



Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2022

Faire construire les logements sociaux par le secteur privé

Les leviers insoupçonnés de la Région bruxelloise en matière de TVA

De bouw van sociale woningen door de privésector

Having the private sector build social housing

Nicolas Bernard et Edoardo Traversa



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5869>

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Ce document a été généré automatiquement le 18 janvier 2022.

Faire construire les logements sociaux par le secteur privé

Les leviers insoupçonnés de la Région bruxelloise en matière de TVA

De bouw van sociale woningen door de privésector

Having the private sector build social housing

Nicolas Bernard et Edoardo Traversa

NOTE DE L'ÉDITEUR

Pour voir les figures dans une meilleure résolution, accédez à l'article en ligne et cliquez sur « Original » en dessous de celles-ci.

NOTE DE L'AUTEUR

Le présent article est le fruit d'une recherche commandée par le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui a été menée avec la collaboration de Valérie Lemaire, Lauranne Pauwels, Thibault Leroy et Vincent Van Troyen.

1. Position de la question

- ¹ La fiscalité relative aux logements en Région bruxelloise cultive un solide paradoxe. D'un côté, le besoin en biens neufs n'a jamais été aussi criant qu'aujourd'hui, alimenté à la fois par l'essor démographique continu depuis vingt ans et par le renforcement des exigences climatiques (les nouvelles constructions étant largement moins énergivores que le bâti existant). D'un autre côté, force est de constater que le secteur de l'immobilier primaire (le neuf) est défavorisé sur le plan fiscal, non seulement parce que l'acheteur d'un nouveau logement acquitte la TVA à 21 % plutôt que les 12,5 % de droits d'enregistrement pour un logement non neuf (de plus de deux ans), mais aussi

parce que, de ce fait, il est exclu de la mesure phare de la Région bruxelloise en matière d'acquisition de la propriété, à savoir l'abattement de 175 000 euros réservés aux droits d'enregistrement.

- 2 Certes, le pouvoir fédéral, qui a gardé la compétence de la TVA, a donné un coup de pouce en 2016, en abaissant le taux de cette taxe à 12 % pour les « logements privés » confiés après construction à des « agences immobilières sociales » (AIS) pendant quinze ans minimum¹; entièrement subsidiées par les pouvoirs publics (Région et, accessoirement, communes), mais de droit privé, ces agences ont pour mission précisément de mettre à disposition de ménages à revenus modestes des logements captés sur le marché privé, en substance. Et récemment, dans la cadre des mesures de soutien dites Corona, une extension temporaire de la réduction du taux de TVA de 21 % à 6 % pour les démolitions-reconstructions de logements a été adoptée².
- 3 L'effort ne paraît cependant pas suffisant. D'une part, les particuliers qui préfèrent gérer la location eux-mêmes plutôt que de recourir aux services d'une telle agence sont privés de la faveur fiscale (TVA réduite à 12 %), quand bien même ils seraient animés par les intentions les plus sociales (proposant effectivement le logement à une population précarisée et à des tarifs modiques); sans compter que *d'autres associations* que les AIS développent aussi une offre locative sociale — et, pour la même raison, sont écartées. D'autre part, l'irruption dans le domaine des AIS d'acteurs privés, attirés non seulement par la TVA à 12 %, mais aussi par l'exemption totale du précompte immobilier (dont on jouit en passant par une telle agence), a provoqué un double bouleversement. Sur le plan du fonctionnement des AIS, tout d'abord, celles-ci ont dû absorber en deux ou trois ans un afflux de 30 % de logements supplémentaires [Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, 2020 : 1], regroupés par surcroît au sein de grands ensembles immobiliers (plutôt que disséminés dans le tissu urbain). Sur le plan budgétaire, ensuite, la Région éprouve bien des difficultés à suivre, jusqu'à envisager un moratoire sur la subside des nouveaux logements AIS. En un mot, la mesure fiscale conçue au bénéfice des particuliers a déjà atteint sa limite, semble-t-il.
- 4 Par contraste, la production *publique* de logements jouit d'un sort fiscal fort enviable, puisqu'une TVA de 6 % seulement s'applique aux biens produits « dans le cadre de la politique sociale » et mis en location (ou vendus) par les « sociétés régionales de logement » et les « sociétés de logement social agréées par celles-ci », entre autres³. Il y a là à tout le moins une différence de traitement caractéristique avec le régime applicable aux particuliers. On sait cependant que les pouvoirs publics, pour différentes raisons, ne contribuent que marginalement à la mise sur le marché de nouveaux logements (à hauteur de 10 % à peine), l'essentiel de la construction étant le fait du privé (4 000 logements par an environ [perspective.brussels, 2018 : 6]). Les sociétés de logement social, plus spécifiquement, ne parviennent déjà pas à freiner l'allongement ininterrompu de la liste d'attente; pas moins de 10,5 % de la population bruxelloise patiente aujourd'hui dans la file, une dizaine d'années parfois [Ben Hamou, 2021 : 9]. La demande sociale est donc là, en expansion, et les efforts du secteur public ne suffiront pas à la rencontrer.
- 5 C'est pour tenter de sortir de l'impasse (et relancer la dynamique de l'implication du secteur privé dans le développement du parc de logements à caractère social) que l'on se propose, à travers la présente contribution, de réfléchir à l'extension aux particuliers du taux de TVA de 6 % sur les achats de logements neufs, moyennant une série de contreparties sociales. Certes, la matière de la TVA ne fait pas partie des

attributions des Régions, reposant dans les mains du fédéral, mais Bruxelles n'est pas sans pouvoirs non plus (réglementaires comme budgétaires). Commençons toutefois par épingler, en guise de toile de fond, le caractère doublement irrégulier sur le plan juridique du présent mécanisme de TVA différenciée.

