

**GOUVERNEMENT
WALLON**



**Conseil de la Fiscalité
et des Finances de Wallonie**

-

Législature 2014 – 2019

**Avis sur le projet de décret relatif à l’octroi d’un avantage fiscal pour
l’acquisition de l’habitation propre : « le Chèque habitat »**

Date : 29 juin 2016

Présentation du projet de décret relatif au chèque habitat

Pour les contrats d'emprunt conclus à partir du 1er janvier 2016, une nouvelle réduction d'impôt forfaitaire et individuelle, dont le montant est déterminé en fonction du revenu imposable, est introduite dans le Code des impôts sur les revenus. Elle est dénommée « chèque habitat ».

Son octroi dépend de l'existence d'un contrat d'emprunt hypothécaire conclu pour une durée minimale de 10 ans et, le cas échéant, d'un contrat d'assurance-vie afférent à ce dernier. Cet emprunt hypothécaire doit être spécifiquement contracté en vue d'acquérir, même partiellement, la propriété de l'habitation propre et unique du contribuable. L'appréciation du caractère propre et unique s'effectue le 31 décembre de l'année du contrat d'emprunt.

La réduction d'impôt chèque habitat concerne uniquement les emprunts hypothécaires contractés en vue d'acquérir l'habitation, et non les emprunts spécifiquement contractés en vue de la conserver (travaux de rénovation totale ou partielle d'un bien immobilier).

Le maintien de la réduction « chèque habitat » est conditionnée par le maintien du caractère « propre » de l'habitation, au sens de l'article 5/5, § 4, de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions.

Quant au caractère « unique » de l'habitation acquise, il s'apprécie en fonction du constat que le propriétaire acquéreur possède déjà, ou non, au 31 décembre de l'année du contrat d'emprunt, à côté de l'habitation acquise (pour laquelle la réduction chèque habitat est sollicitée), une ou plusieurs autres habitations dont il serait plein propriétaire, nu-propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier.

Des exceptions à l'exigence d'unicité sont néanmoins prévues. Il n'est pas tenu compte, pour la détermination du droit à la réduction « chèque habitat » :

- d'une autre habitation dont le contribuable serait copropriétaire, nu-propriétaire ou usufruitier par héritage ou donation ;
- d'une autre habitation si celle-ci est mise en vente au 31 décembre de l'année de conclusion du crédit hypothécaire, pour autant qu'elle soit effectivement vendue au plus tard le 31 décembre de l'année suivante ;
- des autres habitations dont le contribuable est propriétaire, nu-propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier et qu'il donne en location via une agence immobilière sociale ou une société de logement de service public (cette extension de l'exception à l'exigence d'unicité s'inscrit dans le cadre de la politique de la Région en matière de logement).

Si, pendant l'une des neuf périodes imposables qui suivent la première période imposable pendant laquelle les conditions d'obtention de la réduction d'impôt ont été réunies, le contribuable devient plein propriétaire, nu-propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier d'une deuxième habitation, la réduction d'impôt chèque habitat est réduite de moitié. La situation est appréciée le 31 décembre de la période imposable durant laquelle la condition d'unicité cesse d'être remplie. Il n'est néanmoins pas tenu compte des autres habitations dont le contribuable est devenu, par héritage ou donation, copropriétaire, nu-propriétaire ou usufruitier, ni des autres habitations mises en location via une agence immobilière sociale ou une société de logement de service public.

La réduction chèque habitat consiste en un avantage individualisé qui, en cas d'insuffisance d'impôt dû sur lequel l'imputer, peut être convertie en un crédit d'impôt remboursable.

L'avantage fiscal est accordé à partir de l'exercice d'imposition se rattachant à la période imposable durant laquelle l'emprunt hypothécaire spécifiquement contracté en vue d'acquérir l'habitation propre et unique a été conclu.

Le nombre de réductions (ou crédits) d'impôt chèque habitat auquel le contribuable a droit au cours de sa vie est fixé à vingt (= 20 « droits de tirage »).

Si, pour une période imposable donnée, les conditions d'obtention de la réduction d'impôt chèque habitat sont réunies, le contribuable est censé avoir bénéficié, pour cette période imposable et pour le calcul de la règle des vingt ans, de la réduction d'impôt chèque habitat.

La réunion, pour une période imposable donnée, des conditions d'obtention de la réduction d'impôt chèque habitat s'apprécie par contribuable, et non par habitation. L'octroi de la réduction chèque habitat ne dépend ni du montant de la réduction d'impôt concrètement obtenue ni même du fait que cette réduction ait été ou non sollicitée par le contribuable.

