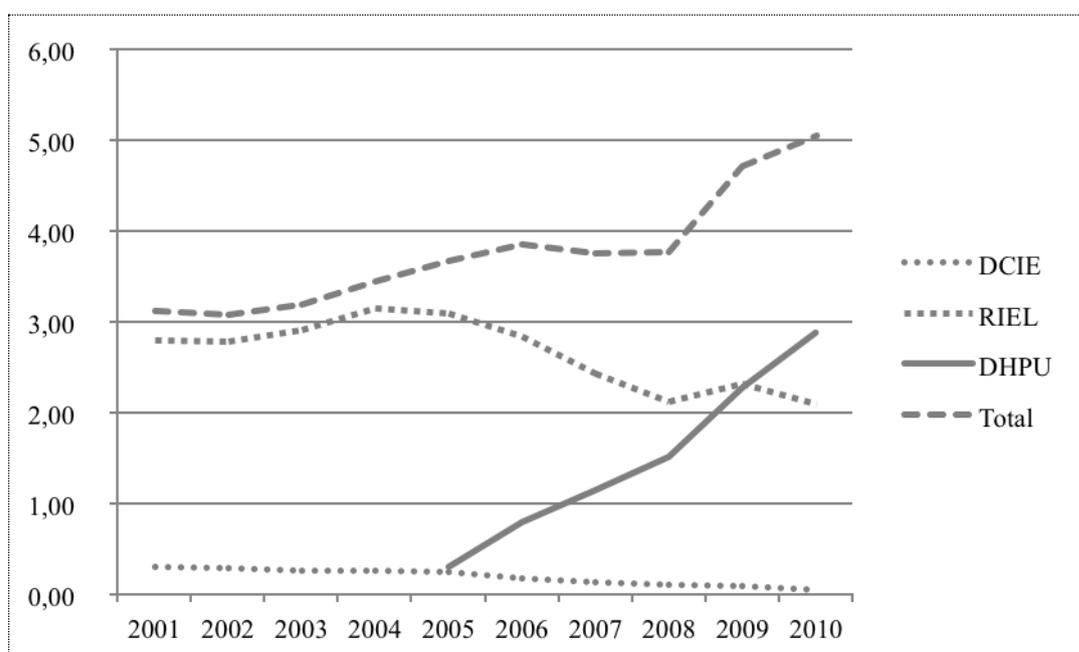
Sources (données) : SPF Finances

Graphique 15. Evolution des dépenses fiscales relatives à l'acquisition du logement, Belgique (millions d'euros)



Source : SPF Finances

Graphique 16. Evolution des dépenses fiscales relatives à l'acquisition du logement en pourcentage des recettes fiscales de l'impôt des personnes physiques, Belgique



Source : SPF Finances

Le tableau 54 donne les montants des différents incitants pour les années 2001 à 2011, ainsi que leurs évolutions en pourcentage, année par année. Les évolutions ne sont pas constantes et il est difficile d'en déduire des tendances plus précises que celles évoquées ci-dessus.

Tableau 54. Montants des dépenses fiscales relatives à l'acquisition du logement et évolutions annuelle, Belgique (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DHPU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	88	251	375	522	813	1.030	1.227
var (%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	184	49	39	56	27	19
DCIE	91	88	84	83	74	58	45	40	35	22	20
var (%)	n.d.	(2)	(6)	(0)	(11)	(22)	(21)	(12)	(14)	(36)	(11)
RIEL	804	847	898	965	894	883	787	728	830	745	696
var (%)	n.d.	5	6	7	(7)	(1)	(11)	(8)	14	(10)	(7)
Total	894	935	982	1.049	1.056	1.192	1.208	1.290	1.677	1.797	1.942
var (%)	n.d.	5	5	7	1	13	1	7	30	7	8

Source : SPF Finances

Le tableau 55 expose les montants des incitants fiscaux pour la Wallonie et leur part dans les incitants à l'échelle de la Belgique. La part de ces incitants fiscaux qui est attribuée à la Région wallonne est relativement stable, variant entre 27% et 30% lors des années 2005 à 2011. En ce qui concerne exclusivement la DHPU, la part wallonne varie entre 25% et 28% sur cette même période. Par ailleurs, à l'échelle belge, on observe une augmentation importante des montants consacrés à la DHPU. Entre 2005 et 2011, ceux-ci passent de 22 millions d'euros à 330 millions d'euros.

Tableau 55. Montants des dépenses fiscales relatives au logement pour la Wallonie et part dans le total des dépenses fiscales relatives au logement à l'échelle de la Belgique (en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DHPU	22	71	102	138	214	273	330
part (%)	25	28	27	26	26	27	27
DCIE	22	15	13	10	10*	7	6
part (%)	30	25	28	24	29*	33	30
RIEL	271	266	243	202	247	237	207
part (%)	30	30	31	28	30	32	30
Total	315	351	358	350	471	518	542
part (%)	30	29	30	27	28	29	28

Source : SPF Finances

5.3.3 Prévisions

5.3.3.1 Ancien régime

Lorsqu'on observe les chiffres, on voit que le montant des incitants 'DCIE' et 'RIEL' s'est réduit, en moyenne, d'un peu plus de 25 millions d'euros par an pour les années 2006, 2007, 2008, 2010 et 2011 (on exclut 2009 pour les raisons évoqués précédemment). Si on estime les montants de ces incitants pour l'année 2004 (dernière année pour en bénéficier) à 24 millions d'euros pour la 'DCIE' et 290 millions d'euros pour la 'RIEL' (c'est-à-dire respectivement 28,5% et 30% des montants de ces incitants à l'échelle de la Belgique, soit la part moyenne observée pour les années 2005 à 2011)⁸, on arrive à une durée de vie résiduelle pour ces incitants d'approximativement 13 ans à compter de 2005, c'est-à-dire une fin estimée en 2018. Néanmoins, le sursaut observé en 2009 retarde quelque peu cette fin. Aussi, nous estimons, sans nouveau "bond" des emprunts complémentaires et/ou de refinancement, la fin réelle de ces incitants pour la période 2019-2020. Le graphique 14 illustre cette prévision.

5.3.3.2 Nouveau régime

a) *Estimation du nombre de crédits qui bénéficient ou bénéficieront de la déduction pour habitation propre et unique.*

L'Union Professionnelle du Crédit (UPC) fournit des statistiques sur le nombre annuel de nouveaux crédits hypothécaires qui ont été souscrits, en Belgique, par des particuliers, pour les années 1996 à 2013, en distinguant les crédits selon leur affectation. Le tableau 56 reprend ces chiffres pour les années 2005 à 2010. Le tableau 57 donne la répartition de ces mêmes crédits en fonction de leur affectation. Nous formulons les observations suivantes :

- En moyenne, sur la période 2005 à 2013, un peu plus de 200.000 crédits hypothécaires ont été souscrits annuellement⁹.
- En moyenne, ces crédits étaient affectés pour 56% à l'achat d'un bien¹⁰, pour 16% à sa construction et pour 28% à sa transformation.

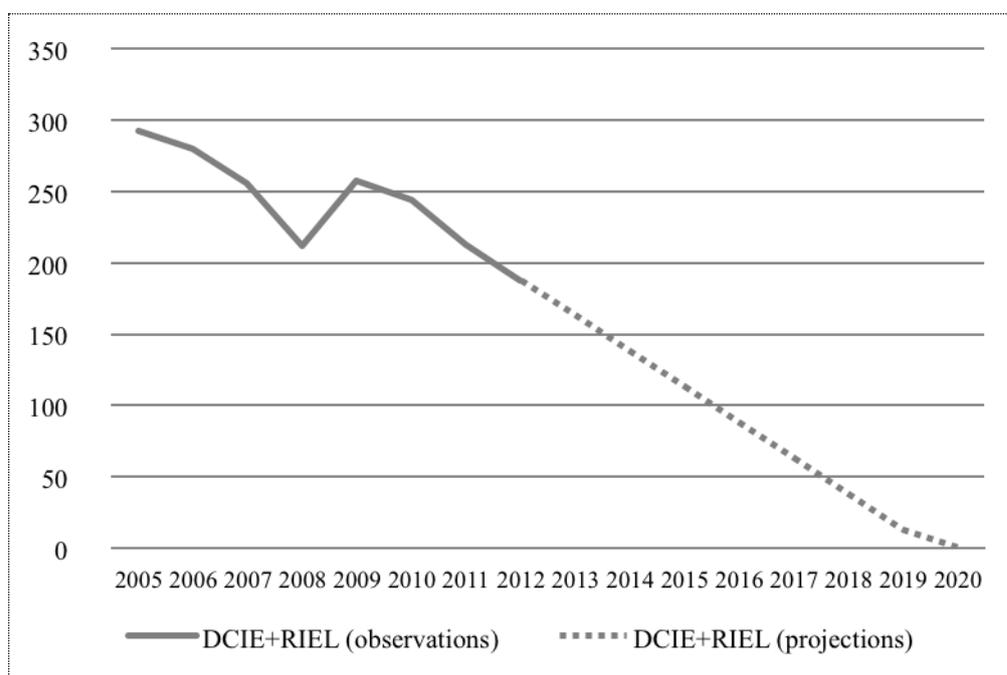
Malheureusement, la répartition des crédits hypothécaires en fonction des régions n'est pas disponible. Nous devons donc l'estimer. Pour ce faire, nous utilisons les statistiques fournies par la Centrale des Crédits aux Particuliers (CCP) de la Banque Nationale de Belgique (BNB). Sur la base de ces données, nous pouvons calculer la répartition des crédits hypothécaire par région. Les résultats pour la Région wallonne sont donnés au tableau 58. En moyenne, pour la période de 2007 à 2013, 28% des crédits hypothécaires concernaient la Wallonie.

⁸ Les montants exacts n'étant pas disponibles, nous devons faire cette estimation.

⁹ L'UPC regroupe environ 90% des organismes de crédit. Dès lors, les chiffres réels peuvent être légèrement sous-estimés (de l'ordre d'une dizaine de pourcents).

¹⁰ Nous regroupons dans la catégorie 'Achat' aussi bien les crédits affectés purement à l'achat que les crédits affectés à la fois à l'achat et à la rénovation d'un logement.

Graphique 17. Prévisions budgétaires pour l'ancien régime (déduction complémentaire des intérêts d'emprunts hypothécaires et réduction d'impôt pour épargne logement), Wallonie (millions d'euros)



Sources : SPF Finances – Traitements Lepur - ULg

Tableau 56. Nouveaux crédits hypothécaires souscrits annuellement, Belgique

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne	Médiane
Achat	114.315	111.948	110.367	107.127	102.808	121.518	111.347	111.158
Construction	33.678	35.107	30.054	27.447	28.087	35.433	31.634	31.866
Transformation	50.688	46.520	41.725	48.906	69.756	85.903	57.250	49.797
Total	198.681	193.575	182.146	183.480	200.651	242.854	200.231	196.128
Cumul	198.681	392.256	574.402	757.882	958.533	1.201.387	n.a.	n.a.

Source : Union Professionnelle du Crédit (UPC)

Tableau 57. Affectation des nouveaux crédits hypothécaires, Belgique

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne	Médiane
Achat	58%	58%	61%	58%	51%	50%	56%	58%
Construction	17%	18%	16%	15%	14%	15%	16%	16%
Transformation	26%	24%	23%	27%	35%	35%	28%	26%

Source : Union Professionnelle du Crédit (UPC)

Tableau 58. Répartition des nouveaux crédits hypothécaires par région

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Part des crédits Wall. (fct du nombre)	31%	30%	27%	28%	27%	27%	27%	28%
Part des crédits Wall. (fct du montant)	28%	27%	27%	30%	27%	26%	26%	27%

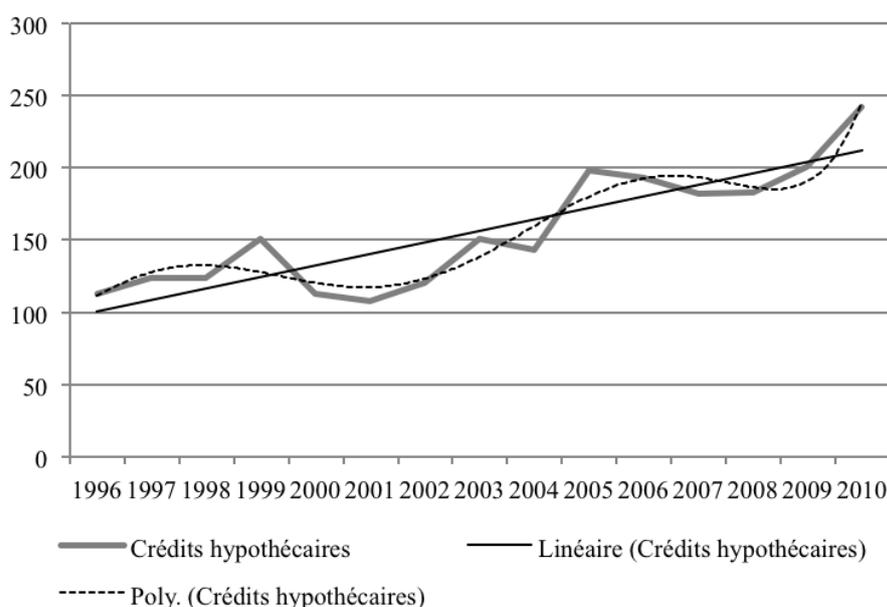
Source : Banque Nationale de Belgique (BNB)

Pour déterminer la proportion de crédits qui bénéficieront de la DHPU, nous utilisons un échantillon de 34.132 déclarations fiscales (revenus 2010, exercice 2011). Celui-ci nous a été fourni par le SPF Finances et est représentatif de la population belge. Dans cet échantillon, 3.582 ménages ont bénéficié de la DHPU. Ramené à l'échelle de la population (4.656.000 ménages en 2010), on peut estimer que, en 2010, 488.626 ménages ont bénéficié de la DHPU. Ce nombre est un nombre *cumulé* de ménages, pour les années 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010. Dès lors, en moyenne chaque année, environ 81.500 ménages supplémentaires bénéficient de la DHPU (ce qui signifie qu'ils souscrivent un crédit éligible DHPU). Ceci représente environ 40% du nombre moyen de crédits hypothécaires souscrits sur la période 2005 à 2013¹¹.

Ainsi, nous pouvons considérer le résultat intermédiaire suivant :

- Parmi les 200.000 crédits hypothécaires souscrits en moyenne annuellement depuis 2005, 30% sont relatifs à la Wallonie, soit 60.000.
- Parmi ces 60.000 crédits, 40% bénéficient réellement d'un avantage fiscal, soit 24.000 crédits annuellement.
- Si on suit la répartition exposée ci-avant, 13.440 de ces crédits sont affectés à l'achat, 3.840 à la construction et 6.720 à la transformation.

Graphique 18. Evolution du nombre de nouveaux crédits hypothécaires, Belgique (milliers de crédits)



¹¹ Nous ne sommes pas à même d'identifier d'éventuelles différences inter-régionales. Dès lors, nous faisons l'hypothèse que celles-ci n'existent pas.

Il faut néanmoins mentionner que le nombre de nouveaux crédits hypothécaires souscrits annuellement a tendance à augmenter assez fortement¹². Le graphique 18 illustre cette augmentation pour la Belgique sur les 15 dernières années. On peut facilement y distinguer des cycles, mais la tendance linéaire est clairement à la hausse. Dès lors, il est très probable que le nombre annuel de nouveaux crédits bénéficiant de la 'DHPU' ne soit pas constant au fil des années d'une part (variations cycliques à la hausse comme à la baisse), et augmente progressivement d'autre part. Néanmoins, nous ne sommes pas en mesure d'assurer que l'augmentation du nombre de crédits hypothécaires suivra encore cette tendance dans les prochaines années.

5.3.3.3 Estimation du coût annuel pour les pouvoirs publics des nouvelles souscriptions de crédits hypothécaires bénéficiant de l'avantage DHPU

Afin d'estimer le coût de la DHPU pour les années à venir, nous formulons l'hypothèse d'un nombre constant de crédits équivalent à 24.000 par an.

Pour calculer le coût annuel pour les pouvoirs publics des nouvelles souscriptions de crédits hypothécaires bénéficiant de la DHPU, nous multiplions le nombre de crédits souscrits par l'avantage moyen annuel par crédit. Celui-ci nous est calculé dans l'étude d'Huyghebaert (2012) sur la base d'un échantillon de 143.140 ménages avec crédit hypothécaire (année 2010). D'autres informations, telles que la durée moyenne des crédits et le nombre de crédits qui bénéficient de l'avantage maximal, sont également fournies. Ces observations sont exposées au tableau 59.

Nous notons d'emblée que ces calculs ont été effectués à l'échelle de la Belgique, et que certaines différences inter-régionales peuvent exister mais ne sont pas représentées dans les résultats de l'étude. Ainsi, on pourrait penser que le montant moyen de l'avantage fiscal est plus faible en Wallonie qu'en Flandre, notamment en raison d'un taux marginal d'imposition plus faible (lié à des revenus moyens moins élevés) et à un montant moyen des crédits moins élevé (dû à des prix immobiliers moins élevés) – cette deuxième justification étant à nuancer en raison du plafonnement du montant annuel déductible.

Nous ne pouvons tenir compte de ces potentielles différences et nous formulons l'hypothèse d'un avantage moyen pour la Wallonie équivalent à celui calculé pour la Belgique.

Sur cette base, nous pouvons calculer le coût annuel pour les pouvoirs publics des nouveaux crédits hypothécaires souscrits et bénéficiant de la 'DHPU'. Nos résultats sont exposés au tableau 60. Nous obtenons un coût annuel s'élevant à plus de 43 millions d'euros. Néanmoins, il faut préciser qu'il est tenu compte – dans le calcul de l'avantage fiscal 'DHPU' moyen – de l'impôt additionnel communal¹³. Dès lors, si nous voulons identifier clairement le coût à venir pour les pouvoirs publics régionaux wallons, il nous faut retirer la part qui est supportée par les communes. En 2010, le taux moyen de la taxe communale était, pour les communes wallonnes, de 7,70%. Ainsi, le coût pour les pouvoirs régionaux wallons est, finalement, légèrement inférieur à 40 millions d'euros.

