

# **Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique**

Benoît Bayenet (Chargé de cours ULB)<sup>1</sup>

Samantha Turner (Chercheuse)

Groupe de recherche en choix publics et Service d'Economie publique

Université Libre de Bruxelles

*A paraître dans un ouvrage collectif sur le Fédéralisme financier, De Boeck Université 2005.*

## Résumé :

Depuis la réforme institutionnelle de 1988-89, les entités fédérées disposent de deux types de pouvoir fiscal : celui inscrit la Constitution et celui inscrit dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ceux-ci sont soumis à deux régimes juridiques distincts. L'analyse des recettes dans les budgets publiés par les entités fédérées ne permet pas de juger de l'importance des moyens liés à cette fiscalité régionale. En effet, les budgets, notamment de la Communauté flamande, ne sont plus représentatifs de l'importance de la fiscalité mise en œuvre. Une partie des recettes propres de la Communauté flamande sont allouées à des services à gestion séparée (tels le Fonds de prévention et d'assainissement en matière de l'environnement et de la nature ou Fonds, MINA) et n'apparaissent pas dans le budget de l'entité flamande. La réaffectation de ces ressources explique ainsi, en partie, le faible niveau de la fiscalité propre dans le budget de la Communauté flamande tel qu'il est publié. Etant donné l'importance de la réforme institutionnelle de 2001 en matière d'autonomie fiscale, cet article s'est donné comme objectif de dresser un bilan des compétences fiscales des entités fédérées avant et après la réforme de 2001 et de l'utilisation du pouvoir fiscal prévu dans la loi de financement et dans la Constitution par les entités fédérées en distinguant les Régions des Communautés.

---

<sup>1</sup> Nous remercions Mesdames M. Feron et F. Thys-Clément, Messieurs J. Collignon, P. Léonard, R. Maes, G. Stienlet et V. Sepulchre ainsi que le Cabinet du Ministre du Budget de la Région wallonne pour leur relecture et leurs commentaires.

## ***1. Introduction***

Le fédéralisme belge consacre le principe d'autonomie et de responsabilité financière des entités fédérées (CSF, 1998). Cette ***autonomie financière*** implique le pouvoir d'établir librement son propre budget, d'y inscrire sans contrainte externe les dépenses nécessaires à la réalisation de sa politique et le pouvoir de les exécuter. Elle postule également la possibilité pour l'entité fédérée de disposer de ressources propres suffisantes pour le plein exercice de ses compétences. Enfin, elle requiert la faculté de recourir à l'emprunt pour ses financements intermédiaires, pour la couverture de ses investissements et, dans les limites fixées éventuellement par le système, pour le financement de ses déficits. Parallèlement, la ***responsabilité financière*** implique que l'entité assume seule les conséquences financières de sa politique, sans intervention de l'État fédéral pour garantir ses engagements ou y suppléer. Elle suppose également que les dépenses qu'elle réalise soient à la mesure des recettes qu'elle reçoit ou qu'elle est capable de générer [Anastopoulos, (1987); Le Brun et Noël (1994)].

Pour assurer cette autonomie, la loi spéciale du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989) accorde différentes sources de financement aux Communautés et Régions<sup>2</sup>. Il s'agit<sup>3</sup> :

- ***des ressources fiscales*** : une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les impôts régionaux, les centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques et les impôts communautaires ;
- ***des ressources non fiscales*** : des moyens supplémentaires ou des dotations, des emprunts et des recettes non fiscales liées à l'exercice de leurs compétences ;
- ***l'intervention de solidarité*** pour les Régions.

Parmi les différentes ressources attribuées aux Communautés et Régions, les plus importantes proviennent des recettes fiscales prélevées au niveau fédéral et attribuées aux entités fédérées et plus particulièrement de la partie attribuée des recettes d'IPP et de TVA (tableau 1). Ces parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA sont des ressources provenant d'impôts fédéraux perçus uniformément sur l'ensemble du territoire et à l'égard desquels le législateur fédéral conserve

---

<sup>2</sup>A l'exception de la Communauté germanophone pour laquelle le financement est toujours réglé par la loi ordinaire du 31 décembre 1983 (M.B. 18 janvier 1984).

<sup>3</sup> Pour une analyse des mécanismes de financement des entités fédérées, voir Bayenet et al (2000) et Bayenet (2002b).

toutes ses compétences normatives. Elles ne sont donc pas représentatives de l'importance du pouvoir fiscal des entités fédérées.

**Tableau 1 : Ressources financières des entités fédérées en 2003 en millions € et en pourcentage du total (budget ajusté 2003).**

2003	Région de Bruxelles-Capitale		Région Wallonne		Communauté flamande		Communauté française	
	Millions €	%	Millions €	%	Millions €	%	Millions €	%
<b>Recettes collectées au niveau national</b>								
<i>Recettes IPP attribuées à la Région</i>	591,91	33,3	2.789,26	55,4	4.485,25	25,8		
<i>Recettes IPP attribuées à la Communauté</i>					3.039,32	17,5	1.604,01	24,4
<i>Recettes TVA attribuées à la Communauté</i>					5.866,31	33,7	4.410,14	67,0
<b>Dotations fédérales</b>								
<i>Remise au travail des chômeurs</i>			182,24	3,6	261,56	1,5		
<i>Dotation étudiants étrangers</i>	64,61	3,6			29,19	0,2	59,28	0,9
<i>Main-morte</i>	26,60	1,5						
<b>Impôts régionaux</b>	<b>782,70</b>	<b>44,0</b>	<b>1.481,95</b>	<b>29,4</b>	<b>2.838,08</b>	<b>16,3</b>		
<b>Fiscalité régionale spécifique</b>	<b>128,34</b>	<b>7,2</b>	<b>97,53</b>	<b>1,9</b>	<b>31,41</b>	<b>0,2</b>		
<b>Recettes spécifiques bruxelloises</b>	<b>127,12</b>	<b>7,1</b>						
<b>Redevance radio-TV</b>					<b>466,50</b>	<b>2,7</b>	<b>257,53</b>	<b>3,9</b>
<b>Dotation de la Communauté française</b>			<b>267,63</b>	<b>5,3</b>				
<b>Autres recettes</b>	<b>58,20</b>	<b>3,3</b>	<b>214,69</b>	<b>4,3</b>	<b>385,35</b>	<b>2,2</b>	<b>249,28</b>	<b>3,8</b>
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>1.779,48</b>	<b>100</b>	<b>5033,29</b>	<b>100</b>	<b>17.402,96</b>	<b>100</b>	<b>6.580,24</b>	<b>100</b>

Sources : Calculs propres et Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2004

L'autonomie fiscale des Régions peut être évaluée par l'importance des recettes des impôts régionaux qui représentent en 2003 : 29,4% des recettes de la Région wallonne, 16,3% de la Communauté flamande et 44,0% de la Région de Bruxelles-Capitale. L'importance des recettes des impôts régionaux dans les ressources des entités fédérées s'est considérablement accrue lors de la réforme institutionnelle de 2001<sup>4</sup>. Celle-ci a élargi le domaine des compétences fiscales des entités fédérées<sup>5</sup> (modifications des mécanismes au niveau de l'instauration de centimes

<sup>4</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2002).

<sup>5</sup> Pour une analyse globale de la réforme institutionnelle de 2001, voir Bayenet (2002a,b), Van der Stichele et Verdonck (2001), le numéro spécial de la revue Administration publique 2-3-4/2002 et Bourgeois (2001).

additionnels régionaux ou de remises à l'impôt des personnes physiques et transfert de nouveaux impôts régionaux) mais ne constitue pas un refinancement des Régions. En effet, il était prévu que ce transfert de pouvoir fiscal aux Régions soit une opération neutre, en termes financiers, pour le pouvoir fédéral via la déduction d'un montant déterminé des moyens attribués aux Régions. Le principe de la neutralité budgétaire a donc influencé l'importance relative des différentes recettes des Régions puisqu'elles disposent désormais de plus de recettes propres et d'une part attribuée des recettes d'IPP diminuée par ce qu'on appelle « le terme négatif ». Ce transfert de nouvelles compétences fiscales aux Régions répondait à des revendications du Nord du pays. En effet, début 1999, après deux ans et demi de travaux, la Commission des réformes institutionnelles du Parlement flamand adoptait une proposition de résolution en vue de préparer la cinquième réforme de l'État (Commissie voor Staatshervorming, 1999). Celle-ci prévoyait notamment un accroissement du degré d'autonomie fiscale et financière des entités fédérées<sup>6</sup>.

Depuis la réforme institutionnelle de 1980, la Constitution consacre également un pouvoir fiscal propre aux Régions (articles 170 et 173). A priori, les Régions et Communautés disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité sur leur territoire, et peuvent créer n'importe quel impôt. Mais ce pouvoir est restreint par la Constitution qui permet au législateur de limiter ce pouvoir<sup>7</sup>. Le législateur a principalement fait usage de cette compétence en votant la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) qui précise que les entités fédérées ne peuvent lever d'impôts que dans les matières non encore imposés par le législateur fédéral. La loi ordinaire du 16 juillet 1993 (M.B. 20 juillet 1993) a assoupli cette loi en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets et enlève au pouvoir fédéral et aux Communautés la possibilité d'établir sur de tels impôts des centimes additionnels ou d'accorder des remises (Emond et Quertainmont, 1994).

L'analyse des recettes dans les budgets publiés par les entités fédérées ne permet cependant pas de juger de l'importance des moyens liés à cette fiscalité régionale. En effet, les budgets, notamment de la Communauté flamande, ne sont plus représentatifs de l'importance de la fiscalité mise en œuvre. Une partie des recettes propres de la Communauté flamande sont allouées à des services à gestion séparée (tels le Fonds de prévention et d'assainissement en

---

<sup>6</sup> Pour une analyse voir notamment Pagano (2000) et Bayenet et *al.*, 2000.

matière de l'environnement et de la nature ou Fonds, MINA) et n'apparaissent pas dans le budget de l'entité flamande. La réaffectation de ces ressources explique ainsi, en partie, le faible niveau de la fiscalité propre dans le budget de la Communauté flamande tel qu'il est publié (tableau 1). Il faut souligner que cette technique budgétaire est utilisée également par les autres entités fédérées, mais, aujourd'hui, dans une moindre mesure. Une évaluation de ces recettes nécessite donc l'analyse des budgets individuels de tous les fonds bénéficiant directement de taxes régionales.

Etant donné l'importance de la réforme institutionnelle de 2001 en matière d'autonomie fiscale, cet article s'est donné comme objectif de dresser un bilan des compétences fiscales des entités fédérées avant et après la réforme de 2001 et de l'utilisation du pouvoir fiscal prévu dans la loi de financement et dans la Constitution par les entités fédérées en distinguant les Régions des Communautés.

## ***2. Le pouvoir fiscal des Communautés et des Régions***

Depuis la réforme institutionnelle de 1988-89, les entités fédérées disposent de deux types de pouvoir fiscal : celui inscrit dans les articles 170 et 173 de la Constitution et celui inscrit dans les articles 3, 4, 5, 6, 9, 10 et 11 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989). Ceux-ci sont soumis à deux régimes juridiques distincts (Alen et Seutin, 1989).

