

En décembre 2002, l'Association organisait, dans le cadre du Forum des décideurs communaux et en collaboration avec Dexia, une séance de formation consacrée aux moyens d'action des communes et du financement des missions de maintien de l'ordre public. Nous poursuivons la publication des interventions avec celle de Mme Willemart, assistante à l'UCL et avocat.

La distinction entre taxe et redevance a déjà occupé les colonnes de Trait d'Union à plusieurs reprises¹, et vu l'importance de la question, il nous semblait nécessaire de revenir à la source constitutionnelle des deux systèmes.

TAXES ET REDEVANCES COMMUNALES

Les limites constitutionnelles

La fiscalité représente à la fois une importante source de financement des communes et une expression de leur autonomie. La créativité dont doivent, en la matière, faire preuve les décideurs locaux est toutefois vouée à l'échec si elle ne s'inscrit pas dans le respect des principes constitutionnels. L'objectif de ces quelques lignes est d'évoquer les opportunités qu'offre l'autonomie fiscale des communes, tout en rappelant les nombreuses limitations dont elle est frappée². A cet égard, l'on s'attachera spécialement à comparer les règles applicables aux impositions (I), des règles applicables aux redevances (II).

I. Les impositions communales

Le pouvoir fiscal des communes est fondé sur l'article 170, § 4, de la Constitution, qui dispose :

« Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes ou par la commune, que par une décision de leur conseil.

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

Imposition, impôt, taxe, droit, charge ... Autant de termes qui, du point de vue constitutionnel, désignent une même réalité, qu'il s'agit, avant toute chose, de distinguer des redevances et rétributions.

La définition des impositions

L'« imposition », visée par l'article 170 de la Constitution est définie comme « un prélèvement pratiqué par voie d'autorité [par la commune], sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, des sociétés sans personification civile et des associations de fait ou communautés, existant sur [son] territoire ou y possédant des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale »³.

L'imposition présente donc deux caractéristiques essentielles : elle est *obligatoire*, puisque pratiquée par voie d'autorité ; elle est *contributive*, en ce sens qu'elle participe au financement des charges collectives. Elle ne peut, en outre, être prélevée que par l'une des collectivités visées à l'article 170. La « taxe » désigne généralement un prélèvement indirect, tandis que l'« impôt » vise un prélèvement direct.

L'établissement des impositions

L'article 170, § 4, de la Constitution habilite chaque commune à établir des taxes et des impôts à son profit, afin de pourvoir à la gestion des intérêts dont elle a la charge. Nul besoin, pour ce faire, d'attendre une quelconque habilitation du législateur. L'article 170, lu en combinaison avec l'article 162, 2^o, représente un fondement suffisant.

L'article 170 garantit par ailleurs le principe du consentement à l'impôt, qu'il traduit en une règle de répartition des pouvoirs. C'est aux assemblées délibérantes, démocratiquement élues, qu'il appartient, à chaque niveau de pouvoir, d'établir l'impôt. Au niveau de la commune, cette tâche revient donc au conseil communal. C'est à lui – et à lui seul – qu'il appartient de définir l'assiette, la base, les redevables et le tarif des impôts communaux.

¹ Voy. ERIC VANHAM, « Taxation ou redevances des opérateurs télécoms et de télédistribution ? », *Trait d'Union* n°10, 2001, p. 8-13. VINCENT RAMELOT ; « Prélèvement pour stationner sur la voie publique. Taxe ou redevance ? », *Trait d'Union* n°1, 2001, p.15. Quant à la distinction entre taxe et octroi, voir VINCENT RAMELOT, « Taxation de envois non adressés – Un coup d'arrêt ? », *Trait d'Union* n°1, 2003, p.9-11

² Sur cette question, voy. not. M. DE JONCKHEERE, *Gemeentelijke belastingbevoegdheid – Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, spec. pp. 54 – 85.

³ Cass. 12 octobre 1954.