¹² D'après nos calculs, le taux moyen de croissance est de 5,2% sur base annuelle.

¹³ Cela est inhérent à la méthodologie utilisée par N. Huyghebaert pour estimer le taux marginal d'imposition, auquel est calculé l'avantage fiscal moyen.

Tableau 59. Caractéristiques des crédits dans l'étude d'Huyghebaert (2012), Belgique

	Achat	Construction	Rénovation	Total
Nombre de crédits	71.848	19.492	51.800	143.140
Montant moyen du crédit	139.644	142.583	44.286	105.536
Durée moyenne du crédit (mois)	257	258	178	228
Revenus mensuels nets moyens du ménage	3.384	3.712	3.621	3.515
Montant éligible 'DHPU' moyen	4.186	4.074	2.332	3.500
Taux marginal d'imposition (moyenne) (%)	46	46	46	46
Avantage fiscal 'DHPU' moyen	2.060	2.020	1.159	1.728
Pourcentage de crédits bénéficiant de l'avantage maximal	83	69	12	55

Source : Huyghebaert (2012)

Tableau 60. Coût annuel pour les pouvoirs publics des nouveaux crédits bénéficiant de la DHPU, Wallonie

	Nombre de crédits	Avantage fiscal 'DHPU' moyen ⁴	Coût pour les pouvoirs publics
Achat	13.440	2.060	27.686.400
Construction	3.840	2.020	7.756.800
Transformation	6.720	1.159	7.788.480
Total	24.000		43.231.680
- taxe additionnelle communale (7,70%)			- 3.328.839
			39.902.841

Sources : SPF Finances & UPC – Traitements Lepur - ULg

5.3.3.4 Estimation du coût annuel pour les pouvoirs publics de l'avantage DHPU "à vitesse de croisière"

Nous cherchons d'abord à déterminer le nombre d'années qui seront nécessaires à l'atteinte d'une "vitesse de croisière". En effet, sous l'hypothèse d'un nombre de crédits constant, nous pouvons comparer le système avec une piscine alimentée continuellement en eau par un tuyau. Il faudra un certain temps pour la remplir, mais une fois son niveau maximal atteint, même si le tuyau continue de l'alimenter (les nouveaux crédits), le même volume d'eau sera contenu dans la piscine (les crédits en cours) et l'eau excédentaire (les crédits terminés) ruissellera en dehors.

Si on fait l'hypothèse d'une durée moyenne de 20 ans pour les crédits hypothécaires¹⁴, le système devrait atteindre une certaine forme d'équilibre sur la période 2024-2025. A partir de ce moment, on peut en effet considérer que les nouveaux crédits bénéficiant de la 'DHPU' ne feront que compenser les crédits terminés qui bénéficiaient du même avantage fiscal. Néanmoins, cela implique de faire l'hypothèse supplémentaire d'une durée de vie des crédits constante. Si la durée de vie des crédits devait continuer à s'allonger (comme c'est le cas aujourd'hui), l'équilibre serait atteint plus tard (agrandissement de la piscine).

¹⁴ Ce qui correspond environ à la durée moyenne observée par N. Huyghebaert (2012) sur la base de son échantillon.

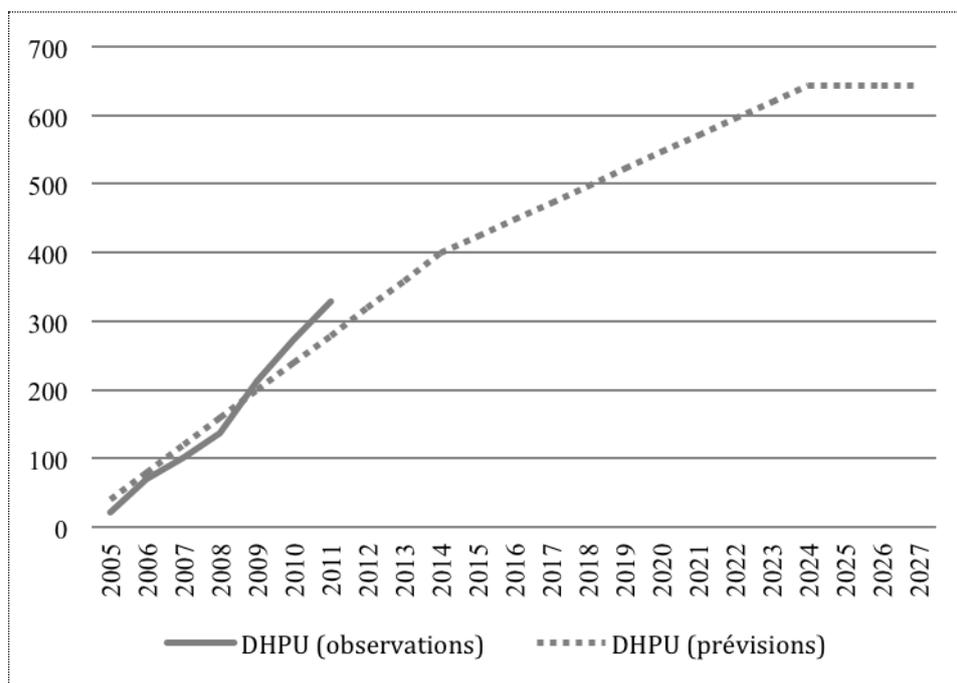
Nous pouvons finalement calculer le coût de la 'DHPU' à vitesse de croisière. A ce niveau, deux éléments doivent être encore pris en compte. Premièrement, l'avantage fiscal est réduit d'un quart après 10 ans de vie du crédit (en réalité, il est majoré d'un quart les 10 premières années du crédit. Cette majoration est prise en compte dans l'avantage fiscal moyen utilisé). Deuxièmement, la durée moyenne des crédits à la rénovation est nettement inférieure à celle des crédits pour achat ou construction. Dans les faits, on peut considérer qu'elle est plus proche de 10 ans que de 20 ans. Nous prendrons donc en considération dans notre calcul suivant une durée de vie de 10 ans pour ces crédits. Ainsi, nous obtenons finalement le décompte repris au tableau 61. D'après nos calculs, le coût annuel de la 'DHPU' à vitesse de croisière avoisinerait les 650 millions d'euros. Le graphique 19 illustre ces projections.

Tableau 61. Coût annuel pour les pouvoirs publics de l'avantage DHPU "à vitesse de croisière", Wallonie

Nombre d'années	x	Taux	x	Coût	=	Total
10	x	100%	x	39.902.841	=	399.028.410
10	x	75%	x	32.714.074	=	245.355.555
						644.383.965

Sources : SPF Finances – Traitements Lepur - ULg

Graphique 19. Prévion du coût de l'avantage DHPU avec un nombre constant de nouveaux crédits, Wallonie (millions d'euros)



Sources : SPF Finances – Traitements Lepur - ULg

5.3.3.5 Conclusion

Dès l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat, les dépenses fiscales relatives à l'acquisition de l'habitation propre seront à charge des budgets régionaux.

Depuis 2010, la majeure partie des dépenses fiscales relatives à l'acquisition de l'habitation propre sont consacrées à la 'déduction pour habitation propre et unique' (DHPU), le système en vigueur pour tous les nouveaux crédits hypothécaires souscrits depuis 2005. En 2011, le coût de cet avantage se chiffrait à 1.226,55 millions d'euros pour la Belgique, dont 27% (330 millions d'euros) pour la Wallonie. Cette part est relativement stable depuis l'entrée en vigueur du système.

Il est utile d'estimer l'évolution des moyens qui devront être consacrés à la 'DHPU' dans les années à venir, si cette politique reste inchangée. Dans cette partie, nous élaborons un scénario avec un nombre annuel de nouveaux crédits bénéficiant de la 'DHPU' constant (24.000 crédits). Une telle hypothèse nous conduit certainement à sous-évaluer les montants nécessaires, car le nombre de crédits hypothécaires a tendance à augmenter ces dernières années.

Nous considérons également la durée moyenne des crédits comme constante, alors que dans la réalité cette durée augmente depuis plusieurs années. A nouveau, une telle hypothèse peut conduire à une sous-estimation des moyens financiers nécessaires.

D'après nos calculs – compte tenu de toutes les hypothèses, les moyens consacrés à la 'DHPU' devraient augmenter annuellement, *en moyenne*, d'environ 40 millions d'euros pour atteindre une forme d'équilibre en 2024. A ce moment ("à vitesse de croisière"), le coût annuel de cette mesure pour les pouvoirs publics wallons est estimé à environ 650 millions d'euros.

Afin de donner une idée de l'importance d'un tel montant au niveau du budget régional wallon, nous pouvons le comparer avec celui consacré au Plan Marshall 2.vert : 1,8 milliards d'euros sur la législature 2010-2014¹⁵, soit 360 millions d'euros annuellement. Ainsi, selon le scénario établi, le coût de la 'DHPU' à vitesse de croisière équivaldrait quasiment à deux fois celui du Plan Marshall 2.vert sur une période équivalente.

5.3.4 Distribution spatiale de la 'DHPU'.

Nous proposons une brève analyse de la distribution spatiale de l'avantage fiscal 'DHPU'. Nous utilisons toujours un échantillon de 34.132 déclarations fiscales des revenus de l'année 2010 fourni par le service d'étude du SPF Finances. Concernant le profil des communes, nous reprenons la classification typologique des communes développée par Vanneste et al. (2007) qui a le mérite de la simplicité.

Nous analysons d'abord la distribution spatiale du montant total des déductions entre les différentes catégories urbanistiques (urbain, péri-urbain, rural). Le Tableau 62 montre la distribution spatiale de la population belge en 2010 ainsi que la distribution spatiale du montant total des déductions fiscales relatives aux crédits hypothécaires. Nous constatons que les zones péri-urbaines bénéficient d'une part plus importante de l'avantage fiscal (48 % du montant total pour 41 % des ménages fiscaux) alors que les zones urbaines bénéficient d'une plus petite part (45 % du montant total pour 52 % des ménages fiscaux). Concernant les zones rurales, leur part dans le montant total de la déduction est (presque) égal à leur part dans les ménages fiscaux (7%). →

¹⁵ Nous ne prenons ici en considération que le financement ordinaire.

Tableau 62. Distribution spatiale de de la DHPU en fonction du type de commune (en %)

	Part de la population	Part des ménages fiscaux	Part dans l'avantage fiscal 'DHPU' (échantillon)	Part dans l'avantage fiscal 'DHPU' (pondéré par la population)
Communes urbaines	51,52	52,04	46,20	45,19
Communes péri-urbaines	41,20	40,71	47,38	48,22
Communes rurales	7,28	7,25	6,42	6,59

Sources : Vanneste et al. (2007), DGSIE et traitement Lepur - ULg

Cette prédominance des communes péri-urbaines par rapport aux entités urbaines en termes de part de la réduction dans la montant total de celle-ci peut être le résultat de deux effets : l'effet « take up » (plus de bénéficiaires vivent dans les zones péri-urbaines que dans les zones urbaines), et l'effet « montant moyen de la déduction » (les bénéficiaires qui vivent dans les zones peri-urbaines déduisent un montant plus élevé que les bénéficiaires qui résident dans des zones urbaines).

Comme le confirme le tableau 63, les zones urbaines sont composées d'une part plus importante de ménages célibataires que les zones péri-urbaines. La construction du mécanisme a pour conséquence que les couples peuvent déduire bien plus que les personnes seules.

Tableau 63. Structure des ménages par type de commune (en %)

	Zones urbaines	Zones péri-urbaines	Zones rurales
Personne seule	69,08	60,26	65,57
Ménages en couple	30,92	39,74	34,43

Sources : Vanneste et al. (2007) et DGSIE

Cependant, comme le montre le tableau 64, la déduction moyenne accordée est plus grande dans les zones urbaines que dans les zones péri-urbaines. La combinaison des deux effets a pour résultat une faible différence de la déduction moyenne entre les deux zones, une fois celle-ci pondérées en fonction de leur population, ce qui indique que l'effet « déduction moyenne » impacte finalement peu l'asymétrie de la répartition de la déduction entre les zones urbaines et péri-urbaines.

Tableau 64. Déduction moyenne en fonction du type de commune et du profil du ménage (en €)

	Communes urbaines	Communes péri-urbaines	Communes rurales
Personne seule	2.540,21	2.524,22	2.550,83
Ménage en couple	4.718,41	4.549,86	4.406,20
Tous les ménages (échantillon)	3.393,22	3.433,16	3.262,69
Tous les ménages (pondéré par la population)	3.468,73	3.514,10	3.342,16

Source : traitement Lepur - ULg

Par ailleurs, nous observons dans le tableau 65 que le taux de bénéficiaires est significativement plus grand dans les zones péri-urbaines que dans les zones urbaines et rurales, ce qui confirme que c'est bien à l'effet "take up" que l'on doit la distribution spatiale actuelle de la 'DHPU'.

Tableau 65. Taux de bénéficiaires de la DHPU en fonction du type de commune et du profil du ménage (en %)

	Communes urbaines	Communes péri-urbaines	Communes rurales
Tous les ménages	9,34	12,61	10,20

Source : traitement Lepur - ULg

En guise de conclusion intermédiaire, nous pouvons formuler l'hypothèse que la distribution spatiale de l'avantage fiscal 'DHPU' s'explique par la distribution spatiale des profils socio-économiques : les ménages aux profils les plus favorables sont globalement plus représentés dans les zones péri-urbaines que dans les zones urbaines. Ces derniers ayant une plus grande probabilité d'accéder à la propriété, ils déterminent indirectement la distribution de l'avantage. La part, plus importante, de locataires en milieu urbain est également susceptible d'influencer le résultat.

5.3.5 Estimation des coûts en cas de suppression complète de l'avantage 'DHPU' pour les nouveaux crédits souscrits à partir de 2016 et de maintien de l'avantage à l'identique pour les crédits souscrits jusqu'en 2015.

Nous estimons maintenant le coût pour les pouvoirs publics de l'avantage fiscal 'DHPU' (*exclusivement*) dans les hypothèses suivantes :

- Les crédits souscrits à partir de l'année 2016 ne bénéficient plus de l'avantage;
- Les crédits souscrits jusqu'en 2015 continuent de bénéficier de l'avantage, à l'identique.

Il s'agit donc, en somme, de simuler une suppression de l'avantage pour les nouveaux crédits à partir de l'année fiscale prochaine, et de maintenir tel quel le système actuel pour les crédits anciens.

Pour mener cette estimation, nous reprenons l'ensemble des hypothèses qui ont été utilisées précédemment. Nous nous basons entièrement sur les calculs déjà effectués¹⁶.

Au tableau 66, nous reprenons l'estimation du coût annuel total du système actuel. Comme mentionné ci-avant, 2015 est la dernière année d'ajout de nouveaux crédits. Pour rappel, la croissance moins importante observée entre 2014 et 2015 (par rapport à la croissance des autres années) est due à la sortie du système d'un an de crédits rénovation (hypothèse de durée : 10 ans) ainsi qu'à la réduction de 25% de l'avantage sur les autres crédits (fin de la majoration des 10 premières années).

Tableau 66. Evolution du coût de la DHPU en Wallonie

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coût estimé	39,90	79,81	119,71	159,61	199,51	239,41	279,31	319,22	359,13	399,03	423,56

Sources : SPF Finances et traitement Lepur - ULg

Dès 2016, plus aucun nouveau crédit n'entre dans le système. Les anciens crédits, quant à eux, y restent. La réduction du coût total qui peut être observée au tableau 67 s'explique par la sortie, chaque année, d'une année de crédits rénovation ainsi que par la fin de la majoration des 10 premières années sur une cohorte de crédits achat ou construction supplémentaire.

Tableau 67. DHPU Wallonie – Estimation de l'évolution du coût jusqu'en 2024 en cas de suppression du mécanisme dès 2016 (en millions d'€)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Coût estimé	408,20	392,83	377,46	362,09	346,73	331,36	315,99	300,63	285,26

Source : traitement Lepur - ULg

Dès 2025, plus aucun crédit rénovation n'est dans le système. De plus, la majoration des 10 premières années ne s'applique plus à aucun crédit achat ou construction. Par ailleurs, la sortie complète des crédits achat ou construction est également amorcée. Cette sortie s'étale jusqu'en 2034, dernière année de vie de l'avantage. Ces estimations sont chiffrées au tableau 68.

Tableau 68. DHPU Wallonie – Estimation de l'évolution du coût entre 2025 et 2035 en cas de suppression du mécanisme dès 2016 (en millions d'€)

Année	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Coût estimé	245,36	220,82	196,28	171,75	147,21	122,68	98,14	73,61	49,07	24,54	0,00

Source : traitement Lepur - ULg

En guise de conclusion, nous ne pouvons que mettre en exergue la lenteur avec laquelle le système s'éteint : même en appliquant la solution relativement drastique proposée comme hypothèse de base, les montants qu'il faudra financés à l'avenir restent considérables pendant un certain nombre d'années, en l'occurrence 20 ans vu nos hypothèses de départ.

¹⁶ Nous insistons pour que le lecteur prenne en compte ces hypothèses dans son interprétation des résultats. Aussi, nous tenons à l'informer de l'existence d'autres estimations utilisant d'autres méthodes, d'autres données de base et d'autres hypothèses. En prenant connaissance de ces estimations, nous avons remarqué une certaine convergence des résultats. Néanmoins, sur certains points, des différences sont à noter.

5.3.6 Enquête relative au « bonus – logement »

5.3.6.1 Objectifs et considérations méthodologiques

A travers cette enquête, notre objectif fut d'évaluer la connaissance du mécanisme du « bonus logement », défini au point 4.2.3.2, auprès du grand public et ses éventuelles incidences en matière de choix résidentiel. Ce but conditionne évidemment nos choix méthodologiques, nous imposant plusieurs contraintes :

- Obtenir une réponse instantanée : à partir du moment où il s'agissait de s'interroger sur la connaissance d'un processus, il nous fallait disposer d'une réponse immédiate, ne laissant pas la possibilité d'une recherche d'information, ce qui exclut le recours à une enquête par courrier ou Internet, sachant que la première méthode connaît généralement un taux de retour extrêmement faible et la seconde ne permet aucun contrôle des répondants. Dans une moindre mesure, cette contrainte exclut aussi le recours au téléphone dont le taux de réponse est de plus en plus faible, avec une incidence directe sur le coût.
- Disposer d'un échantillon diversifié : notre objectif nous impose de cibler « le commun des mortels » et, dès lors, d'éviter les profils monolithiques.

