

LA DÉCENTRALISATION ET L'AUTONOMIE FINANCIÈRE EN BELGIQUE

PAR

DIANE DEOM

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

ET

CHRISTOPHE THIEBAUT

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

INTRODUCTION

La décentralisation «*désigne la technique institutionnelle par laquelle une personne morale de droit public crée une autre personne morale de droit public, lui attribue des responsabilités autonomes et exerce à son encontre des contrôles de tutelle*» (1). Le concept central de la décentralisation réside donc bien dans l'exercice, par la collectivité, de compétences autonomes. Or, l'autonomie suppose, par essence, l'existence de ressources suffisantes : «*L'argent est le nerf de l'autonomie*» (2). La règle est confirmée par l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. «*Les collectivités ont droit (...) à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences*» (3).

(1) F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 68.

(2) D. DEOM et G. DE KERCHOVE, «L'intérêt communal», *Ann. dr.*, 1980, p. 190.

(3) Même si la Charte de l'autonomie locale n'avait pas encore été ratifiée à ce moment par la Belgique, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué de rappeler au législateur wallon, qui y a déjà donné son assentiment, que la Charte impose de laisser aux collectivités locales des ressources propres suffisantes dont elles peuvent librement disposer (Projet de décret organisant le partenariat et le financement général des provinces, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. Parl., Parlement wallon*, sess. ord. 2001-2002, n° 317/1, p. 5 et 6).

S'interroger sur les moyens financiers des collectivités décentralisées impose de faire le détour par nombre de textes, qu'ils soient de nature constitutionnelle, législative ou encore réglementaire. Les dispositions qui régissent les finances des collectivités décentralisées sont en effet éparses.

La Constitution comporte des articles qui concernent directement ou indirectement les finances des communes et des provinces. Influence directe : les articles 170 et 173 régissent le pouvoir fiscal des communes. Influence indirecte : les articles 41 et 162 consacrent, pour leur part, le caractère décentralisé des communes et, partant, la soumission de leurs actes, en ce compris financiers, à un contrôle de tutelle.

Les législations organiques des collectivités locales comportent également une série de dispositions qui présentent une incidence sur leurs ressources financières. Outre l'obligation d'atteindre l'équilibre budgétaire, elles régissent, au moins en partie, l'utilisation de leurs biens par les communes et les provinces.

Certains types de ressources et spécialement les subventions, sont, pour leur part, largement régis par de simples textes réglementaires.

La disparité est encore accentuée par le caractère fédéral de la Belgique. L'exercice de la tutelle sur les communes et provinces ainsi que leur financement sont des matières attribuées aux régions. De même, la législation organique des collectivités locales a, plus récemment, été régionalisée. Les régions sont donc désormais compétentes pour «*la politique et l'organisation relative aux finances*» (4). Mais, pour financer les actions qu'elle entend confier aux collectivités décentralisées dans son domaine de compétence, chaque entité supérieure demeure aussi libre de les subventionner.

Vu les caractéristiques décrites ci-avant, l'analyse des ressources financières des collectivités décentralisées doit s'opérer selon une démarche méthodique. La plus simple consiste à vérifier, pour chacune des principales sources de revenus des collectivités décentralisées, quel est le degré d'autonomie dont celles-ci disposent. Les principales ressources financières des communes et provinces wallonnes proviennent des recettes fiscales, des redevances, des subventions, du financement général et, enfin et dans une moindre mesure,

(4) Projet de loi portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, Exposé introductif du Ministre, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2000-2001, n° 1280/003, p. 9.

des ressources propres (5). Nous examinerons successivement chacune d'elles.

Pour fixer un ordre de grandeur, l'on relèvera que, sur la base des budgets communaux de 2003, les ressources des communes proviennent à concurrence d'environ 45 % de la fiscalité, 21 % du financement général, 20 % des subsides et moins de 4 % des redevances (6). A l'avenir et pour l'année 2004, les ressources liées à la fiscalité et aux subsides augmenteraient respectivement de 5 % et 10 %. La part des ressources à provenir des redevances subirait aussi une augmentation. A l'inverse et compte tenu de ces augmentations, la part dévolue au financement général, et donc à la dotation, diminuerait de manière substantielle.

Il faut souligner deux limites que nous mettons à notre approche dans le cadre de la présente contribution. La première concerne le type de collectivités décentralisées : seules les ressources des provinces et communes seront examinées. La seconde limite est d'ordre géographique : sous réserve de l'une ou l'autre particularité, nous n'aborderons que les provinces et les communes situées dans la Région wallonne.

SECTION I. – LES IMPOSITIONS LOCALES

L'article 170, §§3 et 4, de la Constitution énonce, à propos du pouvoir fiscal des communes et des provinces, que :

«§3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil.

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

La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1^{er}.

§4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et 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».

(5) Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 2003*, http://www.dexia.be/docs/public/Finance_FR_2004.pdf.

(6) Le solde étant constitué par les ressources propres (revenus du patrimoine immobilier, par exemple) ainsi que par les recettes de dette (dividendes liés à la participation dans les intercommunales, remboursements de prêts contractés au bénéfice de tiers,...).

Nous développerons ci-après chacun des éléments de ces dispositions. Le premier alinéa des §§3 et 4, lu en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, consacre le principe de l'autonomie fiscale des provinces et des communes (§1^{er}). Celles-ci disposent du droit de lever l'impôt, parfois aussi désigné sous le vocable de taxes, de charges,... appellations qui, sous l'angle constitutionnel, «*désignent une même réalité*» (7). Le deuxième alinéa tempère l'autonomie consacrée. Il permet à la loi d'exclure certains domaines de l'imposition communale ou provinciale, voire même d'exclure cette dernière (§2). Un autre tempérament, non inscrit à l'article 170, est apporté à l'autonomie fiscale : il s'agit du contrôle de tutelle, qui constitue le pendant de la décentralisation. Les actes des autorités communales ou provinciales, y compris en matière fiscale, peuvent être censurés par l'autorité de tutelle s'ils violent la loi ou blessent l'intérêt général (§3).

Tels sont les trois éléments essentiels que le Conseil d'Etat ne manque pas de rappeler : «*le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnu le Constituant (...) sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général. Dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnu le Constituant*» (8).

§1. L'autonomie fiscale

Les communes sont des collectivités politiques autonomes (9). L'autonomie est institutionnelle. Elle concerne également les attributions. Elle est, enfin, fiscale. D'aucuns estiment que l'autonomie fiscale trouve son fondement dans les seuls articles 41 et 162 de la Constitution, l'article 170 n'en étant qu'une application concrète. D'autres considèrent, par contre, que le fondement de cette autonomie réside dans l'article 170, les deux autres dispositions constitutionnelles étant l'assise de la compétence matérielle. Indépendam-

(7) E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales – Les limites constitutionnelles», *Trait d'union*, n° 4, mai 2003, p. 1.