Conformément à l'article 162 de la Constitution, le règlement fiscal est bien entendu soumis au contrôle de l'autorité de tutelle. Il s'agit, à Bruxelles, d'une tutelle générale de suspension et d'annulation. Cette tutelle doit être exercée au cas par cas et ne peut faire l'objet de circulaires de portée réglementaire⁴.

Les matières imposables

Un principe guide, à tous les niveaux de pouvoir, la définition des compétences fiscales. Il s'agit de la « *déconnexion* » des compétences fiscales et matérielles : il n'y pas de lien entre la compétence de régler une matière et le pouvoir d'établir un impôt en cette matière. En principe, toute matière peut faire l'objet d'une imposition communale.

L'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution permet cependant à la loi de définir des exceptions à l'autonomie fiscale des communes⁵. Le législateur peut, en d'autres termes, interdire aux communes d'établir certains impôts.

En pratique, la loi restreint considérablement le pouvoir fiscal des communes. Elle leur interdit notamment d'établir des taxes sur de nombreuses matières déjà imposées par l'Etat fédéral. Le Code de l'impôt sur les revenus précise ainsi que les communes « *ne sont pas autorisées à établir des centimes additionnels à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales, à l'impôt des non-résidents, ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier* » (art. 464, 1° du CIR). Cette limitation souffre elle-même une importante exception : les communes peuvent établir des additionnels à l'impôt des personnes physiques (art. 465 du CIR).

Dans le même ordre d'idées, les communes ne peuvent pas non plus établir d'impôt sur la même base que certains impôts régionaux. Il existe encore des exceptions ponctuelles au pouvoir fiscal des communes, comme l'interdiction de taxes communales sur le bétail, sur la distribution des annuaires téléphoniques, ...

Ces dispositions ne traduisent pas un principe général « *non bis in idem* ». Une matière n'est exclue du pouvoir fiscal des communes que si elle leur est expressément interdite par le législateur⁶. En pratique, les communes doivent être très attentives à définir clairement la base des impôts qu'elles établissent. A défaut, ils peuvent être considérés comme similaires à l'impôt des personnes physiques. Tel a par exemple été le cas d'une « *taxe provinciale pour les actions provinciales générales et en matière de soins de santé* », annulée par le Conseil d'Etat⁷ parce qu'aucune base taxable n'était identifiée⁸.

Les limites générales au pouvoir d'imposition

Le pouvoir fiscal des communes connaît également des limitations générales. Il faut tout d'abord citer l'abolition, par une loi du 18 juillet 1860, des « *impositions communales indirectes connues sous le nom d'octrois* »⁹, dont la définition prête aujourd'hui à discussion.

Une première caractéristique essentielle et incontestée de l'octroi est qu'il s'agit d'une taxe indirecte, c'est-à-dire d'une taxe qui frappe « *non une situation de nature durable, dans laquelle se trouve le contribuable, par son activité ou par son patrimoine, mais des faits, fussent-ils isolés, dont le contribuable est l'auteur déclaré ou, à défaut de celui-ci, l'auteur présumé* »¹⁰.

Il reste que toute taxe indirecte ne constitue pas un octroi. La seconde caractéristique de l'octroi est qu'il frappe un bien de consommation et en alourdit le prix. Dans plusieurs anciens arrêts, la Cour de cassation a défini les octrois comme des taxes indirectes qui frappent des biens de consommation¹¹. Dans le même sens, le Conseil d'Etat a défini les octrois comme « *des impositions indirectes, caractérisées par ce qu'elles avaient pour base un acte, une opération ou un fait dont l'accomplissement entraînait l'obligation de payer une taxe frappant les matières traitées et dont le montant était*

⁴ Voy. not. C.E., arrêt *Ville de Huy*, n° 72.369, du 11 mars 1998 ; C.E., arrêt *Ville de Huy*, n° 106.994, du 24 mai 2002.

⁵ Sur l'interprétation du terme « loi » dans l'article 170, voy. not. Projet de loi modifiant l'article 10 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 1990/003, doc. 50.