Nous avons opté pour des entretiens en « face à face », garantis de spontanéité dans la réponse, menés dans trois centres commerciaux, ce qui permet de bénéficier, primo, d'une certaine diversité de profils même si nous sommes conscients que tout le monde ne fréquente pas forcément ce type de lieux et, secundo, d'un relatif « confort » d'enquête. Nous avons retenus les centres commerciaux de : Ville 2 à Charleroi, l'Esplanade à Louvain-la-Neuve et Belle-Ile à Liège.

Au préalable, nous avons réalisé une première enquête test afin de vérifier la pertinence du questionnaire. Celle-ci fut menée durant une manifestation organisée au Parc scientifique du Sart Tilman et a permis de récolter 200 questionnaires. Bien évidemment, le profil des sondés apparaît davantage ciblé mais cela a permis de valider les questions et d'obtenir un premier échantillon.

5.3.6.2 Résultats par question

Tableau 69. Nombre de questionnaires par site

	En nbre	En %
Charleroi	195	35
Liège	174	31
Louvain	195	35
Total	564	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Au total, nous avons obtenu 564 questionnaires valides, avec un nombre légèrement inférieur à Liège.

Soulignons que l'ensemble des tableaux ci-après sont présentés en valeurs relatives.

Le tableau 70 indique l'origine des répondants. Si l'on obtient une plus importante concentration pour les villes de Charleroi et de Liège, cela est essentiellement dû au plus important poids démographique de ces deux communes d'implantation par rapport à Louvain-la-Neuve. L'aire de rayonnement obtenue pour chacun des centres commerciaux correspond bien à leur zone de chalandise respective. Soulignons que celles-ci recouvrent des territoires aux profils socio-économiques très diversifiés.

Tableau 70. Origine des répondants par lieu d'enquête (en %)

Charleroi – Ville 2		Louvain-la-N. - Esplanade		Liège - Belle-Ile	
Charleroi	49	Wavre	8	Liège	41
Châtelet	7	Rixensart	6	Chaufontaine	11
Fleurus	4	Ottignies – LLN	6	Seraing	7
Fontaine-l'Evêque	4	Grez-Doiceau	6	Esneux	3
Pont-à-Celles	3	Chaumont-Gistoux	5	Flémalle	3
Sambreville	3	Walhain	4	Sprimont	2
Walcourt	3	Beauvechain	4	Grâce-Hollogne	2
Autres	29	Gembloux	4	Autres	30
Total	100	Namur	3	Total	100
		Uccle	2		
		Nivelles	2		
		Perwez	2		
		Chastre	2		
		Lasne	2		
		Autres	47		
		Total	100		

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 71. Genre des répondants (en %)

	Femme	Homme	Total
Charleroi	69	31	100
Liège	59	41	100
Louvain	65	35	100
Total	64	36	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 72. Age des répondants (en %)

	Moins de 30 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 59 ans	60 ans et plus	Total	Age moyen
Charleroi	27	14	24	22	13	100	42,7
Liège	21	25	24	25	6	100	42,9
Louvain	20	23	24	23	11	100	42,7
Total	23	20	24	23	10	100	42,8

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Les tableaux 71 et 72 permettent de préciser le profil des sondés. Du point de vue du genre, pratiquement deux tiers de l'échantillon est constitué de femmes, ce qui apparait logique compte tenu du type de lieu d'enquête et sachant, qu'à priori, la gente masculine a témoigné d'une plus grande propension à refuser de répondre. Cela pourrait avoir une influence sur les résultats, nous y reviendrons. Notons que lors de notre test, nous avons eu une proportion équivalente. La répartition par catégorie d'âges témoigne d'une grande diversité. Notons cependant la part relative des jeunes, mais aussi des aînés, plus importante à Charleroi.

Tableau 73. Part de propriétaires (en %)

	Non	Oui	Total
Charleroi	37	63	100
Liège	34	66	100
Louvain	31	69	100
Total	34	66	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

La part de propriétaire est, en moyenne, de 66 %, ce qui correspond à la valeur wallonne (DGSIE 2011). Lors de notre enquête test, nous avons obtenu 76 %, valeur supérieure ce qui paraît cohérent vu le profil socio-économique concerné.

Tableau 74. Locataires – Part de répondants ayant connaissance de l'existence d'un avantage fiscal en cas d'acquisition d'un logement (en %)

	Non	Oui	Total
Charleroi	27	73	100
Liège	17	83	100
Louvain	25	75	100
Total	23	77	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 75. Locataires – Part de répondants ayant connaissance du nom du mécanisme d'avantage fiscal en cas d'acquisition d'un logement (en %)

	Bonus logement	D.H.P.U.	Epargne logement	Inconnu	Total
Charleroi	2	0	2	96	100
Liège	20	2	6	71	100
Louvain	2	0	0	98	100
Total	8	1	3	88	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 76. Locataires – Part de répondants pouvant donner une estimation du montant de l'avantage fiscal en cas d'acquisition d'un logement (en %)

	0 à 1.000 €	1.001 à 2.000 €	2.001 à 3.000 €	Ne sait pas	Total
Charleroi	2	0	2	96	100
Liège	2	4	2	92	100
Louvain	0	2	0	98	100
Total	1	2	1	96	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Parmi les locataires, plus des trois-quarts ont connaissance d'un avantage fiscal en cas d'acquisition d'un logement (tableau 74) mais seuls 12 % connaissent le nom du mécanisme (tableau 75) et 4 % ont une idée plus ou moins précise du montant de l'avantage (tableau 76).

Tableau 77. Propriétaires – Part de répondants ayant souscrit à un crédit hypothécaire pour l'acquisition d'un logement (en %)

	Non	Oui	Total
Charleroi	14	86	100
Liège	16	84	100
Louvain	14	86	100
Total	15	85	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 78. Propriétaires – Part de répondants dont le crédit hypothécaire pour l'acquisition d'un logement est toujours en cours (en %)

	Non	Oui	Total
Charleroi	32	68	100
Liège	21	79	100
Louvain	29	71	100
Total	28	72	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 79. Propriétaires – Pour les crédits hypothécaires toujours en cours, période d'acquisition du bien (en %)

	Av 1990	De 1990 à 1994	De 1995 à 1999	De 2000 à 2004	De 2005 à 2009	De 2010 à 2015	Total
Charleroi	3	1	13	23	21	39	100
Liège	3	3	11	13	24	47	100
Louvain	0	5	16	11	26	41	100
Total	2	3	13	15	24	43	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Au sein des propriétaires, 85 % ont recouru à l'emprunt hypothécaire pour leur acquisition (tableau 77), ils étaient 93 % lors de notre test, et parmi ceux-ci, 72 % des crédits sont toujours en cours (tableau 78) pour 87 % lors du test. Enfin, 67 % des emprunts sont postérieurs à 2005 et bénéficient, dès lors, du « nouveau » mécanisme (déduction pour habitation propre et unique - DHPU).

Tableau 80. Propriétaires – Pour les crédits hypothécaires toujours en cours, part de répondants déclarant bénéficier d'un avantage fiscal (en %)

	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Charleroi	74	21	6	100
Liège	87	8	5	100
Louvain	79	18	4	100
Total	80	16	5	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Parmi les crédits toujours en cours, 16 % affirment ne pas bénéficier d'avantage fiscal (tableau 80). Peut-être, certains oublient-ils qu'ils jouissent de la déduction ordinaire des intérêts, certes moins avantageuse mais, néanmoins, non négligeable ?

Toujours au niveau des crédits en cours, 75 % des sondés ne connaissent pas le montant de l'avantage fiscal. Nous avons obtenu 71 % lors du test. La médiane correspond à la tranche 1.751 à 2.000 €.

Tableau 81. Propriétaires – Pour les crédits hypothécaires toujours en cours, montant estimé du bénéfice annuel de l'avantage fiscal (en %)

	Charleroi	Liège	Louvain	Total
0 à 500 €	2	0	0	1
501 à 750 €	6	0	0	2
751 à 1.000 €	2	7	1	4
1.001 à 1.250 €	0	0	3	1
1.251 à 1.500 €	7	0	3	3
1.501 à 1.750 €	0	0	0	0
1.751 à 2.000 €	2	1	7	4
2.001 à 2.250 €	0	0	0	0
2.251 à 2.500 €	0	3	1	2
2.501 à 2.750 €	0	1	1	1
2.751 à 3.000 €	0	6	1	3
3.001 à 3.250 €	0	1	1	1
3.251 à 3.500 €	0	0	0	0
3.501 à 4.000 €	0	0	3	1
Plus de 4.000 €	4	6	5	5
<i>Total</i>	22	26	27	26
Ne sait pas	78	74	73	75
Total	100	100	100	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

De manière générale, la connaissance du montant diminue avec l'ancienneté du prêt. Néanmoins, pour les crédits souscrits après 2010, 69 % des sondés s'avèrent incapables de donner le montant de l'avantage fiscal (tableau 82). Par ailleurs, le taux de réponses affirmatives, ce qui ne signifie pas que la réponse soit correcte, est double chez les hommes (37 %) par rapport aux femmes (18 %) (tableau 83). Toutefois, soulignons que lors de notre enquête test, les hommes étaient très légèrement majoritaires (52 %). Or, nous avons un taux de réponses affirmatives de 29 %.

Tableau 82. Propriétaires – Pour les crédits hypothécaires toujours en cours, montant estimé du bénéfice annuel de l'avantage fiscal en fonction de la période de souscription (en %)

	Av 1990	De 1990 à 1994	De 1995 à 1999	De 2000 à 2004	De 2005 à 2009	De 2010 à 2015	Total
0 à 1.000	20	13	4	7	8	3	6
1.001 à 2.000	0	13	4	0	11	9	8
2.001 à 3.000	0	0	4	4	4	8	5
Plus de 3.000	0	0	0	4	9	11	7
<i>Total</i>	20	25	12	14	32	31	26
Ne sait pas	80	75	88	86	68	69	74
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Tableau 83. Propriétaires – Pour les crédits hypothécaires toujours en cours, existence d'un avantage fiscal en fonction de du genre du répondant (en %)

	Femme	Homme	Total
Montant	18	37	26
Ne sait pas	82	63	74
Total	100	100	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Si l'avantage fiscal n'avait pas existé, seuls 10 % des répondants affirment qu'ils n'auraient pas effectués leur acquisition. Notons que la valeur est plus élevée à Louvain et quasi nulle à Liège (tableau 84).

Tableau 84. Propriétaires – Attitude face à l'achat si l'avantage fiscal n'avait pas existé (en %)

	Non	Oui	Oui mais moins cher	Total
Charleroi	14	81	4	100
Liège	1	97	2	100
Louvain	17	73	10	100
Total	10	84	6	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

La majorité des répondants considère que l'avantage doit être constant et maintenu durant toute la durée de l'emprunt (tableau 85).

Tableau 85. Type de mécanisme à privilégier pour l'avantage fiscal (en %)

	Dégressif	Limité	Toute la durée	Total
Charleroi	21	12	66	100
Liège	4	1	95	100
Louvain	20	9	72	100
Total	15	7	77	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

Nous constatons également que, dans la moitié des cas, l'acquisition d'un logement donne lieu à un changement de commune de résidence (tableau 86).

Tableau 86. Propriétaires – Part de changement de commune de domicile dans le cadre de l'achat d'un logement (en %)

	Non	Oui	Total
Charleroi	55	45	100
Liège	54	46	100
Louvain	42	58	100
Total	50	50	100

Source : Enquête LEPUR – ULg 2015

5.3.6.3 Enseignements de l'enquête

Au niveau des locataires, si trois sur quatre savent qu'il existe un avantage fiscal lors de l'acquisition d'un logement, à peine plus d'un sur dix connaît le nom du mécanisme et moins de la moitié s'avère capable de donner un montant de l'avantage. Cela témoigne d'une connaissance extrêmement vague du processus.

Parmi les propriétaires dont le crédit est toujours en cours, deux-tiers des achats sont postérieure à 2005, et, dès lors, sont susceptibles de bénéficier du régime de déduction pour habitation propre et unique. Ils sont 16 % à affirmer ne bénéficier d'aucun avantage fiscal, ce qui est étonnant car même si ils ne remplissent pas les conditions pour élargir à la DHPU, certains devraient néanmoins bénéficier de la déduction ordinaire des intérêts.

Toujours pour les crédits en cours, 75 % des sondés se révèlent incapables de préciser le montant de l'avantage fiscal. Ce taux témoigne d'une méconnaissance majeure du mécanisme au sein du grand public. Celle-ci apparaît plus importante chez les femmes et tend à augmenter avec l'âge du crédit.

On peut donc supposer que l'influence du bonus logement sur les comportements est très faible ce qui est confirmé puisque seuls 10 % des répondants affirment qu'ils n'auraient pas effectués leur acquisition sans cet avantage.

5.4 PROPOSITION D'UNE REFONTE CONCOMITANTE DES MECANISMES DU BONUS LOGEMENT ET DES DROITS D'ENREGISTREMENT

5.4.1 Droits d'enregistrement et bonus logement : davantage de faiblesses que d'atouts

Au départ des différentes réflexions menées précédemment, nous posons ici un regard synthétique sur les mécanismes des droits d'enregistrement et du bonus logement sous la forme de tableaux atouts – faiblesses.

Tableau 87. Droits d'enregistrement : atouts - faiblesses

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Rôle de financement important • Facilité de perception • Equité sociale partielle car proportionnel à la valeur du bien • Rendement historique et actuel à tendance haussière « naturelle » car en lien direct avec le marché immobilier (tend à augmenter sans devoir agir sur les taux) • Impôt totalement entre les mains de la région (base et taux) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt de financement (théoriquement sans influence sur le comportement vis-à-vis du territoire) • Dépendance du RC au niveau des réductions → risque d'effets indirects non souhaités notamment en regard de l'étalement urbain • Réduit la capacité d'investissement des ménages (entrave à la fluidité du marché) • Frein important à la mobilité résidentielle (taxation du transfert de propriété sans reportabilité) • Entrave à l'accès à la propriété (risque de confusion en regard des politiques d'encouragement) • Entrave au fonctionnement du marché pénalisante vis-à-vis du rendement

	<ul style="list-style-type: none"> • Vu l'importance de l'impôt, risque de fraude, surtout dans le chef des personnes favorisées • Risque découlant du lien avec le marché immobilier : en cas de baisse, baisse des recettes.
--	--

Tableau 88. Bonus logement : atouts - faiblesses

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Encouragement à l'accès à la propriété de son logement, généralement considéré (pas forcément à raison) comme vertueux, voire comme une forme de protection sociale • Symbolise une forme de « sagesse » politique • Avantage fiscal totalement entre les mains de la région avec la 6^{ème} réforme de l'état 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque confirmé de capitalisation de l'avantage au niveau des prix de l'immobilier (celui-ci profiterait alors directement au propriétaire) • Avantage indépendant des caractéristiques du bien et, dès lors, sans influence sur le comportement vis-à-vis du territoire. Pourrait néanmoins encourager à l'étalement urbain à travers les caractéristiques des biens en propriété (type, surface). • Caractère « anti-redistributif » de l'avantage qui profite davantage aux ménages favorisés même si le passage d'un mécanisme de déduction à celui de réduction atténue cet effet. • Iniquité (volontaire) vis-à-vis des locataires qui ne bénéficient pas du système • Importance de la charge budgétaire • Tendance haussière de la charge budgétaire • Engagement budgétaire (politique mais pas juridique) sur le long terme • Hypothèse confirmée d'une méconnaissance de l'importance de l'avantage dans le chef des bénéficiaires (celui-ci étant généralement directement intégré dans les estimations faites par les banques), à fortiori vu l'étalement dans le temps (perte ou du moins dilution de la portée symbolique de l'avantage)

A cette liste, déjà longue, d'inconvénients, vient s'ajouter celui du trouble, à l'égard du citoyen, généré par la démultiplication de mécanismes poursuivant, directement ou indirectement, un même objectif, celui de faciliter l'accès à un premier logement, mais néanmoins antagonistes, au risque de s'annihiler l'un l'autre, tant du point de vue budgétaire que de celui de l'objectif politique.

5.4.2 Proposition d'une refonte concomitante des deux mécanismes

En regard de la synthèse proposée précédemment, mais aussi, vu, d'une part, du poids budgétaire du bonus logement et son caractère inflationniste et, d'autre part, des critiques et doutes eu égard à la réelle efficacité du mécanisme, nous proposons de, tout simplement, supprimer cet avantage et de procéder concomitamment à une réduction significative et progressive du taux de base des droits d'enregistrement. Le tableau ci-après reprend l'évolution du montant des droits d'enregistrement en fonction du taux de base. Ainsi, une généralisation d'un taux à 6 % correspond à une perte budgétaire de 229,3 millions d'euros, à compenser par le gain résultant de l'abandon du bonus logement, *ceteris paribus*. Toutefois, comme nous l'avons montré, si on supprime le bonus logement dès 2016 pour les nouveaux crédits, il faut attendre 10 ans pour atteindre le même niveau d'économie. Cela indique que l'action sur les droits d'enregistrement devrait être progressive et graduelle si l'on souhaite la neutralité budgétaire, sachant que sans modification du mécanisme, le coût du bonus logement va continuer à croître.

Par ailleurs, une diminution des droits d'enregistrement pourrait avoir un effet dynamogène sur le marché immobilier en favorisant la circulation des biens et, par la même occasion, la mobilité résidentielle. D'autre part, une suppression du bonus logement apparaît susceptible d'avoir un effet sur les prix de l'immobilier puisque différents auteurs considèrent, comme déjà souligné au chapitre 2.4., que cet avantage est capitalisé dans le prix.