(8) C.E., 24 mai 2002, *Ville de Huy*, n° 106.994. Pour une analyse de l'arrêt, voyez M. BOVERIE, «Autonomie fiscale des communes : lecture accompagnée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 2002», http://www.uvcw.be/matieres/finances/mib_autonomie_fiscale.cfm et V. CASTIAU, *Rev. Dr. comm.* 2002/04, p. 339 et s.

(9) F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op cit.*, p. 80 et 81.

ment de ces discussions (10), il est désormais admis que l'autonomie fiscale reconnue aux communes se fonde sur une lecture combinée des différentes dispositions constitutionnelles. Celles-ci ne peuvent être lues isolément (11). «*Les provinces et les communes tiennent de l'article 170 de la Constitution le pouvoir d'établir des impôts à leur profit, afin de pourvoir à la gestion des intérêts dont elles ont la charge en vertu des articles 41 et 162*» (12).

Outre les limites dont l'autonomie fiscale est assortie (cfr *infra*), le degré d'autonomie varie selon que l'impôt est partagé ou propre (13). Les impôts dits partagés sont ceux que les pouvoirs locaux peuvent lever sous la forme de suppléments à des impôts fédéraux ou régionaux. L'autonomie se borne alors à la détermination du taux du supplément. Par exemple, si elles se voient reconnaître la liberté de déterminer le nombre de centimes additionnels au pré-compte immobilier – impôt partagé –, les communes ne bénéficient, par contre, d'aucune liberté dans la définition de l'assiette de l'impôt ni d'aucune compétence pour son recouvrement.

En ce qui concerne les impôts propres, le degré d'autonomie est, en principe, absolu. Ceci s'entend sous réserve du respect des règles supérieures, au premier rang desquelles le principe d'égalité, énoncé à l'article 10 de la Constitution et confirmé, en matière fiscale, par l'article 172 de la Constitution.

La matière imposée ne doit pas nécessairement présenter un lien avec les compétences matérielles des collectivités locales, les recettes fiscales tendant, précisément, à leur permettre de régir l'ensemble des intérêts dont elles ont la charge. Aucune règle ne s'oppose non plus à ce que les collectivités poursuivent, dans la mise en œuvre de leur pouvoir fiscal, des objectifs d'incitation et de dissuasion. Par exemple, rien n'empêche une commune, en taxant les antennes de téléphonie mobile, de poursuivre aussi un objectif d'aménagement du territoire (14). Toutefois, l'objectif premier d'une taxe doit rester

(10) Sur cette problématique, M. DE JONCKHEERE, *Gemeentelijke belastingbevoegdheid – Fiscaal-juridische aspecten*, Bruges, Die Keure, 1996, p. 3-35.

(11) D. DÉOM et G. DE KERCHOVE, *op cit.*, p. 193.

(12) E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 54.

(13) D. DÉOM et P. THIEL, *Financement des communes wallonnes*, p. 6.

(14) Bruxelles, 18 décembre 2003, cité par S. BOLLEN, *Taxe sur les pylônes GSM : jurisprudence commentée*, http://www.uvcw.be/matieres/finances/0407_taxe_pilones.cfm. V. aussi C.E., 14 mars 2003, *Gillion et csrts*, n°85.916, *A.P.T.*, 1999/4, p. 298, avec le rapport de B. LOMBAERT; C.E., 2 octobre 2001, *D'Aoust et csrts*, n°99.385; C.E., 15 février 2002, *s.a. B.P. Belgium*, n° 103.654.

de nature financière, et les finalités extra-fiscales conserveront un caractère accessoire.

«*Dans l'exercice de son autonomie reconnue par la Constitution, la commune choisit librement les taxes qu'elle entend lever ou augmenter et celles qu'au contraire elle souhaite ne pas lever ou augmenter*» (15). Les objets ainsi imposés sont divers. Ils vont des antennes de téléphonie mobile jusqu'aux piscines privées, en passant par les imprimés publicitaires et les chiens (16).

Pareille autonomie tient un peu de la réalité virtuelle. Traditionnellement, des circulaires ministérielles énuméraient les taxes «*autorisées*» par l'autorité de tutelle. La Région wallonne ayant perpétué cette pratique, l'une de ses circulaires a été censurée par le Conseil d'Etat. Le juge administratif a considéré, au regard des injonctions formulées par la circulaire, que son contenu s'apparentait à une véritable norme réglementaire, et que, partant, elle devait être soumise aux formalités préalables d'édiction d'une telle norme, en particulier l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Par la suite, se pliant à la critique du juge administratif, le gouvernement wallon a adopté d'autres circulaires qui n'adoptaient plus une forme contraignante, mais incitatrice. Dans le même ordre d'idées, une circulaire (17) préconise, en Région de Bruxelles-Capitale, d'établir une taxe communale sur les infrastructures de câblage et de canalisation qui s'implantent sur le domaine public. Après avoir rappelé l'utilisation sans cesse croissante du domaine public à cette fin, la situation financière difficile des communes et l'équilibre budgétaire à atteindre, le texte décrit les infrastructures qui pourraient être visées, les redevables ainsi que la méthode de calcul à retenir. Même si ce type de circulaire ne contient aucune injonction, il est certain qu'elle est dotée, au regard notamment des motifs qui l'accompagnent, d'un pouvoir de persuasion élevé, et que la plupart des communes s'y conforment sans chercher de complications.

(15) C.E., 24 mai 2002, *Ville de Huy*, n°106.994.

(16) Pour une vue de ces divers objets soumis, en Région wallonne, à imposition communale, voyez <http://www.mementofiscalcommunal.be/>.

(17) Circulaire du 24 avril 2002 – Taxe communale sur les éléments d'infrastructures de câblage et de canalisation, *M.B.*, 9 octobre 2002.

§2. *Première limite :*
les exceptions établies par la loi

L'autonomie n'est cependant pas absolue. L'alinéa 2 des §§3 et 4 de l'article 170 de la Constitution l'énonce. Il permet à la «loi» de proscrire l'imposition communale ou provinciale dans certaines matières. En cette hypothèse, encore faut-il, comme le prescrit le texte constitutionnel et comme l'a souligné la Cour d'arbitrage (18), que la nécessité de l'exception soit démontrée.