### **2.1. Le pouvoir fiscal des Régions**

Le pouvoir fiscal des Régions défini dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989) se compose des impôts régionaux et de la possibilité d'instaurer des centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques ou d'accorder des remises. La Constitution (articles 170 et 173) octroie également un pouvoir fiscal aux Régions. A priori, les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt. Cependant, il est prévu que le pouvoir fédéral puisse restreindre ce pouvoir, ce qu'il a fait en votant la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989). En vertu de cette loi, les entités fédérées ne peuvent lever d'impôt que dans les matières non encore imposés par le législateur fédéral. La loi du 16 juillet 1993 (M.B. 20 juillet 1993) a assoupli la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets

---

<sup>7</sup> Article 170 (§2, alinéa 2). La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

et enlève au pouvoir fédéral et aux Communautés la possibilité d'établir, sur de tels impôts, des centimes additionnels ou d'accorder des remises.

La Région de Bruxelles-Capitale connaît également un régime spécifique en matière de fiscalité provinciale et d'agglomération. En effet, suite à la scission de l'ancienne Province de Brabant, elle a repris les taxes de cette ancienne province mais en son nom propre en tant que taxes régionales (ordonnance du 22 décembre 1994). Ensuite, exerçant les compétences de l'agglomération bruxelloise, elle perçoit également des additionnels sur l'impôt des personnes physiques, le précompte immobilier et la taxe de circulation.

## ***2.1.1. Le pouvoir fiscal des Régions défini dans la loi spéciale du 16 janvier 1989***

### ***2.1.1.1. Les impôts régionaux***

#### ***2.1.1.1.1. Situation avant la réforme institutionnelle de 2001***

Initialement, la loi du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989) identifiait sept impôts régionaux : la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, les droits de succession d'habitant du Royaume et les droits de mutation par décès des non-habitants du Royaume, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles et la taxe de circulation. Ces impôts sont perçus par l'Etat fédéral et ristournés aux Régions en fonction de leur localisation.

Le service des impôts régionaux est assuré gratuitement par l'Etat. Les Régions peuvent en décider autrement à charge d'assurer ce service dans le respect des procédures d'établissement, de recouvrement et de réclamation fixées par la loi. Dans cette logique, les pouvoirs publics flamands encaissent eux-mêmes, depuis 1999, le précompte immobilier. Ils entendaient ainsi profiter de cette opportunité pour octroyer automatiquement les réductions prévues (Décret du Conseil flamand du 9 juin 1998, M.B. 18 juillet 1998).

Un huitième impôt régional a été instauré lors de la réforme institutionnelle de 1993 : les écotaxes. Jusqu'en 2001, l'Etat fédéral aurait dû verser le produit des recettes de cet impôt aux Régions en fonction du nombre d'habitants, après en avoir déduit les frais de perception. Les recettes nettes n'ont jamais été ristournées faute d'accord sur les frais de perception et vu leur modicité.

**Tableau 2 : Les compétences régionales en matière d'impôts régionaux jusqu'en 2001**

<i>Nature de l'impôt</i>	<i>Base d'imposition</i>	<i>Taux d'imposition</i>	<i>Exonération</i>	<i>Partie redistribuée</i>	<i>Règle de répartition du produit</i>
Taxe sur les jeux et paris	Région	Région	Région	100%	lieu de l'acte de pari ou de jeu
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Région	Région	Région	100%	lieu de l'appareil
Taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées	Région	Région	Région	100%	lieu du débit
Droits de succession et droits de mutation par décès	Pouvoir fédéral (a)	Région	Région	100%	lieu d'ouverture de la succession
Précompte immobilier	Pouvoir fédéral	Région	Région	100%	lieu de l'immeuble soumis
Droits d'enregistrement (c,d)	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a, b)	Pouvoir fédéral (a, b)	41,408%	lieu de l'immeuble de transaction
Taxe de circulation (d)	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a)	0%	lieu d'immatriculation
Ecotaxes	Pouvoir fédéral	Pouvoir fédéral	Pouvoir fédéral	100%	en fonction du nombre d'habitants des trois régions

(a) Une modification nécessitait l'accord des gouvernements régionaux.

(b) La compétence devenait régionale à partir de l'année budgétaire suivant celle au cours de laquelle le produit de cet impôt était intégralement attribué.

(c) Les Régions pouvaient, à partir de 1989 et jusqu'au moment de l'attribution intégrale, percevoir des centimes additionnels ou accorder des remises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

(d) Les Régions peuvent augmenter le pourcentage de ces deux impôts dans le cas où les recettes liées à ces impôts, dépendantes de la conjoncture, diminuent soudainement. (M. Daerden et W. Dumazy, 1992).

(e) Déduction faite des frais de perception et exceptées les écotaxes sur les énergies non renouvelables.

Jusqu'en 2001, le pouvoir fiscal des Régions en matière de base, de taux et d'exonération variait fortement d'un impôt à l'autre (tableau 2). Seuls les trois premiers impôts constituaient de véritables impôts régionaux. Pour les autres impôts, les Régions ne bénéficiaient pas d'une autonomie complète et pour certains, elles ne bénéficiaient même pas de la totalité (droits d'enregistrement) ou d'une partie du produit des recettes (taxe de circulation). Il était prévu d'augmenter le pourcentage de recettes de ces deux derniers impôts versés aux Régions si l'on assistait à une diminution soudaine des recettes des impôts régionaux (Daerden et Dumazy, 1992). Les trois Régions ont fait usage de leur autonomie fiscale, mais de manière différente, en matière de taxes sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement, de droits de succession et de précompte immobilier.

La **Région flamande** a, notamment en matière de précompte immobilier, augmenté le taux de base de 1,25% à 2,5% en 1990 et pour certaines habitations sociales à 1,6%<sup>8</sup>. Dès 1991, les taux des taxes sur les appareils automatiques de divertissement<sup>9</sup> et sur les jeux et paris<sup>10</sup> ont également été relevés. En matière de droits de succession, la Région flamande a procédé à plusieurs modifications, en matière de taux, non seulement pour les transmissions des entreprises familiales et les sociétés de famille mais aussi pour les transmissions en ligne directe<sup>11</sup>.

En matière de précompte immobilier, le taux de base a été porté par la **Région de Bruxelles-Capitale** en 1992 de 1,25% à 2,25% du revenu cadastral pour les biens immobiliers qui ne sont pas affectés au logement<sup>12</sup>. En 1994, elle a fixé l'immunité du précompte immobilier à 28% du revenu cadastral au lieu de 100% prévu antérieurement pour certaines propriétés de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés établies sur son territoire<sup>13</sup>. Dès 1996, elle a augmenté les taux de la taxe sur les jeux et paris<sup>14</sup> et de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement<sup>15</sup>. En matière de droits de succession<sup>16</sup>, elle a introduit, dès 1998, un taux réduit pour les transmissions des petites et moyennes entreprises.

La **Région wallonne** a, dès 1997, augmenté le taux des taxes sur les jeux et paris<sup>17</sup> et sur les appareils automatiques de divertissement<sup>18</sup>. Dès 1998, elle a également instauré un taux réduit en

---

<sup>8</sup> Décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990).

<sup>9</sup> Décrets du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990) et 22 décembre 1995 (M.B. 30 décembre 1995).

<sup>10</sup> Décrets du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990), 22 décembre 1995 (M.B. 30 décembre 1995) et 13 avril 1999 (M.B. 18 mai 1999).

<sup>11</sup> Décrets du Conseil flamand du 20 décembre 1996 (M.B. 31 décembre 1996), du 17 juin 1997 (M.B. 24 juin 1997), du 15 avril 1997 (M.B. 25 avril 1997), du 7 juillet 1998 (M.B. 28 août 1998), du 15 juillet 1997 (M.B. 1<sup>er</sup> octobre 1997), du 19 décembre 1998 (31 décembre 1998) et du 22 décembre 1999 (M.B. 30 décembre 1999).

<sup>12</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 (M.B. 1<sup>er</sup> août 1992). Pour certaines habitations sociales, le taux a été fixé à 0,8% (ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 1992). L'article 2 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 (M.B. 1<sup>er</sup> août 1992) a été abrogé par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1995 (M.B. 7 février 1996).

<sup>13</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 (M.B. 7 février 1995).

<sup>14</sup> Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1995 (M.B. 7 février 1996) et du 20 juillet 2000 (M.B. 7 septembre 2000).

<sup>15</sup> Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1995 (M.B. 7 février 1996), 10 janvier 2002 (M.B. 12 juin 2002) et 20 décembre 2002 (M.B. 26 février 2003).

<sup>16</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 1998 (M.B. 9 décembre 1998).

<sup>17</sup> Décrets du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 (M.B. 6 septembre 1985) modifié par le décret du conseil régional wallon du 6 août 1992 (M.B. 29 septembre 1992). Décrets du Conseil régional wallon du 6 mars 1996 (M.B. 9 mars 1996), 17 décembre 1997 (M.B. 27 janvier 1998), 16 décembre 1998 (M.B. 30 décembre 1998) et 16 décembre 1999 (M.B. 29 décembre 1999).

<sup>18</sup> Arrêté royal du 8 juillet 1970 (M.B. 15 septembre 1970) modifié par le décret du Conseil régional wallon du 6 mars 1996 (M.B. 9 mars 1996).

matière de droits de succession pour les transmissions des petites et moyennes entreprises<sup>19</sup>. En matière de précompte immobilier, la Région wallonne n'a pas modifié le taux de base de 1,25% du revenu cadastral sauf pour instituer le taux de 0,8% du revenu cadastral appliqué à certaines habitations sociales.

Le montant total des recettes des impôts régionaux dans les budgets ajustés 2001 (tableau 3) s'élevaient respectivement à 346,36 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale (21,1% de ses recettes totales hors emprunt<sup>20</sup>), à 511,08 millions € pour la Région wallonne (10,1% de ses recettes totales hors emprunt) et 1.193,79 millions € pour la Communauté flamande<sup>21</sup> (7,1% de ses recettes totales hors emprunt). Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il a été convenu d'y ajouter les recettes du précompte immobilier sur certaines propriétés publiques qui s'élèvent en 2001 à 2,48 millions € (0,1% de ses recettes totales hors emprunt).

**Tableau 3 : Recettes des impôts régionaux en 2001 en millions € et en % des recettes totales des impôts régionaux**

	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>		<i>Région wallonne</i>		<i>Région flamande</i>	
	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>
<b>Impôts régionaux dont</b>	<b>346,36</b>	<b>100</b>	<b>511,08</b>	<b>100</b>	<b>1.193,79</b>	<b>100</b>
Taxe sur les jeux et paris	6,44	1,9	20,51	4,0	16,68	1,4
Taxe sur les appareils automatiques	4,96	1,4	14,97	2,9	36,56	3,1
Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées	1,34	0,4	3,47	0,7	6,85	0,6
Droits de succession	195,84	56,5	282,35	55,2	576,98	48,3
Précompte immobilier	14,03	4,1	25,65	5,0	111,14	9,3
Droits d'enregistrement	121,27	35,0	164,13	32,1	434,55	36,4
Amendes et intérêts	-	-	-	-	11,03	0,9
Ordonnance du 22 décembre 1994	2,48	0,7	-	-	-	-

*Source* : Bulletin de documentation du Ministère des Finances, Annexes statistiques 2003

En 2001, les impôts les plus importants en termes de recettes étaient les droits de succession et de mutation par décès (56,5% des recettes totales des impôts régionaux bruxellois ; 55,2% des

<sup>19</sup> Décret du Conseil régional wallon du 17 décembre 1997 (M.B. 27 janvier 1998).

<sup>20</sup> Voir tableaux en annexe pour l'ensemble des recettes.