2. L'illégalité du système actuel de TVA différenciée

- 6 Parce qu'il réserve le taux réduit de 6 % aux ventes faites à certains acteurs (publics) et pas à d'autres (malgré que ces derniers mènent le cas échéant une politique immobilière strictement identique), le système fédéral de la TVA heurte un double principe juridique fondamental : l'égalité de traitement et la neutralité fiscale.

2.1. L'égalité de traitement

- 7 En ce qui concerne tout d'abord l'égalité de traitement, concédons que toute discrimination n'est pas prohibée en soi, mais elle doit s'appuyer alors (de manière étroite) sur une justification dite objective et raisonnable, seule à même de faire ressortir le rapport de proportionnalité qui doit exister entre les moyens employés et le but recherché. À défaut, la mesure méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution. Or, la discrimination instaurée par l'Autorité fédérale ne semble pas avoir été pourvue de la justification attendue⁴. « La différence de traitement qui résulte des mesures en projet doit dès lors faire l'objet d'une justification en ce sens », avait d'ailleurs pointé la section de législation du Conseil d'État à l'époque, non sans avertir :

« À cet égard, il faut tenir compte du fait que bien que des restrictions budgétaires imposent inévitablement de faire certains choix, ces restrictions sont en soi impuissantes à justifier l'option concrètement retenue. Une justification plus pertinente est par conséquent requise ».

- 8 Cette invite est toutefois restée ignorée par le gouvernement fédéral.
- 9 Preuve du malaise juridique, la Cour constitutionnelle a résolument embrayé. Ainsi a-t-elle déclaré contraire à notre Constitution l'application d'un taux réduit de TVA⁵ aux maisons dites de repos, à l'exclusion des maisons de soins psychiatriques :

« Tant les établissements d'hébergement pour personnes âgées que les maisons de soins psychiatriques appartiennent au secteur du logement social, puisque les uns et les autres se chargent de l'hébergement et de l'accueil, en général de manière durable, de personnes nécessitant une aide », observe la haute juridiction. « Les maisons de soins psychiatriques ne diffèrent pas fondamentalement des maisons de repos, en ce qui concerne l'hébergement et l'accueil des personnes nécessitant une aide dans le cadre du logement social, de sorte qu'il n'est pas raisonnablement justifié de soumettre les deux catégories d'institutions à un taux de TVA différent en ce qui concerne les travaux effectués dans les biens immobiliers qui sont utilisés pour cet accueil. La circonstance que les deux catégories d'institutions sont organisées de manière différente en ce qui concerne, notamment, les investissements, les coûts, le personnel et les infrastructures n'est pas davantage de nature à justifier la différence de traitement »⁶.

2.2. La neutralité fiscale

- 10 Dans ce segment du système belge de la TVA, c'est donc le statut formel de l'acteur qui détermine l'application du taux réduit, et nullement l'opération immobilière en elle-

même. Par là, notre dispositif malmène un autre principe angulaire, de droit européen celui-ci : la neutralité fiscale, suivant lequel deux opérations semblables (quant à leurs résultats) doivent connaître un régime fiscal lui-même semblable. Issue de la directive 2006/112/UE, cette règle d'airain « s'oppose notamment à ce que des marchandises ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence les unes avec les autres, soient traitées de manière différente du point de vue de la taxe, de sorte que lesdites marchandises ou lesdites prestations doivent être soumises à un taux uniforme », pose la Cour de justice de l'Union européenne⁷. Et, pour évaluer si des marchandises ou des prestations de services sont semblables, « l'identité du producteur ou du prestataire de services et la forme juridique sous laquelle ceux-ci exercent leurs activités sont, en principe, sans pertinence »⁸. On ne saurait être plus clair.

- 11 Loin d'être cantonné à la sphère européenne, le principe de neutralité fiscale prospère également en droit interne. La Cour de cassation elle-même, juridiction suprême de l'ordre judiciaire en Belgique, a fait sienne la jurisprudence communautaire, en statuant en ce sens :

« dès que [le législateur] accorde un taux réduit, il est toutefois obligé, eu égard à la neutralité fiscale requise par la Cour de justice notamment dans son arrêt du 29 mars 2001, C-404/99, de ne pas traiter les mêmes opérations de manière différente »⁹.

3. Les leviers de la Région bruxelloise en matière de TVA

- 12 En porte-à-faux avec les règles de droit les plus élémentaires (tant belges qu'européennes), notre système de TVA différenciée pénalise surtout l'initiative privée, dont on a pourtant grand besoin à Bruxelles pour dynamiser la production de logements à caractère social. Mais que peut faire la Région bruxelloise dès lors que cet impôt relève des compétences du pouvoir fédéral ? Il existe justement, et tel est le ressort de la présente contribution, l'un ou l'autre levier (insoupçonné) dont elle pourrait utilement se saisir.

