

# Réflexion relative à une fiscalité du logement territorialement plus efficiente

PAR BRUNO BIANCHET, PIERRE COPÉE ET GUILLAUME XHIGNESSE  
LEPUR (Centre de Recherche sur la Ville, le Territoire et le Milieu rural) – Ulg

Le logement est susceptible d'être frappé par différents impôts, tant au niveau de sa possession que de sa cession. L'ensemble de ces mécanismes apparaît très complexe. De plus, ces différentes taxes présentent des répercussions directes sur l'organisation du territoire puisqu'elles influencent certains choix et comportements des individus. C'est pourquoi la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT)<sup>1</sup> a été sollicitée pour étudier les incidences de ces mécanismes et émettre des recommandations à ce propos. Nous nous sommes plus particulièrement penchés sur la fiscalité relative à la transaction et la propriété d'un logement, à savoir le droit d'enregistrement et le précompte immobilier, ce qui nous a permis d'aborder la base soit relative à l'octroi de réduction, soit relative au calcul de l'impôt: le revenu cadastral. Or, celui-ci apparaît critique à différents points de vue.

Notre réflexion s'inscrit dans le contexte de la sixième réforme de l'État (loi spéciale du 6 janvier 2014) qui octroie aux Régions davantage d'autonomie fiscale, mais leur impose aussi de nouvelles contraintes et responsabilités. Dès lors, la Wallonie est devenue suffisamment autonome que pour développer sa propre fiscalité immobilière, en fonction de ses contraintes et objectifs.

## 1. Introduction

La fiscalité immobilière, avec ses différents mécanismes, constitue une des voies majeures de notre système de taxation. Or, les différents impôts susceptibles de frapper un bien immobilier et, plus particulièrement le logement, apparaissent à même d'influencer les comportements et choix territoriaux des individus. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les propositions, très concrètes, de la présente

réflexion. Bien évidemment, nous ne pouvons faire abstraction d'autres dimensions de la fiscalité que sont l'équité, la simplicité et, bien évidemment, la contrainte budgétaire.

## 2. La 6<sup>e</sup> réforme de l'État, une opportunité

### 2.1. La fiscalité relative au logement

Avant d'aborder la fiscalité immobilière, il paraît utile de rappeler les principaux rôles dévolus à l'impôt (Jurion, 2011):

- le financement de l'action publique.
- la redistribution des revenus.
- la capacité de modifier les comportements des contribuables.

Sans négliger les deux premiers aspects, c'est dans la perspective du troisième rôle que s'inscrit la présente réflexion. Ainsi, nous proposons d'examiner la fiscalité immobilière en tant qu'outil d'aménagement du territoire et ce afin de rencontrer les défis du développement territorial.

Or, de manière générale, l'immobilier et, plus particulièrement le logement, est l'objet de différentes taxes. Schématiquement, nous distinguons les catégories suivantes:

- **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, comme les droits d'enregistrement;
- **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 généré par une propriété

immobilière, à un autre moment que lors de sa revente, comme les différentes dispositions relatives à l'impôt des personnes physiques;

- **taxation récurrente sur la propriété immobilière**: les taxes, droits, prélèvements et autres impositions récurrents associés à la propriété d'un bien immobilier, comme le précompte immobilier;

- **taxation sur les plus-values immobilières**: les taxes, droits, prélèvements et autres impositions dus 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 action publique du type changement de zonage, implantation d'infrastructures et d'équipements, etc.

Nous pouvons y ajouter la taxation sur la consommation immobilière, en l'occurrence la TVA.

De manière générale, le système actuel de la fiscalité sur le logement en Belgique apparaît très complexe vu la démultiplication des impôts appliqués par différents niveaux de pouvoir<sup>2</sup>, même si les cinquième et sixième réformes de l'état apparaissent plutôt porteuses de davantage de cohérence.