Tableau 89. Évolution du montant des droits d'enregistrement relatifs aux biens immobiliers en fonction du taux (base de l'estimation 2012)

Taux	Montant	Solde budgétaire
12,50% *	790,5	-
12,50%**	608,7	0
9%	569,1	39,6
8%	505,9	102,8
7%	442,7	166
6%	379,4	229,3
5%	316,2	292,5

Source : estimations Lepur – ULg

* Sans réduction pour habitation modeste ** Avec réduction pour habitation modeste

Cette diminution du taux de base devra s'accompagner d'un abattement forfaitaire pondéré qui viserait à rencontrer deux objectifs :

- une plus grande efficacité territoriale avec une pondération en fonction de la densité telle que développée précédemment,
- un encouragement à l'accès à un premier logement à travers un abattement supplémentaire ou une réduction de taux complémentaire (rappelons qu'il a été estimé qu'actuellement 38 % des achats de logements bénéficient de la DHPU (Xhignesse, 2014).

Soulignons que la diminution significative du taux de base permettrait de réduire la portée de la question de la reportabilité des droits d'enregistrement.

6. REFERENCES

6.1 PARTIE 2

- Almy, R. (2014). Valuation and assessment of immovable property.
- Alterman. (2011) Land-Use regulation and property values : the windfalls capture idea revisited. The Oxford handbook of urban economics and planning.
- Andrews, D., Caldera Sanchez, A., & Johansson, A. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. doi:10.1787/58293
- Arnold, J. (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? *OECD Economics Department Working Papers*.
- Batt, W., H. (2001). Value capture as a policy tool in transportation economics, an exploration in public finance in the tradition of Henry George. *American Journal of Economic and Sociology*.
- Bourassa, S. C., & Yin, M. (2006). Housing tenure choice in Australia and the United States: impacts of alternative subsidy policies. *Real Estate Economics*, 34(2), 303-328.
- Bourassa, S. C., & Yin, M. (2008). Tax Deductions, Tax Credits and the Homeownership Rate of Young Urban Adults in the United States. *Urban Studies*, 45(5-6), 1141-1161.
- Bowman, John H. and Bell, Michael E. (2004). Implications of a Split-Rate Real Property Tax: An Initial Look at Three Virginia Local Government Areas. *Working Paper WP04JB1, Lincoln Institute of Land Policy*.
- Brueckner, J. K. (1986). A modern analysis of the effects of site value taxation. *National Tax Journal*, 49-58.
- Brueckner, J. K. (2000). Urban sprawl: diagnosis and remedies. *International regional science review*, 23(2), 160-171.
- Brueckner, J. K., & Kim, H. A. (2003). Urban sprawl and the property tax. *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5-23.
- Brueckner, J. K., & Largey, A. G. (2008). Social interaction and urban sprawl. *Journal of Urban Economics*, 64(1), 18-34.
- Camagni, R., Gibelli, M. C., & Rigamonti, P. (2002). Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ecological economics*, 40(2), 199-216.
- Capozza, D., Green, R., & Hendershott, P. (1996). Taxes, mortgage borrowing, and residential land prices. In H. Aaron & W. Gale (Eds.), *Economic Effects of Federal Tax Reform* (pp. 171-198). Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Cocconcelli, L., & Medda, F. R. (2013). Boom and bust in the Estonian real estate market and the role of land tax as a buffer. *Land Use Policy*, 30(1), 392-400.
- Cornuel, D. (2013). *Economie immobilière et des politiques du logement*. Bruxelles, Belgique: De Boeck.
- De Decker, P., & Dewilde, C. (2010). Home-ownership and asset-based welfare: the case of Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 243-262.
- Dubois, O. (2010). Quel avenir pour le précompte immobilier en région wallonne ? *Mouvement communal*, 844

- de Graaff, T., van Leuvensteijn, M., & van Ewijk, C. (2009). Homeownership, social renting and labour mobility across Europe. In C. van Ewijk & M. van Leuvensteijn (Eds), *Homeownership & the labour market in Europe* (pp. 53-81). New York, NY : Oxford University Press.
- DiPasquale, D., & Glaeser, E. (1999). Incentives and social capital : are homeowners better citizens ? *Journal of Urban Economics*, 45, 354-384.
- Dye, R. F., & England, R. W. (2010). *Assessing the theory and practice of land value taxation*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Engelhardt, G., Eriksen, M., Gale, W., & Mills, G. (2010). What are the social benefits of homeownership ? Experimental evidence for low-income households. *Journal of Urban Economics*, 67, 249-258.
- European Commission (2012). Taxation of Housing. *Quarterly report on the euro area*.
- Evans, A. W. (1995). The property market: Ninety per cent efficient?. *Urban Studies*, 32(1), pp. 5-29.
- Ewing, R., Schmid, T., Killingsworth, R., Zlot, A., & Raudenbush, S. (2008). Relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity. In *Urban Ecology* (pp. 567-582). Springer US.
- Gabele et Lame. (2010). *Revue générale de fiscalité*, pg. 6 et suivantes.
- Glaeser, E. & Shapiro, J. (2002). The benefits of home mortgage interest deduction. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w9284>
- Haffner, M., & Winters, S. (2014). Optimal taxation: Belgium compared. *status: accepted*, 1-17.
- Halleux, J.-M. (2009). Modélisation hédonique des prix immobiliers : quelles opportunités pour la collectivité ? *Revue trimestrielle pour le géomètre-expert*, 62, pp. 42-46.
- Haurin, D., Parcel, T., & Haurin, R. (2002). Does homeownership affect child outcomes ? *Real Estate Economics*, 30, 635-666.
- Hemmelgarn, T., Nicodeme, G. & Zangari, E. (2011). The role of housing tax provisions in the 2008 financial crisis. Luxembourg, Grand-Duché de Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Hilber, C. A., & Turner, T. M. (forthcoming). The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions. *Review of Economics and Statistics*.
- Hoj, J. (2011). Improving the flexibility of the Dutch housing market to enhance labour mobility. Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/economics/improving-the-flexibility-of-the-dutch-housing-market-to-enhance-labour-mobility_5kgkdgfkxrr2-en
- International Monetary Fund. (2009). Debt bias and other distortion: Crisis-related issues in tax policy. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>
- IWEPS. (2010). Construction d'indicateurs locaux de développement territorial durable et évaluation de leurs éclairages.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., & Varita, L. (2008). Taxation and Economic Growth. OECD Economics Department Working Papers, No. 620.
- Jurion, B. (2011). Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt. *Revue Bancaire et Financière*, 4, 222-227.
- Lancaster, K. J. (1966). A new approach of consumer theory. *Journal of Political Economy*, 74, pp. 132-157.

- Marique, A. F., Dujardin, S., Teller, J., & Reiter, S. (2013). Urban sprawl, commuting and travel energy consumption. *Proceedings of the ICE-Energy*, 166(1), 29-41.
- Medda, F. (2012). Land value capture finance for transport accessibility: a review. *Journal of Transport Geography*, 25, 154-161.
- Milan, B., F. (2015), Location value tax for urban sustainability, presentation au colloque ENHR Lisboa 2015. Article à paraître.
- Mirrlees, J., & Adam, S. (2011). *Tax by design: The Mirrlees review* (Vol. 2). Oxford University Press.
- Nelson, A. C., & Moody, M. (2003). *Paying for prosperity: Impact fees and job growth*. Washington, DC: Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Oswald, A. (1999). The housing market and Europe's unemployment : a non-technical paper. Retrieved from <http://individual.utoronto.ca/helderman/Oswald.pdf>
- Parsons, G. R., & Noailly, J. (2004). A value capture property tax for financing beach nourishment projects: an application to Delaware's ocean beaches. *Ocean & coastal management*, 47(1), 49-61.
- Plimmer, F., & McCluskey, W. J. (2010). The Basis and the Administration of the Property Tax: What Can Be Learned from International Practice?. In *Presentation to the XXIV International Federation of Surveyors Congress*.
- Poddar, S. (2009, February). Treatment of Housing under VAT for the US. In *revision paper presented at the American Tax Policy Institute Conference, Structuring a Federal VAT: Design and Coordination Issues, held in Washington, DC, on* (pp. 18-19).
- Pompe, J. J. (1999). Establishing fees for beach protection: paying for a public good. *Coastal Management*, 27(1), 57-67.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Rosen, S. 1974. Hedonic prices and implicit Markets: Product differentiation in pure competition. *The Journal of Political Economy*, 82(1), pp. 34-55.
- Schaff, C. (2011). Faut-il encourager l'accès à la propriété ? Regards croisés sur l'Economie, 9, 120-129.
- Schaff, C. & Ben Jelloul, M. (2010). Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement. Retrieved from <http://www.strategie.gouv.fr/system/files/na-ecofinances-196-mobilite-residentielle.pdf>
- Slack, E. (2002). Municipal finance and the pattern of urban growth. CD Howe Institute. No. 160.
- Song, Y., & Zenou, Y. (2006). Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities. *Journal of Urban Economics*, 60(3), 519-534.
- Trannoy, A. 2011. Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière. *Regards croisés sur l'économie*, 9, pp 133-144.
- UN-HABITAT. (2013). Property Tax Regimes in Europe. *Global Urban Economic Dialogue*.
- UVCW. (2010). 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.
- van den Noord, P. (2005). Tax incentives and house price volatility in the euro area: theory and evidence. *Economie Internationale*, 101, 29-45.

Valenduc, C. (2008). Les incitations fiscales en faveur du logement. *Les Echos du Logement*, 2, 1-16.

Van Ommeren, J., & Van Leuvensteijn, M. (2005). New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility. *Journal of Regional Science*, 45, 681-702.

Vorms, B. (2009). Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise. *Informations sociales*, 155, 120-130.

Xhignesse, G. (2013). Impôt immobilier et panneaux photovoltaïques : Réflexions sur la détermination du revenu cadastral d'une habitation. *Revue de Fiscalité Régionale et Locale*, 4, 323-327.

Youngman, J., & Malme, J. (2006). The Property Tax in a New Environment: Lessons from Tax Reform Efforts in Transition Economies. *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, 267.

6.2 PARTIE 3

Alterman, R. (2012). Land-Use Regulations and Property Values The "Windfalls Capture" Idea Revisited. In N. Brooks, K. Donaghy, & G.-J. Knaap (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (pp. 755–786). Oxford: Oxford University Press.

Avner, P., Viguié, V. & Hallegatte, S. (2013) Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction: le Versement pour Sous-Densité, dans Le Bayon, S., Levasseur, S., & Riffart, C. (Dir.). (2013). *Ville et logement*. Paris: Observatoire français des conjonctures économiques.

Beffy, P.-O. (2012). Réinventer les politiques du logement en facilitant la mobilité. *Variances*, 45(Octobre), 33–37.

Boelhouwer, P. (2007) The future of Dutch housing associations. *Journal of Housing and the Built Environment*, 22, 383-391

Boelhouwer, P., & Priemus, H. (2014) Demise of the Dutch housing tradition: impact of budget cuts and political changes. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 221-235

Bosvieux, J., & Coloos, B. (2011). *Accession à la propriété, mobilité résidentielle et emploi: La politique du logement est-elle un obstacle à la mobilité et donc au plein emploi?* (p. 15). Agence Nationale pour l'Information sur le Logement.

Bourgeois, M. & Traversa, E. (2013). *Horizon 2022 : deuxième rapport des Professeurs Marc Bourgeois et Edoardo Traversa : partie "fiscalité"*. Non publié.

Brueckner, J. K., & Kim, H.-A. (2003). Urban sprawl and the property tax. *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5–23.

Caldera Sánchez, A., & Andrews, D. (2011). Residential mobility and public policy in OECD countries. *OECD Journal: Economic Studies*, 2011(1), 185–206.

Centre d'analyse stratégique. (2010). Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement. *La note d'analyse - Économie Finances*, (196), 1–12.

Comby, J. (2008). Une ville doit courir ou mourir. *Ponts et chaussées magazine*, (5). Retrieved from <http://www.comby-foncier.com/etalement.pdf>

Comby, J. (2012a). La fiscalité, outil de politique foncière. *Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de La Région d'Île de France*, (163), 52–54.

- Comby, J. (2012b). Les outils de financement de l'aménagement - approches internationales. In *Forum Économique et Foncier* (p. 12). Hanoi. Retrieved from http://www.comby-foncier.com/financement_amenagement_Hanoi.pdf
- van der Krabben, E. van, & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651–672.
- Ellickson, R. C. (2012). Legal Sources of Residential Lock-Ins: Why French Households Move Half As Often As US Households. *U. Ill. L. Rev.*, 373.
- Espaces naturels régionaux Nord Pas de Calais. (2014). *Outils réglementaires fonciers fiscaux contractuels pour renouvellement des territoires ruraux* (p. 162). Espaces naturels régionaux Nord Pas de Calais.
- Halleux, J.-M. (2001). Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie. *Études foncières*, (94), 18-21.
- Halleux, J.-M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29(4), 887-898.
- Høj, J. (2011). *Improving the Flexibility of the Dutch Housing Market to Enhance Labour Mobility* (OECD Economics Department Working Papers No. 833).
- Korthals Altes, W. K. (2009). Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate. *Land Use Policy*, 26(2), 233–241.
- Laugier, R. (2012). *L'étalement urbain en France: Synthèse documentaire*. Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature. http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_Etalement_Urbain2012.pdf
- Mingou, C. N. (2011). Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial: le cas du foncier bâti communal en France. Retrieved October 14, 2014, from <http://hal.archives-ouvertes.fr/tel-00690391/>
- Nederstigt, J. P. (2010). *Developments of residential mobility on the dutch housing market* (Masters Thesis in Economics and Business Economics). Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Pollard, J. (2010). Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement. *Sociologie du Travail*, 52(3), 323–339.
- Priemus, H (2013) Public mortgage guarantee: instrument to cope with impacts of the financial crisis on the owner-occupied housing market evidence from the Netherlands, *Journal of Housing and the Built Environment*, 28, 345-362
- Priemus, H (2014) Is the landlord levy a threat to the rented housing sector? The case of the Netherlands. *International Journal of Housing Policy*, 14(1), 98-106
- Renard, V. (2003). Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers. In J. C. Prager (Dir.), *Villes et économie* (pp. 95–108). Paris.
- Renard, V. (2012). Une politique du logement devenue illisible. *Esprit*, Janvier(1), 49.
- Renard, V., & Mongin, O. (2008). L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance. *Esprit*, Février(2), 92.
- Roodbol-Mekkes, P., Van der Valk, A., & Korhals Althes, W. (2012). Netherlands Spatial Planning Doctrine in Confusion in the Twenty First Century. *Environment and Planning A*, 44(2), 377–395.
- Song, Y., & Zenou, Y. (2006). Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities. *Journal of Urban Economics*, 60(3), 519–534.

Trannoy, A. (2014). Le marché du logement en France, une spécialité dans la crise?, in: *Rencontres économiques: Le marché du logement en France, une spécificité dans la crise ?*, 3–10. Paris: IGDPE.

Van Ewijk, C., Jacobs, B., & de Mooij, R. (2007). Welfare Effects of Fiscal Subsidies on Home Ownership in the Netherlands. *De Economist*, 155(3), 323–336.

Van Leuvensteijn, M., & Koning, P. (2004). The effect of home-ownership on labor mobility in the Netherlands. *Journal of Urban Economics*, 55(3), 580–596.

Van Ommeren, J., & Van Leuvensteijn, M. (2002). *New evidence on the impacts of transaction costs on residential mobility* (No. 117/3) (p. 32). Amsterdam: Tinbergen Institute.

6.3 PARTIE 4

Albrecht, J. & Van Hoofstat, R. (2011). *Pénurie d'habitat : vers une rénovation de la politique du logement*. Bruxelles, Belgique : Itinera Institute.

Bottieau, V. (2011). Les défis : le défi démographique. In Conférence Permanente du Développement Territorial (Ed.), *Diagnostic territorial de la Wallonie* (pp. 13-18). Namur, Belgique : Service Public de Wallonie.

Bourgeois, M. (2014). Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'Etat : un défi majeur pour la Région wallonne. *Les échos du logement*, 5/2014.

Bourgeois, M. & Traversa, E. (2013). *Horizon 2022 : deuxième rapport des Professeurs Marc Bourgeois et Edoardo Traversa : partie "fiscalité"*. Non publié.

Bureau fédéral du Plan. (2008). *Perspectives de population 2007-2060*. Retrieved from http://www.plan.be/admin/uploaded/200805081112390.pp105_fr.pdf

Commission Européenne. (2012). Possible reforms of real estate taxation: criteria for successful policies. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp119_en.pdf

Fontaine, S. (2005). Les enjeux de la politique du logement. In N. Bernard & C. Mertens (Eds.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale* (pp. 13-18). Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne.

Halleux, J.-M. (2001). Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie. *Études foncières*, (94), 18-21.

Halleux, J.-M. & Strée, J. (2012). *Production de l'habitat et enjeux territoriaux : Rapport final de la première année de recherche dédiée aux modes de production*. Retrieved from <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/144127>

Harou, R. & Marissal, P. (2011). Les défis : le défi de la cohésion sociale. In Conférence Permanente du Développement Territorial (Ed.), *Diagnostic territorial de la Wallonie* (pp. 39-44). Namur, Belgique : Service Public de Wallonie.

Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique. (2012). *Les chiffres clés de la Wallonie*. Retrieved from http://www.iweps.be/sites/default/files/Chiffres_cles_12_0.pdf

Jurion, B. (2005). Logement et fiscalité immobilière : Quelles politiques possibles pour les Régions ? In *Le logement dans sa multidimensionnalité, une grande cause régionale*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne.

Léonard, F. & Meuris, C. (2011). Les secteurs : l'habitat et les services. In Conférence Permanente du Développement Territorial (Ed.), *Diagnostic territorial de la Wallonie* (pp. 53-65). Namur, Belgique : Service Public de Wallonie.

OECD (2011). Trends in migration. *In OECD Factbook 2011-2012 : Economic, Environmental and Social Statistics*. OCDE Publishing.

Valenduc, C. (2004). La fiscalité immobilière : réformer et clarifier les rôles. *Les échos du logement*, 2004.

Valenduc, C. (2008). Les incitations fiscales en faveur du logement. *Les échos du logement*, 2008.

Vlaamse Woonrad. (2013). *Advies over de regionalisering van de woonbonus*. Non publié.

6.4 PARTIE 5

Buyst, E., Goeyvaert, G., Haffner, M., Heylen, C., Van Den Broeck, K., Vastmans, F., & Winters, S. (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen*.

Dubois, O. (2010). Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne? 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, *UVCW*

Huyghebaert, N. (2012). *Studie naar het belang van het consumentenkrediet en het hypothecair krediet voor de Belgische economie*. KU Leuven en Febelfin.