3.1. Remplir la notion de « société de logement »

- 13 Comme on l'a vu, le taux réduit de 6 % profite aux « sociétés régionales de logement » et aux « sociétés de logement social agréées par celles-ci ». À première vue, la formule désigne respectivement la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB, organe faîtière et de tutelle du secteur du logement social) ainsi que les seize sociétés immobilières de service public reconnues par elle (gérant les logements sociaux). Il faut savoir toutefois que l'arrêté royal n° 20 sur la TVA s'abstient de définir lui-même ces notions ; le pouvoir fédéral n'étant pas compétent pour le logement (du ressort des Régions), il s'en remet à l'appréciation de ces dernières¹⁰. C'est là, précisément, que se niche le premier pouvoir de la Région bruxelloise : dans l'interprétation de ces vocables. Cette ouverture, du reste, est suggérée par l'arrêté royal lui-même, qui mobilise la notion générique de « logements dans le cadre de la politique sociale »¹¹ (plutôt que le concept restrictif de « politique du logement social » par exemple).
- 14 Le rôle de la Région consiste dès lors à adapter la notion de « société de logement [social] » de manière à englober toute personne (physique ou morale,

publique ou privée) opérant dans des conditions similaires à celles des acteurs bénéficiant aujourd'hui du taux réduit de 6 % — que ce soit en termes de types de constructions, de modalités de vente ou de location, de contrôle et de supervision par les autorités compétentes... Incidemment, en se focalisant sur la nature et l'objectif des opérations effectuées davantage que sur les acteurs qui les réalisent, on éludera le double grief de discrimination et de contrariété au droit européen.

- 15 La chose n'a rien d'impossible, semble-t-il, puisque c'est une démarche de ce type que la Région a initiée (et menée à bien) il y a dix ans pour inclure officiellement citydev.brussels¹² dans la liste des acteurs bénéficiant du taux de 6 %. Comment a-t-on procédé alors ? Les parlementaires ont voté une ordonnance (dite Hutchinson du 20 juillet 2011) « visant à définir la politique sociale du logement » — et non pas la « politique du logement social », on l'aura noté. Et ce texte d'énumérer de manière limitative une série d'acteurs publics qui agissent dans le cadre de cette politique, au rang desquels on trouve désormais citydev.brussels. Si le législateur l'a fait pour cet acteur, dont les logements ne sont ni locatifs (mais acquisitifs) ni réservés à une population précarisée (puisque les plafonds de revenus admissibles sont près de trois fois plus élevés que ceux qui sont en vigueur dans le logement social *sensu stricto*¹³), on ne voit pas ce qui interdirait d'en faire profiter aussi les particuliers qui s'engagent pareillement dans cette politique sociale. Du reste, une telle extension au privé a déjà été réalisée puisque, par ordonnance du 11 juillet 2013, les agences immobilières sociales ont fait leur apparition au sein de cette liste ; et on a précisé à cette occasion, comme pour mieux mettre l'accent sur l'opération immobilière elle-même et les utilisateurs finaux, que le label régional n'est octroyé aux acteurs cités que « pour autant qu'ils respectent les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées par le Gouvernement »¹⁴.
- 16 Naturellement, il reviendra aux instances bruxelloises d'engager alors une négociation avec le pouvoir fédéral (qui a le dernier mot pour l'attribution du taux réduit de 6 %), en vue de lui faire accepter l'adjonction d'un nouveau bénéficiaire. Au-delà du fait que l'Autorité fédérale a déjà fait montre par le passé d'une certaine souplesse (en admettant citydev.brussels par exemple), la Région bruxelloise renforcera son argumentation en agitant le risque d'un dépôt de plainte devant la Commission européenne (pour violation de la directive 2006/112/UE et du principe de neutralité).

3.2. Un subside régional compensatoire

- 17 Si la première piste de solution ici suggérée devait ne pas être couronnée de succès, que la Région ne jette pas l'éponge surtout ! Le besoin du privé est trop impérieux pour baisser pavillon aussi rapidement. C'est que Bruxelles dispose d'un *second* levier, d'ordre budgétaire celui-là : l'octroi d'un subside régional compensatoire. Celui-ci, concrètement, comblerait la différence entre la TVA à 6 % (auquel l'acteur privé aurait été soumis si l'on avait retenu une acception large — et non discriminatoire — de la « société de logement ») et le taux standard de 21 % (qui, faute d'adaptation réglementaire, sera appliqué à l'intéressé)¹⁵. Certes, la Région ne peut forcer la main du fédéral dans la détermination des assujettis TVA, mais elle a la liberté, dans la compétence du logement qui est la sienne, de corriger financièrement le désavantage fiscal qui frappe les acteurs privés proposant leurs biens locatifs à des ménages paupérisés. Surabondamment, cette solution pécuniaire a ceci d'intéressant qu'elle

peut être mise en œuvre rapidement par la Région, sans bouleversement normatif ni négociation avec un autre niveau de pouvoir.