Néanmoins, dès lors que la réduction d'impôt est liée au statut d'« habitation propre » de l'habitation concernée, si le caractère « propre » fait défaut pendant toute une période imposable, le droit à la réduction chèque habitat est suspendu, de même que le délai de vingt ans précité.

Pareillement, dès lors que la compétence de la Région dépend de l'établissement en Région wallonne du domicile fiscal du contribuable au 1er janvier de l'exercice d'imposition, si le domicile fiscal du contribuable n'est pas établi en Région wallonne à cette date, le droit à la réduction chèque habitat et le délai de vingt ans précité sont suspendus.

La réduction d'impôt chèque habitat revêt un caractère forfaitaire.

L'avantage n'est octroyé que pour les revenus imposables inférieurs ou égaux à 81.000 euros (montant indexé à partir de l'exercice d'imposition 2018). La vérification de cette condition est appréciée par contribuable, de manière individuelle.

La notion de revenu imposable s'entend au sens de l'article 6 du CIR/92, à savoir l'ensemble des revenus nets diminué des dépenses déductibles (rentes alimentaires) et à l'exclusion des revenus mobiliers visés à l'article 17, §1er, 1° et 2° du CIR/92 qui ne revêtent pas de caractère professionnel.

Le montant de la réduction chèque habitat se détermine à partir de deux montants : l'un est variable en fonction du revenu imposable ; l'autre est fixe.

Le montant variable, qui est fonction du revenu imposable, se détermine comme suit :

- le montant variable de référence (montant variable maximal de 1.520 euros) est octroyé tel quel lorsque, pour une période imposable donnée, le revenu imposable ne dépasse pas 21.000 euros ;

- lorsque le revenu imposable dépasse ce montant, sans être supérieur à 81.000 euros, l'excédent par rapport à 21.000 euros est multiplié par un coefficient (1.275%) et déduit du montant variable maximal de 1.520 euros ;
- lorsque le revenu imposable de la période imposable est supérieur à 81.000 euros, la réduction d'impôt chèque habitat est égale à 0.

Le montant fixe équivaut à 125 euros par enfant à charge au 1er janvier de l'exercice d'imposition.

En cas d'imposition commune, les conjoints ou cohabitants légaux peuvent se répartir librement la majoration de 125 euros par enfant à charge.

En situation de coparenté au sens de l'article 132bis du CIR/92, le montant de 125 euros par enfant à charge est attribué pour moitié au contribuable dont l'enfant est à charge et pour moitié au contribuable à qui la moitié des suppléments à la quotité du revenu exemptée d'impôt est attribuée.

Lorsque le revenu imposable de la période imposable est supérieur à 81.000 euros, le montant forfaitaire de 125 euros par enfant à charge ne s'applique pas.

Les montants des avantages octroyés (1.520 euros et 125 euros) ne sont pas indexés. Par contre, les niveaux de revenu dont question ci-dessus sont indexés annuellement (indice santé) à partir de l'exercice d'imposition 2018.

Le montant de la réduction chèque habitat, tel que déterminé à partir des montants forfaitaire et variable évoqués ci-avant, est réduit de moitié à partir de la onzième période imposable pendant laquelle les conditions d'obtention de la réduction d'impôt chèque habitat sont réunies.

Enfin, le montant de la réduction chèque habitat ne peut jamais, pour une période imposable donnée, dépasser la somme des remboursements (de l'emprunt hypothécaire) de l'année, en intérêts et capital, et de la prime d'assurance vie individuelle liée à l'emprunt hypothécaire. Lorsque plusieurs contribuables ont contracté solidairement et indivisiblement un emprunt hypothécaire pouvant donner lieu à l'octroi de la réduction chèque habitat, les intérêts et sommes constitutives du plafond du montant de la réduction en question sont répartis au prorata de la part de propriété dans l'habitation faisant l'objet de l'acquisition.

Pour l'appréciation de la règle des vingt ans, et plus généralement du droit au chèque habitat, le fait d'avoir bénéficié antérieurement de l'un des régimes inscrits aux articles 145³⁷ à 145⁴⁶ ne présente en principe pas d'intérêt.