⁶ Voy. not. C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916, du 14 mars 2000. La jurisprudence a toutefois déjà admis l'existence de limitations implicites. Voy. C.E., arrêt *Chambre nationale des huissiers de justice et de Meerleer*, n° 25.511, du 26 juin 1985 ; C.E., arrêts n° 26.806 à 26.821, *Chambre nationale des huissiers de justice*, du 16 février 1988 et C.E., arrêt *Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders*, n° 29.334 à 29.339, du 16 février 1988.

⁷ C.E., arrêt *Comblin et Dechambre*, n° 50.538, du 30 novembre 1994.

⁸ D'une manière générale, un impôt se définit d'ailleurs par sa base taxable, plutôt que par la politique ou le service qu'il doit permettre de financer.

⁹ Loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, *Mon. b.*, 19 juillet 1860. Voy. égal. A.R. du 2 août 1860 relatif au montant des revenus de 1859 et à l'indemnité pour traitement d'attente du personnel, par suite de l'abolition des octrois, *Mon. b.* 4 août 1860.

¹⁰ C.E., arrêts *A.S.B.L. Association des grandes entreprises de distribution de Belgique et consorts*, n° 18.973 et *A.S.B.L. Union de la presse périodique belge*, n° 18.974, du 11 mai 1978.

¹¹ Cass., 9 février 1882 ; Cass. 15 juin 1885 ; Cass. 24 juin 1907 ; Cass. 3 novembre 1925.

fixé par référence aux quantités de ces matières mises en œuvre dans ces opérations et mesurées après chacune d'elles »¹².

Un troisième élément important de définition apparaissait tant dans les travaux préparatoires de la loi de 1860, que dans la jurisprudence ancienne : les octrois « avaient en commun d'être établis sur l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication ou l'extraction de denrées de marchandises »¹³. Ils favorisaient la production et le commerce de la commune en grevant les biens produits ou fabriqués à l'extérieur de la commune. En somme, ils constituaient des droits de douane qui avaient pour but ou pour effet de favoriser l'industrie et le commerce local.

A partir des années 1990, la Cour de cassation¹⁴ et, à sa suite, le Conseil d'Etat ont omis ce troisième critère et ont considérablement étendu la définition des octrois. Ainsi, dans un arrêt vivement critiqué, rendu en 1998, le Conseil d'Etat a défini l'octroi comme « un impôt indirect de consommation grevant le produit qui en est l'objet et venant ainsi s'ajouter à son prix, pour atteindre, en dernière analyse, le consommateur »¹⁵. Il a réitéré cette définition dans d'autres arrêts tout aussi critiqués¹⁶. Comme le relève l'auditeur, une telle définition revient quasiment à anéantir l'autonomie fiscale des communes¹⁷. En effet, toute taxe indirecte sur un produit de consommation grève, en définitive, le consommateur !

Autre limitation, évidente, au pouvoir fiscal des communes : le principe d'égalité. Énoncé d'une manière générale aux articles 10 et 11 de la Constitution, il est spécialement réitéré à l'article 172, alinéa 1^{er}, pour ce qui concerne la matière fiscale : « Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts ». L'égalité devant les charges fiscales est souvent susceptible d'être invoquée à l'encontre d'une imposition. Il importe dès lors de justifier très soigneusement les catégories définies par le règlement fiscal, ainsi que le mode de calcul de l'impôt.

Il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail de la jurisprudence riche et passionnante qui s'est développée sur cette question¹⁸. L'on rappellera simplement que la discrimination peut résulter soit de ce que l'on traite différemment des contribuables qui se trouvent dans des situations objectivement comparables, soit de ce que l'on traite de la même façon des contribuables qui se trouvent dans des situations objectivement différentes. De ce point de vue, l'identification des objectifs poursuivis, dans le préambule du règlement, est essentielle pour apprécier la constitutionnalité de l'impôt. En effet, la différence de traitement ou l'identité de traitement, selon le cas, ne sont discriminatoires que si elles ne sont pas pertinentes et proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Les objectifs des impositions

L'objectif premier du règlement fiscal est d'ordre financier. La nécessité de l'impôt doit, de ce point de vue, toujours être clairement affirmée dans le préambule, par une formule du type « vu la nécessité financière ». En soi, l'objectif financier ne justifie jamais l'établissement de différences de traitement. Celles-ci sont généralement mises en place dans un but dissuasif.