Un certain nombre de dispositions sont établies en ce sens. Les provinces ne peuvent «établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et 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» (19). Interdictions est faite aux communes et aux provinces d'établir des taxes sur le bétail (20). Ou encore, pour préserver la libre circulation des marchandises entre les collectivités décentralisées, la loi proscrit les octrois (21). L'octroi s'entend d'*«un impôt indirect de consommation grevant les denrées ou les marchandises qui en sont l'objet et venant ainsi s'ajouter à leur prix, pour atteindre en dernière analyse le consommateur; que ce qui le caractérise est le fait qu'il grève le produit lui-même et constitue une contribution indirecte prélevée en vue des besoins généraux d'une commune sur certains objets destinés à la consommation»* (22).

La «loi» peut donc restreindre l'autonomie fiscale des communes, y apporter des exceptions. Reste à s'entendre sur la signification du terme «loi» depuis la récente régionalisation de la législation organique des collectivités locales. S'il ne fait pas de doute qu'est visée une norme législative par opposition à un acte du pouvoir exécutif, encore faut-il se demander s'il s'agit de la loi fédérale, du décret ou de l'ordonnance?

(18) C.A., 16 octobre 2001, n° 124/2001.

(19) Code des Impôts sur les Revenus, art. 464, 1°.

(20) Code des Impôts sur les Revenus, art. 464, 2°.

(21) Loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, *M.B.*, 19 juillet 1860.

(22) C.E., 24 juin 2004, *s.a. Publi Hebdo et csrts*, n° 132.983. La notion d'octroi a ainsi été redéfinie par la jurisprudence récente, qui l'applique notamment à des taxes sur les coupes de bois et sur les carrières.

La question, si elle peut sembler *a priori* anodine, revêt tout son sens au regard des débats qui ont entouré la régionalisation de la législation organique des pouvoirs locaux (23).

D'aucuns (24), suivis en cela par la section de législation du Conseil d'Etat, considéraient que cette régionalisation se heurtait au prescrit constitutionnel. L'opposition était fondée sur l'article 162 de la Constitution qui réserve à la «loi», l'organisation des collectivités locales. Le terme ne pouvait se comprendre que comme visant la loi fédérale et, sans révision préalable de la Constitution, il excluait toute attribution aux régions.

Face à cette objection majeure et pour la contourner, le législateur spécial a adopté un raisonnement qui peut se décomposer en trois temps (25). Dans un premier temps, il refuse de modifier l'article 162 de la Constitution, lequel n'était, de toute façon, pas ouvert à révision. La disposition constitutionnelle ne pouvait, selon lui, être interprétée comme règle répartitrice de compétences entre l'Etat fédéral, d'une part, et les entités fédérées, d'autre part. Et cela, parce que ce texte était antérieur au 1^{er} octobre 1980, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui a donné vie aux régions. Autrement dit, le constituant, lorsqu'il a rédigé l'article 162 de la Constitution, ne pouvait entendre réserver une compétence à l'Etat fédéral, par opposition à des entités fédérées qui n'existaient pas encore... Dans un deuxième temps donc, le législateur spécial, se fondant sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, considère que la seule disposition qui réserve des compétences au législateur fédéral est en réalité l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et non la Constitution elle-même. Consacrant la théorie des «matières réservées», cet article disposait que, sauf recours aux compétences implicites, les législateurs fédérés ne pouvaient régir que les seules compétences qui leur étaient expressément attribuées, à l'exception de celles réservées par la Constitution à la loi. Partant de ce constat, le législateur spécial décide donc de modifier ledit article 19, en y inscrivant que «sauf application de l'article 10 (26), le décret règle les matières

(23) En ce sens, J.-P. MAGREMANNE et F. VAN DE GEJUCHTE, *La procédure en matières de taxes locales – Etablissement et contentieux du règlement-taxe et de la taxe*, Buxelles, Larcier, 2004, p. 25 et s.

(24) En ce sens, F. DELPÉRE, «La nouvelle configuration de la Belgique», *JT*, 2001, p. 601 et s.

(25) J.-C. SCHOLSEM, «Les matières réservées par la Constitution à la loi : éléments pour un débat», *APT*, 2-3-4/2002, p. 161 et s.; M. UYTENDAELE, «Les matières réservées ou l'agonie bienvenue d'une fiction», *APT*, 2-3-4/2002, p. 153 et s.

(26) Relatif aux pouvoirs implicites.

visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution a réservées à la loi après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles». Dans un troisième et dernier temps, le législateur procède effectivement à l'attribution de la compétence aux régions.

Saisie du raisonnement, la Cour d'arbitrage (27) l'a validé. Elle considère que le terme «*loi*» contenu dans l'article 162 de la Constitution ne permet pas d'exclure l'intervention des régions. Le contenu de cette disposition, constate-t-elle, est demeuré inchangé depuis 1831. Tout au plus, une adaptation de forme a-t-elle eu lieu en 1970, mais préalablement à la création des communautés et des régions. L'utilisation du terme «*loi*» par le constituant ne pouvait donc avoir pour objectif d'exclure l'intervention des régions.

Tel est le contexte dans lequel se présente le problème de la répartition des compétences en matière de limitation de la fiscalité propre. Ici aussi, on peut se demander si le terme «*loi*», contenu dans l'article 170, §4, alinéa 2, de la Constitution s'entend de la loi fédérale (par opposition au décret et à l'ordonnance des régions) ou s'il peut viser, indistinctement, les trois types de normes. Si l'article 170 a bien subi une modification après la création des communautés et des régions, cette modification ne concernait pas spécifiquement le paragraphe consacré aux impositions communales.

Il est vrai que, pour le moment, la question ne présente que peu d'intérêt, dans la mesure où aucune disposition de la loi spéciale n'attribue aux régions cette compétence de régulation fiscale. C'est bien le législateur fédéral qui reste compétent pour limiter la fiscalité communale et provinciale. Reste que l'on peut se demander si, à l'avenir, le rôle de régulateur de l'imposition communale pourrait être confié aux régions par l'adoption d'une simple loi spéciale, et donc sans révision préalable de la Constitution.

§3. *Seconde limite : le contrôle de tutelle*

Une entité décentralisée, si elle dispose de compétences autonomes, est aussi soumise à un contrôle de tutelle. L'autorité de tutelle est chargée d'*'empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général*

(27) C.A., 25 mars 2003, 35/2003. Pour une critique de cet arrêt, voy. P. BOUCQUEY et autres, «La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé», *J.T.*, 2003, p. 521 et s.

blesé». Le contrôle de légalité s'entend dans un sens large : tout vice de légalité est censuré. Par exemple, si une commune imposait des situations pourtant exclues par la loi fédérale sur la base de l'article 170, §3, alinéa 2, l'autorité de tutelle devrait censurer l'acte. L'examen de conformité à l'intérêt général, tend, pour sa part, à «*censurer des initiatives qui (...) semblent (...) en contradiction avec des exigences d'intérêt public supérieur*» (28).

