



par Jean-Jacques Martel

Docteur en droit, expert immobilier agréé par la Cour de cassation, médiateur près la cour d'appel de Paris, maître de conférences à l'université de Lille (MCA CRDP-ERDP, EA n° 4487)

et Fanny Ducloy

DECF & ICH, expert en fiscalité locale et expert immobilier près la Cour d'appel de Douai

ABSURDITÉ TECHNOCRATIQUE DE LA RÉFORME DE LA TAXE FONCIÈRE, OU INIQUITÉ FISCALE ?

La suppression de la taxe d'habitation était une promesse de la dernière campagne présidentielle. Elle permettait d'entrevoir une réduction de la pression fiscale difficilement supportable pour bon nombre de contribuables. Mais faut-il prendre d'une poche (la taxe foncière) pour la rendre à l'autre (la taxe d'habitation) ? L'état des finances publiques post-covid le permet-il ? Entre technique et prestidigitation, la promesse semble tenue mais tout aussi ténue.

Valeur locative cadastrale *in abstracto*

La taxe d'habitation est liée à la taxe foncière dans son mode de calcul, puisqu'elle est établie depuis une même base : la valeur locative cadastrale.

La valeur locative cadastrale représente le niveau de loyer annuel théorique que la propriété concernée pourrait produire si elle était louée. Selon l'article 1496 du code général des impôts, en 2023, elle est toujours établie à partir des conditions du marché locatif de 1970 (1975 pour les DOM) pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties.

La réforme prévue pour les locaux d'habitation, et applicable progressivement jusqu'en 2026, permettra d'actualiser les valeurs locatives.

Il faut préciser que cette valeur locative « base 1970 » est néanmoins actualisée annuellement par des coefficients forfaitaires d'actualisation et de revalorisation. Elle peut également évoluer au fil des années en fonction des changements liés aux caractéristiques physiques, comme l'agrandissement de la surface habitable, l'accomplissement de gros travaux ou encore l'achat ou la construction d'équipement(s) supplémentaire(s) (garage, piscine, véranda).

Jusque-là, c'était assez compréhensible : la valeur locative cadastrale semblait en phase, ou presque, avec les revenus générés par l'immeuble, tant pour la taxe foncière que pour la taxe d'habitation.

Intellectuellement, il est même admissible, au titre de l'égalité entre les citoyens, que la propriété immobilière génère le paiement d'un impôt dédié.

Si vous êtes propriétaire d'un local professionnel (cela englobe les propriétaires de locaux commerciaux), il est important de savoir que la valeur locative a fait l'objet d'une révision générale au titre des taxes établies depuis 2017. La lecture de l'article 1498 du code général des impôts, et plus particulièrement sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, nous transporte dans la plus pure tradition technocratique de nos élites, celle qu'on exècre.

La réforme de 2017 nous réserve une série d'effets « Kiss Cool » dans son application *in concreto* qui, dans l'attente de la réforme applicable en 2026, ne concerne que les locaux professionnels.

Illustration de la taxe foncière *in concreto*

Récemment, il nous est arrivé d'intervenir au titre d'une évaluation de la valeur locative et de la valeur vénale d'un ensemble immobilier locatif à destination d'un distributeur de matériaux « en gros » dans la région d'Arras (Pas-de-Calais). Le loyer initial conclu en 2005 était de 120 000 € tandis que la taxe foncière s'établissait à 24 000 €, soit un ratio de 20 %. Jusque-là, rien de vraiment anormal, puisqu'il est habituellement constaté un ratio de 10 % des revenus générés par l'immeuble (notre fourchette de ratio s'est établie à partir d'un portefeuille complet de 32 commerces appartenant à un seul propriétaire), les ratios constatés varient pourtant de 3 à 42 % ! L'analyse démontre qu'il y a très peu de liens, pour ne pas dire aucun, entre le montant du loyer économique et la taxe foncière. Nous l'avons complétée par quelques dossiers récents (locaux commerciaux) situés à Paris (ratio souvent inférieur à 5 %) et en Ile-de-France et quelques locaux périphériques en *retail park* pour atteindre un échantillon représentatif.

Après la reconstruction partielle du site, dans le cadre de l'obligation de délivrance, une revalorisation de la taxe foncière a été établie par l'administration fiscale et notifiée au bailleur.