La commune peut être tentée de faire peser l'impôt sur des activités ou des comportements qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible¹⁹. Elle peut par exemple taxer les immeubles abandonnés, les serveuses de bar, etc... A condition toutefois que l'impôt soit toujours également justifié par la nécessité financière.

L'instrumentalisation de l'impôt connaît certaines limites : la fiscalité ne peut être utilisée par la commune pour exercer une compétence qui ne lui appartient pas. Ainsi, les communes ne peuvent utiliser leur pouvoir fiscal que pour servir un but d'intérêt local, qui ne soit pas soustrait à leur compétence par la loi ou par la Constitution. En d'autres termes, la taxe ne peut avoir pour but réel de pénaliser un comportement dont la sanction échappe aux autorités communales. Tel est par exemple le cas d'une taxe sur les véhicules garés en infraction²⁰.

¹² C.E. arrêt *S.A. Forges de Thy-Marcinelles et Monceau*, n° 16.473 et 16.474, du 13 juin 1974.

¹³ C.E., arrêt *SPRL Auto-Market*, n° 50.000, du 28 octobre 1994.

¹⁴ Cass. 10 novembre 1994, *F.J.F.*, 1995, p. 159.

¹⁵ C.E., arrêt *AS.B.L. fédération nationale des scieries et consorts*, n° 76.718, du 28 octobre 1998, *Droit communal*, 1998, pp. 266-293, avec des extraits du rapport et de l'avis contraire de l'auditeur.

¹⁶ C.E., arrêt *Carmeuse*, n° 85.563, du 23 février 2000 ; C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916, du 14 mars 2000.

¹⁷ B. LOMBAERT, « Taxes industrielles et octrois - Que reste-t-il du pouvoir fiscal des communes ? », avis et rapport sous C.E., arrêt *Carmeuse*, n° 85.563, du 23 février 2000, *A.P.T.*, 1999, p. 287. Voy. égal. C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916, du 14 mars 2000, *A.P.T.*, 1999, p. 298.

¹⁸ Voy. les références citées dans E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles...*, op. cit., spéc. pp. 169-170.

¹⁹ Voy. not. B. LOMBAERT, « Autonomie fiscale et politique urbanistique – A propos des taxes sur les immeubles affectés à d'autres usages que le logement », avis et rapport sous C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916, du 14 mars 2000, *A.P.T.*, 1999, p. 298.

²⁰ C.E., arrêt *Alleux*, n° 44.939, du 18 novembre 1993.

Lorsque la taxe poursuit un but dissuasif, l'on veillera tout particulièrement à éviter les confusions terminologiques en empruntant le vocabulaire propre du droit pénal. La taxe n'est pas destinée à « sanctionner » un comportement, ni à frapper une « infraction ».

Les exonérations fiscales

L'article 172, alinéa 2, de la Constitution dispose que « *nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi* ». Si l'on s'en tenait à la lettre de cet article, les communes ne pourraient donc pas prévoir d'exonérations fiscales, ce qui serait absurde.

Seul le législateur peut, certes, définir des exonérations ou modérations générales, au profit de certains contribuables. L'on pense, par exemple, aux exonérations en faveur des intercommunales. La commune peut, en revanche, comme chaque pouvoir fiscal, définir les exonérations et modérations relatives aux impôts qu'elle établit. Il s'agit, ni plus ni moins, de distinguer des catégories de destinataires, soumis à des régimes fiscaux différents. Ces exonérations, doivent être définies de manière générale et abstraite et être justifiées au regard du principe d'égalité, puisqu'elles créent, par hypothèse, des différences de traitement.