Ce système se singularise également par une forte taxation des transferts de propriétés. A l'échelle européenne, seule l'Italie affiche un niveau supérieur encore (de Graaff, van Leuvensteijn & van Ewijk, 2009), ainsi qu'une taxation plus modérée du patrimoine immobilier (Bourgeois et Traversa, 2013). Certains experts considèrent qu'un transfert de la taxation des transactions immobilières vers la taxation récurrente de la propriété au-

<sup>2</sup> Cette réflexion est notamment formulée par C. VALEN-DUC, "La fiscalité immobilière: réformer et clarifier les rôles", *Échos du Logement*, 2004, pp. 45 et sv.; et Conseil Supérieur des Finances, "Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière", 1997.

<sup>1</sup> <http://cpdt.wallonie.be>

rait peut-être un effet bénéfique, notamment sur le marché du logement (Valenduc, 2008, Jurion, 2011 et Bourgeois et Traversa, 2013). Un tel transfert impliquerait ainsi une diminution des droits d'enregistrement, compensée par une hausse de l'impôt immobilier récurrent, en l'occurrence le précompte immobilier.

## 2.2. L'évolution du contexte législatif et l'importance de l'impôt

Rappelons d'abord que la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>3</sup> a conféré aux Régions de nouvelles compétences en matière de taxation, notamment immobilière (Bourgeois & Al., 2002). La Wallonie est, depuis lors, exclusivement compétente en ce qui concerne la base, le taux et les conditions d'exonération d'un certain nombre d'impôts relatifs à l'immobilier. Sont concernés :

- le précompte immobilier ;
- certains droits d'enregistrement, c'est-à-dire :
  - le droit de vente ;
  - le droit sur la constitution d'une hypothèque ;
  - le droit de partage ;
  - le droit de donation ;
- les droits de succession.

Etonnamment, le droit d'enregistrement sur les baux (0 € pour les baux d'immeubles destinés exclusivement à l'habitation) est resté fédéral, contrairement à la législation sur les baux et loyers.

Les montants perçus au titre de ces impôts régionaux sont repris au tableau 1.

Quatre remarques doivent être émises en regard de l'interprétation du tableau 1 :

— Nous ne faisons mention 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 2012, celles-ci s'élevaient respectivement à 2.901 et 984 millions d'€ pour la Belgique.

— Rappelons que les droits d'enregistrements sont définis comme « *un prélèvement fiscal dont l'objet a principalement trait à la circulation juridique (conventionnelle) des biens entre vifs* »<sup>4</sup> et qu'ils concernent la vente, la donation et le partage.

— Toujours au niveau du précompte immobilier, il ne nous est pas possible de distinguer les recettes provenant de biens immobiliers affectés au logement de celles

TABLEAU 1 : IMPÔTS RÉGIONAUX PERÇUS EN 2013 (EN MILLIONS D'€)

	Wallonie	Flandre	Bruxelles-Capitale	Total
Précompte immobilier	32,68	n.d.	20,91	n.d.
Droits d'enregistrement (total)	1.003,90	2.305,22	591,85	3.900,97
<i>Dont D.E. sur les ventes</i>	801,96	1.805,46	492,25	3.099,67
Droit de succession	709,81	1.456,35	486,44	2.652,6
<b>Total</b>	<b>1.746,39</b>	<b>n.d.</b>	<b>1.099,20</b>	<b>n.d.</b>

Source (données) : SPF Finances

provenant de biens immobiliers affectés à d'autres usages.

— 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.