La taxe foncière est passée de 24 000 € à 133 000 € ! Soit cinq fois le montant de la taxe initiale ! Mais surtout un montant de taxe foncière supérieur au loyer annuel.

Le bailleur s'est donc pourvu d'un recours gracieux et, après moult discussions, a vu cette proposition rectifiée à la baisse à 66 000 €, soit tout de même encore plus de 50 % des revenus générés par l'immeuble.

Le débat technique avec l'administration s'est alors focalisé sur la destination des lieux et notamment la prise en compte des surfaces extérieures de stockage comme pouvant être assimilées à des surfaces de vente, puisque prétendument accessibles au public...

Dans le cas d'espèce, la société locataire exploite un comptoir professionnel réservé principalement aux artisans et aux entreprises du bâtiment. Il s'agit de clients professionnels disposant d'un compte (et donc ne payant pas sur place), passant directement chercher leurs matériaux commandés à l'aube avant d'œuvrer sur leurs chantiers.

Il semblait donc absurde d'accepter la destination commerciale supposée et prise en compte par l'administration fiscale au titre desdits parkings.

Incidences sur les loyers de renouvellement des locaux commerciaux

La problématique économique ne s'arrête malheureusement pas à la seule question de l'augmentation de l'impôt. En effet, le redevable légal de la taxe foncière est le propriétaire de l'ensemble immobilier.

Il est pourtant d'usage établi que ce même propriétaire contractualise le remboursement de la taxe foncière dans le bail commercial à la charge de son locataire en sus du loyer. Le prix du loyer s'établit donc généralement hors taxes et hors charges. Le plus souvent, un loyer net est donc augmenté du montant de la taxe foncière ainsi que de la récupération de la prime d'assurance payée par le bailleur.

Rappelons toutefois que la loi Pinel a déjà eu l'occasion de limiter les charges récupérables par le propriétaire auprès de son locataire (et notamment les gros travaux réalisés, au sens de l'article 606 du code civil).

Elle n'a pourtant pas statué sur ces usages rencontrés non seulement au niveau local, mais depuis longtemps sur l'ensemble du territoire national quant à la taxe foncière.

La jurisprudence désormais constante de la Cour de cassation (Civ. 3^e, 8 avr. 2021, n° 19-23.183, AJDI 2021. 774, obs. J.-P. Blatter ; *ibid.* 839, obs. S. Andjechaïri-Tribillac ; Rev. prat. rec. 2022. 35, chron. E. Morgantini et P. Rubellin ; 25 janv. 2023, n° 21-21.943, D. 2023. 173) précise que le paiement de la taxe foncière par le preneur constitue un transfert d'obligation devenant ainsi facteur de diminution de la valeur locative. Par analogie, on peut se demander si le raisonnement pourrait également être étendu à la récupération de la prime d'assurance... Mais là n'est pas le sujet de notre réflexion.

Selon les cas et la jurisprudence, la diminution de la valeur locative fixée judiciairement est appréhendée par la soustraction pure et simple du montant de la taxe foncière ou encore par l'application d'un abattement de $\pm 5\%$ sur le montant du loyer initial (on peut donc choisir entre la peste ou le choléra, en quelque sorte).

Autre incompréhension à venir de la taxe foncière, sans doute faut-il relever également la récente jurisprudence du Conseil d'État (CE, 2 févr. 2022, n° 443323, Lebon ; V. son

analyse complète par J.-P. Maublanc in AJDI 2023. 92 ; *ibid.* 2023. 135) concernant l'imposition du mail (voie piétonne) d'un centre commercial. Jusqu'à présent, le redevable de l'imposition des parties « communes » du centre commercial est le syndicat des copropriétaires. Il semble désormais qu'il faudra proratiser les valeurs locatives du mail en fonction des tarifs des commerces desservis selon leur typologie. Nous souhaitons bon courage à ceux qui auront à appliquer ce calcul !

Si l'on reprend notre cas d'espèce : le prix du loyer annuel contractualisé initialement s'établissait à 120 000 €, outre le remboursement de la taxe foncière de 24 000 € (TF initiale), soit un total annuel de 144 000 €. Le prix du loyer actualisé par le propriétaire à la suite de la réalisation des travaux d'amélioration et de réhabilitation s'établit à 124 000 € tandis que la taxe foncière est désormais « limitée » à 66 000 €, soit une charge locative totale de 190 000 €.

Une augmentation annuelle de la charge locative de 46 000 € peut ainsi être observée.