<sup>21</sup> Pour rappel, la Communauté flamande exerce les compétences de la Région flamande et donc les compétences fiscales.

impôts régionaux wallons et 48,3% des impôts régionaux flamands). Les recettes des trois impôts sur lesquels les Régions bénéficiaient d'une autonomie complète (taxe sur les jeux et paris, taxe sur les appareils automatiques de divertissement et taxe d'ouverture de débit de boissons) représentaient seulement 3,7% des recettes totales des impôts régionaux bruxellois, 7,6% des recettes totales des impôts régionaux wallons et 5,0% des recettes totales des impôts régionaux flamands. Le produit de la taxe sur les jeux et paris est plus élevé en Wallonie que dans les deux autres Régions. Cela s'explique notamment par l'importance plus grande des recettes sur les paris de courses de chevaux en Région wallonne.

#### ***2.1.1.1.2. Situation après la réforme institutionnelle de 2001***

Lors de la réforme institutionnelle de 2001<sup>22</sup>, les Régions se sont vues attribuer, dès 2002, l'entièreté des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux<sup>23</sup> (soit un montant supplémentaire estimé de 1.058,0 millions € en 2002<sup>24</sup>) et la totalité de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (1.041,1 millions € en 2002<sup>25</sup>). Par contre, les écotaxes redeviennent un impôt fédéral. Ce transfert vers l'Etat fédéral est relativement cohérent étant donné que les écotaxes assimilées à des accises constituent une matière exclusivement fédérale. Les écotaxes étant imputées au contribuable dans le prix de vente final du produit, des migrations fiscales indésirables pourraient se produire si les écotaxes étaient fortement différentes d'une région à l'autre. La loi du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) attribue également, dès 2002, de nouveaux impôts aux Régions à savoir<sup>25,26</sup> :

1. les droits d'enregistrement (190,9 millions € en 2002) :

- sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immobilier situé en Belgique (170,2 millions € en 2002) ;

---

<sup>22</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001).

<sup>23</sup> L'article 5 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) spécifie qu'il s'agit des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immobiliers situés en Belgique, à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation.

<sup>24</sup> Estimation initiale des recettes des nouveaux impôts régionaux dans le budget de l'Etat fédéral. Source: Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

<sup>25</sup> Les Régions bénéficient également des intérêts et amendes fiscales sur les impôts régionaux visés à l'article 4, §5 de la loi spéciale de financement. Ceux-ci sont estimés à 34,08 millions € en 2002 (DOC 50 1447/001).

<sup>26</sup> Ces données proviennent du budget des voies et moyens de l'Etat fédéral (DOC 50 1447/001) et ne tiennent pas compte des mesures fiscales prises au cours de l'année 2002 par les Régions.

- sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens et les conversions prévues aux articles 745<sup>quarter</sup> et 745<sup>quinquies</sup> du Code civil, même s'il n'y a pas indivision (22,3 millions € en 2002) ;
- 2. les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens immeubles ou meubles (65,3 millions € en 2002) ;
- 3. la taxe de mise en circulation (280,1 millions € en 2002) ;
- 4. l'eurovignette<sup>27</sup> (107,8 millions € en 2002) ;
- 5. la redevance radio-télévision (744,1 millions € en 2002).

Le montant des nouveaux impôts régionaux transférés pouvait être estimé en 2002 à 3.487,3 millions €. Ce montant correspondait à l'estimation faite par le pouvoir fédéral des recettes de ces impôts à fiscalité inchangée par rapport à 2001.

Désormais, les Régions disposent d'une compétence fiscale totale sur l'ensemble des impôts régionaux (nouveaux et anciens), autrement dit, elles peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations. Le service des impôts régionaux reste assuré gratuitement par l'Etat mais les Régions ont désormais le droit d'en disposer autrement et de reprendre la perception à leur charge<sup>28</sup> à l'exception de la redevance radio-télévision. Pour cette dernière, les Communautés continuent à en assurer le service de la perception jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard et ce, contre rétribution. Les Régions peuvent néanmoins reprendre ce service à leur compte avant cette date.

Afin d'éviter des risques de concurrence fiscale déloyale, de migration fiscale et de délocalisation et pour assurer un exercice correct des compétences fiscales des Régions et du pouvoir fédéral, des mécanismes d'accompagnement de l'exercice de la compétence fiscale régionale ont été

---

<sup>27</sup> Pour les véhicules immatriculés dans les Etats ne participant pas au système de l'eurovignette, la répartition du produit de cet impôt se fera en fonction du nombre de kilomètres de réseau routier imposable localisé sur leur territoire.

<sup>28</sup> Dans ce cas, la loi prévoit une période transitoire durant laquelle le transfert des services concernés est préparé. La région assurera le service de ses impôts régionaux à partir de la deuxième année budgétaire suivant la date de notification par le gouvernement régional au gouvernement fédéral de la décision d'assurer elle-même le service des impôts concernés. Ce transfert ne pourra s'opérer que par groupe d'impôts. De plus, dès que les Régions assurent elles-mêmes le service des impôts régionaux et dans la mesure où elles ont repris le personnel des administrations concernées, elles reçoivent une dotation pour le financement de ce transfert.

prévus<sup>29</sup>. Ils portent sur la nécessité d'un échange d'informations entre les entités, sur la conclusion d'accords de coopération et sur la nécessité pour le pouvoir fédéral d'opérer un examen relatif à la faisabilité technique des mesures que les Régions veulent mettre en œuvre.

Plus spécifiquement, en matière de droits de succession, la loi prévoit que si le défunt a habité successivement à plusieurs endroits en Belgique durant les 5 dernières années précédant son décès, le domicile fiscal où il a habité le plus longtemps sera le critère déterminant.

Les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens immeubles ou meubles faites par un habitant du Royaume sont attribués à la Région où le donateur a son domicile fiscal au moment de la donation. Si le domicile fiscal était établi à plusieurs endroits en Belgique au cours de la période de 5 ans précédant la donation, les droits sont attribués à la Région où son domicile fiscal a été établi le plus longtemps.

En matière de précompte immobilier, les Régions sont compétentes pour modifier le taux, la base et les exonérations mais elles ne peuvent modifier le revenu cadastral fédéral. Autrement dit, les Régions sont désormais compétentes pour définir une autre base d'imposition et la substituer au revenu cadastral fédéral pour le calcul de l'impôt. Le revenu cadastral déterminé par le pouvoir fédéral reste d'application pour les calculs des impôts autres que le précompte immobilier. Il est donc concevable à l'avenir qu'un immeuble ait « deux revenus cadastraux distincts » : l'un fixé par la Région et utilisé pour prélever le précompte immobilier et les centimes additionnels communaux et l'autre fixé par le pouvoir fédéral et utilisé dans le calcul de l'IPP, de l'impôt des non-résidents et de l'impôt des personnes morales (Bourgeois et *al.*, 2003). De plus, la gestion de la documentation patrimoniale, anciennement le cadastre, sera réglée par un accord de coopération. Cela devrait permettre, nonobstant la régionalisation de ce service, d'assurer au pouvoir fédéral l'accès aux informations nécessaires à l'établissement d'une base imposable uniforme pour l'application de l'IPP.

Les Régions sont totalement compétentes en matière de taxe de circulation et de taxe de mise en circulation<sup>30</sup> sauf si ces impôts concernent des sociétés, des entreprises publiques autonomes ou

---

<sup>29</sup> Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3.

<sup>30</sup> Les trois Régions ont conclu un accord de coopération relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation sur la base de la norme d'émission du moteur ou de la nature du combustible de propulsion compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des

des a.s.b.l. à activités de leasing. En effet, les recettes de ces impôts sont perçues à l'endroit où la personne physique ou morale au nom de laquelle le véhicule est immatriculé est établie. Ce critère entraîne un risque de délocalisation principalement pour les entreprises tentées de s'établir sur le territoire de la Région dans laquelle la taxe est la plus faible. Pour y remédier, la loi impose alors aux Régions de conclure un accord de coopération pour les cas où le redevable de ces impôts est une société, une entreprise publique autonome ou une a.s.b.l. à activités de leasing. L'accord de coopération porte sur la définition de la base imposable, sur le taux d'imposition et sur les exonérations (Bourgeois et *al.*, 2003). Les mêmes principes régissent la compétence fiscale des Régions pour l'eurovignette des véhicules immatriculés à l'étranger.

Les accords prévoyaient également que cette régionalisation de nouveaux impôts respecte une double neutralité budgétaire :

1. **la neutralité budgétaire de l'opération entre l'Etat fédéral et les Régions.** Pour ce faire, il est prévu de réduire la part attribuée des recettes d'IPP de chaque Région du montant des recettes fiscales supplémentaires qui lui sont transférées. Ce montant est dénommé le terme négatif (tableau 4). Celui-ci est déterminé pour chaque Région en estimant la moyenne des recettes des nouveaux impôts régionaux (y compris la part non ristournée des anciens impôts régionaux) pour les années 1999, 2000 et 2001 exprimée en prix de 2002.

**Tableau 4 : Montant de base 2002 du terme négatif**

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
Millions €	406,5	2 113,6	894,4

*Source:* Commentaires et observations sur le projet d'ajustement du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2003 et sur le projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2004, Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 novembre 2003.

La structure relative des moyens à la disposition des Régions est ainsi modifiée puisqu'elles disposent désormais de plus de recettes propres et d'une part attribuée des recettes d'IPP diminuée du terme négatif. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, la structure des recettes est complètement bouleversée. Ainsi, par rapport à 2001,

---

véhicules. Voir ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 (M.B. 17 juillet 2002), le décret du Conseil régional wallon du 8 juillet 2002 (M.B. 23 juillet 2002) et le décret du Conseil flamand du 24 mai 2002 (M.B. 13 juin 2002).

l'élargissement de l'autonomie fiscale s'est traduit en 2002 par une augmentation de la part relative des impôts régionaux qui passent de 21,1% à 41,2% des recettes totales hors emprunt pour la Région de Bruxelles-Capitale. Par contre, les recettes d'IPP transférées passent de 59,6% à 32,0% des recettes totales hors emprunt de la Région de Bruxelles-Capitale (tableaux en annexe sur les recettes des entités fédérées en 2001 et 2002).

2. « *la neutralité budgétaire de l'opération pour les Régions* ». Les négociateurs des accords du Lambermont désiraient prémunir les Régions des conséquences financières liées à une évolution trop défavorable des recettes des nouveaux impôts régionaux par rapport au terme négatif. Ainsi, il a été prévu un mécanisme d'assurance temporaire pour les Régions : le filet de sécurité (Bourgeois et *al.*, 2003).

En 2002, la situation est relativement simple puisqu'il s'agit de déduire le terme négatif de la part attribuée des recettes d'IPP à chaque Région. Cependant, la détermination de ce terme négatif était complexe étant donné que pour certains impôts, la répartition régionale n'était pas connue. Il n'était en effet pas nécessaire de conserver une trace de l'origine régionale de la recette<sup>31</sup>.

Lors des négociations de la Saint-Polycarpe (2001), le problème essentiel fut de définir les principes d'évolution dans le temps de ce terme négatif garantissant un financement identique aux Régions tout en leur permettant de recourir à leur compétence fiscale. La Région de Bruxelles-Capitale semblait davantage concernée par ce problème étant donné la part relativement plus importante des impôts régionaux dans ses recettes totales et leur évolution irrégulière pendant les années 90. Ainsi, il a été décidé qu'à partir de 2003, le terme négatif serait indexé et lié à 91% de la croissance économique<sup>32</sup>. Remarquons que, au cours de la période 1990-2000, le montant global des nouveaux impôts régionaux a connu une croissance annuelle moyenne de 6,2% alors que la croissance annuelle moyenne du PIB sur la même période était de 4,3%. L'élasticité globale des nouveaux impôts régionaux est donc supra-unitaire (CSF, 2001). Ainsi, il se pourrait qu'à l'avenir les mécanismes d'évolution du terme négatif ne garantissent pas complètement la neutralité budgétaire pour le pouvoir fédéral (Bayenet, 2002a).