La sixième réforme de l'État (loi spéciale du 6 janvier 2014) assure aux Régions l'exclusivité de compétence pour certaines dépenses fiscales<sup>5</sup> relatives à l'impôt des personnes physiques et liées aux compétences matérielles régionales (Bourgeois & Traversa, 2013). A nouveau, certaines de ces dépenses fiscales touchent directement l'immobilier affecté au logement :

- 1° les dépenses<sup>6</sup> en vue d'acquiescer ou de conserver l'habitation propre ;
- 2° les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie ;
- 3° les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation [...];
- 4° les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes ;
- 5° les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

En conclusion, la Wallonie dispose d'une autonomie suffisante pour mettre en place une politique fiscale spécifique, cohérente avec ses objectifs budgétaires, socio-économiques et territoriaux. Rappelons toutefois que, d'une part, 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. Et, d'autre part, que les pouvoirs locaux disposent d'une grande autonomie quant à la mise en place de taxes qui touchent le logement.

5 Le Conseil supérieur des Finances définit la notion de dépenses fiscales comme « *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* », voy. Conseil supérieur des Finances, « Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques », 2002.

6 Il s'agit du paiement d'intérêt ou remboursement en capital de prêts qui ont été contractés en vue de construire, acheter, transformer ou rénover son habitation propre ; du paiement des primes d'assurance-vie solde restant dû qui garantissent les emprunts ci-dessus ; du paiement des primes d'assurance-vie individuelles qui ont été contractées en vue de construire, acheter, transformer ou rénover une habitation propre ; des redevances d'emphytéose ou de superficie payées pour l'habitation propre (Doc. parl., Chambre, S.O. 2012-2013, n°52-2974/001, p.28)

## 3. Le revenu cadastral : la pierre d'achoppement de la fiscalité immobilière

Le revenu cadastral (RC) est défini à l'article 471, § 2 CIR 92 comme « *le revenu moyen normal net d'une année qui peut être obtenu forfaitaire, 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. Celui-ci 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<sup>er</sup> 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* »<sup>7</sup>.

Il constitue la base du précompte immobilier. Il est également utilisé pour la taxation de certains revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques et pour déterminer certains régimes de faveur en matière de droits d'enregistrement.