Selon la jurisprudence désormais constante, lors du renouvellement du bail, le preneur sera en droit de demander la fixation d'un loyer actualisé et correspondant à la valeur locative dite « judiciaire ».

Dans notre cas, il pourra tenter de le voir ramener au mieux à 58 000 €, soit le montant du loyer initial déduction faite des charges et taxes mises en plus à sa charge (124 000 € – 66 000 €).

Le preneur s'en tirerait plutôt à bon compte, tandis que le bailleur verrait alors la valeur vénale de son immeuble s'effondrer.

Les preneurs pourraient ainsi se précipiter vers les juges de loyers au prochain renouvellement pour obtenir une baisse automatique du montant de leur loyer, et éviter une hausse vertigineuse de la charge locative (ils n'auront, dans les faits, pas le choix).

Élaboration de nouvelles stratégies

La suppression de la taxe d'habitation et, par conséquent, la hausse du montant des taxes foncières, entraînera donc inéluctablement une tension importante entre bailleurs et preneurs liée aux valeurs locatives.

Des conséquences désastreuses pourront ainsi être observées sur la valeur vénale des immeubles.

On peut même imaginer une stratégie mise en œuvre par le propriétaire lors de la rédaction du bail, en distinguant le bail initial de son renouvellement...

Il pourrait contractualiser le remboursement de la taxe foncière dans le bail initial, en sus du

loyer. Puis il pourrait proposer astucieusement l'exonération du remboursement de la taxe foncière avant la fin de la première période de bail. Pourquoi refuserait-il ?

Le propriétaire pourrait ainsi revendiquer, à ce titre, un coefficient de revalorisation de son loyer, et peut-être même soutenir une demande de fixation du loyer à la valeur locative ? Une fiction pourrait devenir alors réalité...

Écosystème fiscal des collectivités territoriales et son iniquité

Pourtant, et comme précédemment indiqué, le montant de la taxe foncière est établi d'après la valeur locative cadastrale, mais pas seulement. Cette dernière subit des actualisations par l'application des coefficients et la mise à jour des taux d'imposition fixés par les collectivités territoriales en assemblées (phrase à reformuler). La suppression de la taxe d'habitation nous emmènera ainsi droit dans le mur...

Le budget d'une collectivité territoriale est, d'une manière simplifiée, établi selon un bilan recettes-dépenses. Nous savons que les dépenses, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissement, sont rarement revues à la baisse, surtout à une époque où le prix de l'énergie explose.

Il faudra donc bien équilibrer ces nouvelles dépenses par les recettes (*Les Échos*, 23 févr. 2023, par L. Thévenin et F. Niedercorn).

La suppression de la taxe d'habitation est normalement compensée dans le budget des communes par l'octroi, à leur bénéfice, de la part de la taxe foncière des propriétés bâties, antérieurement donnée aux départements, et éventuellement par une compensation de l'état.

Du côté des départements, les recettes fiscales liées à la TVA étant moins pérennes que celles liées à la propriété immobilière, car dépendantes de l'activité économique du pays, certains départements envisagent déjà d'augmenter les taux des droits d'enregistrement sur les transactions immobilières, encore une mauvaise nouvelle pour l'immobilier.

En réalité, si l'on peut admettre la légitimité d'un impôt sur la propriété immobilière, on peut aussi admettre un principe de non-spoliation du contribuable et du propriétaire immobilier. Par le passé et pour d'autres natures d'impositions, la protection d'un bouclier fiscal avait même été instaurée (le candidat Nicolas Sarkozy avait annoncé lors de la campagne présidentielle de 2007 qu'il voulait « un bouclier fiscal à 50 % y compris la CSG et la CRDS ». La loi TEPA du 1^{er} août 2007 a ainsi ramené le seuil de 60 % à 50 % du revenu déclaré. Mettant fin à la polémique qui a entouré

le bouclier fiscal depuis sa création, le gouvernement Fillon supprime celui-ci par l'article 30 de la première loi de finances rectificative du 28 juillet 2011. Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 juillet 2011).

Cette protection répondait au bon sens et évitait alors de voir confisquer plus de revenus que le contribuable n'en percevait... De manière analogique aujourd'hui, comment l'administration fiscale peut-elle concevoir que la taxe foncière représente plus de la moitié des revenus générés par l'immeuble sans que cela puisse avoir des conséquences (des cas recensés existent déjà) ?