Huyghebaert, N. (2012). *Berekening woonbonus op kruissnelheid*.

Vlaamse Woonrad. (2013). *Advies over de regionalisering van de woonbonus*.

7. ANNEXES

7.1 ANNEXE 1

Tableau détaillé des outils fiscaux en lien avec le logement en Belgique, France et Pays-Bas.

**Tableau 90. OUTILS FISCAUX EN LIEN AVEC LE LOGEMENT
EN BELGIQUE, FRANCE ET PAYS-BAS**

Outil fiscal	Type	Rôles et effets				Qui	Où	Comment	Temps	Remarques
		Environnemental : Effets sur l'étalement urbain	Financier : Possibilités de financement des interventions publiques en lien avec l'urbanisation	Économique : Effets sur la mobilité résidentielle	Social : Effets sur la cohésion sociale et l'équité <i>(équité horizontale entre propriétaire et locataire et équité verticale entre plus et moins aisés)</i>					
BELGIQUE										
Droits d'enregistrement sur la vente d'immeuble	Taxation sur les transactions immobilières	<p>En Wallonie, la détermination du taux de taxation (12,5% en principe, 5 ou 6% pour les habitations dites "modestes" selon que l'acheteur bénéficie d'un crédit social ou non) étant basée sur la valeur locative fictive du bien en 1975 (dite "revenu cadastral"), cette taxation peut inciter les acheteurs à se détourner des zones urbaines avec un marché soutenu en 1975 pour s'installer dans des zones périphériques ou rurales, avec un marché faible voire quasiment inexistant en 1975.</p> <p>En Région de Bruxelles-Capitale, un abattement important sur la base imposable (prix de vente) est prévu de manière à contrer l'exode urbain des revenus moyens et attirer les ménages vers la zone urbaine.</p> <p>Un abattement pour 'rénovation et mise en location' en Flandre peut encourager les actions de rénovation urbaine et une meilleure utilisation du</p>		<p>Cette taxation constitue un frein certain à la mobilité résidentielle et pèse indirectement sur le marché du travail.</p> <p>Le mécanisme dit de "reportabilité", mis en place en Flandre uniquement, permet d'atténuer les effets négatifs. Ce mécanisme permet, sous certaines conditions, d'imputer les droits d'enregistrement déjà payés pour une précédente habitation sur le montant dû lors de l'achat d'une nouvelle habitation.</p>	<p>Certains abattements (abattements ordinaire et complémentaire flamand, abattement à Bruxelles) et réductions (habitations modestes, bénéficiaires de la prime Art. 52 C. Enr. en Wallonie) vise à introduire une certaine équité sociale et à faciliter l'accès à la propriété pour le plus grand nombre.</p> <p>L'abattement pour rénovation en Flandre vise à augmenter l'offre locative de qualité. Le secteur locatif privé joue un rôle social important en Belgique en compensant en partie la faiblesse de l'offre locative publique.</p>	Régions	Tout immeuble situé en Belgique	<p>Taxe due par l'acheteur.</p> <p>En Wallonie : 12,5% du prix de vente en règle générale. 5% ou 6% pour les habitations modestes, selon que l'acheteur dispose ou non d'un crédit social, uniquement sur la première tranche de 160.000 ou 150.000 euros selon que l'habitation soit située dans une zone dite "de forte pression foncière" ou non. 0% dans le cas d'un bénéficiaire de la prime à l'acquisition.</p> <p>En Flandre : 10% du prix de vente en règle générale. Abattements ordinaire et complémentaire sur la base accordés sous certaines conditions, dans un but de faciliter l'accession à la propriété. Abattement sur la base pour rénovation et mise sur le marché locatif privé.</p> <p>A Bruxelles : 12,5% du prix de vente en règle générale. Abattement sur la base.</p>	Due lors de la vente.	

			parc existant.							
Droit d'enregistrement sur la donation (transmission à titre gratuit)						Régions	Tout immeuble situé en Belgique	Taxe due par le donataire. Calculée sur la base de la valeur des biens donnés à laquelle on applique un barème progressif. Il existe un régime de faveur en Wallonie et à Bruxelles-Capitale pour la donation de l'habitation familiale.	Due lors de la donation.	
Droits d'enregistrement sur le partage						Régions	Tout immeuble situé en Belgique		Due lors du partage.	
Droits de succession								Taxe due par le légataire. Calculée sur la base de la valeur des biens légués à laquelle on applique un barème progressif. Il existe un régime de faveur en Wallonie pour la transmission en ligne directe (entre époux ou cohabitants légaux) de l'habitation familiale.	Due lors de la succession.	
Droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque						Régions	Constitution d'hypothèque	Taxe due par le constituant. 1% de la somme garantie. Le taux est ramené à 0% en cas d'eco-prêt.	Lors de la constitution.	
TVA	Normale	Taxation sur la consommation de l'immobilier	La taxation étant basée sur le prix d'achat ou de construction, elle peut conduire les acheteurs et les promoteurs à se tourner vers des terrains constructibles dans des zones éloignées des zones urbaines car ceux-ci sont moins chers.			Etat fédéral	Immeuble neuf (moins de deux ans après la 1 ^{ère} occupation, ou transformé en profondeur) situé en Belgique. Dans certains cas, vise aussi le terrain.	Taxe due par l'acheteur. En principe, 21% sur le prix d'achat.	Due lors de l'achat ou de l'opération. Comme il s'agit d'une taxation sur la consommation, la TVA peut, dans certains cas (revente rapide), être reportée sur le nouvel acheteur.	
	Réduite		Le taux réduit (6%) appliqué aux travaux de rénovation, transformation, entretien, réhabilitation peut encourager la rénovation urbaine et conduire à une meilleure utilisation du parc existant.					Taux réduit à 6% pour les opérations de rénovation, transformation, réhabilitation, entretien.		

Impôt sur le revenu	Taxation des revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques (IPP)	Taxation sur le revenu de l'immobilier					Etat fédéral Régions pour les centimes additionnels Communes pour les centimes additionnels	Tous les immeubles possédés par le contribuable.	Due par le propriétaire de l'immeuble. Concerne tous les biens immeubles (y compris les terrains) dont le contribuable est propriétaire (y compris les immeubles situés à l'étranger). Pour les immeubles situés en Belgique : Dans le cas de l'habitation propre du contribuable, la taxation est basée sur le revenu cadastral indexé, c'est-à-dire la valeur locative nette normale du bien en 1975. Dans le cas d'une habitation louée à un tiers, la taxation est basée sur le revenu cadastral indexé majoré de 40%. Dans le cas d'une habitation située à l'étranger, la taxation est basée sur le montant des loyers et avantages locatifs réels diminués des frais d'entretien et de réparation. Les revenus immobiliers sont cumulés avec les autres revenus pour la taxation progressive par tranches des revenus globalisés à l'IPP.	Annuel	
	Exonération du revenu "fictif" de l'habitation propre		Certaines études internationales (qui ne concernent pas la Belgique) montrent que ces aides ne produisent pas d'effets dans les zones urbaines (denses et avec une offre peu élastique), mais bien dans certaines zones moins denses (offre plus élastique). Ces aides pourraient donc constituer un facteur augmentant l'étalement urbain. Ces aspects restent sous-étudiés. Voy. notamment Hilber & Turner (forthcoming), <i>The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions</i> .	Les mesures d'incitation des ménages à devenir propriétaires associées à une taxation élevée des transactions peuvent avoir des effets négatifs sur la mobilité résidentielle.	Il s'agit d'une mesure visant à favoriser le statut de 'propriétaire' vis-à-vis de celui de 'locataire'. En effet, les locataires ne sont en aucun cas autorisés à déduire leur loyer, tandis que, grâce à cette exonération, les propriétaires ne sont pas taxés sur le revenu fictif (absence de paiements de loyers) que leur procure leur habitation.	Etat fédéral	L'habitation propre du contribuable. Dans le cas de multipropriétaire, une seule habitation propre, au choix.	L'habitation propre du contribuable est exonérée de la taxation des revenus immobiliers à l'IPP.	Annuel		
	Déduction ordinaire des intérêts d'emprunts hypothécaires				C'est une mesure qui du fait qu'elle n'est pas cumulable avec le bonus logement a un effet d'encouragement du marché locatif. De	Etat fédéral	Toute habitation en Belgique (non-cumulable avec le "bonus logement")	Déduction sur les seuls revenus immobiliers des intérêts de dettes (crédits hypothécaires ou autres) contractés spécifiquement en vue d'acquies ou de conserver un bien immobilier.	Annuel		

						fait, les personnes désirant acquérir un logement en vue de le louer peuvent bénéficier de cette déduction.			Non-cumulable avec le "bonus logement". Vise spécifiquement les situations qui ne répondent pas aux critères requis pour l'obtention du "bonus logement".		
Réduction pour épargne à long terme						Comme la déduction ordinaire des intérêts d'emprunts hypothécaires, cette réduction contribue à l'investissement dans le marché locatif.	Etat fédéral	Toute habitation en Belgique (non-cumulable avec le "bonus logement")	Il s'agit d'une mesure à prendre en considération avec d'autres réductions (par exemple : assurance groupe, épargne pension, assurance vie, etc.) le tout formant un panier. L'emprunt doit avoir été contracté par le contribuable en vue d'acquérir, transformer ou construire une habitation privée (mais pas forcément la seule), et avoir une durée de 10 ans minimum. L'avantage est limité par le plafonnement du panier à 1500 euros indexés. La réduction est calculée au taux moyen spécial (donc pas au taux marginal).	Annuel	
Déduction/Réduction pour habitation propre et unique						Il s'agit d'une mesure visant à favoriser le statut de 'propriétaire' vis-à-vis de celui de 'locataire'. En octroyant aux propriétaires la possibilité de déduire partiellement les remboursements de leur crédit hypothécaire, les pouvoirs publics diminuent le coût de la propriété relativement à celui de la location. La majoration de l'avantage durant les 10 premières années tient compte de la plus faible capacité financière des jeunes ménages. La transformation récente de la déduction en réduction permet de mieux tenir compte de la capacité contributive d'un ménage. En effet, lorsqu'il était octroyé sous la forme d'une déduction, l'avantage était donné au taux marginal, plus élevé chez les ménages avec	Régions (depuis récemment. Auparavant : Etat fédéral).	L'habitation propre et unique du contribuable, en Belgique.	La déduction comprend les intérêts et le capital d'emprunts hypothécaires spécifiquement conclus en vue d'acquérir ou conserver l'habitation propre et unique du contribuable. Le montant maximum déductible s'élève à 1500 euros indexés (2280 euros en 2014) par contribuable (l'avantage est donc double pour un ménage de deux adultes), majoré de 500 euros indexés durant les 10 premières années (760 euros en 2014). Avec la 6 ^{ème} réforme de l'Etat (2014), la déduction est transformée en réduction d'impôt.	Annuel	Cet avantage fiscal est couramment appelé "bonus logement" ou "woonbonus". Son transfert de l'Etat fédéral aux Régions constitue un des enjeux majeurs de la 6 ^{ème} réforme de l'Etat belge. Il est régulièrement critiqué pour son efficacité incertaine, son anti-redistributivité et son coût budgétaire important et croissant.

						une capacité contributive plus importante. La réduction permet d'empêcher cet effet, l'avantage étant donné à un taux déterminé par le législateur et identique pour tous les ménages (45%).					
Précompte immobilier	Taxation récurrente sur la propriété immobilière	La base de l'imposition étant constituée par le revenu cadastral (valeur locative du bien en 1975), cette taxe peut conduire les acheteurs à se tourner vers les zones péri-urbaines et rurales qui présentaient en 1975 un marché locatif faible ou quasiment inexistant, au contraire des zones urbaines.			<p>L'utilisation d'une base datant de 1975 conduit à des iniquités entre les propriétaires.</p> <p>Il n'est pas tenu compte des évolutions locales, comme une éventuelle rénovation ou, au contraire, une dégradation du quartier. Un immeuble situé dans un quartier peu attractif en 1975 mais aujourd'hui convoité (c'est le cas des zones péri-urbaines), aura un revenu cadastral modéré. Un immeuble situé en 1975 dans un quartier bourgeois mais dont la situation s'est dégradée conservera son revenu cadastral élevé. Les nouveaux immeubles se voient aussi attribuer un revenu cadastral établi en fonction des conditions du marché en 1975. Ces circonstances conduisent à une iniquité au sein des propriétaires, à l'échelle des quartiers et aux échelles spatiales supérieures.</p> <p>Les éléments de confort apparus après 1975 ne sont pas pris en considération lors de l'établissement du revenu cadastral d'immeubles nouveaux, transformés ou rénovés. Deux habitations situées dans un même quartier mais qui se différencient par leur niveau d'équipement moderne auront un même revenu cadastral. L'iniquité peut donc se manifester par conséquent également</p>	<p>Régions (impôt de base)</p> <p>Provinces (additionnels)</p> <p>Communes (additionnels)</p> <p>Généralement considéré comme un impôt local car les additionnels représentent plusieurs fois l'impôt de base</p>	<p>Tout bien immobilier (y compris les terrains) situé en Belgique, à l'exception des biens visés par les exonérations prévues (par exemple : immeubles affectés à un culte, à l'enseignement, hôpitaux, maisons de repos, crèches, etc.). Ces exonérations varient selon les Régions, voy. Art. 12 CIR 92.</p>	<p>Du par le propriétaire.</p> <p>La base est le revenu cadastral indexé.</p> <p>Des réductions sont prévues dans divers cas. Ces réductions varient selon les Régions. Mentionnons notamment, concernant la Wallonie, les réductions suivantes : réduction pour habitation modeste, réduction pour chef de famille, réduction pour inoccupation et réduction pour maisons passives énergétiquement.</p>	Annuel		

					au sein d'un même quartier.					
Taxe sur les secondes résidences						Provinces	Toutes les secondes résidences situées sur le territoire wallon.	Due par la propriétaire. En 2013, 65 euros maximum par seconde résidence.	Annuelle	
Taxe directe sur les secondes résidences							Tout logement situé en Wallonie et existant à une date à fixer de l'exercice d'imposition, dont la personne pouvant l'occuper à cette date n'est pas, à la même date, inscrite pour ce logement au registre de la population ou au registre des étrangers.	Due par le propriétaire. La taxe peut varier selon l'importance des secondes résidences, avec un maximum de 640€ par seconde résidence. Les taux maxima recommandés sont de 220€ lorsque la taxe vise les secondes résidences établies dans un camping agréé, et de 110€ lorsque la taxe vise les secondes résidences établies dans les logements pour étudiants (kots).	Annuelle	
Taxation des plus-values résultant d'un changement de planologie	Taxation sur les plus-values immobilières		Pourrait servir à financer les interventions publiques liées à l'urbanisation de la zone concernée par le changement de planologie.			Régions	Tout terrain situé soit en Flandre, soit en Wallonie.	La taxe peut s'imposer lorsqu'il y a un changement d'affectation d'une zone au départ non destinée à l'urbanisation. En Wallonie, cela peut découler de la révision ou de l'élaboration d'un plan de secteur ainsi que l'entrée en vigueur d'un périmètre U.	Lors de la réalisation effective de la plus-value.	En Wallonie, le système n'est pas effectivement mis en place car les arrêtés d'exécutions nécessaires n'ont pas été adoptés.
Taxes indirectes sur les travaux de construction et de raccordement à la voirie, à l'égout et au réseau d'eau.	Taxation d'aménagement		Couvre l'investissement public.			Communes		Due par les propriétaires riverains. Le taux de la taxe doit être fixé en fonction des dépenses réellement exposées par la commune (déduction faite d'éventuelles subventions), auxquelles peuvent être ajoutés les intérêts de l'emprunt contracté pour la réalisation des travaux.	Lors du revêtement, de la construction ou du raccordement.	Ces diverses taxes peuvent être mises en place par les communes, mais ne sont pas obligatoires. Il en existe une grande variété, nous ne mentionnons que les principales.
Taxe directe d'urbanisation			Dans une certaine mesure, peut couvrir certains frais (d'entretien) liés à l'équipement public utilisé par le riverain.					Due par le propriétaire riverain. 25€ maximum le mètre courant pour autant qu'il existe un équipement de voirie, des égouts et trottoirs corrects, avec un minimum de 31€ par propriété imposable.	Annuelle	

Taxe directe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non-périmé.		Peut servir des logiques de densification.			Permet de lutter contre la rétention de terrains urbanisable et encourage la production de logements.		Parcelles non-bâties dans un lotissement non périmé, en Wallonie.	<p>La taxe est due dans le chef du propriétaire lotisseur à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de la délivrance du permis de lotir ou d'urbanisation et elle frappe les parcelles non-bâties qui n'ont pas encore trouvé acquéreur à cette date. La taxe est due dans le chef de l'acquéreur des parcelles à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit celle de leur acquisition à la condition que les parcelles acquises soient toujours non bâties à cette date.</p> <p>25€ maximum par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie, avec un maximum de 440€ par parcelle non-bâtie. Lorsque la parcelle est située dans les limites d'une zone protégée (article 393 à 405 du CWATUP), les montants maxima cités ci-dessus sont portés à 75€ et 1875€. Lorsqu'une parcelle jouxte la voirie des deux côtés, seul le plus grand côté est pris en considération pour le calcul de l'imposition.</p>	Annuelle	
Taxe directe sur les terrains non-bâties situés en zone d'habitat		Peut servir des logiques de densification.			Permet de lutter contre la rétention de terrains urbanisable et encourage la production de logements.		Terrains non-bâties situés en Wallonie (hors lotissement) dans une zone d'habitat, d'habitat à caractère rural ou de constructions prévues par un plan d'aménagement en vigueur et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée, en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.	50€ maximum par mètre courant de longueur de terrain à front de voirie et limité à 800€ par terrain non bâti. Lorsque la parcelle est située dans les limites d'une zone protégée (article 393 à 405 du CWATUP), les montants maxima cités ci-dessus sont portés à 75€ et 1875€. Lorsqu'une parcelle jouxte la voirie des deux côtés, seul le plus grand côté est pris en considération pour le calcul de l'imposition.	Annuelle	