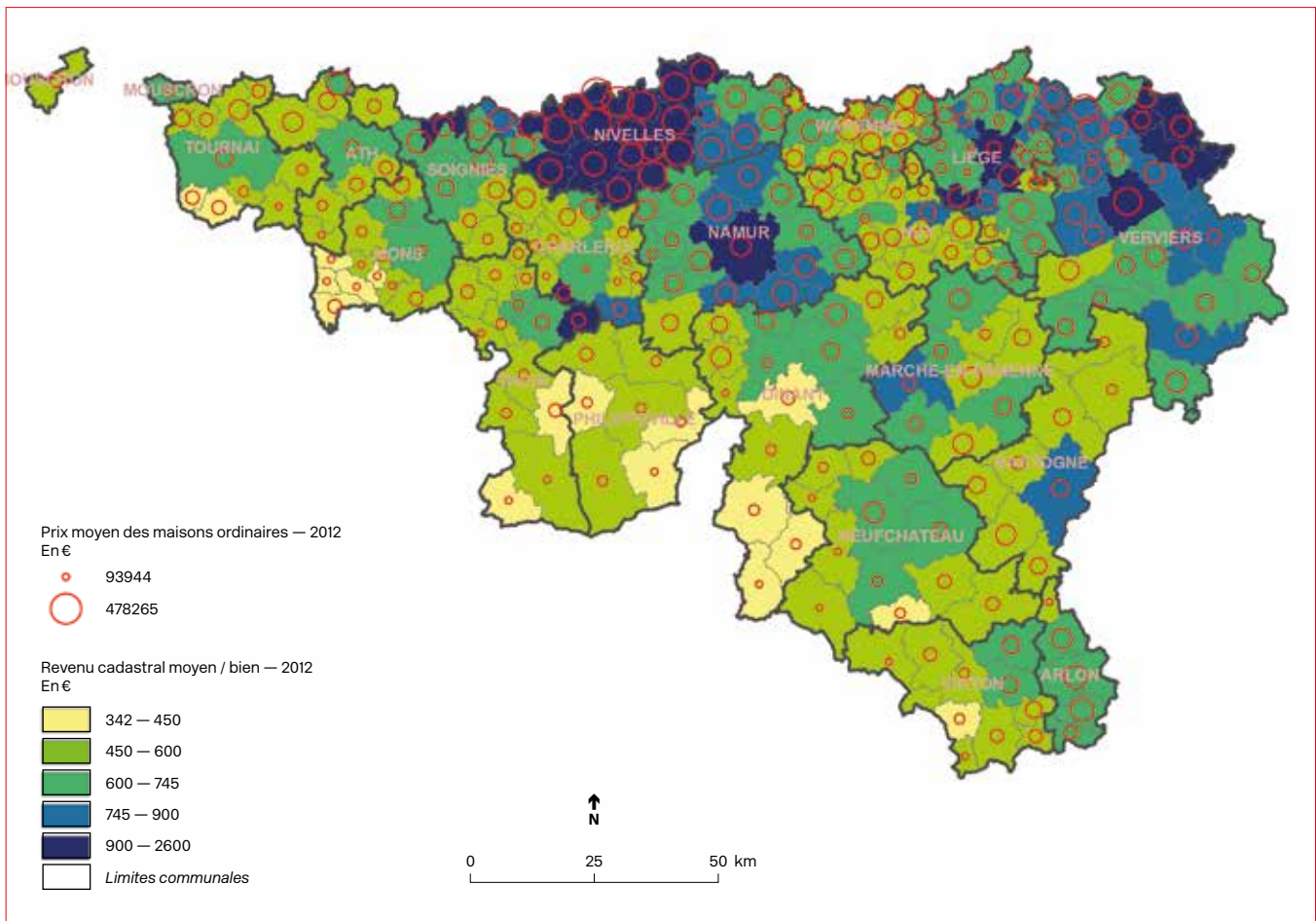
Or, le revenu cadastral ne reflète plus l'état actuel du marché résidentiel locatif (Bahi, Bianchet, Farah, Rixhon, et Xhignesse, 2014) vu l'absence de péréquation générale des revenus cadastraux – en principe prévue tous les dix ans (art. 478, § 1<sup>er</sup>, C.I.R. 1992) – mais qui n'a, en pratique, plus eu lieu depuis celle réalisée entre 1975 et 1980. Les revenus cadastraux actuels sont dès lors basés sur le marché locatif de 1975, indexés lorsqu'ils servent de

7 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* ».

3 L. spéc. du 13 juillet 2001 portant sur le refinancement des communautés et l'extension des compétences fiscales des régions (modifiant la L. spéc. du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en abrégé L.S.F.), M.B., 3 août.

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

CARTE 1 : REVENU CADASTRAL MOYEN PAR BIEN RÉSIDENTIEL ET PRIX MOYEN DES MAISONS ORDINAIRES



Réalisation : CPDT (Lepur — ULg), 2013 / Sources : SPF Finances 2013

base au précompte immobilier. Or, d'une part, ce marché a connu des évolutions très divergentes en fonction des lieux et situations et, d'autre part, les éléments de confort apparus après 1975 ne sont pas pris en considération lors de l'établissement du revenu cadastral d'immeubles nouvellement construits, transformés ou rénovés (Xhignesse, 2013).

À 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. Ainsi, on note 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 €). Toutefois, les villes et, plus particulièrement, Namur et Liège présentent également des valeurs élevées. Les contrastes apparaissent encore plus

saisissants à l'échelle locale comme l'illustre l'exemple de la province de Liège (carte 2) avec 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 paraît difficile d'objectiver.