Le contrôle de tutelle permet assurément une intervention de l'autorité supérieure sur la mise en œuvre du pouvoir fiscal communal ou provincial. En Région wallonne, les règlements fiscaux des communes et des provinces sont soumis à une tutelle d'approbation de la députation permanente, pour les premières, et du Gouvernement wallon, pour les secondes (29).

La tutelle s'analyse comme un mode de contrôle particulier qui s'exerce *a posteriori*. L'autorité de tutelle n'interviendra pas de manière générale et préalable. Diverses circulaires wallonnes, qui entendaient régir l'exercice de leur pouvoir fiscal par les communes, ont d'ailleurs été censurées, que ce soit de manière directe ou indirecte, par le Conseil d'Etat. Ainsi, la Commune de Villers-le-Bouillet avait adopté un règlement taxe qui soumettait les secondes résidences à une taxe annuelle de 30.000 francs. Plusieurs redevables saisissent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation à l'encontre de ce règlement. Une des critiques formulées portait sur la méconnaissance d'une circulaire du Gouvernement wallon qui préconisait, pour ce type de taxes, un montant de 12.500 francs. Le Conseil d'Etat rejette le moyen. Se fondant sur le principe de l'autonomie fiscale des communes, il constate qu'il n'appartient qu'au seul législateur de limiter le pouvoir fiscal des communes. Partant, l'application d'une circulaire de l'autorité de tutelle qui énonce des règles générales et abstraites doit être écartée (30). Pour l'anecdote, la circulaire, dont la violation était alléguée, avait fait l'objet d'une annulation par le même Conseil d'Etat (31) cinq jours après l'intro-

(28) D. DEOM et B. LOMBAERT, «L'autonomie et le financement des communes», *APT*, 2-3-4/2002, p. 174.

(29) Décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne, *M.B.*, 7 mai 1999, art. 16.

(30) C.E., 2 octobre 2001, *D'Aoust et csrts*, n° 99.385.

(31) C.E., 11 mars 1998, *Ville de Huy*, n° 72.369.

duction de la requête en annulation à l'encontre du règlement communal.

Le Conseil d'Etat souligne encore que le pouvoir de tutelle nécessite une appréciation au cas par cas et une motivation circonstanciée (32).

SECTION II. — LES REDEVANCES LOCALES

Confrontée à la notion de redevance, l'autonomie locale apparaît forcément limitée. La limitation résulte de la nature même de la redevance et de sa définition. Mais, en outre, pour les communes, la question qui se pose est celle de la nécessité d'une habilitation législative préalable.

§1. *La nature de la redevance*

La redevance s'entend de la «*contrepartie d'un service individuel rendu à son redevable; son montant représente le coût de ce service*» (33). Le prélèvement qui n'intègre pas ces deux caractéristiques est généralement qualifié d'imposition (34).

Deux éléments caractérisent donc la redevance.

D'une part, elle est la rémunération d'un service rendu de manière individuelle (35). Le montant réclamé, sous le vocable de redevance, pour la construction d'un trottoir, et donc pour un service qui n'est pas individuel, ne constitue pas une redevance, mais bien un impôt (36). Dans la mesure où elle n'est perçue qu'à l'occasion d'un service presté, elle ne peut l'être, par la force des choses, que dans les matières qui relèvent de la compétence de la province ou de la commune.

D'autre part, le montant de la redevance est proportionné au coût du service. Elle présente un caractère rémunératoire. Le montant de 20 francs par page réclamé par une commune à l'occasion

(32) C.E., 24 mai 2002, *Ville de Huy*, n° 106.994

(33) E. WILLEMART, «*Taxes et redevances communales — Les limites constitutionnelles*», *op cit.*, p. 5.

(34) C.A., 15 octobre 1996, n° 55/96.

(35) En ce sens, la Cour d'arbitrage considère qu'«une redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément» (C.A., 17 avril 1997, n° 21/97).

(36) Cass., 16 février 1951, Pas., I, p. 390.

de la délivrance de photocopies ne peut être assimilé une redevance, dans la mesure où il ne ressort pas du dossier administratif que «*ce montant correspondrait au prix coûtant d'une photocopie*» (37).

§2. *La question de l'habilitation législative*

L'encadrement constitutionnel des redevances soulève une difficulté liée au texte de l'article 173 de la Constitution. Cet article énonce que :

«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».

La disposition apparaît peu claire (38). Pour l'essentiel, elle énonce d'abord un principe : aucune autre imposition que celle instituée dans le respect de l'article 170 de la Constitution (cfr. *supra*) ne peut être établie. Elle recèle également diverses exceptions.

On considère souvent que les «*cas formellement exceptés par la loi, le décret, ...*» visent notamment les redevances établies par les communes. Dans cette lecture, l'autonomie communale apparaît singulièrement limitée. A la différence des provinces, les communes devraient en effet disposer d'une habilitation législative (39) préalable pour pouvoir établir des redevances.

Outre la proportionnalité au coût du service rendu, une habilitation législative serait donc nécessaire pour l'établissement d'une redevance communale, alors que l'imposition communale n'est, elle, pas conditionnée à une telle habilitation; comme nous l'avons vu, tout au plus, l'imposition peut-elle être proscrite dans telle ou telle matière que la loi désigne. Dans le chef de l'Etat fédéral et des collectivités fédérées, par contre, la redevance est un mécanisme «*plus souple*» (40) que l'impôt. Pour ces collectivités, en effet, l'impôt «*doit être établi, en tous ses éléments constitutifs*» (41), par une norme légis-

(37) C.E., 12 novembre 2002, de *Liedekerke et Roberti*, n° 12.495 et n° 12.496.

(38) En ce sens, R. ANDERSEN, «La notion de redevance, spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution», *Liber Amicorum Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 941 et E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales – Les limites constitutionnelles», *op cit.*, p. 4.

(39) Ici, plus de discussions possibles sur le sens des termes «texte législatif». Le texte législatif s'entend, de manière indistincte et en vertu de l'article 173 de la Constitution lui-même, tant de la loi fédérale que du décret ou encore de l'ordonnance.

(40) E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales – Les limites constitutionnelles», *op cit.*, p. 5.

(41) *Ibid.*, p. 5.

lative, sans délégation possible au pouvoir exécutif, alors que pour la redevance, il suffit que le principe même de celle-ci soit posé par le législateur, le pouvoir exécutif pouvant en arrêter les modalités.

L'exigence d'habilitation législative pour toute redevance communale soulève actuellement une grave difficulté. La loi communale intégrait, par le passé, une habilitation, dont la Cour de cassation avait considéré qu'elle ne présentait pas un caractère limitatif. D'après ce texte, les communes pouvaient 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 que des droits de pesage, de mesurage et de jaugeage»* (42). En d'autres termes, les communes se voyaient, sur pied de cette disposition, reconnaître la faculté de percevoir des redevances en toute matière.