---

<sup>31</sup> Pour une analyse, voir. Davidson, 2001.

<sup>32</sup> A l'exception du montant correspondant du montant des recettes de la redevance radio-télévision qui est seulement indexé.

Il est également prévu jusqu'en 2013 un filet de sécurité, à charge du fédéral au cas où, à politique fiscale inchangée<sup>33</sup>, les recettes des nouveaux impôts localisés dans une région (à l'exception de la redevance radio-télévision) présenteraient une diminution en termes nominaux par rapport au niveau initial pour l'année budgétaire 2002. Durant les cinq premières années, une compensation intégrale est prévue. A partir de 2008, cette compensation diminue progressivement pour disparaître en 2013.

Le tableau 5 ne permet pas de juger totalement de l'importance des moyens transférés puisqu'il tient déjà compte de certaines mesures fiscales prises en 2002 en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale (voir *infra*). De plus, les impôts régionaux n'ont été versés aux Régions en 2002 qu'à concurrence de 11/12 seulement des recettes perçues par le pouvoir fédéral. En effet, en vertu de l'article 54, §1, 2<sup>ème</sup> § de la loi de financement, le produit des impôts régionaux est transféré aux Régions à la fin du mois qui suit le mois de perception par le SPF Finances (CSF, 2002).

---

<sup>33</sup> Terme repris au Conseil supérieur des Finances – Section Fiscalité et Parafiscalité, Service d'études et de documentation dans son Avis sur la définition des critères d'objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée, novembre 2001 (page 8) : « *les recettes à politique inchangée* » sont les recettes effectives (réelles), à moins que celles-ci ne soient influencées par la Région concernée dans le cadre de l'exercice de ses compétences fiscales liées à l'impôt concerné. Dans ce cas, les recettes à politique inchangée sont estimées sur base de critères objectifs, déterminées par impôt et par la loi ».

**Tableau 5 : Recettes des impôts régionaux en 2002 en millions € et en pourcentage des recettes totales des impôts régionaux**

	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>		<i>Région wallonne</i>		<i>Région flamande</i>	
	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>
<b>Impôts régionaux dont</b>	<b>714,71</b>	<b>100</b>	<b>1.394,02</b>	<b>100</b>	<b>2.750,74</b>	<b>100</b>
Taxe sur les jeux et paris	7,77	1,1	20,80	1,5	14,82	0,5
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	6,24	0,9	8,90	0,6	34,63	1,3
Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées	0,3	0,0	3,96	0,3	0,00	0,0
Droits de succession et de mutation par décès	205,25	28,7	283,91	20,4	614,65	22,3
Précompte immobilier	13,51	1,9	22,21	1,6	105,70	3,8
Droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux	300,7	42,1	390,80	28,0	979,79	35,6
Droits d'enregistrement sur les constitutions d'hypothèque	25,91	3,6	37,45	2,7	119,81	4,4
Droits d'enregistrement sur les partages, ...	-	-	8,02	0,6	0,00	0,0
Droits d'enregistrement sur les donations	7,39	1,0	19,97	1,4	29,17	1,1
Redevance radio-télévision	0	0,0	235,42	16,9	33,19	1,2
Taxe de circulation	99,81	14,0	269,05	19,3	626,56	22,8
Taxe mise de circulation	32,42	4,5	64,35	4,6	129,89	4,7
Eurovignette	12,94	1,8	22,29	1,6	51,00	1,9
Amendes et intérêts	-	-	6,72	0,5	11,53	0,4
Ordonnance du 22 décembre 1994	2,48	0,3	-	-	-	-

*Source* : Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Editions 2002 et 2003.

Les recettes des impôts régionaux s'élèvent en 2002 à 714,71 millions € en Région de Bruxelles-Capitale, 1.394,02 millions € en Région wallonne et 2.750,74 millions € en Communauté flamande (tableau 5). En 2002, les impôts les plus importants en termes de recettes totales régionales étaient les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux qui représentaient 42,1% des recettes des impôts régionaux bruxellois, 28,0% des recettes des impôts régionaux wallons et 35,6% des recettes des impôts régionaux flamands.

L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales dépend des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression ou réduction d'impôt entraîne une réduction de ses recettes. La Flandre a, dès l'élaboration de son budget 2002, mis en œuvre une partie de ses nouvelles compétences fiscales : l'imposition d'un tarif zéro pour la redevance

radio-télévision<sup>34</sup> et la taxe d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>35</sup>, la modification des mécanismes de restitution<sup>36</sup>, d'exemptions<sup>37</sup> et des taux sur les droits d'enregistrement<sup>38</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>39</sup> ainsi qu'une nouvelle modification des taux en matière de droits de succession<sup>40</sup>. Les montants correspondant aux impôts régionaux dans le tableau 5 tiennent compte des mesures fiscales prises par le gouvernement flamand en 2002.

Etant donné la situation budgétaire des deux autres Régions, leur marge de manœuvre était plus limitée et les mesures prises ou envisagées concernent davantage des « réaménagements » de la fiscalité régionale que de véritables réductions d'impôts. Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, la suppression de la taxe d'ouverture<sup>41</sup> a été compensée par une augmentation des tarifs de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement<sup>42</sup> et la suppression de la redevance radio-télévision<sup>43</sup> a été compensée par une modification des tarifs de la taxe régionale<sup>44</sup> (voir *infra*). Le tableau 5 ne tient compte que des deux premières mesures. Une réforme des droits de

---

<sup>34</sup> Décret du Conseil flamand du 29 mars 2002 (M.B. 27 avril 2002) – concernant la suppression de ce taux, voir les conséquences en page 17.

<sup>35</sup> Décret du Conseil flamand du 7 décembre 2001 (M.B. 15 janvier 2002).

<sup>36</sup> Lorsqu'une personne physique revend un bien immobilier pour en racheter un autre, les droits d'enregistrement qu'elle a payés pour acheter le premier bien peuvent être déduits de ceux qu'elle doit payer pour l'achat du second. Le montant de la restitution est limité à 12.500 euros indexés en fonction de l'indice ABEX. Elle n'est valable que pour les personnes physiques. Le nouveau bien immobilier doit être acheté dans le but d'être utilisé comme résidence principale. La date d'achat de l'ancienne maison n'a aucune importance. Bien entendu, tant l'ancienne maison (ou terrain) que la nouvelle (le nouveau) doivent être situé(s) sur le territoire de la Région flamande. Cette mesure a pour but de promouvoir la mobilité en rendant les déménagements plus attrayants sur le plan financier. En particulier, la Région flamande espère réduire le nombre de navetteurs entraînant ainsi des effets bénéfiques pour l'environnement.

<sup>37</sup> Il s'agit d'un abattement fiscal forfaitaire de 12.500 euros à l'achat, par une personne physique, d'un premier bien immobilier pour en faire ou y établir dans les deux ou trois ans sa résidence principale.

<sup>38</sup> Les taux des droits d'enregistrement sont réduits de 12,5% à 10% « pour les ventes, échanges et toutes conventions translatives à titre onéreux de propriété ou d'usufruit de biens immeubles » et de 6% à 5% lorsque le revenu cadastral de base de l'immeuble est établi à un maximum de 745 euros (majoré de 100 euros si l'acheteur ou son conjoint a 3 ou 4 enfants à charge, majoré de 200 euros si l'acheteur ou son conjoint a 5 ou 6 enfants à charge, majoré de 300 euros si l'acheteur ou son conjoint a au moins 7 enfants à charge). Les droits d'enregistrement sont réduits à 5 % « en cas de vente de la propriété d'un terrain devant servir d'emplacement à une habitation [...] ». Ces réductions sont valables tant pour les personnes physiques que les personnes morales.

<sup>39</sup> Décret du Conseil flamand du 1<sup>er</sup> février 2002 (M.B. 28 février 2002).

<sup>40</sup> Celle-ci vise à supprimer la discrimination qui existait dans le régime des droits de succession entre les personnes héritant d'un parent biologique et celles héritant d'un beau-parent. Décret du Conseil flamand du 21 décembre 2001 (M.B. 29 décembre 2002).

<sup>41</sup> Ordonnance de Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002 (M.B. 12 juin 2002).

<sup>42</sup> Ordonnance de Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002 (M.B. 12 juin 2002).

<sup>43</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2002 (M.B. 13 mars 2002).

<sup>44</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2002 (M.B. 13 mars 2002).

succession et des droits d'enregistrement a été élaborée en 2002 au Parlement bruxellois<sup>45</sup> et est entrée en vigueur en 2003 (tableau 1).

Du côté wallon, la réforme fiscale porte sur cinq points. Pour 2003, il s'agit de la suppression de la taxe sur les déchets ménagers (voir *infra*)<sup>46</sup> et la réduction de la redevance radio-télévision<sup>47</sup> de 230,28 à 165 €. Pour 2004, il s'agit de la diminution des droits de succession en ligne directe ou entre époux et cohabitants légaux et l'assimilation des enfants du conjoint à ses propres enfants dans le cadre de familles recomposées<sup>48</sup> ainsi que la diminution du précompte immobilier notamment afin de modifier les réductions pour personnes à charge et sur le matériel et l'outillage<sup>49</sup>.

Remarquons que l'on pourrait ajouter aux impôts régionaux la cotisation fédérale destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du secteur de l'électricité votée au parlement fédéral en 2004. La libéralisation du marché de l'électricité en Belgique a privé les communes d'importantes recettes financières (perte des dividendes immatériels alloués par Electrabel). Pour compenser celles-ci, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ont voté respectivement un décret en 2001 et une ordonnance en 2004 instaurant une redevance de voirie au profit des communes. En Flandre, aucun mécanisme de compensation n'avait été mis en place. La perte estimée pour les communes flamandes s'élevait à 178,9 millions € en 2003<sup>50</sup>. Pour le gouvernement flamand, la levée d'une nouvelle taxe s'imposait mais, à la veille des élections régionales de juin 2004, il était difficile de prendre une

---

<sup>45</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2002 (M.B. 31 décembre 2002) : réduction de la base imposable de 45.000 euros pour l'acquisition d'un immeuble destiné à devenir la résidence principale de l'acquéreur et de 60.000 euros lorsque « *l'acquisition concerne un immeuble situé dans un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation* », augmentation du taux (5% à 8%) pour les ventes faites aux personnes faisant profession des immeubles en vue de les revendre, réduction du montant de restitution du droit d'enregistrement de 60% à 36% en cas de revente dans les deux ans, modification du tarif des droits de donation de biens meubles et immeubles. Ordonnance du 20 décembre 2002 (M.B. 31 décembre 2002) : le statut de cohabitant y est introduit, les legs faits à la Région de Bruxelles-Capitale, l'Agglomération bruxelloise, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune sont exemptés des droits de succession, le tarif des droits de succession passe de 8,8% à 12,5% pour les associations ou autres personnes morales sans but lucratif agréés par le pouvoir fédéral et à 25% pour les non-agrées.

<sup>46</sup> Décret du Conseil régional wallon du 22 octobre 2003 (M.B. 19 novembre 2003).

<sup>47</sup> Décret du Conseil régional wallon du 27 mars 2003 (M.B. 28 mars 2003).

<sup>48</sup> Décret du Conseil régional wallon du 22 octobre 2003 (M.B. 19 novembre 2003) et arrêté du Gouvernement wallon du 27 avril 2003 (M.B. 7 mai 2003).

<sup>49</sup> Décret du Conseil régional wallon du 22 octobre 2003 (M.B. 19 novembre 2003).