L'article 172, alinéa 2, exclut, par ailleurs, que les impôts soient appliqués de façon différenciée à l'une ou l'autre catégorie de contribuables. L'impôt, défini de manière générale et abstraite, doit être appliqué aux actes, aux opérations, aux situations et aux comportements qui entrent dans son champ d'application, sans qu'il n'y ait de place pour une quelconque appréciation en opportunité. Il faut donc être conscient que la technique fiscale exclut toute « politique des poursuites ».

L'application des impositions dans le temps

Le principe d'annualité, énoncé à l'article 171 de la Constitution, est étendu aux impositions communales par l'article 241 de la nouvelle loi communale. Il signifie que les règlements fiscaux doivent être rendus exécutoires, chaque année, par un renouvellement du consentement à l'impôt.

Il n'existe pas, à ce jour, de règle constitutionnelle prohibant la non-rétroactivité de l'impôt. En revanche, les principes généraux du droit, excluent que les règlements fiscaux aient une portée rétroactive. Encore faut-il s'entendre sur la signification de la rétroactivité en droit fiscal. Il est certain que l'impôt est rétroactif lorsque son fait générateur – l'événement, la situation ou le fait qui donne lieu à sa déduction – s'est produit avant l'année d'adoption du règlement-taxe. En revanche, une imposition n'est pas rétroactive pour le seul motif qu'elle produit ses effets au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle le règlement-taxe est adopté²¹.

Le recouvrement et les sanctions

Le recouvrement des taxes et impôts est effectué par la voie de la procédure fiscale, qui confère des prérogatives exorbitantes aux pouvoirs publics. En ce qui concerne les impositions communales, la procédure applicable à chaque prélèvement doit être précisée, dans le respect du cadre tracé par la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes communales et provinciales.

Les taxes sont perçues soit au comptant, soit par voie de rôle. Le règlement-taxe doit préciser les modalités de constatation éventuellement requises. Ces constatations doivent être effectuées par un agent assermenté à cette fin. Le règlement communal peut prévoir une obligation de déclaration assortie, le cas échéant, du pouvoir d'enrôler d'office.

Le règlement-taxe peut prévoir des majorations d'impôt à charge du contribuable défaillant. La loi du 24 décembre 1996 limite toutefois l'importance de ces majorations au double de la taxe qui est due. Ces majorations sont recouvertes suivant la même procédure que l'impôt.

En ce qui concerne les sanctions pénales et administratives, la loi de 1996 renvoie aux dispositions du Code de l'impôt sur les revenus. Il semble, par conséquent, que le règlement communal ne puisse prévoir d'autres sanctions que celles définies par ce Code.

²¹ A cet égard cependant, il faut peut-être faire une distinction entre les impôts directs, dont le fait générateur est continu dans le temps, et les impôts indirects.

II. Les redevances communales

L'article 173 de la Constitution, qui représente le fondement constitutionnel des redevances, est connu pour son obscurité. Il s'agit donc de dissiper le « *halo de mystère qui l'entoure* »²².

Il dispose : « *hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération, de communes ou de la commune* ».

L'article 173 énonce un principe : nul autre prélèvement obligatoire que l'impôt visé à l'article 170 ne peut être mis à charge des citoyens. Ce qui signifie, d'une part, que seules les collectivités politiques énumérées à l'article 170 peuvent percevoir des impôts et, d'autre part, que ces collectivités ne peuvent contourner les garanties constitutionnelles offertes aux contribuables en établissant des prélèvements qui ne répondent pas à la définition de l'impôt. L'article 173 de la Constitution « *verrouille* » ainsi les articles 170, 171 et 172.

L'article 173 énonce cependant une série d'exceptions à ce verrou. Énoncées pêle-mêle, ces exceptions ont, chacune, une portée spécifique et une justification particulière. La troisième exception, la plus générale concerne notamment les communes. Énoncée positivement, elle signifie que la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent autoriser la perception de rétributions qui ne répondent pas à la définition de l'impôt. La jurisprudence limite la portée de cette troisième exception aux seuls prélèvements strictement rémunérateurs, généralement qualifiés de redevances.