- 18 Certes, une telle subvention aura un coût pour la Région (alors qu'une diminution du taux de TVA est à charge du pouvoir fédéral, sous forme de manque à gagner)¹⁶. Celui-ci doit toutefois être relativisé, à un triple titre au moins. *Primo*, il faut le mettre en regard avec l'accroissement escompté du parc de logements à finalité sociale. *Secundo*, ce débours régional restera toujours (largement) inférieur aux sommes très conséquentes que nécessite l'érection (et l'entretien !) de logements sociaux gérés par une société publique. *Tertio*, le subside prendra fin le jour où le pouvoir fédéral modifiera enfin son arrêté royal. De deux choses l'une, en définitive : soit la mesure ne rencontre guère de succès, et elle ne coûte pas grand-chose à la Région, soit elle suscite l'engouement, et elle renforce alors (tout en la légitimant) la nécessité pour le fédéral d'ouvrir le taux de 6 % de TVA aux opérateurs privés.

4. Les contreparties sociales

- 19 Qu'il prenne la forme d'une éligibilité au taux de TVA de 6 % ou d'un subside compensatoire régional, l'éventuel soutien pécuniaire donné aux opérateurs privés qui entendent œuvrer dans le cadre de la politique sociale du logement ne peut se concevoir sans de sérieuses contreparties, qui garantissent l'effectivité de cette affectation sociale aussi bien que sa pérennité. Pas question de donner de l'argent public (qu'il soit fédéral ou bruxellois) sans vérification de sa bonne utilisation, sur le long terme. Aussi va-t-on s'attacher, dans la dernière partie de cette étude, à dégager les conditions *sine qua non* de l'obtention de la faveur fiscale par le secteur privé. Ces exigences, schématiquement, sont au nombre de trois : vendre une partie des biens produits à une société de logement social (ou au Fonds du logement), ne disposer du solde librement qu'en respectant certaines conditions sociales (et pendant une durée donnée) et, enfin, situer l'opération dans un quartier en pénurie de logements à finalité sociale. Détaillons ces exigences.

4.1. Vendre une certaine proportion des logements produits à une société de logement social (ou au Fonds du logement)

- 20 La première exigence consiste à céder une certaine proportion des logements créés à une société de logement social ou au Fonds du logement (dans son activité dite d'aide locative)¹⁷. Pourquoi ces deux opérateurs-là ? D'abord, parce qu'ils sont nommément cités par l'arrêté royal n° 20 sur la TVA¹⁸, ce qui facilite les choses. Ensuite, parce qu'ils développent déjà une offre tout à la fois locative, sociale et pérenne, ce qui est l'objectif poursuivi par la réduction du taux de TVA. En tous cas, placer ces biens dans le giron de l'habitat social ne peut que dynamiser une production publique de logements qui peine à atteindre les objectifs fixés¹⁹.
- 21 Cette fraction pourrait être fixée entre la moitié et les deux tiers, c'est-à-dire suffisamment pour avoir une majorité d'habitations abordable financièrement au sein du projet immobilier (et doter l'acteur public d'un pouvoir décisionnel renforcé à l'assemblée générale de la copropriété ainsi bâtie)... mais pas au-delà d'un certain seuil, pour assurer une certaine diversité socio-économique parmi les habitants. Par ailleurs,

le pourcentage peut se calculer soit en nombre de logements, soit en (dix-)millièmes dans la copropriété.

- 22 Le secteur du logement social ne devrait pas être chamboulé par ce type de montage dès lors que, dans le cadre du Plan Alliance-Habitat mis sur les rails en 2013, la SLRB achète déjà aujourd'hui à des promoteurs privés des logements dits clefs sur porte, pour le compte d'une société de logement social²⁰ ; rien que sur les 18 premiers mois de la législature actuelle, près de 400 biens ont été acquis par cette voie-là [Ben Hamou, 2020]. De son côté, l'opérateur privé sera sans doute rassuré de savoir que plus de la moitié de son projet trouvera preneur, cette garantie d'achat étant susceptible à son tour d'aider à la délivrance de prêts bancaires ; et l'accélération annoncée de la procédure urbanistique pour les projets immobiliers comportant 25 % minimum de logements publics va dans la même direction [Ben Hamou, 2021 : 77]. Le plus dur, au final, sera peut-être de convaincre les bailleurs sociaux, que la perspective de se trouver en copropriété avec d'autres opérateurs (privés ou non) n'enchant pas toujours.

4.2. Assujettir à certaines conditions sociales la vente (ou la location) du solde

- 23 Une fois vendue la part des habitations dévolue au secteur du logement social, on aurait pu songer à laisser le solde des logements construits libre de toute contrainte. Il aurait été difficile toutefois, dans cette hypothèse exempte de toute régulation, de justifier auprès du fédéral l'octroi d'un taux réduit de TVA. Pour autant, pas question de soumettre ce reliquat à des règles trop strictes, au risque à la fois de dépouiller le mécanisme de toute espèce d'attractivité pour les acteurs privés et de renoncer à l'idée de mixité socio-économique.
- 24 Aussi propose-t-on d'assujettir la part restante à un régime *intermédiaire*, qui restaurerait au profit du promoteur privé la possibilité de vendre le bien ou de le mettre lui-même en location à qui il veut, mais moyennant l'observance de certaines conditions sans lesquelles le taux réduit serait inenvisageable. Ces conditions peuvent toucher par exemple au type de public acquéreur, au loyer ou encore au prix de vente. Il serait de bonne politique à cet égard de s'inspirer de la réglementation bruxelloise relative aux charges d'urbanisme. Imposant le paiement d'une certaine somme d'argent à ceux qui érigent des immeubles de logement de plus de 1 000 m², elle en exempte l'opérateur privé qui, au sein de son projet, construit une certaine proportion (15 %) de logements « conventionnés »²¹, lesquels sont vendus ou mis en location par l'opérateur de manière libre, mais dans le respect d'exigences liées au public (revenus maximaux et non propriété), au prix d'achat (plafonné) ainsi qu'au loyer (régulé)²².
- 25 Encore faut-il s'assurer que ces conditions sociales perdurent pendant un laps de temps conséquent, au-delà en tous cas de l'acheteur ou du locataire initial. À ce propos, la durée de 15 ans pourrait s'indiquer, à des fins de cohérence avec le taux de 12 %. Vu toutefois que c'est un taux de 6 % qui serait accordé ici (et non plus 12 %), il y a lieu d'étudier la piste d'un éventuel *allongement* de cette durée. Longtemps, la chose a paru peu conforme à la philosophie du droit fiscal, en raison de la durée de révision du taux de TVA pour les « biens d'investissement immobiliers » (période de 15 ans durant laquelle l'administration peut corriger la TVA déjà déduite en amont par exemple en cas de changement d'affectation du bien immobilier)²³. Ce délai ne semble pas intangible