<sup>50</sup> Commission de régulation de l'électricité, « La compensation des revenus des communes dans le cadre de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz », 18 septembre 2003

telle mesure si ce n'est d'en faire supporter la paternité par le Fédéral. Ainsi, il fut décidé d'imposer une taxe fédérale sur la consommation d'électricité destinée à compenser la perte de revenus des communes résultant de la libéralisation du secteur de l'électricité. Cette taxe est donc valable pour tout le pays mais les Régions ont la possibilité de s'en exonérer complètement si elles le souhaitent<sup>51</sup>. Seule la Flandre devrait mettre en œuvre cette nouvelle taxe.

### ***2.1.1.2 La perception des centimes additionnels et l'octroi de remises***

La loi du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989) prévoit que les Régions peuvent prélever des centimes additionnels et accorder des remises sur l'IPP. Toutefois, ces remises ne peuvent en aucun cas être supérieures à la part attribuée de l'IPP dont bénéficie la Région, étant donné que cela diminuerait la part restant au pouvoir fédéral. De plus, la mise en œuvre de ce pouvoir fiscal est subordonnée à une concertation préalable entre les gouvernements fédéral et régionaux et le Roi peut imposer un pourcentage maximal aux centimes additionnels et aux remises afin de sauvegarder l'Union économique et monétaire. Enfin, ces centimes additionnels régionaux ne peuvent en aucun cas porter préjudice au droit des communes de prélever des centimes additionnels communaux.

Dans l'accord de la Saint-Eloi de 1999<sup>52</sup>, les partis francophones et flamands de la coalition gouvernementale étaient tombés d'accord sur le fait qu'« *une réduction linéaire forfaitaire de 79,33 millions € pour l'année 2000 sur l'impôt sur le revenu est compatible avec la loi spéciale de financement et n'est pas de nature à mettre en danger l'Union économique et monétaire* ». Mais, l'interprétation des termes de l'accord et l'avant-projet de décret du 17 juin 2000 du gouvernement flamand visant à accorder en 2001 une réduction forfaitaire de 61,97 € sous la forme de centimes soustractionnels régionaux à l'IPP provoqua un conflit entre les Régions, sa formulation étant contradictoire<sup>53</sup>. Les Francophones interprétaient l'accord comme une autorisation pour les Régions d'accorder une réduction d'impôt linéaire, autrement dit **proportionnellement identique** pour les contribuables, pour un montant forfaitaire de 79,33 millions €. Une telle application de la loi ne modifiait pas la progressivité de l'impôt et était donc compatible avec les principes de la loi du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989). Par contre,

---

<sup>51</sup> Projet de loi spéciale modifiant l'article 6, §1<sup>er</sup>, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles, Doc 51 1221/001, Chambre des représentants.

<sup>52</sup> Pour une analyse de l'accord, voir notamment Henry et al (2000) et Van der Stichele et Verdonck (2001).

pour les Flamands, les dispositions prises lors de l'accord autorisaient les Régions à octroyer des réductions d'impôts forfaitaires et linéaires, autrement dit **identiques** pour tous les contribuables. Une telle application modifiait la progressivité de l'impôt car les réductions forfaitaires bénéficiaient proportionnellement plus aux petits revenus. De plus, le gouvernement flamand interprétait différemment le montant maximum autorisé. Dès la présentation de son budget, le 30 septembre 1999, le gouvernement flamand annonça sa volonté d'accorder en 2001 une réduction forfaitaire de 61,97 € sous la forme de centimes soustractifs régionaux à l'IPP. Cette volonté fut traduite dans un avant-projet de décret le 17 juin 2000. Selon les Francophones, l'impact d'une telle mesure était estimé à 240,46 millions €. Dès le 23 juin, le gouvernement wallon saisit le Comité de concertation pour annuler ce décret puisqu'il ne respectait pas le montant prévu dans l'accord. Le malentendu fut dissipé dans la loi du 13 juillet 2001 en précisant les limites des compétences fiscales des Régions en matière d'IPP. Ces limites sont les suivantes<sup>54</sup> :

1. la loi fixe les marges dans les limites desquelles il est permis aux Régions de prévoir, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnels ou d'instaurer des réductions ou augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences<sup>55,56</sup>. Cette marge est exprimée par rapport au produit de l'IPP localisé dans chaque région et s'élève à 3,25% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à 6,75 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les montants attribués aux Régions et aux Communautés en fonction de l'IPP localisé dans chaque Région ou Communauté ainsi que le mécanisme de solidarité ne sont pas influencés par ces réductions ou augmentations d'impôt.
2. les Régions exercent leurs compétences fiscales en matière d'IPP sans porter atteinte à la progressivité de cet impôt et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale. La loi (article 9) définit la progressivité de la manière suivante : à mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'IPP dû, avant

---

<sup>53</sup> Il existait en effet une certaine ambiguïté entre la traduction française et néerlandaise de l'accord de la Saint-Eloi.

<sup>54</sup> Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3.

<sup>55</sup> La possibilité offerte aux Régions de mettre en œuvre des réductions ou augmentations fiscales générales liées à leurs compétences leur permet d'utiliser l'IPP comme instrument d'incitation ou de dissuasion dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques autres que fiscales. Un exemple régulièrement évoqué est celui des réductions d'impôt encourageant l'utilisation d'énergie propre (Bourgeois et *al.*, 2002).

réduction, ne peut augmenter ou, selon le cas, le rapport entre le montant de l'augmentation et celui de l'IPP dû, avant augmentation, ne peut diminuer. La loi interdit donc aux Régions de réduire la progressivité de l'IPP, mais rien n'interdit aux Régions de l'augmenter. Elles peuvent donc tendre vers une fiscalité plus redistributive ou également redistributive mais en aucun cas moins redistributive (Bourgeois et al, 2003)<sup>57</sup>.

Il est également prévu un mécanisme de contrôle ex-ante afin de s'assurer qu'avant la mise en œuvre de la décision envisagée par une Région, celle-ci demeure bien dans les limites définies précédemment. Pour ce faire, la mesure envisagée doit être communiquée aux Régions, à l'Etat fédéral et à la Cour des Comptes, cette dernière disposant d'un mois pour remettre un avis. De plus, il est prévu la rédaction d'un rapport annuel par la Cour des Comptes sur les effets des mesures fiscales en cours. Si ce rapport concluait à un dépassement des limites définies dans la loi, un recours à la Cour d'Arbitrage serait introduit contre les décrets prévoyant des mesures fiscales ne respectant pas les conditions définies dans la loi<sup>58</sup>.

Le décret flamand sur la réduction de 61,97 € voté le 21 décembre 2000 était d'application pour l'exercice d'imposition 2001. Cette réduction resta cependant limitée à l'exercice d'imposition 2001 pour permettre de compenser la suppression et la réduction d'autres impôts régionaux flamands<sup>59</sup>.

En 2004, la Flandre a prévu la possibilité d'octroyer un crédit d'impôt pour tout investissement fait par un contribuable domicilié en Flandre dans un fonds géré par une société d'investissement à destination des PME. Le crédit d'impôt s'élève à 8,75% du montant investi, ce dernier étant plafonné à 2.500 €. Il s'agit d'une réduction générale d'impôt. Cette diminution doit s'étaler

---

<sup>56</sup> Ces réductions ou augmentations n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la base de calcul de la taxe communale additionnelle.

<sup>57</sup> Concrètement, cette interdiction conditionne la forme que peuvent revêtir les hausses ou les baisses d'impôts introduites par les Régions. Des augmentations forfaitaires de l'IPP diminuent la progressivité telle qu'elle est définie dans la loi. Par contre, les baisses d'impôts qu'elles soient attribuées à l'ensemble des contribuables ou à certains d'entre eux en fonction des compétences des Régions pourront être proportionnelles ou forfaitaires (Bourgeois et al., 2002).

<sup>58</sup> Pour une analyse des mécanismes de contrôle, voir Van der Stichele et Verdonck (2001) et Bourgeois et al. (2002).

<sup>59</sup> Article 43 du décret du Conseil flamand du 21 décembre 2001 (M.B. 29 décembre 2001).

uniformément sur 4 ans. L'objectif de cette mesure est l'activation structurelle du capital à risque à destination des PME en Flandre<sup>60</sup>.

### ***2.1.2. Le pouvoir fiscal des Régions défini dans la Constitution***

Depuis 1980, la Constitution consacre un pouvoir fiscal propre aux Régions (articles 170 et 173 de la Constitution habilitant les Conseils des entités fédérées à établir leurs propres impôts). A priori, les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité, et peuvent créer n'importe quel impôt. Ce pouvoir est toutefois restreint par l'article 170 (§2, alinéa 2) de la Constitution qui permet au législateur de limiter ce pouvoir<sup>61</sup>. Le législateur a fait usage de cette compétence en votant la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) qui précise que les entités fédérées ne peuvent lever d'impôts que dans les matières non encore imposés par le législateur fédéral.

Il peut évidemment paraître surprenant qu'après avoir proclamé, lors du vote de la loi de financement du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989), le principe de la responsabilité financière des Régions, le législateur ait remis en cause la conséquence d'une telle responsabilité, autrement dit l'autonomie fiscale. Par la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989), les parlements régionaux se voient, par exemple, empêchés de faire ce que font les Conseils provinciaux et communaux qui peuvent établir des centimes additionnels aux impôts fédéraux<sup>62</sup> (sauf pour l'IPP).

Cependant, dans le système fédéral belge, il faut tenir compte de la volonté d'accorder le maximum d'autonomie aux entités fédérées tout en préservant l'unité économique et monétaire de la Belgique, ce qui imposait presque nécessairement de limiter la fiscalité des entités autonomes. Par contre, le pouvoir fiscal des communes et provinces ne saurait, compte tenu de l'impact local de l'imposition, mettre en péril l'Union économique et monétaire.

Quoi qu'il en soit, il résulte de l'article 170 de la Constitution et de la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) que l'autonomie fiscale des Régions est limitée aux impôts sur des matières qui ne font pas l'objet d'une imposition par l'État fédéral. Les Régions peuvent ainsi

---

<sup>60</sup> Décret du Conseil flamand du 19 décembre 2003 (M.B. 17 février 2004).

<sup>61</sup> Article 170 (§2, alinéa 2). La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

<sup>62</sup> Sur cette problématique, voir Quertainmont (1990).

lever des impôts sur des matières « vierges » mais cette possibilité peut être réduite par la loi (Bayenet et *al*, 1999)<sup>63</sup>.

L'article 354 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (M.B. 20 juillet 1993) a assoupli la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets et enlève au pouvoir fédéral et aux Communautés la possibilité d'établir sur de tels impôts des centimes additionnels ou d'accorder des remises (Emond et Quertainmont, 1994). Contrairement aux impôts régionaux, perçus par l'État fédéral pour le compte des Régions, les taxes instaurées par les Régions sont perçues directement par celles-ci.

#### *2.1.2.1. Application du pouvoir fiscal par la Région wallonne<sup>64</sup>*

Les taxes régionales propres de la Région wallonne sont au nombre de six [Tiberghien (2004) et SPF Economie, PME, Classes moyennes et PME]. De 1990 à 1997, la Région wallonne a instauré trois types d'impôts liés à l'environnement. Une taxe sur le **déversement des eaux usées industrielles et domestiques**<sup>65</sup> est établie en 1990. De 1990 à 1997, une redevance est établie pour la protection et l'exploitation des **eaux souterraines et des eaux potabilisables**<sup>66</sup>. Jusqu'en 1997, les recettes de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques étaient affectées au Fonds pour la Protection des eaux de surface et les recettes de la redevance pour la protection et l'exploitation des eaux souterraines et eaux potabilisables étaient affectées au Fonds pour la Protection des eaux potabilisables<sup>67</sup>. Depuis 1998, ces deux impôts ne sont plus comptabilisés au sein du budget des recettes de la Région wallonne de manière indépendante et alimentent le Fonds pour la Protection des eaux<sup>68</sup>.