Comment faire admettre qu'un appartement d'habitation d'une valeur vénale de plusieurs millions d'euros, mais situé dans la capitale soit imposé de la même manière qu'un appartement de même superficie mais ayant une valeur vénale bien inférieure parce que situé en province ? Il en est de même pour les locaux dits d'« activités ».

C'est donc bien une question de volonté politique, puisque les locaux industriels ont déjà vu leurs taxes foncières (souvent pharaoniques) divisées par deux pour tenir compte de la crise et des difficultés rencontrées actuellement par l'industrie.

Faut-il attendre le péril annoncé de tout un pan économique du marché des locaux professionnels (et spécifiquement les locaux commerciaux) pour qu'une prise de conscience politique soit effective ?

La distribution est déjà à la peine, tant au plan sociétal, structurel que conjoncturel. Il suffit d'observer les plans sociaux mis en œuvre par les enseignes de distribution actuellement. Faut-il leur donner le coup de grâce en s'abstenant de réfléchir à la difficulté ?

Pour compenser la problématique de l'augmentation irraisonnable du taux d'effort des exploitants, la seule solution est-elle de baisser le montant du loyer de renouvellement ? S'il s'agit d'une solution d'une logique implacable, c'est une mauvaise idée à long terme, tout comme celle de l'encadrement des loyers commerciaux.

Rappelons que les locaux vides (même en cours de commercialisation) ou non louables par suite de vétusté ou de non-conformité (un cas d'exonération jurisprudentiel semble admis, celui des locaux détériorés par un squat prolongé) restent soumis au paiement de la taxe foncière (encore une absurdité).

Enfin, le montant de la taxe foncière était historiquement appréhendé par les enseignes commerciales comme une charge parmi tant d'autres (téléphonie, photocopieurs, énergie et autres). Le montant de cette charge a fait les beaux jours de quelques *cost-killers*.

On rappellera que la rémunération de ces derniers s'effectuait sur le gain constaté par l'entreprise, le bailleur faisant lui-même souvent profiter son preneur de l'économie réalisée.

Seul un examen superficiel était pratiqué (rien de plus normal puisqu'il était gratuit) et portait sur certaines incohérences bien visibles de plusieurs portefeuilles d'actifs. La complexité et les enjeux de la réforme nécessiteraient dorénavant d'envisager une véritable expertise de la taxe foncière pour tenter de contenir quoi qu'il en coûte son augmentation et ne plus se limiter aux vieilles pratiques du *cost-killing*.

On peut donc conclure que la réforme de la valeur locative cadastrale entraînera vraisemblablement pour notre portefeuille d'immeubles une augmentation de son ratio taxe foncière/loyer, pour le faire passer en moyenne de 5/15 % (avant la réforme) à une moyenne de 15/25 % (après application de la réforme, aléa des contrôles ou modification du site). Au-delà d'un ratio de 20 %, il y aura bien lieu de s'interroger sur la nécessité d'une correction lors de la valorisation. Pour servir de base de calcul à la taxe foncière, la valeur vénale réelle de l'immeuble ou la valeur locative économique de l'immeuble sembleraient plus pertinentes et surtout plus équitables, au regard du principe d'égalité devant l'impôt, que la valeur locative cadastrale.

Les disparités relevées (par exemple : un loyer de 138 000 €/an pour une taxe foncière de 7 000 € ou un loyer de 94 000 €/an pour une taxe de 33 000 €) semblent difficilement compréhensibles, pour ne pas dire inéquitables pour des locaux de même nature.

Deux effets devraient donc suivre logiquement cette réforme.

Une augmentation importante des taxes foncières (pour compenser la suppression de la taxe d'habitation) aura pour conséquence logique la baisse des valeurs locatives entraînant ainsi l'augmentation des contentieux entre les parties prenantes au bail commercial ; elles n'en ont pas besoin.

Une baisse des loyers (soit par le jeu du renouvellement judiciaire, soit par le biais du marché) entraînera l'affaiblissement des valeurs vénales et, à la suite, une désaffection des investisseurs pour les locaux commerciaux, entraînant ainsi la paupérisation de certaines villes moyennes ; elles n'en ont pas besoin.

Définitivement, « trop d'impôt tue l'impôt » – selon la formule de l'économiste américain Arthur Laffer –, et bientôt, trop de taxe foncière pourrait bien sonner le glas de certains loyers et de certaines valeurs.