Taxe directe sur les immeubles inoccupés		Incite à la mise sur le marché de logements vides				Etat fédéral	Tout immeuble situé en Wallonie et inoccupé ou délabré qui a fait l'objet d'un constat établi et notifié.	<p>Le redevable est le titulaire du droit réel de jouissance sur tout ou partie d'immeuble inoccupé à la date du constat et du 1er janvier de l'année d'imposition. En cas de pluralité de titulaires du droit réel de jouissance, chacun d'entre eux est solidairement redevable.</p> <p>180 euros par mètre courant de façade.</p> <p>La base imposable est établie par le produit de la longueur en mètre courant ou fraction de mètre courant de façade du bâtiment par le nombre de niveaux inoccupés autres que les caves, sous-sol et greniers non aménagés que comporte le bâtiment. Lorsque l'immeuble est à rue, la mesure de la façade s'effectue sur la longueur de la façade principale (à savoir celle où se situe la porte d'entrée principale), tandis que s'il possède plusieurs façades, la mesure est la plus grande longueur du bâti. Le calcul de la base imposable s'effectue au prorata du revenu cadastral lorsque l'immeuble comporte plusieurs parties distinctes.</p>	Annuelle	
FRANCE										
Droits de mutation à titre onéreux	Taxation sur les transactions immobilières	<p>Le fait qu'elle est liée à la valeur vénale encourage les acheteurs à aller chercher des terrains constructibles plus loin dans les périphéries pour diminuer le coût final.</p> <p>Le fait que les communes et les départements peuvent imputer des taux différents peut avoir un effet territorial. Ainsi une commune pourrait chercher à attirer plus de population en diminuant son taux – bien que cela reste de faible effet puisque sa marge est entre 0,5 et 1,2%. La marge départementale est plus importante</p>		Cette taxe représente généralement le principal obstacle face à la mobilité résidentielle. Or le fait qu'on ne doit la payer que sur la première acquisition résidentielle limite son effet dans le cas français.		Trois étages : • Département (taxe de publicité foncière) • Commune (taxe additionnelle) • État (un prélèvement)	Tout terrain	<p>Taxe due par le cédant.</p> <p>Valeur globale moyenne de 5% de la valeur vénale du terrain.</p> <p>Taux départemental entre 1,2 et 3,8%.</p> <p>Taux communal entre 0,5 et 1,2%.</p> <p>Taux pour l'État 2,37%.</p> <p>Ainsi on peut avoir une variation du taux global allant de 4% à 7%.</p> <p>Certaines exonérations.</p> <p>Les conseils généraux peuvent procéder à des abattements dans des conditions spécifiques: usage résidentiel pendant trois ans minimum, abattement pour Zone de revitalisation rurale.</p> <p>Les collectivités locales (départements et communes) peuvent procéder à une réduction générale de 0,5% au bénéfice de</p>	Due lors de la cession	Cette taxe est généralement perçue comme contre productive comparée à la taxe foncière du fait qu'elle freine les transactions.

			toutefois, l'effet territorial ne peut être pertinent que dans certains lieux (Île-de-France...)						l'acquéreur qui achète pour revendre en découpe.		
Droits de mutation à titre gratuit (succession et donation)							État	Tout bien immobilier	Due par le bénéficiaire. Sont calculés sur la base d'un barème progressif sur la valeur des biens transmis, après déduction d'un abattement (en rapport avec le lien de parenté). Le rappel fiscal est de quinze ans. Des exonérations comprennent le conjoint/partenaire et les frères/sœurs vivant sous le même toit.	Due lors de la transaction	
TVA	Normale	Taxation de la consommation de l'immobilier	Le fait qu'elle est liée à la valeur vénale encourage les acheteurs à aller chercher des terrains constructibles plus loin dans les périphéries pour diminuer le coût final.				État	Les terrains à bâtir et les immeubles neufs (moins de cinq ans après le certificat d'achèvement) Sur option, des terrains non à bâtir.	Due par le cédant professionnel de l'immobilier. Valeur 19,6% de la valeur vénale.	Due dans le régime de la TVA.	
	Réduite		La TVA réduite vise à encourager les actions de rénovation urbaine et donc une utilisation plus optimale du tissu existant.			La TVA réduite encourage une certaine mixité sociale dans les aires de rénovation urbaine.	État	immeubles dans une zone conventionnée par l'agence nationale de rénovation urbaine dont l'usage résidentiel est destiné à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un plafond identifié par l'administration fiscale.	Une TVA réduite de 7%		
Impôt sur le revenu	<i>L'impôt sur les revenus fonciers</i>	Taxation sur le revenu de l'immobilier			Cet impôt peut avoir un effet de frein à la mobilité résidentielle dans certains cas. De fait, les propriétaires qui décident de déménager pour prendre un travail dans une autre ville et louent leur logement, seront taxés sur la location, alors qu'ils devront acheter ou louer un autre logement.		État	Tous les biens immeubles non exonérés	Due par le propriétaire. Taxe le revenu net réel (revenu brut diminué des charges de propriété). Dans le régime dit « micro-foncier » (revenus de moins de 15000 euros/an) bénéficient d'un impôt forfaitaire, après un abattement de 30% forfaitaire représentant l'ensemble des charges de propriété. Sont concernés les revenus des propriétés notamment la location, l'exploitation et ceux distribués par	Annuel	

L'impôt sur la location ou la sous-location d'un logement meublé						Les meublés	<p>un fond de placement immobilier.</p> <p>Sont imposés dans la catégorie « bénéfiques industriels et commerciaux » et supportent les prélèvements fiscaux.</p> <p>Deux statuts : loueur professionnel et loueur non-professionnel.</p> <p>Le professionnel doit être inscrit au registre du commerce, avoir des recettes de plus de 23000 euros et que ces recettes soient supérieures aux autres revenus d'activités du foyer fiscal.</p> <p>En dessous de 32600 euros, le contribuable relève du régime des « micros-entreprises », au-delà il relève du régime réel. Les micros-entreprises bénéficient d'un abattement de 50%., mais aucune charge déduite.</p>	Annuel	
	Exonération sur l'habitation propre				Peut encourager à ne pas exploiter une résidence secondaire et laisser des logements vacants.	L'habitation principale et secondaire	<p>L'exonération porte sur les revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance (habitation principale ou secondaire).</p> <p>L'exonération comprend aussi l'exonération des prélèvements sociaux.</p> <p>La contrepartie est que les charges de propriété ne peuvent être déduites.</p> <p>Elle s'applique également lorsque les personnes mettent l'habitation à disposition d'une personne gratuitement sans contrat de location.</p> <p>Elle s'applique pour les logements laissés vides.</p>	Annuelle	
	Réductions d'impôt pour investissement « Duflot »				Provision de logements et mixité sociale.	Habitation destinée à location nue comme habitation principale de locataires répondant à des conditions de ressource, dans des zones dites tendues	<p>Réduction de 18% du prix du logement répartie sur neuf ans.</p> <p>La part des logements bénéficiant du dispositif dans un même immeuble est plafonnée.</p> <p>Les plafonds de loyers et de ressources à respecter diffèrent selon la zone où se situe le logement.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zone A bis : Paris et 29 communes de la petite couronne. Loyer maximum : 16,72 €/m². • Zone A : Ile-de-France, Côte d'Azur et partie française de l'agglomération genevoise. Loyer maximum : 12,42 €/m². • Zone B1 : agglomérations de plus de 250 000 habitants, grande couronne parisienne et d'autres 	Annuelle sur neuf ans	

								<p>villes comme Annecy, Bayonne, Saint-Malo, les départements d'Outre-Mer, la Corse... Loyer maximum : 10 €/m².</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zone B2 : comprend les autres communes de plus de 50 000 habitants et les franges de zone B1. Loyer maximum : 8,69 €/m². • Zone C : reste du territoire. Non éligible au dispositif. 			
	Réduction d'impôt pour restauration réalisée dans un secteur sauvegardé ou ZPPAUP	Favorise potentiellement une densification à travers la réhabilitation de secteurs historiques sous exploités.					Immeuble dans un secteur sauvegardé ou dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.	<p>Réduction de 22% des dépenses visées retenue dans la limite annuelle de 100000 euros.</p> <p>Réduction de 30% pour le secteur sauvegardé.</p>	Annuelle	Jusqu'à équivaler les dépenses.	
	Réduction d'impôts pour logement destiné à location de meublée non-professionnelle				Provision de logement locatif		<p>Logement dans une résidence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'étudiants avec services - de tourisme classée - pour personnes âgées ou handicapées ayant obtenu l'agrément « qualité » - médicalisée 	<p>Profite aux personnes physiques qui réalisent des investissements locatifs dans certaines résidences à condition de louer le bien pendant au moins neuf mois.</p> <p>La réduction est de 11% du prix de revient (achat+ investissements) du logement. Ce prix de revient est plafonné à 300000 euros.</p>	Annuelle	Jusqu'à équivaler les dépenses.	
	Crédit d'impôt en faveur de la première accession à la propriété d'une résidence principale	Potentiellement favorise l'étalement urbain en favorisant l'accès à la propriété			Favorise la propriété	Favorise les plus aisés	Tout logement	<p>À partir de 2009, concernait seulement les bâtiments dits à basse consommation énergétique.</p> <p>Concerne les primo-accédants à la propriété ayant recours à l'emprunt auprès d'un établissement financier.</p> <p>Il est équivalent à 20% du montant des intérêts acquittés dans les cinq premières annuités (40% pour la première année)</p>	Annuel	Pour cinq ans	Supprimé à partir de 2011. Il est considéré comme favorisant un effet d'aubaine profitant à l'ensemble des ménages voulant acheter une propriété et non seulement aux primo-accédants modestes. Favorise les plus riches, étant proportionnel à la dépense.
	Crédit d'impôt pour octroi de « prêts à Taux Zéro » (PTZ)				Favorise l'accès à la propriété pour des personnes à conditions de ressources		Habitation principale	<p>Il est octroyé à l'établissement de crédit qui délivre des PTZ. Il vient en fait compenser l'absence d'intérêts.</p> <p>Sa valeur est égale à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre de prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt.</p>	Annuel		

Crédit d'impôt pour dépenses en équipement en faveur des économies d'énergie et de développement durable de l'habitation principale							Habitation principale	Concerne tout contribuable propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit. Se calcule sur base des dépenses avec un plafond annuel de 8000 euros (majoré de 400 euros pour chaque enfant à charge).	Annuel Pour cinq ans maximum	
	Crédit d'impôt en faveur de l'aide aux personnes (âgées ou handicapées) dans leur habitation principale						Habitation principale	Dépend de la condition de la personne et de l'équipement	Annuel	
	Crédit d'impôt pour primes d'assurance contre les impayés de loyer				Favoriser le logement des personnes défavorisées		Logement conventionné par l'État visant les personnes défavorisées.	Sa valeur est de 38% de la valeur de l'assurance contractée. Si un contribuable propriétaire opte pour ce crédit, il ne peut plus bénéficier de la déduction des charges du revenu net réel. Les contribuables du régime micro-foncier peuvent toutefois en profiter.	Annuel	
Impôt de solidarité sur la fortune	Taxation récurrente sur la propriété immobilière					État	Toute propriété	Le seuil d'imposition est de 1300000 euros. L'actif imposable est composé de l'ensemble des biens en propriété	Annuel	
Taxe d'habitation						Collectivités locales : Communes, départements et régions	Toute habitation occupée à titre de résidence principale ou secondaire par un contribuable	La taxe est due par tout habitant d'un logement. La taxe est assise sur la valeur locative cadastrale. La valeur locative cadastrale est un rendement théorique de la propriété déterminé par l'administration sur la base des déclarations générales des propriétaires de 1970, revus et revalorisés chaque année. Cette valeur, pour les terrains non bâtis, se base sur les rendements de l'exploitation agricole. Certains locaux (bâtiments d'exploitations rurales, logements d'étudiants...) et certains contribuables (à faibles moyens) sont exonérés. La taxe est plafonnée en fonction des revenus. Il existe des abattements en fonction de la constitution du ménage. Les conseils municipaux peuvent voter des abattements dans certaines marges. L'État récolte la taxe et la	Annuelle	

Taxe foncière	Sur les propriétés bâties		L'effet de cette taxe va dans le sens de l'étalement urbain. De fait pour minimiser son coût le propriétaire aurait tendance à ne pas exploiter son terrain de façon optimale, et à diminuer la taille de sa construction. Cela pourrait mener à un paysage de faible densité et étalé. Dans les quartiers urbains nécessitant une rénovation urbaine, cette taxe pourrait être un obstacle qui entrave la rénovation par le propriétaire. À moins qu'une forte dynamique foncière soit déjà enclenchée, le propriétaire préférerait laisser le bien vacant.				Collectivités locales : Communes, départements et régions	Toute propriété bâtie (+ emplacements de parking+ jardins de moins de 500 m2 attenants à la propriété soumise à la taxe)	redistribue aux collectivités. Elle est redevable par tout propriétaire. Elle est équivalente à la moitié de la valeur locative multipliée par le taux d'imposition. Certaines exonérations temporaires possibles (décidés par les collectivités) pour les logements neufs (2 ans) et les logements économes en énergie. Des exonérations permanentes touchent certains contribuables (personnes âgées ou invalides à faibles revenus) et les propriétaires d'un logement inoccupé. Un plafond de la taxe relative à la résidence principale est de 50% des revenus du foyer fiscal. Taux moyen constaté pour 2012 est de 20%	Annuelle	Cette taxe est perçue dans une partie de la littérature comme contre-productive, représentant un obstacle face à l'exploitation optimale du terrain et peut ralentir l'offre en logement. De là certains auteurs défendent l'idée d'une taxe foncière seulement sur la valeur du terrain et non des structures comme une taxe plus efficace en poussant à l'utilisation optimale du terrain.
	Sur les propriétés non bâties		L'effet de la taxe est controversé dans la littérature internationale. D'un côté on suppose qu'elle pourrait pousser vers l'étalement urbain : chercher à la minimiser en allant vers la périphérie. De l'autre, elle pourrait pousser inversement vers la densification : multiplier les unités d'habitation sur un même terrain. L'ambivalence se maintient toujours bien que des travaux empiriques – notamment aux Etats-Unis – indiquent que plus la taxe est élevée plus on trouve une plus grande densification et moins d'étalement.				Collectivités locales : Communes, départements et régions	Toute propriété non bâtie	Elle est redevable par tout propriétaire. Elle est équivalente à la moitié de la valeur locative multipliée par le taux d'imposition. Certaines exonérations permanentes (pour les terrains non productibles de revenus) et d'autres temporaires (terrains en semence, plantés en bois, terrains et landes en zones humides, jeunes agricoles – 50% dans les cinq premières années) existent. Taux moyen constaté pour 2012 de 48,5%	Annuelle	
Taxe sur la plus-value		Taxation sur les plus values immobilières					État et commune	Toute propriété	Taxe due par le cédant. La plus-value s'entend comme la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition. Certaines exonérations existent : - Pour la résidence principale - Pour la première cession d'un logement autre que la résidence principale lorsque le cédant n'a pas été propriétaire de sa résidence principale au cours des quatre dernières années.	Due lors de la cession	

								<ul style="list-style-type: none"> - Pour l'expropriation - Pour les titulaires de pensions de vieillesse ou de carte d'invalidité <p>Des abattements graduels se font sur la valeur de la plus-value au cours du temps. Après 24 ans elle est totalement exonérée.</p> <p>Le taux de l'impôt est de 19% de la plus-value</p>		
Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles			Restitue à la commune une part des plus value pour renforcer sa capacité d'investissement dans des équipements rendus nécessaires par ce classement.			Commune ou Etablissement public intercommunal (EPCI), qui choisissent de la mettre en place	Terrains nus rendus constructibles de fait du changement de leur classement	<p>Taxe due par le cédant.</p> <p>Égale à près 6% de la plus value imposable.</p> <p>La plus value est calculée comme le prix de la cession diminué du prix d'achat revalorisé en fonction des années de détention.</p> <p>Le montant est prélevé par le notaire qui le reverse aux services fiscaux.</p>	Due lors de la première cession et jusqu'à 18 ans après le premier classement du terrain en zone constructible.	<p>Article 1529 du code général des impôts.</p> <p>Elle est considérée comme véritable imposition de la plus value.</p> <p>Toutefois, le recours à cette taxe peut susciter une résistance politique locale.</p> <p>Le fait que la législation n'impose pas l'utilisation de son produit pour des investissements dans des équipements dans les nouvelles zones rendues constructibles peut mener les communes à voir dans cette taxe une source de financement, voire à encourager l'ouverture de zones à construire.</p>
Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine	Taxation d'aménagement	Permet de densifier à travers l'encouragement à l'exploitation maximale			Permet de combattre la rétention de terrains et encourager la mise en construction de terrains non bâtis en zone urbaine.	Commune ou Etablissement public intercommunal (EPCI), qui choisissent de la mettre en place	Tous les terrains constructibles d'une zone classée urbaine ou à urbaniser selon les documents d'urbanisme	<p>Taxe due par le propriétaire.</p> <p>Majoration de la valeur locative cadastrale</p>	Annuelle	<p>Article 1396 du code général des impôts.</p> <p>Outil simple à mettre en place.</p> <p>Permet d'inciter les propriétaires à construire sur des terrains propices à la densification, mais les valeurs définies par la loi pour cette majoration peuvent rester de faible effet.</p>
Taxe annuelle sur les logements vacants (TALV)		Incite à la mise sur le marché de logements vides depuis un an.			diminue les prix de l'accès au logement en ouvrant le marché	L'État	Logements, dans les agglomérations de plus de 50000 habitants, qui sont occupés moins de 90 jours consécutifs par an.	<p>Taxe due par le propriétaire.</p> <p>Nombre d'exonération</p>	Annuelle	<p>Article 232 du code général des impôts.</p> <p>L'exonération portant sur les bâtiments dont la rénovation coûterait plus de 25% de leur valeur, ce dispositif est de faible efficacité dans les quartiers d'habitat vétuste ancien.</p>
Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)		Incite à la mise sur le marché de logements vides depuis un an.			diminue les prix de l'accès au logement en ouvrant le marché	Les communes et EPCI où la TALV n'est pas applicable et qui choisissent de mettre en place la THLV	Logements dans ces communes qui sont occupés moins de 90 jours consécutifs par an	<p>Taxe due par le propriétaire.</p> <p>Calculée sur base de la valeur locative cadastrale qui définit la taxe d'habitation.</p> <p>Nombre d'exonération.</p>	Annuelle	<p>Article 1407 bis du code général des impôts.</p> <p>La taxe peut dégager des recettes mais peut se heurter à l'insolvabilité de propriétaires ayant des propriétés vétustes.</p>
Taxe d'aménagement			Permet de financer des équipements publics nécessaires au développement urbain			Elle se décompose en trois parts revenant à trois niveaux différents : communal,	Est due par les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme sur le territoire communal.	<p>Concerne principalement les opérations d'urbanisme avec aménageur.</p> <p>Le produit de la taxe doit aller dans le budget d'investissement pour le communal et le régional et peut</p>	<p>Lors de l'acquisition du permis d'urbanisme.</p> <p>Les personnes</p>	<p>Circulaire du 18 Juin 2013 relatif à la fiscalité de l'aménagement</p> <p>La taxe étant récente, pas encore de grande étude pour évaluer sa rentabilité. Toutefois, la recette de la taxe est d'habitude loin de</p>