Le troisième impôt environnemental créé en 1991<sup>69</sup> porte sur les **déchets** dont les recettes sont affectées au Fonds pour la Gestion des déchets créé au sein du budget des recettes et des dépenses de

---

<sup>63</sup> Pour une analyse des tentatives de mise en œuvre de l'autonomie fiscale, voir Bourgeois M., 2001.

<sup>64</sup> Pour une analyse détaillée des taxes régionales, voir notamment le Guide fiscal de la Région wallonne, 2004.

<sup>65</sup> Décret du Conseil régional wallon du 30 avril 1990 (M.B. 30 juin 1990) modifié par le décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 (M.B. 23 février 1994).

<sup>66</sup> Décret du Conseil régional wallon du 30 avril 1990 (M.B. 30 juin 1990) modifié par le décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 (M.B. 22 février 1994).

<sup>67</sup> Apparaissent également dans le budget des recettes de la Région wallonne jusqu'en 1997 les contributions de prélèvement perçues en vertu du décret du 30 avril 1990 (M.B. 30 juin 1990).

<sup>68</sup> Ces recettes sont reprises dans le budget des recettes de la Région wallonne sous l'intitulé « Taxes, redevances et contributions de prélèvement perçues en vertu du décret-programme 1997 ».

<sup>69</sup> Décret du Conseil régional wallon du 25 juillet 1991 (M.B. 20 novembre 1991) modifié par le décret du 17 décembre 1992 (M.B. 31 décembre 2002).

la Région wallonne. Dans le cadre de la réforme fiscale wallonne en 2004, la taxe sur les déchets ménagers a été supprimée en 2003<sup>70</sup>. Quant à la taxe sur les déchets non ménagers, elle reste d'actualité.

**Tableau 6 : Impôts autonomes de la Région wallonne en millions € et en pourcentage du total pour 2001 et 2002**

Redevance / taxe	Allocation	Recettes 2001			Recettes 2002		
		Millions €	% du total des redevances et taxes	% du total des recettes	Millions €	% du total des redevances et taxes	% du total des recettes
Déchets	Fonds de gestion des déchets *	48,66	39,7	1,0	44,29	38,1	0,9
Eaux souterraines et potabilisables Eaux de déversement	Fonds pour la protection des eaux *	67,4	55,0	1,3	65,01	55,9	1,3
Automates	- *	6,57	5,7	0,1	5,74	4,9	0,1
Logements abandonnés	- *	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Sites d'activité économique désaffectés	- *	0,00	0,00	0,0	1,26	1,1	0,0
<b>Total des redevances et taxes</b>		<b>122,63</b>	<b>100</b>		<b>116,3</b>	<b>100</b>	
<b>TOTAL DU BUDGET DES RECETTES WALLONES</b>		<b>5.068,37</b>		<b>2,4</b>	<b>5.114,92</b>		<b>2,3</b>

*Source* : Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2003.

*Légende* : \* : apparaît au budget des recettes de la Région wallonne.

La Région wallonne a également instauré d'autres taxes qui s'inscrivent dans le cadre de la paix fiscale signée avec les pouvoirs locaux. Le budget 1998 approuvé le 6 novembre 1997 par le Gouvernement wallon a intégré les effets du pacte fiscal signé avec les communes et les provinces. La Région a alors « régionalisé » certaines taxes locales en échange de la promesse d'indexer les fonds des provinces et des communes. L'une des quatre taxes « régionalisées » a été supprimée : la taxe sur le personnel occupé en raison de son caractère nuisible à l'emploi et à l'activité économique. Les trois autres taxes sont les taxes sur les **automates**<sup>71</sup>, la **taxe sur les logements**

<sup>70</sup> Décret du Conseil régional wallon du 22 octobre 2003 (M.B. 19 novembre 2003).

<sup>71</sup> Décret du Conseil régional wallon du 19 novembre 1998 (M.B. 27 novembre 1998).

**abandonnés**<sup>72</sup> et la taxe sur les **sites d'activités économiques désaffectés**<sup>73</sup>. Désormais, un taux unique est imposé sur l'ensemble du territoire wallon. Le tableau 6 présente les montants de ces recettes pour les années 2001 et 2002, ainsi que leurs parts dans le total des recettes de la Région wallonne.

Pour la Région wallonne, ces recettes sont estimées à 122,63 millions € en 2001 soit 2,4% des recettes totales de la Région et à 116,3 millions d'euros en 2002, soit 2,4% des recettes totales de la Région. Les recettes de ces impôts apparaissent au budget de la Région wallonne. Ces recettes sont constituées pour plus de 55% en 2001 et 2002 par la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques et la redevance pour la protection et l'exploitation des eaux souterraines et eaux « potabilisables ». Le produit de ces impôts s'élevaient en 2001 à 67,4 millions € et en 2002 à 65,01 millions €. La taxe sur les déchets représentait un peu plus d'un tiers des recettes totales avec un montant de 48,66 millions € en 2001 et 44,29 millions € en 2002. La taxe sur les automates se montait en 2001 à 6,57 millions € et à 5,74 millions € en 2002. La taxe sur les logements abandonnés était nulle<sup>74</sup> en 2001 et 2002 et la taxe relative aux sites d'activité économique désaffectés était nulle en 2001 mais s'élevait en 2002 à 1,26 millions €.

Pour être complet, il convient encore de signaler que le décret du 12 avril 2001 (M.B. du 1<sup>er</sup> mai 2001) relatif à l'organisation du marché de l'électricité et le décret du 12 décembre 2002 (M.B. du 11 février 2003) relatif à l'organisation du marché du gaz en Wallonie prévoit une redevance pour financer l'instance de régulation régionale (la Cwape).

---

<sup>72</sup> Décret du Conseil régional wallon du 19 novembre 1998 (M.B. 27 novembre 1998) modifié par le décret du Conseil Région wallon du 6 mai 1999 (M.B. 10 juin 1999).

<sup>73</sup> Décret du Conseil régional wallon du 19 novembre 1998 (M.B. 27 novembre 1998).

<sup>74</sup> La raison pour laquelle les recettes sont nulles en 2001 et 2002 s'explique par le fait que le décret du 19 novembre 1998 (M.B. 27 novembre 1998) ne fut mis en application qu'au travers de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2001 (M.B. 16 janvier 2002). Ce délai d'application trouve son explication dans le choix du percepteur de la taxe. L'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaitait que la Région wallonne perçoive la taxe sur les logements abandonnés, or cette dernière a toutefois préféré envisager un partenariat : le recensement des logements inoccupés sera établi par la commune et après deux constats espacés d'une année, la Région wallonne percevra alors une taxe qui s'élève à 10 euros par mètre carré ou fraction de mètre carré de surface habitable, avec un minimum de 620 euros.

### 2.1.2.2. *Application du pouvoir fiscal par la Région flamande*

Depuis 1981, la Communauté flamande exerce son pouvoir fiscal propre au travers de différentes taxes et redevances (tableau 7). La plupart de ces impôts [Tiberghien (2004) et SPF Economie, PME, Classes moyennes et PME] sont perçus et recouverts par des organismes publics flamands et affectés à des services à gestion séparée. Les montants de leurs recettes n'apparaissent donc pas nécessairement dans le budget des voies et moyens de la Communauté flamande.

Une redevance sur les **déchets**<sup>75</sup>, instaurée en 1981, est soumise aux exploitants des établissements de traitement de déchets ou aux ramasseurs de déchets. Le montant de cette redevance est fixé selon des catégories spécifiques de déchets, mais également selon le mode utilisé pour s'en débarrasser. Les recettes de cette redevance sont perçues et recouvertes par les fonctionnaires de l'OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest – Société publique des déchets pour la Région flamande) et affectées au Fonds MINA (Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur – Fonds de prévention et d'assainissement en matière de l'environnement et de la nature). La redevance liée à la pollution des **eaux de surface**<sup>76</sup>, établie en 1990, est également affectée au Fonds MINA. La VMM (Vlaamse Milieumaatschappij – Société flamande de l'environnement) est chargée de percevoir et de recouvrir cette redevance. La redevance sur le **captage d'eaux souterraines**<sup>77</sup>, mise en place en 1996, est également perçue par la VMM et ses recettes sont affectées au Fonds MINA.

Les recettes de la taxe de **dossier et droit de dossier**<sup>78</sup>, instaurée en 1990, sont également allouées au Fonds MINA. Les montants de la taxe relative à l'obtention d'une autorisation anti-pollution, qui diffèrent selon celui qui l'introduit et la classe de l'établissement, et les montants de la taxe de notification liée aux organismes modifiés génétiquement sont fixés selon des critères spécifiques et perçus par les fonctionnaires du Ministère de la Communauté flamande. Une autre redevance,

---

<sup>75</sup> Décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 (M.B. 25 juillet 1981) modifié par le décret du Conseil flamand du 20 décembre 1989 (M.B. 30 décembre 1989).

<sup>76</sup> Insérée dans la loi du 26 mars 1971 (M.B. 1<sup>er</sup> mai 1971) par le décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990).

<sup>77</sup> Décret du Conseil flamand du 20 décembre 1996 (M.B. 31 décembre 1996).

<sup>78</sup> Décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 (M.B. 17 septembre 1985) mais le décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990) a introduit l'article 19bis relatif aux autorisations anti-pollution et le décret du Conseil flamand du 21 décembre 1994 (M.B. 31 décembre 1994) a introduit l'article 19ter relatif aux dossiers de notification liés à des organismes génétiquement modifiés.

établie en 1991 et allouée au Fonds MINA est celle relative aux **engrais**<sup>79</sup>. Le montant de cette redevance, instaurée pour éviter l'épandage excessif d'engrais, varie ainsi en fonction de l'excédent d'engrais et est perçu par la Mestbank (Banque de lisier créée au sein de la Société flamande terrienne (Vlaamse Landmaatschappij – VLM)).

**Tableau 7 : Impôts autonomes de la Communauté flamande en millions € et en pourcentage pour 2001 et 2002**

Impôts autonomes	Perception	Allocation	Recettes 2001		Recettes 2002	
			M €	%	M €	%
Déchets*	OVAM		79,33	21,1	66,82	17,8
Eaux de surface*	VMM		231,28	61,4	234,9	62,6
Captage d'eaux souterraines*	VMM	Fonds MINA	15,55	4,1	20,07	5,4
Droit de dossier*	fonctionnaires		0,45	0,1	0,50	0,1
Engrais*	Mestbank		4,96	1,3	4,81	1,3
Gravier*	gouvernement flamand	Fonds gravier	12,98	3,4	9,3	2,5
Sites d'activité économique désaffectés	fonctionnaires	Fonds de rénovation (a)	2,92	0,8	3,73	1,0
Bâtiments ou habitations désaffectés	fonctionnaires	Fonds des bâtiments désaffectés	9,42	2,5	18,57	5,0
Bénéfices sur la planification spatiale*	fonctionnaires	Fonds foncier	0,00	0,0	0,00	0,0
Captage d'eau*	gestionnaire du cours d'eau	Fonds flamand d'infrastructure (b)	19,58	5,2	16,36	4,4
<b>TOTAL</b>			<b>376,47</b>	<b>100</b>	<b>375,06</b>	<b>100</b>

*Source* : Moniteur belge et calculs propres – \* = débudgétisation : n'apparaît pas au budget des voies et moyens (a) Article 41 (27/06/2003) : le Fonds de rénovation reprend, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003, tous les droits et obligations, ainsi que le solde disponible à cette date, du Fonds des bâtiments désaffectés visé à l'article 2 du décret du 20/12/1996 contenant des mesures d'accompagnement du budget 1997. (b) Les montants repris concernent également les recettes en provenance des entreprises portuaires.