cependant puisque, pour les bâtiments neufs donnés en location commerciale par exemple, il a récemment été porté à 25 ans²⁴. Durant ce laps de temps (quel qu'il soit), les exigences associées à la location devront donc être maintenues et, s'il y a eu vente plutôt, l'opérateur privé devra s'assurer que l'acheteur se conformera à son tour aux prescriptions *ad hoc*, et ainsi de suite jusqu'au terme²⁵.

- 26 Quid si l'opérateur ne respecte pas ces conditions ? Au-delà du remboursement proportionnel du gain fiscal indu (qui reviendra au pouvoir fédéral, s'agissant de TVA), un autre mécanisme peut être envisagé en cas de vente : la taxation par la Région de la plus-value réalisée, sur le mode du *planbatenheffing* flamand qui capte une partie des plus-values immobilières provoquées par un changement d'affectation ou une modification des règles de planification spatiale (un terrain agricole qui passe en zone constructible par exemple)²⁶. Il faudra veiller cependant de manière générale à garder le sens de la mesure dans la détermination de ces différentes conditions et, concrètement, à préserver la rentabilité du promoteur, à défaut de quoi il ne se hasarderait pas dans le montage d'opérations de ce type – ce qui priverait alors la Région des logements à finalité sociale espérés.

4.3. Une localisation au sein d'un quartier en déficit de logements sociaux

- 27 Il est proposé enfin de réserver le bénéfice du taux de TVA réduit aux opérations privées qui prennent place dans une zone présentant actuellement un déficit en logements sociaux. Non seulement la Région bruxelloise pâtit-elle en effet d'une large insuffisance de logements sociaux (6,92 % du total du bâti seulement), mais ceux-ci sont très inégalement répartis sur son territoire ; tout reposant, en l'absence de contrainte sur les pouvoirs locaux, sur les bonnes volontés des communes, certaines d'entre elles ne jouent pas le jeu et comptent près de cinq fois moins de logements sociaux que d'autres [perspective.brussels, 2021 : 34]²⁷ ! La solidarité minimale qu'on pourrait attendre des différentes entités d'une même Région est mise à mal ; est-il acceptable par exemple que les communes les plus nanties, par l'étroitesse de leur parc public, détournent *de facto* la demande sociale vers des communes déjà moins aisées ?
- 28 Le principe du ciblage géographique des aides est monnaie courante en Région bruxelloise, y compris en matière d'accès à la propriété. Entre autres exemples, citydev.brussels (qui vend des logements neufs à 70 % du prix du marché) exerce ses missions « de manière prioritaire » dans certains périmètres, comme la zone de revitalisation urbaine, les zones d'intérêt prioritaire, les zones d'intérêt régional...²⁸ Pendant longtemps, par ailleurs, l'acquéreur d'un bien sis dans l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation bénéficiait d'une majoration de son abattement sur les droits d'enregistrement. Enfin, le ménage dont les revenus dépassent un certain seuil n'a pas droit à la prime à la rénovation si son bien est situé en dehors d'un périmètre de contrat de quartier ou d'un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation²⁹.
- 29 Pour éviter toutefois de s'exposer au grief d'inégalité de traitement et de violation du principe de neutralité fiscale, ce ciblage géographique devra être aussi fin que possible et s'accompagner d'une justification circonstanciée. Aussi la comptabilisation par commune risque-t-elle de s'avérer un peu grossière, tant la densité de logements sociaux peut varier significativement d'un quartier à l'autre. Il convient dès lors de

délaisser ce découpage strictement administratif au profit d'une approche davantage empirique, qui épouse au plus près les réalités des différents territoires bruxellois. Un outil de ce type existe précisément : le *Monitoring des quartiers* développé par l'IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse), qui recense jusqu'à 145 quartiers différents (dont 118 résidentiels) et mentionne pour chacun les statistiques de logements sociaux.