## 4. Conclusions et perspectives

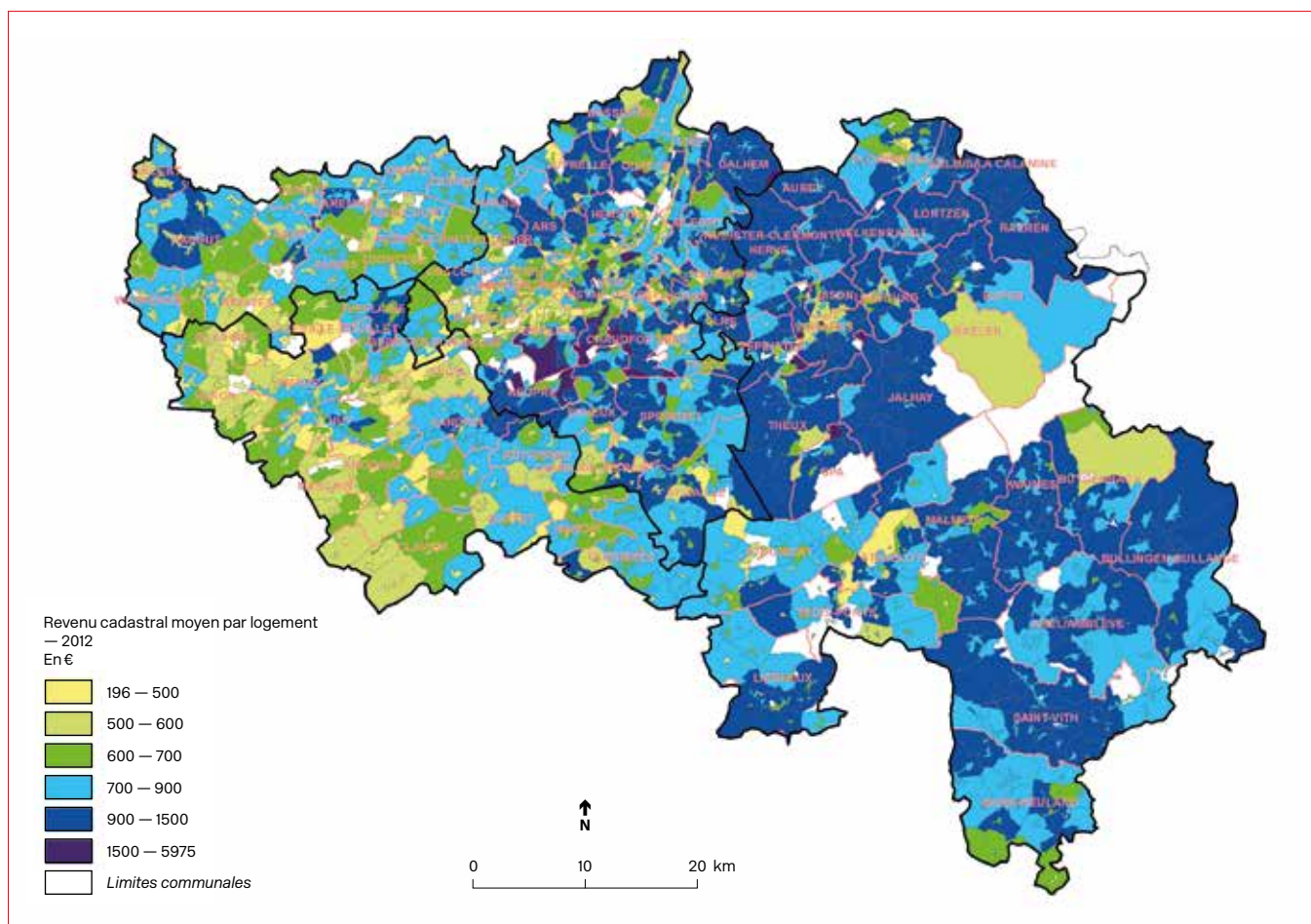
Le revenu cadastral, en tant que base fiscale, apparaît comme une source d'iniquité territoriale. En effet, comme nous l'avons souligné, il est susceptible de, non seulement favoriser la propriété de certains biens, mais également d'influencer le choix de certains types de localisation et, à contrario, d'en déqualifier d'autres. Ainsi, de manière quelque peu caricaturale, on peut considérer que le revenu cadastral pénalise l'habitat urbain et, dès lors, indirectement,

apparaît susceptible de favoriser la péri-urbanisation. Dès lors, trois voies apparaissent possibles pour corriger cette distorsion :