						départemental et régional (seulement dans le cas de l'Ile-de-France). Chaque part est exigée par la collectivité compétente	Toutefois elle peut être différente par secteur	aller dans le fonctionnement pour le départemental. Elle se calcule sur la base d'un taux de 1 à 5% (peut aller exceptionnellement jusqu'à 20%) d'une valeur imposable calculée définie par la surface construite en m2 X valeur forfaitaire (définie par l'INSEE sur base du coût de construction – ex : 712 euros/m2 en 2014). Nombre d'exonérations et d'abattements existent. Une réforme de la taxe permet d'établir deux niveaux différents en fonction des objectifs de l'aménagement urbain.	redevables doivent s'acquitter de la taxe en deux fractions égales en deux temps allant jusqu'à 12 et 24 mois.	compenser les coûts en investissement pour équipements. La possibilité de définir des taux différents en fonction de secteurs et d'objectifs d'aménagement peut bien servir pour réaliser ou renforcer des aménagements dans certains secteurs. Le fait qu'elle est calculée sur des valeurs forfaitaires très loin des coûts réels des équipements (comme c'était le cas avec le Programme d'aménagement d'ensemble qu'elle vient remplacer), porte les communes à faire appel à d'autres outils faisant appel à la participation des aménageurs.
Versement de sous densité		Renforce la densité urbaine				Commune ou Etablissement public intercommunal (EPCI), qui choisissent de la mettre en place	Tous les terrains constructibles d'une zone classée urbaine ou à urbaniser selon les documents d'urbanisme	Taxe due par le bénéficiaire d'un permis de construire. Il se calcule sur base du Seuil minimal de densité. Ce dernier est fixé par les communes entre 50 et 75% de la densité maximale reconnue à un terrain par les documents d'urbanisme.	Lors de l'acquisition du permis de construire.	Circulaire du 18 Juin 2013 Elle est l'opposé du Plafond légal de densité (PLD) introduit par Giscard d'Estaing en 1975 pour diminuer la surdensification des villes françaises. Peut avoir un effet boomerang : les bénéficiaires du permis paient pour avoir plus d'aise sur leur terrain et les municipalités s'en contentent car elles font des recettes. D'autre part, il se peut que contrairement, pour ne pas la payer on choisit de ne pas bâtir du tout. C'est une taxe aléatoire qui si elle rend des recettes, elle n'est pas continue et indique une faillite de la politique de densification.
Projet urbain partenarial (PUP)			Facilite la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction privées, tout en assurant le financement des infrastructures et équipements			Commune, EPCI ou préfet qui choisissent de la mettre en place en accord avec les aménageurs concernés (convention)	Le terrain d'assiette d'une future opération d'aménagement dans les zones urbaines ou à urbaniser du Plan local d'urbanisme	C'est une procédure de financement contractuelle de gré à gré. La définition du périmètre et du montage du PUP répond à un nombre de critères dont le lien direct entre opération d'aménagement et équipement à financer, la proportionnalité de la contribution de l'aménageur à la part de son opération dans la demande en équipement, le non cumul avec d'autres taxes de participation, elle peut être mise en place à l'initiative d'un groupe d'aménageurs, d'une collectivité ou du préfet, elle se base sur un diagnostic développé des besoins résultant des opérations d'aménagement, comprend des équipements d'infrastructures ou de superstructure, doit fixer les délais de mise à disposition des équipements ainsi que les délais de paiement des contributions.	Les délais et modalités de contribution sont fixés dans le contrat du PUP liant collectivité et aménageur privé	Article L 332-11- 3, L 332-11-4, R 332-25- 1 et R 332-11-3. C'est principalement une procédure de financement et n'a pas vocation à orienter le développement urbain comme dans le cas de la Zone d'action concertée ou des investissements publics dans un quartier comme le Programme d'aménagement d'ensemble. Son principal apport est de compléter la taxe d'aménagement qui reste souvent de faible recette ne permettant pas des investissements conséquents en équipements publics. La nouvelle loi ALUR apporte des amendements substantiels permettant aux communes de définir des périmètres dans lequel les opérations d'aménagement et de construction privées devront participer, dans le cadre de conventions, au financement d'équipements publics réalisés ou à

										réaliser dès lors qu'ils représentent des usagers potentiels de ces équipements.
Participation voirie réseaux (PVR)			Associe les propriétaires, aménageurs et constructeurs au financement des équipements publics			Commune qui choisit de la mettre en place en accord avec les aménageurs concernés (convention)	Les terrains réputés desservis dans une marge de 80m de part et d'autre de la voirie. Elle n'est pas due par les propriétaires de terrains déjà construits ou ceux qui ne choisissent pas de construire. LA distance de 80m peut être adaptée à une valeur entre 60 et 100m après motivation.	C'est une procédure de financement contractuelle de gré à gré. Le montant de la participation est fixé par la commune et est payé par les propriétaires bénéficiaires. Le calcul se fait voie par voie en répartissant le coût des travaux sur les propriétaires sur base de m2 de terrain dans la marge des 80m. Ou bien sur base d'une valeur forfaitaire par type d'aménagement multiplié par les m2 de terrain dans les 80m.	Elle est due à compter de la délivrance du permis de construire ou de lotir ou l'approbation des plans de remembrement.	La commune n'a pas l'obligation de réaliser en une seule fois l'ensemble des aménagements. Elle n'est pas possible dans les communes ou secteurs de commune avec une taxe d'aménagement égale ou supérieure à 5%.
Participation pour l'assainissement collectif (PAC)			Maintient le niveau des recettes des services publics de collecte des eaux usées			Commune ou EPCI qui choisissent de la mettre en place en accord avec les aménageurs concernés (convention)	Sur tout le territoire de la collectivité, mais seulement des terrains pouvant être techniquement raccordés aux services publics.	Elle ne doit pas être supérieure à 80% du coût d'une installation d'évacuation et d'épuration individuelle respectant les normes réglementaires.	Elle est due du moment de raccordement des constructions au service.	

PAYS-BAS

Impôt sur le transfert	Taxation sur les transactions immobilières	Le fait qu'elle est liée à la valeur vénale encourage les acheteurs à aller chercher des terrains constructibles plus loin dans les périphéries pour diminuer le coût final.		Cet impôt est considéré en général comme le principal frein à la mobilité résidentielle. Aux Pays-Bas, la diminution de son taux en 2012 vise précisément à limiter ses effets.	Il est défavorable aux propriétaires qui sont dissuadés à chercher loin de leur propriété résidentielle un travail.	État	Sur les biens immobiliers. En termes d'habitation ceci concerne les habitations existantes. Les habitations neuves (et jusqu'à deux ans) sous certaines conditions sont exemptes de cet impôt.	Il est dû par l'acheteur. Sa valeur était de 6% et a été ramenée en 2012 à 2%. Du prix d'achat Si le propriétaire change dans les 6 mois l'impôt est dû seulement sur la différence entre l'ancien et le nouveau prix.	Il est dû lors de la transaction.	Overdrachbelasting – loi dite « Wet op de belasting van rechtsverkeer » du 24/12/1970 En décembre 2010, le Centraal Planbureau (CPB) a suggéré d'abroger totalement cet impôt.
Impôt sur les donations et les successions							Tout bien immobilier	Il est dû par le bénéficiaire. Deux niveaux de taux existent, selon que le bien a une valeur WOZ supérieure ou inférieure à 118000	Il est dû lors de la transaction	Successiwet 1956 WOZ : Waardering onroerende

								euros. La valeur WOZ est déterminée sur base d'estimation, comme pour les œuvres d'art, faite par un professionnel (agent immobilier agréé) pour le compte des communes. Elle sert comme base pour un nombre d'impôts et de taxes. Elle est réajustée annuellement. Hors la valeur WOZ, pour l'impôt sur les donations et successions, le lien de parenté implique des catégories différentes de traitement (partenaires et enfants, petits enfants ou autres) en termes de taux. Il existe aussi des valeurs d'exemption (à réduire de la WOZ) selon le lien de parenté du bénéficiaire.		zaken. Loi du 15 décembre 1994	
TVA	Normale	Taxation sur la consommation de l'immobilier	Le fait qu'elle est liée à la valeur vénale encourage les acheteurs à aller chercher des biens plus loin dans les périphéries pour diminuer le coût final.				État	Sur les biens construits neufs ayant moins de deux ans lors de sa mise en usage. Sur les terrains servant à la construction d'immeubles.	Il est dû par l'acheteur. Sa valeur est de 21% du prix d'achat.	Il est dû lors de la transaction	
	Réduite		Elle contribue à encourager une plus grande exploitation du bâti existant.					Les logements subissant des rénovations	Cette TVA réduite de 6% s'applique aux frais de travail dans les travaux de rénovation des logements.	Lors de la transaction	
Impôt sur le revenu	Principe	Taxation sur le revenu de l'immobilier	En 2001, le système fiscal néerlandais a connu une réforme profonde qui a introduit le système des « boîtes ». Ce système différencie le taux et sa méthode de calcul selon la nature de revenu imposée. La boîte 1 comprend les revenus de travail (indépendant ou salarié) et les « avantages liés à l'habitation propre. Le tarif est progressif. La boîte 2 comprend les revenus de capitaux placés dans une société pour autant que la participation au capital, aux bénéfices et aux droits de votes de la société soient d'au moins 5%. Tarif fixe proportionnel à 25% La boîte 3 comprend les rendements des biens possédés mobiliers et immobiliers. Tarif fixe proportionnel à 30%. L'imposition progressive dans la boîte 1 dépend des ressources de la personne (quatre catégories allant jusqu'à 52%) mais aussi de son âge par rapport à l'âge de pension.								La mise des avantages liés à l'habitation propre dans la boîte 1 a résulté de négociations importantes et d'un accord politique au parlement. De fait, l'idée de l'inclure dans la boîte 3 était envisagée, sauf que le taux fort que cela implique La boîte 3 a remplacé en partie la taxe sur le patrimoine qui existait avant.
	Impôt sur l'avantage lié à l'habitation propre					Il est considéré comme un des piliers de l'équité entre propriétaire et locataire dans le système fiscal néerlandais.	État	Habitation propre (bâtiment, bateau, caravane) et leurs dépendances (jardin)	Dû par le propriétaire habitant. Taxable dans la boîte 1. Cet avantage est basé sur l'idée d'un revenu imputé par le propriétaire habitant par le fait qu'il occupe sa maison sans devoir payer de loyer. Cet avantage est taxé de façon forfaitaire et correspond, avantage et frais compris à un pourcentage de la WOZ.	Annuel	
	Impôt sur l'avantage de					L'exonération pour réutilisation du surplus			Dû par le propriétaire habitant (ou son conjoint, cohabitant ou	Lors de l'échéance	Kapital eigen woning.

<i>l'assurance sur le capital de l'habitation propre</i>					<p>dans le financement de la dette pousse à la propriété.</p> <p>Cette exonération pousse surtout à étaler la dette pour optimiser les avantages. Si ceci permet aux ménages de capitaliser une somme importante, elle est capitalisée dans les prix de l'immobilier en hausse et fragilise les ménages dans un contexte de crise au niveau du marché du logement et de chute des prix.</p>		<p>successeurs en cas de décès).</p> <p>Taxable dans la boîte 1.</p> <p>C'est une forme d'assurance-vie, offerte par les banques et les sociétés d'assurance, conclue par le propriétaire habitant pour rembourser la dette afférente à l'habitation propre.</p> <p>Elle fournit ainsi à terme un profit dont le surplus (par rapport à la somme des primes versées) est taxable.</p> <p>Cet impôt est exonéré si ce surplus est utilisé pour financer la dette.</p>	de l'assurance	<p>Loi introduite en 2008.</p> <p>L'exonération a été supprimée en 2013</p>
<i>Impôt sur les avantages d'un compte d'épargne ou droit d'investissement sur l'habitation propre</i>					<p>Mêmes effets que l'impôt sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre.</p>		<p>Dû par le propriétaire habitant.</p> <p>Taxable dans la boîte 1.</p> <p>Même logique et exonérations que l'impôt sur l'avantage de l'assurance sur le capital de l'habitation propre.</p> <p>Le compte d'épargne et le droit d'assurance ont été introduits en concurrence avec l'assurance qui était considérée pas assez transparente.</p>	Lors de l'échéance de l'épargne	<p>L'exonération a été supprimée en 2013.</p>
<i>Déduction des frais des revenus de l'habitation propre</i>					<p>Encouragement à la propriété</p>		<p>Profite au propriétaire habitant.</p> <p>Il s'agit du montant total des dettes en rapport avec l'habitation propre, engagées par le propriétaire, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les intérêts des dettes, • frais relatifs aux emprunts conclus dans le cadre de l'appropriation du bien (frais de consultation, négociation, agent immobilier, notaire, évaluation du bien, impôt de cession) • paiements périodiques de droits d'emphytéose de superficie. 	Annuelle	<p>Les droits d'emphytéose en habitation sont courants aux Pays-Bas. Les prix élevés de terrains constructibles ont menés des sociétés spécialisées en promotion immobilière, pour réduire les prix de logements, à mettre sur le marché une offre où un droit d'emphytéose est versé pour usage de superficie et la propriété se limitant de fait à l'habitation construite.</p>
<i>Déduction pour dette d'habitation minimale ou inexistante</i>					<p>Encouragement à la propriété</p>		<p>Profite au propriétaire habitant.</p> <p>Cette déduction vise à faire en sorte que l'impôt sur l'avantage lié à l'habitation propre (revenu fictif) ne soit jamais payé. Sa valeur est en fait la différence entre la valeur du revenu fictif de l'habitation propre et les autres déductions auxquels le propriétaire a droit sur son habitation propre.</p>	Annuelle	<p>Loi Hillen (2009).</p> <p>Elle est parmi les mesures qu'on cherche actuellement à annuler.</p>
<i>Déduction pour crédit hypothécaire pour habitation propre</i>					<p>Cette déduction est perçue comme une des principales causes de la bulle immobilière qu'a connu les Pays-Bas et qui a éclaté en</p>		<p>Profite au propriétaire habitant</p> <p>L'idée est que du fait que le propriétaire habitant paie un loyer fictif sur son habitation il est sensé profiter de déductions en lien avec</p>	Annuelle sur la durée de l'emprunt	

						<p>2008-2009 entraînant des baisses des prix de logements de 30%.</p> <p>La déduction permettait une plus grande accession à la propriété mais en même temps une importante hausse des prix qui rendait cette accession de lourdes conséquences sur les finances des ménages, des banques et de l'État. Elle est aussi préjudiciable aux locataires qui subissent la hausse générale des prix qu'elle engendre, notamment sur le marché de location libre (déjà fort réduit et tendu aux Pays-Bas).</p> <p>De plus le fait qu'elle soit en pourcentage de la valeur du crédit elle profite aux débiteurs les plus aisés.</p>		<p>les frais attenants à cette habitation.</p> <p>Pour contrer ses effets pervers, une loi de 2012 limite la déduction pour les nouveaux contrats à ceux où la valeur de l'emprunt est amortie intégralement dans la période de l'emprunt (à l'opposé de la pratique courante aux Pays-Bas où dans les contrats hypothécaires seuls les intérêts sont annuellement remboursés). La même loi plafonne le ratio « loan-to-value » à 100% de la valeur du bien.</p> <p>En 2014, l'État décide de réduire le tarif de déduction maximum dans la plus haute tranche de revenu du barème progressif.</p>		
	<i>Impôt sur le rendement des droits ayant trait directement ou indirectement aux affaires immobilières</i>						<p>Tout bien immobilier : biens fonciers, habitations, terrains agricoles, parcs naturels et d'eau...</p>	<p>Dû par celui qui a un droit propriétaire ou l'exploitant.</p> <p>Il est taxable dans la boîte 3.</p> <p>Ceci concerne surtout pour le résidentiel la taxation de la location.</p> <p>Elle se calcule sur la base d'un rendement du bien considéré forfaitairement à 4% du WOZ et un taux d'imposition de 30% (ce qui signifie une imposition de 1,2% du WOZ).</p> <p>Les dettes sont prises en compte dans le calcul du rendement.</p> <p>Un montant est aussi exonéré par contribuable et par partenaire. Une majoration de ce montant est attribuée aux pensionnés sous conditions de ressources.</p>	Annuel	On peut remarquer une différence sensible entre les biens selon qu'ils soient en habitation propre (boîte 1) ou pas (boîte 3).
<i>Taxe foncière municipale</i>	Taxation récurrente sur la propriété immobilière	<p>L'effet de la taxe sur la propriété est controversé dans la littérature internationale.</p> <p>D'un côté on suppose qu'elle pourrait pousser vers l'étalement urbain : chercher à la minimiser en allant vers la périphérie.</p> <p>De l'autre, elle pourrait pousser inversement vers la densification : multiplier les unités d'habitation sur un même</p>				Commune	<p>Tout bien immobilier : biens fonciers, habitations, terrains agricoles, parcs naturels et d'eau...</p>	<p>Il est dû par le propriétaire et l'exploitant d'un bien.</p> <p>Le taux est déterminé par les autorités municipales et varie d'habitude entre 0,01 et 0,03% du WOZ.</p> <p>Il y a une différenciation entre propriété résidentielle ou non. Dans la première seul le propriétaire paie cette taxe, alors que dans la seconde l'exploitant/locataire paie aussi une taxe (mais à un autre taux).</p>	Annuelle	