La définition des redevances

Deux critères cumulatifs sont retenus par la jurisprudence pour distinguer la redevance, établie sur la base de l'article 173, de l'impôt établi sur la base de l'article 170 : la redevance est due en contrepartie d'un service individuel rendu à son redevable ; son montant représente le coût de ce service.

Une rétribution qui ne répond pas à ces deux critères cumulés perd son caractère strictement rémunérateur. Ainsi, une redevance qui serait due en contrepartie de prestations de service public représente une participation à des charges en principe collectives. De même, une redevance dont le montant serait supérieur au coût du service rendu a un caractère au moins partiellement contributif, l'excédent pouvant être affecté aux charges collectives.

Un troisième critère de définition de la redevance a parfois été avancé : la redevance serait due en contrepartie d'un service librement demandé par le redevable. Ce critère, contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 173, a désormais été abandonné. Le prix de services individuels librement demandés par les usagers n'est tout simplement soumis ni à l'article 170, ni à l'article 173.

L'établissement des redevances

L'intérêt de l'article 173, pour l'Etat, les communautés et les régions, est très clair : l'impôt visé à l'article 170 doit être établi, en tous ses éléments constitutifs, par le législateur, sans possibilité de délégation. La redevance, au contraire, une fois autorisée en son principe par le législateur, peut être définie par l'exécutif. Le régime constitutionnel de la redevance est donc, en somme, plus souple que celui de l'impôt.

En ce qui concerne les communes, la situation est toute différente, puisque, selon la lettre de l'article 173, il leur faut une habilitation légale pour pouvoir assortir un service rendu au citoyen d'une redevance. L'autonomie communale est donc paradoxalement plus limitée lorsqu'il s'agit de prévoir une redevance que lorsqu'il s'agit d'établir un impôt.

L'orthodoxie constitutionnelle impose donc, en principe, aux communes de trouver une base légale particulière avant d'établir une redevance.

La loi communale comportait, jusqu'en 1984, une habilitation à établir des « *règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi* »

²² Selon l'expression du Professeur R. ANDERSEN, « La notion de 'redevance', spécialement au regard de l'article [173] de la Constitution, in *Liber amicorum Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 941 – 951. Sur cette question, voy. égal. J. BOUVIER, « Un service librement demandé peut-il être imposé ? », *A.P.T.*, 1986, pp. 257-267 ; B. PEETERS, « De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen [170] et [173] van de Grondwet », *R.W.*, 1987-88, pp. 241-250 ; J. KIRKPATRICK et P. GLINEUR « La distinction entre l'impôt et la 'rétribution' régie par l'article [173] de la Constitution », in *Présence du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 547-579 ; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, op. cit., pp. 141 – 164.

que des droits de pesage, de mesurage et de jaugeage ». Cette liste avait été jugée non limitative par la Cour de cassation. La disposition a cependant été abrogée en 1984 par le législateur et n'a pas été remplacée depuis lors.

Il ne subsiste plus que quelques autorisations éparées. L'on pense, par exemple, à l'article 232 de la loi communale, en ce qui concerne l'utilisation du domaine de la commune ou à l'article 4 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, pour la délivrance de documents administratifs.

Dans les faits, de nombreuses communes contournent l'écueil de l'article 173 en qualifiant tous les prélèvements de taxes, afin de les établir dans les formes prévues par l'article 170. Il semble toutefois qu'en Région de Bruxelles-Capitale, l'autorité de tutelle soit réticente à cette pratique et qu'elle interprète l'article 173 à la lettre.

Il conviendrait de corriger cette situation, soit en rétablissant une base légale pour les redevances communales, soit, mieux, en révisant l'article 173 pour autoriser le conseil communal à établir des redevances.

Les services susceptibles de redevance

Il faut remarquer que, contrairement à l'impôt, la redevance est nécessairement liée à l'exercice d'une compétence matérielle de la commune, dans la mesure où elle est perçue à l'occasion d'un service particulier.