1. Une péréquation globale des revenus cadastraux avec un processus d'actualisation comme le font certains pays,
2. Une correction des revenus cadastraux au départ de différentes données relatives au logement et aux habitants,
3. Un abandon progressif du revenu cadastral comme base fiscale des impôts régionaux.

Si la première option apparaît certes comme la plus « élégante », dépendant d'une décision fédérale, elle nous semble peu crédible car, d'une part, elle nécessiterait un investissement extrêmement important et, d'autre part, risquerait fort d'apparaître comme très impopulaire. Dans une moindre mesure, c'est également le cas de la deuxième option. Dès lors, c'est la troisième voie qui nous

CARTE 2 : REVENU CADASTRAL MOYEN – ZOOM PROVINCE DE LIÈGE À L'ÉCHELLE DU SECTEUR STATISTIQUE (2010)



Réalisation: CPDT (Lepur — ULg), 2014 / Sources : SPF Finances 2013 © Administration Générale de la Documentation patrimoniale

paraît la plus plausible car elle pourrait être progressive et uniquement de compétence régionale. Concrètement, cela impliquerait, primo, de choisir un autre critère pour définir les seuils relatifs aux régimes de faveur en matière de droits d'enregistrement et, secundo, de remplacer le revenu cadastral par une autre base en matière de précompte immobilier.

A ce propos, une remarque s'impose: toute modification de la base en matière de précompte immobilier, que ce soit avec ou sans le revenu cadastral, aura des incidences importantes sur les finances des communes qu'il s'agirait évidemment de compenser.

**Bibliographie**

ANDREWS, D., CALDERA SANCHEZ, A., & JOHANSSON, A. (2011). *Housing markets and structural policies in OECD countries*. doi:10.1787/58293

BAHI S., BIANCHET, B., FARAH J., RIXHON, S., et XHIGNESSE, G., (2014). « Fiscalité et aménagement du territoire, Aspects juridiques de la fiscalité du logement en Wallonie », Notes de recherche de la CPDT, n°52.

BRUECKNER, J. K., & KIM, H.-A. (2003). Urban sprawl and the property tax. *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5-23.

BOURGEIS, M., VAN DER STICHELE G. et VERDONCK M., (2002). « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions: aspects juridiques et économiques », Administration Publique: Revue du Droit Public et des Sciences Administratives, 2002, pp. 235 et s.

BOURGEIS, M. & TRAVERSA, E. (2013). *Horizon 2022: deuxième rapport des Professeurs Marc Bourgeois et Edoardo Traversa: partie "fiscalité"*. Non publié.

BOURGEIS, M. (2014). Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'État: un défi majeur pour la Région wallonne. *Les échos du logement*, 5/2014.

DE GRAAFF, T., VAN LEUVENSTEIJN, M., et 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.

DUBOIS, O., 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, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie. Non publié.

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.

Jurion, B. (2011). Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt. *Revue Bancaire et Financière*, 4, 222-227.

VALENDUC, C. (2008). Les incitations fiscales en faveur du logement. *Les Échos du Logement*, 2, 1-16.

VLAAMSE WOONRAD. (2013). *Advies over de regionalisering van de woonbonus*. Non publié.

XHIGNESSE, G. (2013) « Impôt immobilier et panneaux photovoltaïques: réflexions sur la détermination du revenu cadastral d'une habitation », R.F.R.L., 2013/4, pp. 223-227.

XHIGNESSE, G. (201) « Observations sur l'évolution du coût du Bonus Logement pour la Wallonie », R.F.R.L., 2014/3, pp. 186-196.