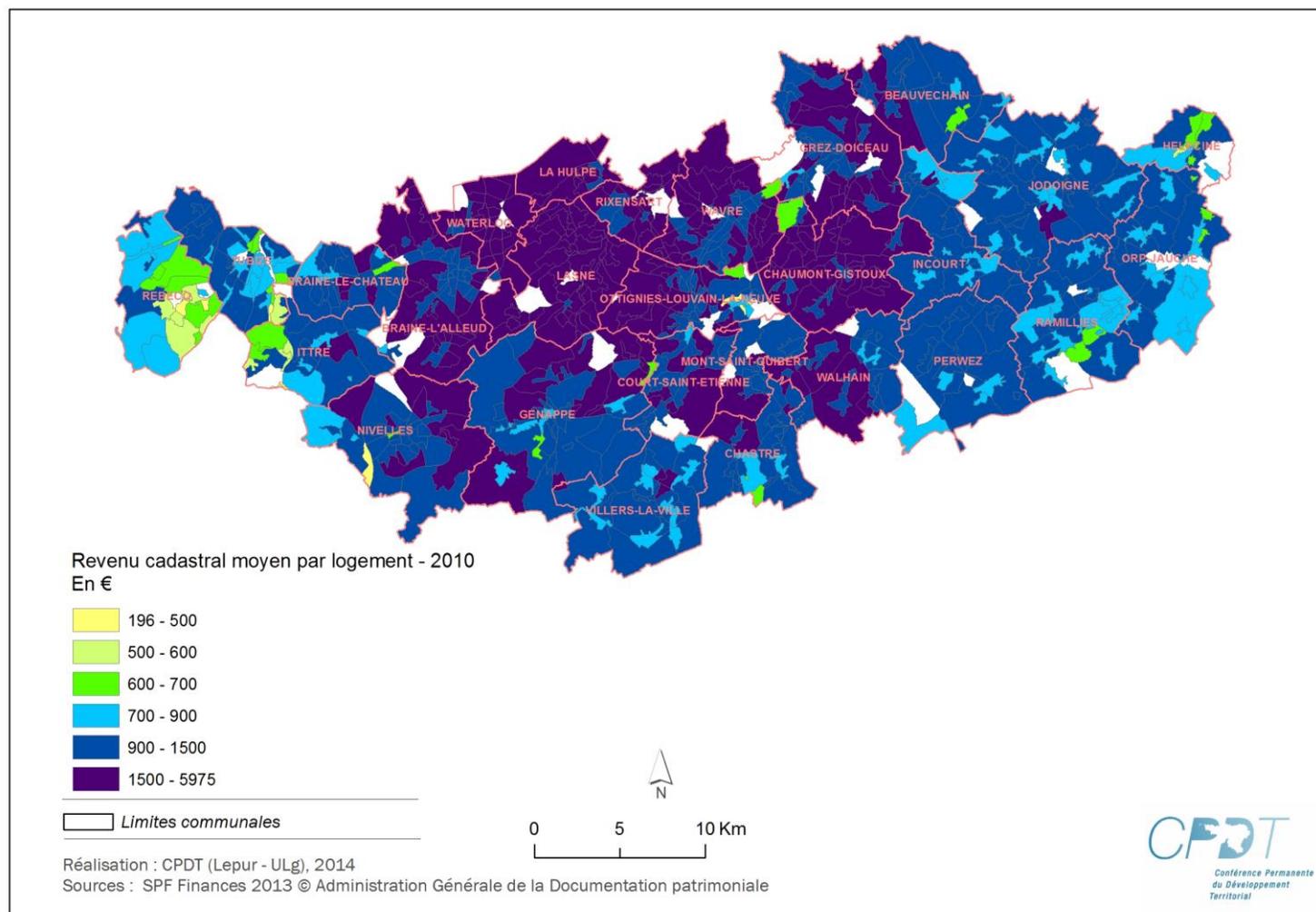
		<p>terrain.</p> <p>L'ambivalence se maintient toujours bien que des travaux empiriques – notamment aux Etats-Unis – indiquent que plus la taxe est élevée plus on trouve une plus grande densification et moins d'étalement.</p> <p>Le fait que c'est les communes qui définissent les taux, on pourrait observer par suite des logiques de compétition pour attirer ou repousser l'urbanisation. Reste à voir les implications possibles de la planification urbaine et territoriale et celles des valeurs des taux imposés.</p>								
Prélèvement sur le propriétaire					Ce prélèvement a comme conséquence le rétrécissement du marché locatif réglementé	État	Les propriétés en location appartenant à un propriétaire agissant sur le marché locatif régulé et ayant plus de dix logements en location régulée	Dû par les propriétaires agissant sur le marché locatif régulé et ayant plus de dix logements en location régulée. Dans les faits elle vise les associations de logements sociaux.	Annuelle	<p>L'idée à la base est celle d'une taxe foncière nationale résidentielle qui viserait de façon équivalente les propriétaires et les locataires. Elle a été introduite dans le débat sur la fiscalité du logement par un groupe de travail en 2010. Elle était présentée comme un moyen de compenser la réduction permanente de la taxe sur les transactions de 6 à 2%.</p> <p>Les associations de logements sociaux avaient depuis une dizaine d'années une image très controversée suite à des excès dans leur mode de gestion et leurs opérations qui sortaient du cadre précis de la provision de logement social.</p> <p>Le prélèvement est venu suite à un accord politique entre conservateurs et socio-démocrates en 2012. Il vise principalement à faire entrer des revenus dans les caisses de l'État. Se disant s'inspirer de la proposition de taxe foncière du groupe de travail de 2010, son application a pourtant été restreinte aux propriétaires sur le marché locatif réglementé. De fait, c'est les associations de logements sociaux qui furent presque exclusivement visées. En contrepartie, les associations eurent le droit de lever leur marge de hausse des loyers à des valeurs qui commencent à avoisiner les valeurs du marché.</p> <p>Toutefois, de nombreux auteurs</p>

											soulignent que ce prélèvement , d'une valeur globale de 1,7 milliards d'euros annuellement, a de lourdes implications sur les associations qui n'auront plus les moyens d'entretenir et développer leur stock immobilier. Ceci aura comme conséquence de les pousser à vendre massivement leur stock.
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	---

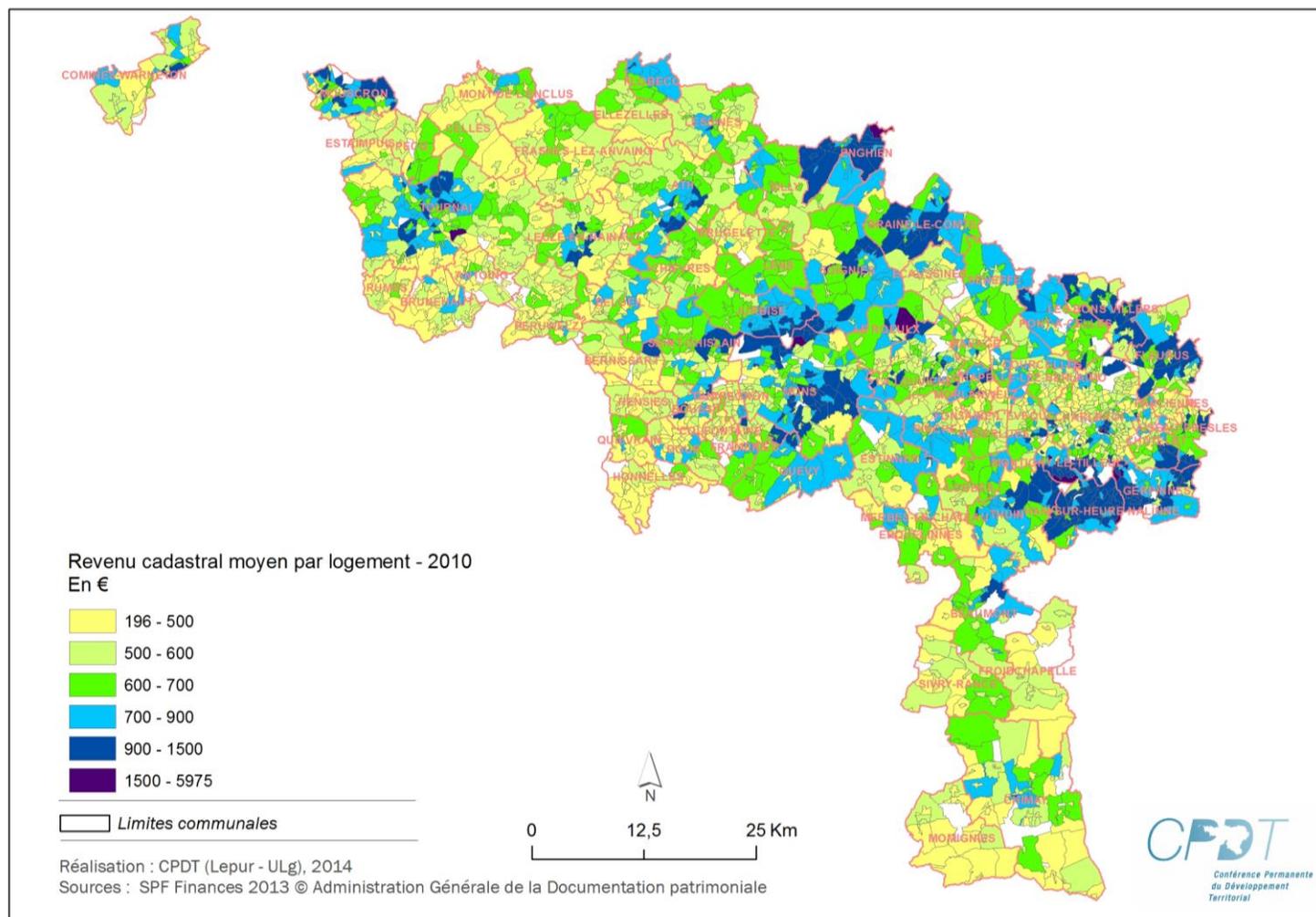
7.2 ANNEXE 2

Cartes relatives au revenu cadastral.

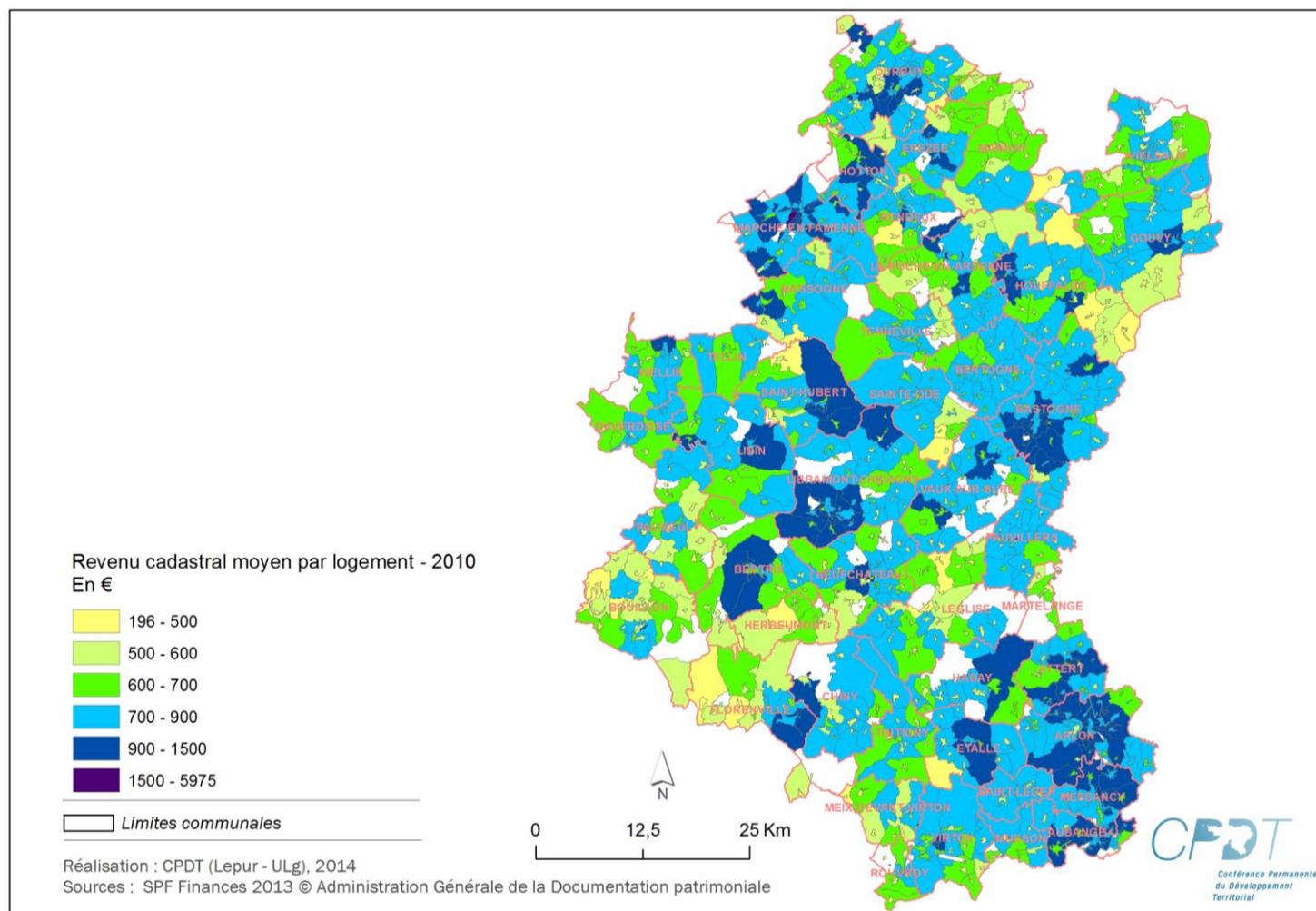
Carte 27. Revenu cadastral moyen – Zoom province du Brabant wallon (2010)



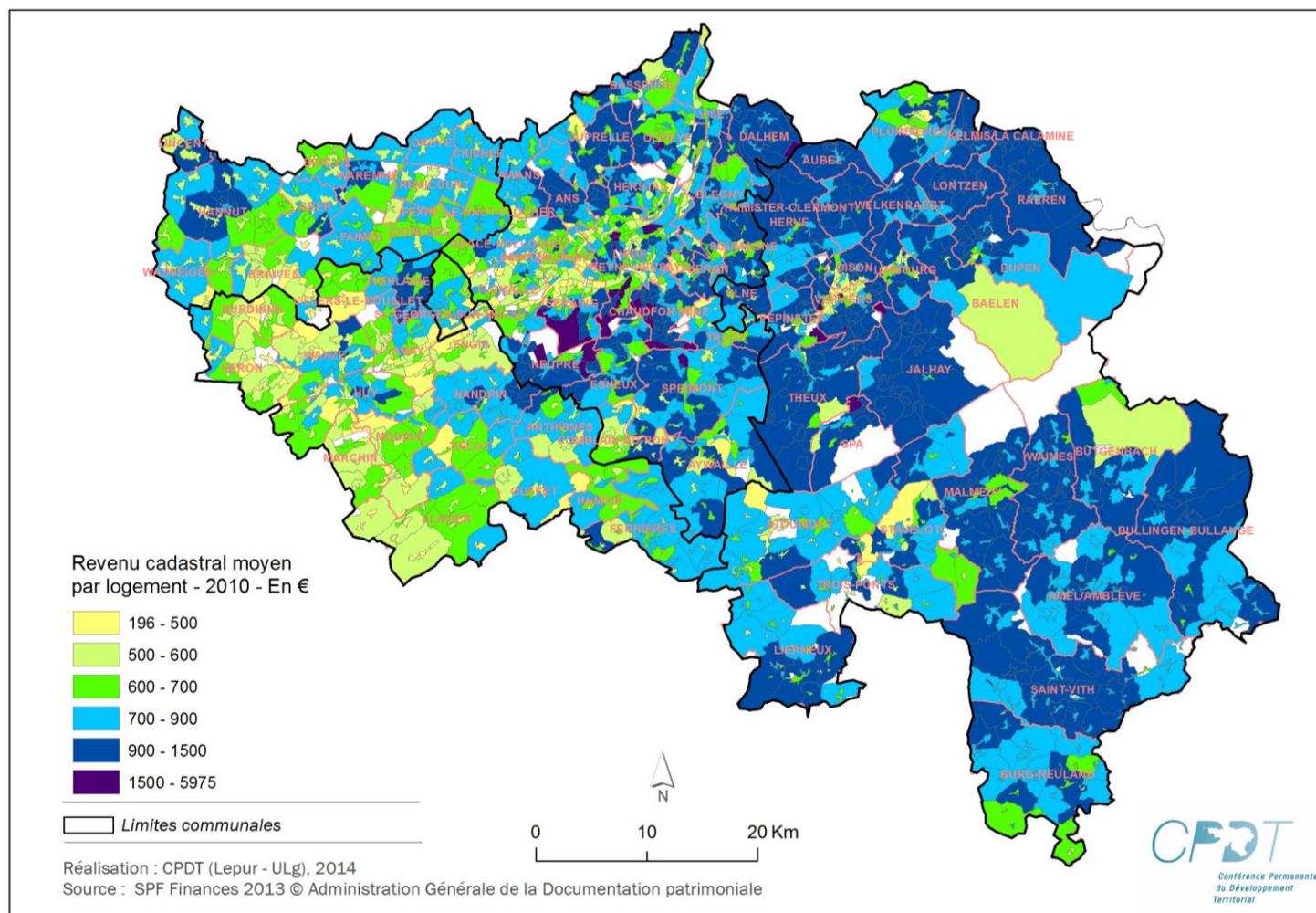
Carte 28. Revenu cadastral moyen – Zoom province de Hainaut (2010)



Carte 29. Revenu cadastral moyen – Zoom province de Luxembourg (2010)



Carte 30. Revenu cadastral moyen – Zoom province de Liège (2010)



Carte 31. Revenu cadastral moyen – Zoom province de Namur (2010)