- 30 Il reste à arrêter ce pourcentage de logements sociaux en deçà duquel le taux réduit de TVA pourrait s'obtenir. Le plus commode serait sans doute de s'aligner sur le seuil de 15 % promu par l'actuelle Déclaration de politique régionale bruxelloise par exemple. Certes, cette proportion concerne plus largement les « logements à finalité sociale » qui, en sus des logements sociaux *sensu stricto*, regroupent de nombreux autres types de biens (logements mis à bail par les communes et CPAS, par la Région foncière régionale, par les agences immobilières sociales, par le Fonds du logement dans le cadre de l'aide locative, sans compter habitations produites dans le cadre des contrats de quartier, les prêts accordés par le Fonds du logement ou encore les biens vendus par citydev.brussels). Dans la mesure toutefois où la solution ici proposée ne repose pas uniquement sur l'institution du logement social, une telle ouverture nous semble compatible.
- 31 Cette exigence de localisation recèle un dernier avantage : l'abaissement à 6 % du taux de TVA (et le coût qui va avec) a ainsi vocation à être *temporaire*. En effet, dès que tous les quartiers bruxellois auront atteint la proportion requise de logements à finalité sociale, la mesure devra s'éteindre.

*

- 32 On n'a pas la prétention de croire que la mesure ici suggérée résorbera à elle seule la carence sévère en logements sociaux déplorée en Région bruxelloise. Pas davantage ne prétend-on que les différentes parties concernées (opérateurs privés et sociétés de logement social) emprunteront unanimement cette voie qui, certes, tranche avec leurs modes traditionnels de fonctionnement. Mais concédons à tout le moins que le mécanisme proposé devrait permettre à la fois d'étoffer le parc social sans intervention de l'État (autre que financière), de rencontrer plus adéquatement les contraintes environnementales (par le recours au neuf) et de mettre fin à une double irrégularité juridique (qui pourrait valoir au système actuel de TVA d'être invalidé par notre Cour constitutionnelle et/ou à la Belgique d'être condamnée au niveau européen) ; le tout, en faisant reposer le coût sur le pouvoir fédéral (le cas échéant) et sans user de coercition vis-à-vis des acteurs privés. La récente extension du taux à 6 % à la démolition-reconstruction, même si moins ciblée sur le plan social et environnemental, montre en tout cas que le niveau fédéral est prêt à utiliser l'outil fiscal pour stimuler la création de nouveaux logements. Plus largement, la proposition ici formulée ne fait que s'inscrire dans une dynamique (féconde) de diversification des acteurs voire d'hybridation des principes juridiques³⁰, plus nécessaire que jamais aujourd'hui pour répondre à la crise du logement. Notre dispositif, assurément, est perfectible, et ses modalités entièrement sujettes à discussion, mais reconnaissons que l'heure n'est plus à l'attentisme.

BIBLIOGRAPHIE

BEN HAMOU, N., 2021. *Plan d'urgence logement 2020-2024*, Bruxelles.

BEN HAMOU, N., 2020. *Communiqué de presse du 19 décembre 2020*, Bruxelles.

PERSPECTIVE.BRUSSELS, 2018. *Observatoire des permis logement. Situation été 2018*, n° 9.01, Bruxelles.

PERSPECTIVE.BRUSSELS, 2021. *Monitoring des projets de logements publics*, n° 5, Bruxelles.

RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT, 2020. *Les agences immobilières sociales dans la tourmente*, Bruxelles.

TRAVERSA, E., FRANSSSEN, Ch. et DESENFANS, P. TVA et politique sociale immobilière : quelle marge pour l'extension des taux réduits à des acteurs privés ? In : *Jurimpratique*. 2015. Vol. 2015, n° 2, pp. 185-198

NOTES

1. Arrêté royal TVA n° 20 du 20 juillet 1970, tableau B, rubrique XI, §1^{er}, 1°, e), et §6, al. 1^{er}.
2. Cette mesure était auparavant limitée à 32 zones urbaines, dont Bruxelles, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Forest, Ixelles, Uccle et Etterbeek. L'application de ce taux réduit est à présent prévue pour tout le territoire belge et pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022, suivant des modalités qui peuvent varier légèrement (loi-programme du 20 décembre 2020, MB 30.12.2020).
3. Arrêté royal TVA n°20 du 20 juillet 1970, tableau A, rubrique XXXVI, §1^{er}, 1°.
4. Pendant longtemps, les régimes fiscaux et autres favorisant les acteurs publics par rapport aux acteurs privés sont apparus justifiés par le fait que, de par leur nature même, les premiers poursuivaient des objectifs d'intérêt général tandis que les seconds en étaient incapables. Aujourd'hui, en particulier sous l'influence du droit européen, cette distinction public/privé ne va plus de soi et doit être justifiée de manière précise par le législateur, notamment au regard des conditions spécifiques dans lesquelles se réalise l'activité encouragée. S'il n'est pas à exclure que le législateur puisse dans certains cas particuliers établir que seul un acteur public soit à même de remplir ces conditions, cette évolution implique généralement de laisser au moins la possibilité à des acteurs privés de tenter de satisfaire à celles-ci. Voir par exemple CJUE, 21 janvier 2016, Les Jardins de Jouvence, aff. C-335/14, au sujet de l'application d'une exemption TVA aux résidences-services (privées) en Région wallonne.
5. En l'espèce, un taux de 12 % sur la vente à ces institutions de « complexes d'habitation qui sont destinés à être utilisés pour l'hébergement des personnes âgées » (notamment), pour autant à nouveau qu'il s'agisse de biens neufs « destinés au logement dans le cadre de la politique sociale » (arrêté royal TVA n° 20 du 20 juillet 1970, tableau B, rubrique X, §1^{er}, A, d).
6. Arrêt n° 169/2009 du 29 octobre 2009, cons. B.4.1.
7. Arrêt Adam du 11 octobre 2001, C-267/99, point 36.
8. Arrêt Linneweber du 17 février 2005, C-453/02, point 25. Les mots « en principe » ont néanmoins leur importance car, dans d'autres matières (comme la médecine), il importe tout à l'inverse de considérer le statut du contribuable pour, le cas échéant, écarter du bénéfice fiscal ceux qui exercent l'art de guérir de manière illégale.
9. Cass., 14 février 2008, n°C.04.0071.N