Pareille habilitation a été supprimée, manifestement sans que le législateur se soit aperçu de la portée de cette abrogation. L'absence d'habilitation générale a été regrettée à diverses reprises (43). La réglementation n'est pas pour autant silencieuse et comporte de nombreuses habilitations particulières. Ainsi, les communes peuvent-elles percevoir des redevances pour l'occupation de places ou du réseau d'électricité sur le domaine public. Parfois – nouvelle restriction à l'autonomie communale et nouvelle réserve à la Charte de l'autonomie locale (44) –, le texte législatif intègre déjà la méthode de calcul exacte du montant de la redevance (45).

Pour échapper à la rigidité de la solution ainsi dégagée, on devrait considérer que l'habilitation législative n'est requise, conformément au texte constitutionnel, que pour les redevances qui cons-

(42) Cité par E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales – Les limites constitutionnelles», *op cit.*, p. 5 et 6.

(43) Lors des discussions parlementaires du futur décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et, plus particulièrement, de la redevance à percevoir par les communes pour occupation du domaine public par le réseau d'électricité, la nécessité d'élaborer un décret général pour percevoir des redevances à charge de tous les usagers de la voirie a ainsi été abordée (Projet de décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, Rapport de la commission de l'Environnement, des Ressources naturelles, de l'Agriculture et de la Ruralité, *Doc. Parl., Parlement wallon*, sess. ord. 2000-2001, n° 177/36, p. 147).

(44) L'article 9, §3, de la Charte de l'autonomie locale dispose en effet qu'«une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi».

(45) Le décret du 12 avril 2001 relatif au marché régional de l'électricité, en son article 20, fixe en ce sens la méthode de calcul de la redevance due aux communes pour occupation du domaine public, la seule variable de celui-ci étant fixée par le Gouvernement.

tituent des rétributions «*exigées des citoyens*», c'est-à-dire liées à des services ou prestations obligatoires. Le sens de la disposition constitutionnelle consisterait ainsi à subordonner à une habilitation législative tout prélèvement obligatoire (par exemple, dans le cadre de la parafiscalité); mais il serait sans application aux redevances communales visant des services facultatifs. Le prix de ces services pourrait alors être fixé par un règlement communal sans qu'une législation ne doive l'autoriser. Cette interprétation, qui n'a reçu à ce jour la consécration d'aucune jurisprudence, nous paraît tout à fait défendable au vu de la lettre du texte constitutionnel comme au regard de la logique. Elle serait en outre conforme à l'évolution de la définition même de la redevance. Selon la conception traditionnelle (46), un prélèvement, pour pouvoir être qualifié de redevance et non d'impôt, devait en effet aussi s'analyser comme la contrepartie d'un service volontairement sollicité par l'utilisateur. Cet élément de la définition tend cependant à être abandonné, de telle sorte que tout prélèvement proportionné au coût d'un service individuel rendu devrait s'analyser comme une redevance, abstraction faite de la liberté ou non de recourir au service en question. À suivre cette tendance, il y a donc lieu de distinguer désormais deux sortes de redevances : celles qui constituent le prix d'un service obligatoire, et celles qui constituent le prix d'un service facultatif. À l'échelon communal, la distinction pourrait intervenir, conformément au texte constitutionnel (47), pour, déterminer la nécessité d'une habilitation législative préalable.

SECTION III. – LES SUBVENTIONS

Autre source de financement des communes et des provinces, les subventions. Elles sont octroyées dans des domaines aussi nombreux et variés que l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine, l'enseignement, l'action sociale, la culture, la voirie, le logement, etc., relevant tant des autorités fédérales que fédé-

(46) R. ANDERSEN, «La notion de redevance, spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution», *op cit.*, p. 949; J.-P. MAGREMANNE et F. VAN DE GEJUCHTE, La procédure en matières de taxes locales – Etablissement et contentieux du règlement-taxe et de la taxe, *op cit.*, p. 103.

(47) E. WILLEMART relève ainsi que «ce critère, contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 173, a désormais été abandonné» (E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales – Les limites constitutionnelles», *op cit.*, p. 5).

rées (48). Les communes bruxelloises peuvent même prétendre à une subvention lorsqu'elles «*procèdent à des actions dans le cadre de la stérilisation de chats errants sur leur territoire*» (49)!

D'emblée, une remarque s'impose. La subvention, qui s'analyse souvent comme un versement à fonds perdus, est octroyée par une autorité à une collectivité locale pour l'accomplissement d'actions dans les compétences qui relèvent de la première. Avant de se pencher sur le système récent de partenariat mis en place entre les provinces et la Région wallonne, qui s'assimile à un véritable mécanisme de subventionnement, l'on s'attachera à démontrer que la subvention ne va pas sans porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales.

§1. *Un instrument financier réduisant l'autonomie locale*

Le subventionnement implique l'exercice d'une «*tutelle parallèle*» (50). Comme le prescrit notamment la réglementation sur la comptabilité de l'Etat (51), la subvention, outre qu'elle est destinée à un projet bien défini, est généralement assortie d'une série de conditions, dont le non respect est sanctionné par le remboursement, partiel ou total, de l'aide octroyée. Ainsi, le bénéficiaire peut-il avoir l'obligation d'informer, de manière périodique, le pouvoir subsidiant de l'utilisation qui est faite de la subvention, ce qui permet à ce dernier d'exercer un contrôle. A l'inverse de la dotation, la subvention n'est donc pas «*un crédit dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué*» (52). Sous peine de restitution, la subvention est utilisée aux fins et conditions particulières pour lesquelles elle a été octroyée.

(48) Pour une liste des subsides régionaux, voyez :

http://www.uvcw.be/matieres/finances/bd_subsidies/search_by_keywords.cfm.

(49) Ordonnance du 16 mai 2002 relative à la stérilisation des chats errants, *M.B.*, 31 mai 2002.

(50) En ce sens, D. DÉOM et P. THIEL, *op cit.*, p. 12.

(51) Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, *M.B.*, 3 juillet 2003, art. 121 et s.; Loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 25 juin 2003, art. 11 et s.

(52) Projet de décret organisant le partenariat et le financement général des provinces, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl., Parlement wallon*, sess. ord. 2001-2002, n° 317/1, p. 8.

De plus en plus souvent et en sus de la décision unilatérale d'octroi, une convention est même conclue entre le bénéficiaire et l'autorité subsidiaire afin de définir les engagements respectifs de l'un et de l'autre. Tel est notamment le cas des subventions octroyées aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale pour la réalisation de tâches d'intérêt communal (53).