D'autres impôts autonomes de la Communauté flamande sont alloués à des services à gestion séparée, autres que le Fonds MINA ou à des organismes publics flamands ou fonds organiques. Les

<sup>79</sup> Décret du Conseil flamand du 23 janvier 1991 (M.B. 28 février 1991) modifié par le décret du Conseil flamand du 25 juin 1992 (M.B. 11 juillet 1992).

recettes sur le **captage d'eau**<sup>80</sup> sont affectées au Fonds flamand d'infrastructure. Le gestionnaire du cours d'eau est chargé de la perception et du recouvrement des montants à payer pour l'obtention d'une autorisation de prise d'eau. En 1993, une taxe sur l'exploitation du **gravier**<sup>81</sup> est instaurée et ses recettes sont affectées au Fonds gravier, organisme public flamand.

Une redevance visant à combattre et à prévenir l'**abandon** et la **désaffectation de sites d'activités économiques**<sup>82</sup> ainsi qu'une redevance visant à lutter contre la **désaffectation** et la **dégradation des bâtiments ou habitations**<sup>83</sup> ont été établies en 1995. Ces deux redevances sont perçues et recouvertes par les fonctionnaires désignés par le gouvernement flamand. Les recettes de la redevance relative aux bâtiments et habitations sont affectées à un fonds organique, le Fonds des bâtiments désaffectés. La redevance liée aux sites d'activité économique est allouée à un fonds organique, le Fonds de rénovation. La taxe sur les **bénéfices résultant de la planification spatiale**<sup>84</sup> est quant à elle affectée au Fonds foncier<sup>85</sup>.

Le tableau 7 présente les montants de ces différentes recettes de la Communauté flamande pour les années 2001 et 2002. Les recettes des impôts alloués au Fonds MINA représentaient en 2001 et en 2002 plus de 85% du total des recettes des dix impôts autonomes flamands considérés dans cette section, la part la plus grande revenant à la redevance sur les eaux de surface qui s'élevait en 2001 à 231,28 millions € et à 234,9 millions € en 2002. Le faible niveau de la fiscalité régionale au budget de la Communauté flamande s'explique notamment par le transfert d'une partie de ses recettes fiscales, principalement à des services à gestion séparée, comme le Fonds MINA.

Pour être complet, il convient encore de signaler que le décret du 17 juillet 2000 (M.B. du 22 septembre 2000) sur l'organisation du marché de l'électricité et le décret du 6 juillet 2001 (M.B. du 3 octobre 2001) sur l'organisation du marché du gaz en Flandre prévoit une taxe sur l'exploitation

---

<sup>80</sup> Décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 (M.B. 29 décembre 1990) modifié par le décret du Conseil flamand du 18 décembre 1992 (M.B. 29 décembre 1992).

<sup>81</sup> Décret du Conseil flamand du 14 juillet 1993 (M.B. 14 octobre 1993) modifié par le décret du Conseil flamand du 6 juillet 2001 (M.B. 11 août 2001).

<sup>82</sup> Décret du Conseil flamand du 19 avril 1995 (M.B. 13 septembre 1995) modifié par le décret du Conseil flamand du 20 décembre 1996 (M.B. 31 décembre 1996).

<sup>83</sup> Décret du Conseil flamand du 22 décembre 1995 (M.B. 30 décembre 1995) modifié par le décret du Conseil flamand du 8 juillet 1996 (M.B. 19 octobre 1996).

<sup>84</sup> Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 (M.B. 8 juin 1999) modifié par le décret du Conseil flamand du 26 avril 2000 (M.B. 29 avril 2000).

<sup>85</sup> Article 144 du décret du 18 mai 1999 (M.B. 8 juin 1999).

d'un réseau de distribution dont le montant est fixé de telle sorte que les frais du VREG (Vlaamse reguleringsinstantie voor de Elektriciteits-en Gasmarkt) sont couverts.

### 2.1.2.3. Application du pouvoir fiscal par la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale a exercé plusieurs fois son pouvoir fiscal [Tiberghien (2004) et SPF Economie, PME, Classes moyennes et PME]. En 1992, une taxe est levée à charge des **occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles**<sup>86</sup> (taxe régionale autonome). Deux types de taxes sont ainsi actuellement levés : une taxe forfaitaire d'un montant de 165 € (indexé chaque année) redevable par les chefs de ménage, les entreprises et les indépendants et une taxe non forfaitaire d'un montant de 6,36 € par mètre carré (indexé annuellement) à charge des propriétaires d'immeubles bâtis non affectés à résidence. En 1996, une taxe est levée sur le **déversement des eaux usées**<sup>87,88</sup>

**Tableau 8 : Impôts autonomes de la Région de Bruxelles-Capitale en millions € et en pourcentage du total pour 2001 et 2002**

Impôts autonomes	Allocation	Recettes 2001			Recettes 2002		
		M €	% du total des taxes	% du total des recettes	M €	% du total des taxes	% du total des recettes
Taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles	-	84,41	80,1	5,1	68,75	45,1	4,0
Taxe régionale à charge des propriétaires d'immeubles bâtis					62,69	41,1	3,6
Déversement des eaux usées (a)	Fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales	20,95	19,9	1,3	21,07	13,8	1,2
<b>Total des taxes</b>		<b>105,36</b>	<b>100</b>		<b>152,51</b>	<b>100</b>	
<b>TOTAL DES RECETTES</b>		<b>1.635,35</b>		<b>6,4</b>	<b>1.732,04</b>		<b>8,8</b>

*Source* : Moniteur belge et calculs propres (a) Portait le nom de « taxe de lutte contre les nuisances » - changement de nom en 2002

<sup>86</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 (M.B. 1<sup>er</sup> août 1992) modifiée par l'ordonnance du 20 mai 1998 (M.B. 12 août 1998).

<sup>87</sup> Avant 2002, taxe de lutte contre les nuisances.

<sup>88</sup> Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 1996 (M.B. 1<sup>er</sup> avril 1996).

Les recettes de cette dernière sont destinées à la construction de stations d'épuration et reprises dans les recettes affectées. Le produit de cette taxe est affecté au Fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales.

Le tableau 8 présente les montants de ces deux recettes de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2001 et 2002. La taxe sur le déversement des eaux usées est affectée à un fonds organique. Il faut également préciser qu'à partir de 2002, la taxe régionale autonome a été scindée en deux au sein du budget des Voies et Moyens de la Région de Bruxelles-Capitale et ce pour plus de clarté. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les recettes provenant de la mise en œuvre du pouvoir fiscal propre se sont élevées à 84,41 millions € en 2001, soit 5,2 % des recettes totales et à 152,51 millions € (y compris la taxe sur le déversement des eaux usées) en 2002, soit 8,8% du total des recettes.

Remarquons que, par l'ordonnance du 5 juin 1997, la Région de Bruxelles-Capitale a instauré une taxe sur l'octroi d'un permis d'environnement ou en cas de recours contre une décision relative au permis d'environnement. Enfin, l'ordonnance du 13 avril 1995 (M.B. du 13 juin 1995) avait introduit une taxe sur les sites d'activités économiques inexploités ou abandonnés. Cette taxe n'a cependant jamais été mise en œuvre. Fin 2003, le gouvernement bruxellois a décidé d'abroger cette ordonnance et d'instaurer un tout nouveau régime (ordonnance du 18 décembre 2003, M.B. du 12 janvier 2004) qui est entré en vigueur le 12 janvier 2004.

### ***2.1.3. Les recettes spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale***

La Région de Bruxelles-Capitale exerce également son pouvoir fiscal au travers de la reprise des taxes provinciales de l'ancienne province du Brabant<sup>89</sup>. Ont ainsi été réinstaurées [Tiberghien (2004) et SPF Economie, PME, Classes moyennes et PME] comme impôts de la Région de Bruxelles-Capitale, les taxes sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets, sur les agences de paris aux courses de chevaux, sur les panneaux d'affichage, sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux, sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, sur les dépôts de mitraille ou de véhicules usagés et sur la force motrice<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Les anciennes taxes provinciales, suite à la scission de la province du Brabant, ont été supprimées et en même temps réinstaurées par une ordonnance du Conseil régional bruxellois du 22 décembre 1994 (M.B. 11 février 1995).

<sup>90</sup> Abrogée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 (M.B. 2 juillet 1997).

**Tableau 9 : Recettes fiscales spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale en millions € et en pourcentage du total pour 2001 et 2002**

Impôts autonomes	Recettes 2001			Recettes 2002		
	Millions €	% (total des taxes)	% (total des recettes)	Millions €	% (total des taxes)	% (total des recettes)
<b>Taxes ex-provinciales dont</b>	<b>1,88</b>	<b>1,90</b>	<b>0,11</b>	<b>2,03</b>	<b>1,78</b>	<b>0,12</b>
Etablissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets	0,73	0,74	0,04	0,76	0,67	0,04
Panneaux d'affichage	0,19	0,19	0,01	0,19	0,17	0,01
Etablissements dangereux, insalubres et incommodes	0,79	0,80	0,05	0,81	0,71	0,05
Appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux	0,12	0,12	0,01	0,21	0,18	0,01
Agences de paris sur les courses de chevaux	0,05	0,05	0,00	0,06	0,05	0,00
Dépôts de mitraille ou véhicules usagés	-	-	-	-	-	-
<b>Taxe sur les taxis dont</b>	<b>0,95</b>	<b>0,96</b>	<b>0,06</b>	<b>0,92</b>	<b>0,81</b>	<b>0,05</b>
<i>Autorisation d'exploiter un service de taxi</i>	0,88	0,89	0,05	0,86	0,76	0,05
<i>Autorisation d'exploiter un service de location de voiture avec chauffeur</i>	0,07	0,07	0,00	0,06	0,05	0,00
<i>Autorisation d'affecter un taxi à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Taxes d'agglomération dont</b>	<b>96,05</b>	<b>97,14</b>	<b>5,87</b>	<b>110,94</b>	<b>97,41</b>	<b>6,40</b>
Taxe additionnelle sur l'impôt des personnes physiques	30,46	30,81	1,86	24,10	21,18	1,39
Centimes additionnels sur le précompte immobilier	63,62	64,34	3,89	84,51	74,27	4,88
Additionnels à la taxe de circulation	1,97	1,99	0,12	2,23	1,96	0,13
<b>Total des taxes</b>	<b>98,88</b>	<b>100</b>		<b>113,79</b>	<b>100</b>	
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>1.635,65</b>		<b>6,04</b>	<b>1.732,04</b>		<b>6,57</b>

*Source* : Moniteur belge et calculs propres

La Région de Bruxelles-Capitale exerce également le pouvoir fiscal de l'Agglomération bruxelloise : elle perçoit ainsi des centimes additionnels sur le précompte immobilier, une taxe additionnelle sur l'impôt des personnes physiques et un cinquième des additionnels communaux

à la taxe de circulation. La Région bruxelloise perçoit également une taxe sur les **taxis**<sup>91</sup> : une taxe sur l'autorisation d'exploiter un service de taxi, une taxe sur l'autorisation d'exploiter un service de location de voiture avec chauffeur, sur l'autorisation d'affecter un taxi à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur.