10. Le ministre des Finances a ainsi déclaré en 2008 que « l'État fédéral ne peut que se référer aux définitions données par les Régions » (Question de M. VAN DER MAELEN du 3 juin 2008, Q. & R., Ch., 2007-2008, n° 026, pp. 6115-6117 XX).
11. Intitulé du point XXXVI du tableau A annexé à l'arrêté royal TVA n° 20 du 20 juillet 1970.
12. À l'époque, Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.).
13. 65 013,43 euros pour un isolé, contre 23 525,31 euros dans le logement social ; sans compter que dans le cas d'un couple, seule la *moitié* du revenu du conjoint (qui gagne le moins) est prise en considération par citydev.brussels.
14. Voy. aujourd'hui l'art. 2, §3, du Code bruxellois du logement.
15. Pour un logement d'un coût de production de 250 000 euros, par exemple, le subside atteindrait concrètement un montant de 37 500 euros. Dit autrement, un budget régional d'un million d'euros permettrait de créer pas moins de 26 nouveaux logements à finalité sociale de ce type.
16. Le coût exact et global pour la Région dépendra notamment de l'imposition ou non d'une TVA sur cette subvention (ce qui dépend à son tour du fait de savoir si celle-ci doit être considérée comme « directement liée au prix » de vente de l'immeuble). Sans rentrer ici dans le détail de l'analyse, les contreparties exigées pour l'octroi de la subvention et le fait qu'elle n'impacterait en principe pas la valeur de marché du bien (hors TVA) apparaissent de nature à écarter l'application de la TVA à la subvention elle-même ; du reste, la Cour d'appel de Bruxelles a, dans plusieurs arrêts (9 février 2017, n° 2014/AF/84, et 28 juin 2012, 2008/AR/2484, www.taxwin.be), exclu ainsi l'application de la TVA à des subventions de la SDRB — devenue citydev.brussels.
17. Le prix pourrait être suggéré par le Comité d'acquisition d'immeubles par exemple, ce service de la Documentation patrimoniale qui, au sein de Bruxelles Fiscalité, a pour mission précisément d'effectuer des estimations relatives à des biens ou droits immobiliers situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.
18. Tableau A, rubrique XXXVI, §1^{er}, 1°, a).
19. Ainsi, seuls 51 % des 5 000 biens annoncés par le Plan régional du logement de 2005 sont sortis de terre aujourd'hui (effectivement réceptionnés) et le Plan Alliance-Habitat de 2013, qui ambitionne la création de 6 720 logements neufs, n'est matérialisé qu'à hauteur de 21 % [perspective.brussels, 2021 : 9 et 13].
20. Le but de cette procédure est de gagner en rapidité, puisque celle-ci conduit à mettre un logement à disposition d'un locataire en deux ans à peine (notamment parce que les projets privés doivent déjà disposer d'un permis d'urbanisme pour être éligibles), là où la SLRB prend six ans en moyenne pour en ériger par elle-même. En revanche, le prix est plus élevé, puisque la SLRB doit en sus acheter le terrain (lequel est fourni, dans le schéma classique, par une instance publique). Le tout fait l'objet d'une convention énonçant strictement les droits et obligations de chacune des parties. Voy. la réponse donnée le 17 novembre 2020 par Nawal Ben Hamou, secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale en charge du logement et de l'égalité des chances, à la question écrite n° 287 concernant les nouveaux logements du projet Corbeau.
21. Article 10, §2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013.
22. Article 1^{er}, §1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013.
23. Article 48, §2, al. 2, du Code TVA et article 10 de l'arrêté royal n° 3 du 10 décembre 1969 relatif aux déductions pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée, M.B., 12 décembre 1969.
24. Article 48, §2, al. 3, CTVA et article 6 de la loi du 14 octobre 2018. L'allongement du délai de révision de la TVA au-delà de 20 ans peut toutefois être contesté au regard du texte de la directive TVA (article 187).

25. En tout état de cause, même si la législation TVA peut servir de source d'inspiration, la Région resterait libre de fixer d'autres conditions de révision du montant du subside, vu que l'on serait par hypothèse *en dehors* du champ d'application de la TVA.

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

27. 3,98 % à Uccle, contre 17,42 % à Watermael-Boitsfort.

28. Art. 2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013.

29. Art. 10, §1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 octobre 2007.

30. Qu'il s'agisse du recours à l'emphytéose ou au droit de superficie pour la production de logements publics, de la diffusion du schéma de l'occupation temporaire dans le patrimoine immobilier inoccupé, de l'implication des particuliers dans l'extension du parc des agences immobilières sociales et des sociétés de logement social, de la contribution (en numéraire ou en nature) de ces mêmes opérateurs privés à la mise sur le marché de logements conventionnés, etc.