D'autre part, les conditions d'octroi des subventions peuvent avoir pour effet d'influencer l'exercice des compétences locales. La Cour d'arbitrage a cependant considéré que le législateur, en se fondant sur des données fiscales pour déterminer les conditions d'octroi des subventions, ne portait pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales (54).

La Charte de l'autonomie locale, en son article 9, §7, tend, pour sa part, à ménager quelque peu l'autonomie locale. Dans ce schéma, les subventions ne sont plus, dans la mesure du possible, affectées à un projet spécifique ou encore ne portent pas «*atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence*». La Région wallonne a cependant émis, comme l'y autorise l'article 12 de la Charte, une réserve sur la disposition en question. Deux raisons sont avancées (55). D'une part, et même s'il est vrai que l'affectation de la subvention à des projets spécifiques limite la liberté d'action du bénéficiaire, il est irréaliste de remplacer les subventions spécifiques par des subventions générales. La réserve apparaît admissible, selon le législateur wallon, dès lors que les ressources des collectivités liées aux subventions sont faibles. La justification semble tout de même faire abstraction du fait que les recettes communales et provinciales sont alimentées par des subventions à concurrence respectivement de 21 et 29 %. D'autre part – justification quelque peu obscure –, elle est exorbitante du droit commun.

(53) Ordonnance du 13 février 2003 portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 mai 2003, art. 4.

(54) C.A., 10 juin 1998, n° 64/98.

(55) Projet de décret portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg, le 15 octobre 1985, Exposé des motifs, *Doc. Parl., Parlement wallon*, sess. ord. 1999-2000, n° 147/1, p. 4.

§2. *Le partenariat province-Région*

Présenté, dans un premier temps, comme relevant du financement général des provinces, le système de partenariat, instauré en 2002 (56) entre les provinces et la Région wallonne s'analyse en fait comme un véritable système de subventionnement (57). Désormais, un pourcentage significatif (20 %) du montant qui était jadis réservé aux provinces dans le Fonds wallon des provinces ne leur est plus attribué que moyennant la conclusion préalable d'une convention de partenariat. Le contrat de partenariat, conclu pour un terme de trois ans, porte sur les actions que la province s'engage à développer dans des matières régionales. A cette fin, le partenariat précise les objectifs assignés aux parties, leur délai de réalisation, les moyens de mise en œuvre ainsi que les modalités d'évaluation. L'objectif poursuivi est d'éviter une «*concurrence stérile*» (58) entre collectivités ou encore d'«*éliminer les doubles emplois*» (59). Nombre de partenariats ont, en l'état actuel, été conclus avec les différentes provinces. Ils portent sur l'action sociale, le tourisme, l'agriculture... (60)

Par ce système, «*la relation verticale rigide entre entité subordonnée et autorité supérieure cède progressivement la place à une relation de partenariat, horizontale et négociée*» (61). Mais le système, qui n'intègre aucune augmentation correspondante du financement général des provinces, tend précisément à réduire le montant revenant aux provinces pour lequel elles bénéficient d'une entière liberté d'affectation. L'autonomie financière des provinces risque immanquablement d'être mise à mal par le nouveau système (62). Il ne fait mystère pour personne, d'ailleurs, que l'opportunité du maintien de l'institution provinciale est contestée, surtout en Wallonie, par un courant d'opinion non négligeable.

(56) Décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2002.

(57) Projet de décret organisant le partenariat et le financement général des provinces, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. Parl., Parlement wallon*, sess. ord. 2001-2002, n° 317/1, p. 8.

(58) *Ibid.*, p. 3.

(59) *Ibid.*, p. 2.

(60) F. DOMS, La réforme des provinces en Wallonie, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002.

(61) A. COENEN, «Le décret provincial wallon devance le décret communal», *Mouv. comm.*, 2004, 8/9, p. 305.

(62) D'autant qu'en pratique, l'on constate que le montant affecté au partenariat est depuis passé à 22 %.

SECTION IV. – LE FINANCEMENT GÉNÉRAL

Depuis 1989 et donc bien avant la dernière régionalisation, les régions se sont vu attribuer la compétence de «*financement général*» des communes et des provinces (63). Le financement général englobe tous les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les collectivités sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou une tâche spécifique. Il emprunte la forme de la dotation.

Une exception à la compétence de financement général des communes, attribuée aux régions, a récemment été adoptée (64). Elle tend à permettre à l'Etat fédéral d'attribuer directement aux communes le produit de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus résultant de la libéralisation du secteur de l'électricité.

Les régions décident tant de l'importance de leurs ressources qu'elles entendent affecter au titre du financement général que des critères de répartition des montants ainsi dégagés. Le budget régional intègre ainsi un article relatif à la dotation qui revient aux communes et aux provinces, dont le montant est fixé chaque année, dans le respect du principe d'annualité visé à l'article 174 de la Constitution. L'autorité bénéficiaire dispose, pour sa part, d'une entière liberté dans l'affectation qu'elle entend réserver à la dotation (65). Différence essentielle avec la subvention, elle n'est pas liée à une fin prédéterminée.

La dotation est sans aucun doute, avec l'imposition, l'instrument financier qui concrétise le mieux l'autonomie financière des collectivités décentralisées.

§1. *La dotation,
instrument financier participant
à l'autonomie locale*

Le financement des provinces wallonnes a été profondément modifié par le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et

(63) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1^{er}, VIII, 9°.

(64) Loi spéciale du 13 septembre 2004 modifiant l'article 6, §1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 9 novembre 2004.

(65) R. SENELLE et E. CLEMENT, *Dotations*, Bruxelles, La Charte, 1990, p. 2.

le financement général des provinces wallonnes. Désormais, le montant anciennement attribué aux provinces au titre de dotation provinciale est réparti en deux parties. La première, à concurrence de 80 %, relève du financement général et constitue donc bien une «*recette sans affectation déterminée*». Le solde n'est, par contre, acquis que moyennant la conclusion préalable d'un partenariat et s'analyse comme une subvention (cfr. *supra*).

La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué de formuler diverses observations sur le nouveau système (66). Elle constate, dans un premier temps, que la part du financement général diminue d'un montant équivalent à celui réservé au partenariat, sans compensation. Elle attire dès lors l'attention du législateur wallon sur le fait que, par la mise en œuvre de sa compétence relative au financement général, il ne peut rendre impossible le règlement par les provinces des intérêts provinciaux. En outre, les intérêts provinciaux sont attribués aux conseils provinciaux, sans préjudice des contrôles de tutelle. Il en résulte que ces intérêts ne pourraient être intégrés dans une convention de partenariat. Même s'il revient au législateur de déterminer l'intérêt local, il ne dispose pas d'une liberté absolue. Il est tenu d'avoir égard au fait que la Constitution non seulement consacre l'existence des communes et des provinces mais leur confie également la gestion de l'intérêt local (67). La Constitution « *vise au contraire à tempérer l'habilitation générale dont le législateur est le bénéficiaire au terme de laquelle il lui échoit d'organiser l'institution communale. Régler l'institution communale devient dès lors le principe d'une obligation de résultat qui consiste à mettre les communes en état de faire valoir les exigences de l'intérêt communal* » (68).