Toutefois, lorsque, à partir du 1er janvier 2016, le contribuable conclut un contrat d'emprunt hypothécaire, alors que, pour la même habitation, il existe un ou plusieurs emprunts conclus par le même contribuable au plus tard le 31 décembre 2015 et entrant en ligne de compte pour l'application des articles 145³⁷ à 145⁴⁶ (bonus logement, épargne à long terme, épargne-logement, etc.), le régime du chèque habitat ne s'applique pas. Par dérogation à la règle selon laquelle les articles 145³⁷ à 145⁴⁶ ne s'appliquent pas aux contrats conclus à partir du 1er janvier 2016 – le contrat conclu à partir du 1er janvier 2016 se voit appliquer, s'il en remplit les conditions, le régime fiscal applicable aux autres contrats relatifs à la même habitation. Ceci vaut néanmoins sans préjudice de la règle de non-prolongation de la durée d'obtention

des avantages fiscaux réglés aux articles 145³⁷ à 145⁴⁶, telle qu'inscrite à l'article 16 en projet (nouvel article 145^{46bis}).

Les conditions d'octroi de la réduction chèque habitat sont appréciées annuellement.

Avis du Conseil

Le Conseil constate que le projet de décret soumis au Parlement concrétise une véritable réforme en profondeur du régime actuel du bonus logement et de l'épargne-logement à l'impôt des personnes physiques. Il se réjouit de ce que les compétences nouvelles issues de la sixième réforme de l'Etat soient pleinement utilisées par la Région wallonne et constate une divergence majeure d'options politiques en la matière par rapport au projet de réforme annoncé en Région de Bruxelles-Capitale et aux réformes récemment adoptées en Région flamande. Une telle différenciation est la conséquence inévitable de la régionalisation. Il n'en demeure pas moins que les justifications réelles de cette différenciation politique n'apparaissent pas nettement.

Pour le surplus, le Conseil prend acte de la volonté du Gouvernement de proposer un régime de réduction d'impôt pour l'acquisition de l'habitation propre qui repose sur deux piliers, à savoir le revenu imposable et le nombre d'enfants à charge. L'objectif est d'accroître l'équité du régime d'avantage fiscal par rapport à l'ancien dispositif du bonus logement. A cet égard, le Conseil se réjouit pleinement de ce que la réduction d'impôt puisse, en cas d'insuffisance d'impôt, se convertir en un crédit d'impôt, ce qui est de nature à accroître le caractère redistributif du régime.

Le Conseil se réjouit de ce que le régime de l'avantage fiscal en cas de refinancement d'un crédit hypothécaire est clairement inscrit dans le Code des impôts sur les revenus, à la différence du régime actuel du bonus logement.

Le Conseil regrette que les objectifs sous-tendant la présente réforme ne ressortent pas plus nettement et qu'ils soient de nature, le cas échéant, à se neutraliser mutuellement : accroître l'équité du dispositif d'incitation à l'acquisition de son propre logement, accroître l'effet incitatif des mesures tendant à améliorer l'acquisition par chacun de son propre logement, réduire le coût budgétaire de pareils dispositifs à court, moyen ou long terme.

Le Conseil est d'avis que d'autres options étaient concevables quant à la compensation de la disparition éventuelle du bonus logement (telles que transférées à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat). Le rapport d'étude du Tax Institute de l'Université de Liège fait ressortir à cet égard l'hypothèse de la réduction des droits d'enregistrement ainsi que l'option consistant à repenser plus substantiellement le système des primes. Les travaux préparatoires du projet de décret relatif au chèque habitat n'indiquent pas les raisons pour lesquelles ces autres options concevables n'ont pas été en fin de compte retenues.

L'exposé des motifs aurait peut être pu être plus explicite sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement wallon n'a pas suivi les mêmes options que celles du Gouvernement bruxellois qui a pris l'option d'abroger le bonus logement et de le remplacer, notamment, par un abattement des droits d'enregistrement.

Le Conseil prend acte du fait que, conformément à la déclaration gouvernementale, le bénéfice des régimes avantageux antérieurs au chèque habitat (bonus logement, épargne logement,...) est maintenu pour les contrats conclus au plus tard au 31 décembre 2015. Le maintien intégral des avantages antérieurs pour les contrats du passé peut peut-être se justifier sous l'angle de la sécurité juridique, il n'en crée pas moins, le cas échéant, un biais intergénérationnel.

Le Conseil est conscient de ce qu'une norme modifiant le régime de l'impôt des personnes physiques peut être adoptée jusqu'au 31 décembre de la période imposable sans que le reproche juridique de violation du principe de non rétroactivité ne puisse lui être légitimement adressé. Ce faisant, le principe de non rétroactivité, tel qu'interprété par la Cour de cassation (et sous réserve d'évolutions jurisprudentielle ultérieure par application notamment de la Cour européenne des droits de l'homme), ne paraît pas être violé : en effet, le projet de décret serait adopté durant la période imposable 2016, pour être applicable à partir de l'exercice d'imposition 2017, et ce pour tous les contrats d'emprunt hypothécaire conclus depuis le 1^{er} janvier 2016. Le Conseil regrette néanmoins la tardiveté de l'adoption du décret en question par rapport à une certaine idée de sécurité à laquelle tout citoyen doit pouvoir aspirer.