RÉSUMÉS

La Région bruxelloise manque dramatiquement de logements sociaux, on le sait. Si le régime de la TVA avantage incontestablement la production *publique* des logements sociaux (par l'octroi d'un taux réduit : 6 %), il n'aide en rien les opérateurs privés ni les associations qui, pareillement, ont pour vocation de mettre à disposition des logements à un tarif modeste (sans passer par une agence immobilière sociale). En plus, ce système différencié de TVA heurte deux principes juridiques fondamentaux : l'égalité de traitement et la neutralité fiscale (suivant lequel deux opérations semblables quant à leurs résultats doivent connaître un régime fiscal lui-même semblable). Il est temps dès lors de changer ce logiciel fiscal. Mais que peut bien faire la Région bruxelloise dès lors que cet impôt relève des compétences de l'autorité *fédérale* ? Deux choses au moins : englober dans la catégorie de « société de logement » (qui bénéficie déjà du taux de TVA réduit) la construction privée de logements à caractère social ou, à défaut, accorder à cette dernière activité un subside qui compenserait la différence entre le taux standard de TVA (qui sera appliqué) et le taux réduit. Le tout, naturellement, moyennant une série de contreparties sociales, comme vendre une certaine proportion des biens ainsi produits à une société de logement social et assujettir à certaines conditions sociales la vente (ou la location) du solde. En impliquant de la sorte le secteur privé, il sera permis d'espérer une résorption plus rapide de la très longue file d'attente des logements sociaux.

Het is geen geheim dat er in het Brussels Gewest een dramatisch tekort is aan sociale woningen. Hoewel het btw-stelsel de productie van sociale woningen door de overheid ontegenzeggelijk bevoordeelt door het verlaagde tarief van 6 % toe te kennen, helpt het in geen geval de privéactoren en organisaties die evenzeer woningen ter beschikking willen stellen tegen een lage prijs (zonder daarom met een sociaal verhuurkantoor te moeten samenwerken). Bovendien druist dit systeem van een gedifferentieerd btw-tarief in tegen twee juridische basisbeginselen, namelijk gelijkheid van behandeling en fiscale neutraliteit (volgens hetwelk twee qua resultaten soortgelijke transacties een soortgelijk fiscaal regime moeten kennen). Het is dan ook tijd om deze fiscale koers te wijzigen. Maar wat kan het Brussels Gewest dan doen, aangezien btw valt onder de bevoegdheden van de federale overheid? Op zijn minst twee dingen: de private bouw

van sociale woningen opnemen in de categorie van “huisvestingsmaatschappij” (die al geniet van het verlaagde btw-tarief) of anders voor de private bouw van sociale woningen een subsidie toekennen die het verschil tussen het standaard btw-tarief (dat zal worden toegepast) en het verlaagde btw-tarief compenseert. Dit alles uiteraard door middel van een aantal sociale compenserende maatregelen, zoals een deel van de geproduceerde woningen verkopen aan een sociale huisvestingsmaatschappij en de verkoop (of verhuur) van de overige woningen aan bepaalde sociale voorwaarden onderwerpen. Door de privésector op die manier te betrekken, kunnen we misschien hopen dat de ellenlange wachtlijsten voor sociale woningen sneller zullen inkrimpen.

As we know, there is a dramatic lack of social housing in the Brussels Region. While the VAT system undoubtedly benefits the public production of social housing (by granting a reduced rate of 6 %), it does not help private operators or associations which also have the vocation to provide housing at a modest price (without going through a social housing agency). Moreover, this differentiated VAT system violates two fundamental legal principles: equal treatment and tax neutrality (according to which two similar operations in terms of their results must be subject to a similar tax regime). It is therefore time to change this tax measure. But what can the Brussels Region do when this tax falls within the remit of the *federal* government? There are at least two things it can do: include the private construction of social housing in the category of “social housing corporation” (which already benefits from the reduced VAT rate) or, failing that, grant a subsidy to the former activity in order to compensate for the difference between the standard VAT rate (which will be applied) and the reduced rate. All of this, of course, would be subject to social conditions, such as selling a certain proportion of the housing produced to a social housing corporation and making the sale (or rental) of the remainder subject to certain social conditions. By involving the private sector in this way, it could be possible to shorten the very long waiting list for social housing.

INDEX

Thèmes : 7. aménagement du territoire – logement – mobilité

Trefwoorden recht, fiscaliteit, huisvesting, vastgoedmarkt, armoede

Mots-clés : droit, fiscalité, logement, marché immobilier, pauvreté

Keywords : law, taxation, housing, real estate market, poverty

AUTEURS

NICOLAS BERNARD

Professeur de droit à l'Université Saint-Louis — Bruxelles et à l'UCLouvain. Auteur de « Bail de logement social, de logement modéré et de logement moyen en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Baux. Commentaire pratique* (ouvrage à feuillets mobiles), 2020, p. V.1.1. à V.1.4.13.
nicolas.bernard[at]usaintlouis.be

EDOARDO TRAVERSA

Professeur de droit fiscal à l'UCLouvain, avocat au Barreau de Bruxelles, président du Conseil wallon de la Fiscalité et des Finances. Auteur de *Taxe sur la valeur ajoutée – Droit belge et européen*, Larcier, 2020 (avec Ch. Herbain et M. Lamensch).
edoardo.traversa[at]uclouvain.be