En conséquence, la section de législation du Conseil d'Etat recommande au législateur wallon d'adapter l'exposé des motifs du texte en projet. Il lui revient, plus particulièrement, de démontrer que le glissement d'une partie du montant du financement général vers un système de subventionnement ne rendra pas impossible le règlement de l'intérêt provincial par les provinces. En suite de cette remarque,

(66) Projet de décret organisant le partenariat et le financement général des provinces, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, Parlement wallon, sess. ord. 2001-2002, n° 317/1, p. 9 et 10.

(67) P. NIHOUL et B. LOMBAERT, «Belgique», *Droit administratif et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 50 et 51.

(68) D. DÉOM et G. DE KERKHOVE, *op cit.*, p. 164 et 165.

l'exposé des motifs n'a toutefois subi que peu d'adaptations. Tout au plus, le législateur s'est-il contenté de préciser que le système n'empêchait pas les provinces d'encore régir l'intérêt provincial, sans pour autant démontrer concrètement que cela demeurerait, sous l'angle financier, possible...

§2. *Les critères de répartition de la dotation*

Les critères de répartition de la dotation sont fixés par le législateur. Il lui revient, et à lui seul, de fixer les critères de répartition, sans devoir au préalable consulter les communes et les provinces. L'article 9, §3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui organise une consultation préalable des collectivités, est d'ailleurs exclu de l'opération de ratification. L'exclusion est justifiée par le fait qu'une telle consultation n'a jamais été organisée par le passé et n'est même pas prévue par la réglementation en vigueur (69). Pourtant, un décret du 1^{er} juillet 1993 impose déjà que le Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne soit consulté sur tout projet ou proposition de décret et tout projet d'arrêté susceptibles d'influencer les finances locales (70); pareil texte suffisait, nous semble-t-il, à rencontrer l'exigence fixée par la Charte.

La liberté du législateur n'est cependant pas absolue. Il demeure tenu de respecter le principe d'égalité et de non discrimination. Si tel n'était pas le cas, les collectivités locales se verraient reconnaître la faculté de soumettre la norme législative fixant les critères de répartition à la censure de la Cour d'arbitrage. Le juge constitutionnel a déjà, à diverses reprises, été saisi de la question (71). Il reconnaît une large marge d'appréciation au législateur, n'acceptant de sanctionner qu'«une appréciation manifestement erronée» (72). L'utilisation de critères fondés sur la politique fiscale menée par une commune n'est pas non plus exclue et ne méconnaît pas l'autonomie fiscale.

(69) Projet de décret portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg, le 15 octobre 1985, Exposé des motifs, Parlement wallon, sess. ord.1999-2000, n° 147/1, p. 3.

(70) Décret portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, *M.B.*, 14 août 1993, art. 2.

(71) C.A., 28 mai 1991, n° 13/91; C.A., 17 juin 1998, n° 70/98; C.A., 13 juillet 2000, n° 93/2000.

(72) C.A., 28 mai 1991, n° 13/91.

En ce qui concerne les provinces, chacune de celles-ci se voit attribuer un pourcentage dans le Fonds wallon des provinces. Les pourcentages ont été déterminés sur la base, entre autres, du nombre d'habitants, de la longueur des routes provinciales ou encore de la superficie de la province.

Malgré les diverses tentatives de réforme, la répartition de la dotation des communes, constituée par le Fonds des communes (73), demeure, pour sa part, régie par le système institué en 1989 (74). De manière schématique, une distinction est opérée entre trois catégories de communes. Les communes de la première catégorie, Liège et Charleroi, se répartissent 32,5 % du montant. Le solde est réparti entre les 260 autres communes à raison respectivement de 85 % au titre de «*dotation principale*» et 15 % au titre de «*dotation spécifique*» (nonobstant le qualificatif utilisé, cette dernière demeure, à l'instar de toute dotation, un transfert général). La dotation principale est répartie en fonction de la population, de l'éventuel statut linguistique spécial et du quotient fiscal. La répartition de la dotation spécifique s'opère, pour sa part, sur la base de situations spécifiques (capitale de la Wallonie, service incendie, ...), de missions obligatoires ou essentielles (enseignement) ainsi que de circonstances économiques et sociales difficiles, non appréhendées par la dotation générale. Le système de 1989 a fait l'objet de plusieurs corrections afin de pallier aux difficultés générées par la répartition du Fonds des communes (75). En juillet 2001 et face aux craintes exprimées par les communes pour atteindre l'équilibre budgétaire, le Gouvernement wallon a adopté le «*Plan Tonus Communal 2001-2004*» octroyant des aides exceptionnelles aux communes. L'axe I du Plan Tonus tend à octroyer aux communes wallonnes, à l'exception des quatre grandes villes, des aides exceptionnelles.

Lors de la dernière législature, une réforme globale du Fonds des communes fut engagée par le Ministre wallon des Affaires intérieures. La réforme était, entre autres, inspirée par la volonté de renforcer le Fonds des communes comme source de financement ou

(73) J.-F. HUSSON, *Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne – Comparaisons et perspectives*, Bruxelles, CRISP, 2004.

(74) Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles de financement général des communes wallonnes, *M.B.*, 31 août 1989.

(75) On reproche notamment au système sa grande complexité, son archaïsme sur certains points, ainsi que la faible prise en considération des fonctions remplies par les localités de moyenne importance au profit des régions rurales environnantes.

encore comme instrument de partenariat, tout en recherchant une plus grande transparence dans le choix des critères de répartition. Les partenaires de la majorité n'ayant pas trouvé d'accord sur cette réforme, le projet a cependant échoué. Aussi, l'axe I du Plan Tonus, qui était censé s'intégrer dans le Fonds des communes réformé, devrait être maintenu jusqu'à une nouvelle initiative de réforme.

SECTION V. – LES RESSOURCES PROPRES

A côté des autres ressources financières, les collectivités locales peuvent aussi se procurer des ressources propres. Il s'agit de la part la moins importante de leurs moyens financiers. Ces ressources proviennent, entre autres, des revenus tirés de la valorisation de leur patrimoine (ventes et locations d'immeubles, ventes de coupe de bois, ...). Les législations organiques des communes et des provinces intègrent ainsi diverses dispositions qui leur permettent de se procurer de telles ressources propres ou, à tout le moins, qui accompagnent celles-ci. Tel est le cas des règles relatives à la mise en location de biens communaux ou provinciaux. A l'inverse, la vente n'est régie par aucune règle spécifique et doit, tout au plus, s'effectuer dans le respect du principe d'égalité.