Le Conseil prend, par ailleurs, acte du fait que le nombre d'années pendant lesquels les anciens régimes pourront être accordés est figé au 1^{er} novembre 2015¹ (et, pour les contrats conclus entre le 2 novembre 2015 et le 31 décembre 2015, au 1^{er} janvier 2016). Cette mesure est conforme à la déclaration gouvernementale, il n'en demeure pas moins que son contrôle en pratique est de nature à susciter quelques problèmes. Le Conseil invite le Gouvernement à se faire confirmer que l'efficacité de ce contrôle par l'autorité fédérale est garantie.

S'agissant d'une réforme d'une telle ampleur, le CFFW regrette, par ailleurs, de ne pas avoir été invité à se réunir à un stade moins avancé du processus d'adoption du dispositif en projet, ce qui aurait pu permettre au Conseil d'étayer son avis sous l'angle de l'efficacité, de l'équité ainsi que de la redistributivité du projet. Quoiqu'il en soit, le Conseil décide de ne pas porter, à ce stade, de jugement de valeur quant au caractère plus ou moins avantageux du nouveau régime du chèque habitat par rapport aux anciens régimes (bonus logement, épargne logement, ...). En effet, la réponse à cette question varie sensiblement d'une situation d'acquéreur(s) à l'autre. Il recommande néanmoins que cette question soit envisagée de manière globale, en tenant compte du court, moyen et long terme, et donc, de l'ensemble des facteurs pertinents (en ce compris, la règle des vingt années maximales de droits de tirage, ou encore celle de la réduction de moitié de l'avantage à partir de la onzième année).

Le Conseil émet des doutes certains quant à la faculté pour le citoyen de comprendre l'ensemble des subtilités du régime du chèque habitat, qui s'avèrent pour le moins complexes.

Techniquement parlant, le premier pilier sur la base duquel le montant de la réduction se calcule consiste en le revenu imposable. Le Conseil s'interroge sur l'aptitude de ce critère à servir de thermomètre de la capacité de chacun d'acquérir son propre logement : les revenus mobiliers sous forme de dividendes ou d'intérêts sont généralement exclus du revenu imposable (dispense de déclaration en raison du caractère libératoire du précompte libératoire mobilier ou exclusion directement dans le texte) ; les dirigeants d'entreprises qui exercent leur activité par l'intermédiaire d'une société sont susceptibles d'avoir un revenu faible s'ils

¹ Cette date se justifie par le fait que l'accord sur la réforme des réductions d'impôts liés à l'habitation propre a été finalisé au cours du mois d'octobre 2015.

s'octroient une rémunération peu élevée ou faible ; sans compter la faiblesse des revenus imposables de ceux qui parviennent à éluder l'impôt. Il n'en demeure pas moins que le Conseil reconnaît que dans la grande majorité des cas – sous réserve des hypothèses émises ci-avant – le revenu imposable est indicateur de la capacité acquisitive de chacun, du point de vue des prêteurs.

Le Conseil s'interroge sur le second paramètre de calcul de la réduction d'impôt chèque habitat, à savoir le nombre d'enfants à charge, spécialement dans le cas d'une imposition commune. Le Conseil se demande comment la règle de répartition libre du montant forfaitaire pour enfants à charge pourra être mise en œuvre et optimisée par les contribuables dans leurs déclarations fiscales respectives.

Le Conseil attire l'attention du gouvernement et du législateur conformément aux règles de la Loi spéciale de financement, l'efficacité de la mise en œuvre du nouveau régime du chèque habitat dépendra uniquement de l'autorité fédérale qui est exclusivement compétente en matière de service de l'impôt des personnes physiques. A ce stade, aucun coût administratif n'est imputable aux administrations régionales.

Dans le contexte budgétaire difficile actuel, le Conseil ne dispose pas d'informations nécessaires pour apprécier l'impact budgétaire.

Le Conseil prend acte du fait que le régime mis en place consiste en une réduction d'impôt convertible en un crédit d'impôt. Quant à sa nature, cette mesure diffère d'un crédit d'impôt tout court, du point de vue de l'impact sur la base de calcul de la taxe additionnelle des communes.

Jean HILGERS

Président