Certains services ne peuvent toutefois faire l'objet de redevance, précisément parce que les administrations sont tenues de les prêter à titre gratuit. Ainsi, dans des arrêts du 12 novembre 2002²³, le Conseil d'Etat a annulé une redevance perçue pour la délivrance d'explications par les services administratifs de la commune, alors que l'article 32 de la Constitution consacre le droit fondamental à la transparence administrative et que ce droit est mis en oeuvre par la loi de 1997 relative à la publicité de l'administration.

Les limites des redevances

Les limites des redevances sont liées à leur définition.

Il y a évidemment une limite de montant : la redevance ne peut outrepasser le coût du service rendu. Un prélèvement perçu en raison d'un service particulier mais dont le montant est sans rapport avec le coût de ce service, ne peut être qualifié de redevance. Dans les arrêts du 12 novembre 2002, précités, le Conseil d'Etat a annulé une redevance de 10 francs par page sur la délivrance de documents administratifs. Cette redevance avait un fondement légal, mais son montant outrepassait le coût du service.

La définition de la redevance implique, par ailleurs, qu'elle soit perçue à l'occasion d'un service individuel et non collectif. Ainsi, une redevance due pour la construction de trottoirs est due en raison d'un service collectif, même si elle est mise à charge des riverains. Elle doit donc être disqualifiée et considérée comme un impôt²⁴.

Les objectifs des redevances

La redevance a pour but de financer le service rendu. Il n'est pas exclu qu'elle ait aussi pour effet de décourager les usagers d'avoir recours à ce service. Tel pourrait par exemple être le cas d'une redevance due pour l'enlèvement d'immondices abandonnées sur la voie publique²⁵.

Dans la mesure où le montant de la redevance doit être en rapport avec le coût du service, l'objectif dissuasif sera cependant difficile à atteindre.

Des exonérations ?

L'on peut imaginer que des services soient rendus gratuitement à certaines catégories de personnes, mais il ne s'agit pas à proprement parler, d'« exonérations ».

De tels avantages doivent être justifiés au regard du principe d'égalité.

²³ C.E., arrêts de *Liedekerke et Roberti*, n° 12.495 et n° 12.496, du 12 novembre 2002

²⁴ Cass., 16 février 1951, *Pas.*, 1951, I, p. 390.

²⁵ A supposer que l'établissement d'une telle redevance soit autorisé par la loi, le décret ou l'ordonnance.

L'application des redevances dans le temps

Les redevances ne sont pas soumises au principe d'annualité. Le prix du service rendu peut être défini une fois pour toutes. Le règlement sera appliqué tant qu'il est en vigueur.

En ce qui concerne la rétroactivité, l'on imagine mal que la redevance soit établie pour des services prestés dans le passé.

Le recouvrement et les sanctions

La redevance est une dette civile. Si le débiteur ne s'en acquitte pas, les voies de recouvrement sont celles du droit civil. La loi du 24 décembre 1996 n'est donc pas applicable.

Du point de vue des sanctions, elles résident essentiellement dans l'imposition d'intérêts de retard.

CONCLUSION

Les impositions et les redevances communales répondent à des règles constitutionnelles distinctes. L'utilisation courante d'expressions ambiguës, telles que celle de « *taxe rémunératoire* », sème la confusion et finit par nuire à la clarté du droit.

Le succès croissant de la fiscalité et de la para-fiscalité comme instruments de politiques préventives ou répressives ne fait qu'accentuer ce constat. Les taxes et redevances commencent elles-mêmes à être confondues avec des sanctions administratives ou même pénales. C'est ainsi qu'apparaissent à présent des « *taxes administratives* » sur les dépôts clandestins de déchets, par exemple.

La diversification et l'instrumentalisation de la fiscalité et de la parafiscalité répondent probablement à des préoccupations légitimes des communes. Il convient toutefois que chaque mesure s'inscrive dans le cadre juridique approprié.

E. WILLEMART