Jusqu'à présent et sous réserve d'une codification, intitulée Code de la démocratie locale et de la décentralisation (76), la Région wallonne n'a encore fait usage de sa compétence nouvelle que de manière timide. Les dispositions relatives aux biens communaux ou provinciaux demeurant peu nombreuses et fort anciennes.

La Région flamande, pour sa part, s'est montrée plus audacieuse. Un chapitre 3 a été introduit sous le Titre V de la Nouvelle Loi Communale (77). La modification tend à permettre aux communes de constituer des droits réels sur des biens qui relèvent du domaine public, et cela dans le cadre de projets de partenariat public privé locaux, c'est-à-dire de *«projets réalisés par des parties de droit public et de droit privé, conjointement, et dans le cadre d'un partenariat en vue d'obtenir une valeur ajoutée pour ces parties»*.

(76) Arrêté du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 12 août 2004; Décret du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du 22 avril 2004, *M.B.*, 12 août 2004.

(77) Décret flamand du 18 juillet 2003 relatif au partenariat public-privé, *M.B.*, 19 septembre 2003, art. 15.

Même dans le cadre des ressources propres, l'autonomie n'est pas totale. Encore et toujours, les actes provinciaux et communaux demeurent soumis à un contrôle de tutelle. Tous les actes sont soumis à une tutelle générale d'annulation, pouvant s'exercer tant pour violation de la loi que pour lésion de l'intérêt général. Les communes bruxelloises, par exemple, sont tenues de notifier à l'autorité compétente en matière de tutelle les contrats d'aliénation de droits réels ou de location de plus de neuf ans portant sur un bien immeuble (78).

On doit encore évoquer, au titre des ressources propres, les dividendes que les communes perçoivent en qualité d'actionnaires d'entreprises publiques. La libéralisation du secteur de l'électricité les prive à cet égard d'une source de rentrées relativement importante, dans la mesure où les entreprises intercommunales constituées pour la distribution domestique de l'électricité sont désormais, à quelques exceptions près, cantonnées dans le rôle de gestionnaire de réseaux. Depuis peu, l'Etat fédéral peut cependant attribuer directement aux communes le produit de la cotisation fédérale instituée pour compenser la perte de revenus liée à la libéralisation du secteur de l'électricité (cfr. *supra*). La Région wallonne a, à cet égard, décidé d'exonérer les consommateurs de la cotisation fédérale, faisant usage de la faculté d'exonération lui reconnue (79). L'exonération est justifiée par le fait qu'une redevance pour utilisation du domaine public par le réseau électrique a déjà été instaurée en Région wallonne. Cette redevance a, précisément pour but, à l'instar de la cotisation fédérale, de compenser les pertes de revenus communaux. Le gouvernement wallon a ainsi voulu éviter que les consommateurs «*ne fassent (...) l'objet d'une double perception ayant le même objectif*».

(78) Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative, *M.B.*, 10 septembre 1998, art. 1.

(79) Arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2004 portant exonération de la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus pour les communes résultant de la libéralisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 30 décembre 2004.

CONCLUSION

La présente contribution tendait à déterminer le degré d'autonomie réservé aux collectivités locales wallonnes dans le cadre de la gestion de leurs ressources financières.

L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce, à ce propos, deux principes. D'une part, un principe de responsabilité : chaque collectivité locale a droit des ressources propres dont elle dispose librement. D'autre part, un principe de «*suffisance*» (80) : les ressources des collectivités locales doivent être proportionnées à leurs compétences.

À la lumière de ces principes et des enseignements dégagés, diverses observations peuvent être formulées.

Premièrement, dans l'ordre juridique interne, aucune règle matérielle n'impose à une entité supérieure, lorsqu'elle confie des attributions à une collectivité locale, d'accompagner ce transfert de moyens financiers correspondants. Tout au plus, la collectivité supérieure dispose-t-elle d'une telle faculté, ce qui ne manque pas d'alimenter de nombreux débats politiques chaque fois qu'une nouvelle mission est confiée aux communes. On peut toutefois se demander si – comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat – une telle obligation ne ressort pas directement de l'article 41 de la Constitution, qui consacre tant l'existence des communes et des provinces que leur compétence pour la gestion de l'intérêt local.

Deuxièmement, les recettes tirées du financement général, pour lesquelles les collectivités disposent d'une entière liberté d'affectation, tendent sans cesse à diminuer. À l'inverse, les recettes de subventions croissent. En outre, depuis peu, une part du montant jadis réservé à au financement général des provinces ne leur est désormais plus attribué que via un système de partenariat, qui s'assimile à un véritable subventionnement. Compte tenu des caractéristiques du système des subventions (finalité prédéterminée, conditions...), cette évolution a pour effet d'amputer l'autonomie de décision des collectivités locales. La revendication de ressources proportionnées aux missions risque aussi d'accentuer cette évolution, si elle débou-

(80) C. LARSSSEN et Y. MARIQUE, «Réflexions inspirées par le congrès 2000 "autonomie et financement des communes en Belgique"», http://www.uvcw.be/matieres/finances/larssen_marique_autonomie.cfm#1a.

che systématiquement sur la compensation des charges imposées aux collectivités locales par l'octroi de subventions spécifiques.

Troisièmement, on constate qu'en Région wallonne, la répartition des ressources affectées au financement général apparaît encore fondée sur des critères anciens, qui ne paraissent plus très adaptés à la réalité. Malgré l'évolution de ces critères au fil du temps, le rôle assumé par les villes moyennes n'apparaît pas toujours pris suffisamment en considération. Partant, elles se voient contraintes d'augmenter le taux de leur fiscalité, ce qui favorise, par ailleurs, le mouvement de dépeuplement des villes au profit des banlieues résidentielles.

Enfin, une incohérence du système belge mérite d'être relevée. Nous avons souligné que le rôle de régulateur, en matière d'impositions locales, demeure de la compétence de l'Etat fédéral, alors que les régions sont compétentes pour l'essentiel des matières qui concernent les collectivités locales : la tutelle, la loi organique, et le financement général. Cette situation amène inévitablement les régions à chercher par des moyens détournées à réguler la fiscalité locale, en particulier en usant... et en abusant, du contrôle de tutelle. La raison d'être de cette réserve de compétence au législateur fédéral est obscure, au point qu'on peut se demander s'il ne s'agit pas, tout simplement, d'un oubli...