Le total de toutes ces recettes s'élevaient en 2001 à 98,88 millions € et à 113,79 millions € en 2002. Le tableau 9 présente les montants de ces diverses recettes pour 2001 et 2002. Les quatre recettes de l'Agglomération bruxelloise s'élevaient en 2001 à 97 millions € et en 2002 à 111,76 millions €. Quant aux recettes des anciennes taxes provinciales, elles s'élevaient à 1,88 millions € en 2001 et à 2,03 millions € en 2002.

## **2.2. Le pouvoir fiscal des Communautés**

### ***2.2.1. Le pouvoir fiscal prévu dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989***

Lors de la réforme institutionnelle de 1993, la redevance radio-télévision était devenue un impôt des Communautés<sup>92</sup> mais le pouvoir fédéral était resté compétent pour fixer le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations. De plus, particularité de cet impôt, c'étaient les Régions qui étaient habilitées à lever des centimes additionnels sur cet impôt communautaire. Ces restrictions avaient été justifiées par les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale : l'établissement et la perception d'impôts communautaires à Bruxelles semblaient difficilement réalisables si l'on n'instaurait pas notamment une sous-nationalité et un régime spécial pour les étrangers. Cependant, les Régions n'ont jamais fait usage de ce pouvoir fiscal.

Jusqu'en 2001, les Communautés bénéficiaient des recettes de la redevance radio-télévision. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le produit net de cet impôt communautaire était réparti à concurrence de 80% à la Communauté française et 20% à la Communauté flamande. La loi du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) a régionalisé la redevance radio-télévision. Désormais, les Communautés ne disposent plus de recettes fiscales propres au sens de la loi du 16 janvier 1989 (M.B. 17 janvier 1989). Cependant, cette redevance ne constituait pas un véritable impôt communautaire étant donné que les compétences liées à cet impôt ne relevaient pas des Communautés mais des Régions et de

---

<sup>91</sup> Ordonnance du 27 avril 1995.

<sup>92</sup> Antérieurement, la redevance radio-télévision était qualifiée d'impôt partiellement ristourné aux Communautés.

l'Etat fédéral. En compensation, les Communautés reçoivent une dotation déterminée pour chaque Communauté par la moyenne de leurs recettes en matière de redevance radio-télévision sur la période 1999-2001 exprimées en prix de 2002 (tableau 10). La dotation ainsi déterminée est indexée chaque année. Les Communautés ne disposent donc plus de recettes fiscales propres pour mener leur politique.

**Tableau 10 : Estimation du montant de base pour la redevance radio-télévision 1999-2001 exprimées en prix de 2002 en milliers €**

	Communauté flamande	Communauté française	Communauté germanophone	Total
1999	461.382	243.756	4.650	709.788
2000	454.973	252.959	4.847	712.780
2001	455.133	263.945	5.219	724.297
Moyenne	457.163	253.553	4.905	715.621

*Source:* Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 200', Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 51 0324/001.

### **2.2.2. Le pouvoir fiscal prévu dans la Constitution**

Depuis la réforme de 1980, la Constitution consacre également un pouvoir fiscal propre aux Communautés. A priori, les Communautés disposent donc d'un pouvoir d'imposition général et illimité, et peuvent donc créer n'importe quel impôt. Ce pouvoir est toutefois restreint par l'article 170, §2, alinéa 2 de la Constitution qui permet au législateur de limiter ce pouvoir<sup>93</sup>. Comme pour les Régions, le législateur a fait usage de cette compétence en édictant la loi du 23 janvier 1989 (M.B. 24 janvier 1989) qui précise que les entités fédérées ne peuvent lever d'impôt que dans les domaines non encore imposés par le législateur fédéral. Autrement dit, ce pouvoir est d'application très restreinte. Ainsi par exemple, la Cour d'arbitrage avait annulé la taxe sur la publicité télévisée que la Communauté française avait voulu instaurer en 1996 étant donné que la matière était déjà soumise à la TVA (Willemart, 1999).

De plus, bien que la Constitution consacre le pouvoir fiscal des Communautés, sa mise en œuvre se heurte à l'absence d'assise territoriale complète. En particulier, l'exercice d'un pouvoir de taxation autonome par les Communautés soulève des difficultés car elles ne disposent pas de

<sup>93</sup> Article 170, §2, alinéa 2 : la loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

compétences directes à l'égard des contribuables dans la Région bilingue de Bruxelles. Ainsi, la Communauté française avait envisagé en 1992 d'établir une taxe à charge des exploitants de discothèques proportionnelle à la surface commerciale exploitée. Dans son avis émis le 16 juillet 1992 sur cet avant-projet de décret, le Conseil d'État a fait observer que cette taxe ne pourrait frapper que les discothèques situées en région de langue française. En effet, alors que les habitants de la région unilingue française relèvent de la Communauté française et d'elle seule, par contre dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas de sous-nationalité, de sorte que ses habitants ne peuvent en droit être qualifiés de francophones ou de néerlandophones. La taxe litigieuse, de même que les projets analogues de taxer les propriétaires de mobilophones et les télédistributeurs, n'a dès lors pas été adoptée (Bayenet et al, 1999).

### ***2.2.3. L'assurance dépendance en Communauté flamande<sup>94</sup>***

En 1999, la Communauté flamande a mis en œuvre une assurance soins, également appelée assurance dépendance. Il s'agit d'une compétence communautaire liée aux matières personnalisables. Sous réserve de certaines conditions<sup>95</sup>, l'assurance soins « *donne droit à la prise en charge par une caisse d'assurance soins des frais encourus pour des prestations d'aide et de services non médicaux* »<sup>96, 97</sup>.

---

<sup>94</sup> Il ne s'agit bien entendu pas de fiscalité au sens de l'article 170 de la Constitution (arrêt de la Cour d'arbitrage du 10 février 1999 (14/99)) mais de parafiscalité.

<sup>95</sup> « *Pour que l'usager puisse prétendre à une prise en charge par la caisse d'assurance soins des frais encourus pour la prestation d'aide et de services non médicaux, il faut qu'il remplisse les conditions suivantes : être affecté par une autonomie réduite prolongée et grave ; être affilié à une caisse d'assurances soins, au moment de l'exécution d'une prise en charge, effectivement habiter en Région de langue néerlandaise ou en Région bilingue de Bruxelles-Capitale ; durant l'année en cours, ne pas demander de prise en charge [...] auprès d'une autre caisse d'assurance soins ; habiter sans interruption en région de langue néerlandaise ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale pendant au moins cinq ans précédant la demande de prise en charge ; pour ce qui concerne les personnes habitant en région bilingue de Bruxelles-Capitale, être affilié sans interruption à une caisse d'assurance soins agréée en région bilingue de Bruxelles-Capitale* ». Décrets du Conseil flamand du 30 mars 1999 (M.B. 28 mai 1999) et du 18 mai 2001 (M.B. 28 juillet 2001). Des dérogations sont prévues concernant les deux dernières de ces 6 conditions.

<sup>96</sup> Décret du Conseil flamand du 30 mars 1999 (M.B. 28 mai 1999).

<sup>97</sup> « *Et ce aux conditions suivantes :*

- *la prise en charge concerne la couverture partielle ou entière de frais ou de prestations effectivement portés en compte à l'usager pour la prestation d'aide et de services non médicaux ou l'aide et les services non médicaux effectivement dispensés à l'usager par l'intervenant de proximité ; les frais médicaux ou paramédicaux ne feront en aucun cas l'objet d'une prise en charge ;*

- *la prestation d'aide et de services non médicaux est assurée par une structure, un prestataire de soins professionnel ou un intervenant de proximité enregistré sur la base d'un plan d'activités agréé par le gouvernement [...]* ». Décrets du Conseil flamand du 30 mars 1999 (M.B. 28 mai 1999) et du 18 mai 2001 (M.B. 28 juillet 2001).

Les frais susceptibles de faire l'objet d'un remboursement sont : l'aide non institutionnalisée (famille ou voisins), les soins professionnels à domicile et l'achat de produits non médicaux, les indemnités pour séjour dans une maison de repos ou dans un établissement psychiatrique. A partir du 1<sup>er</sup> octobre 2001, toute personne âgée de plus de 25 ans et résidant en Flandre est tenue de s'affilier auprès d'une des 8 caisses d'assurances soins agréées. Elle devait initialement s'acquitter d'une cotisation forfaitaire de 10 €. Toute personne qui ne s'était pas affiliée volontairement avant le 31 décembre 2002 a été automatiquement inscrite auprès de la caisse d'assurances soins flamande. Les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas tenus de s'affilier auprès d'une caisse d'assurances soins mais peuvent le faire sur une base volontaire. Cette cotisation s'apparente à une recette parafiscale comparable aux prélèvements effectués par l'Etat fédéral pour financer la Sécurité sociale.

Fin avril 2002, 92% des Flamands s'étaient affiliés à une caisse de soins et 67.000 personnes avaient introduit une demande d'indemnisation<sup>98</sup>, soit un nombre bien supérieur aux prévisions faites par le gouvernement flamand et donc aux estimations du coût budgétaire de cette nouvelle politique. Même s'il existait un consensus entre les différents partis du gouvernement flamand sur le fait que la cotisation de 10 euros devait augmenter en 2003, les différents partis ne s'accordaient pas sur la manière d'augmenter la cotisation. Le SP.A et Agalev désiraient voir la cotisation augmenter proportionnellement ou progressivement en fonction du revenu, tandis que le VLD souhaitait qu'elle conserve son caractère forfaitaire. Un compromis a été trouvé<sup>99</sup> : le VLD a obtenu que la cotisation reste forfaitaire (augmentation de 10 à 25 euros par personne âgée de plus de 25 ans et par an), tandis que le SP.A et Agalev obtiennent que le déficit lié à l'assurance soins en 2002 soit couvert par le budget flamand<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Chiffres tirés de « Vele jongeren vragen zorgverzekering aan », *De Standaard online*, <http://www.standaard.be/>, 27.04.2002.

<sup>99</sup> Bijdrage voor « Vlaamse zorgverzekering verdubbelt », *De Financieel Economische Tijd*, samedi 7 septembre 2002, page 1 (article signé WVDV).

<sup>100</sup> Outre l'augmentation de la cotisation en 2003, le régime d'assurance soins doit être modifié afin de satisfaire aux exigences européennes. En effet, selon la Commission européenne, le régime actuel ne respecte pas la directive selon laquelle les lois de sécurité sociale des Etats membres ne peuvent être un obstacle à la libre circulation des personnes. L'assurance soins doit être liée non plus au lieu de domicile, mais au lieu de travail. Concrètement, cela signifie que d'une part, l'assurance soins sera obligatoire pour toute personne qui travaille en Flandre et d'autre part, un étranger qui travaille en Flandre mais qui décide après cinq ans de retourner dans son pays d'origine pourra transférer son droit à une indemnité dans le système d'assurance soins de son pays.

### 3. Conclusions

L'évolution de l'autonomie fiscale des Communautés et des Régions a suivi deux voies différentes. **Pour les Régions**, elle a été progressivement mise en place jusqu'à atteindre aujourd'hui un niveau élevé (Pagano, 2002). L'analyse du pouvoir fiscal des Régions est complexe. Une manière de mesurer l'autonomie fiscale des entités fédérées consiste à répartir les recettes en fonction du type d'autonomie qu'elles confèrent. Selon le Conseil supérieur des Finances (1998), cette méthode a le grand avantage de prendre en compte le fait que l'autonomie fiscale peut prendre différentes formes : autonomie complète, autonomie de taux et autonomie de marge. L'autonomie est complète lorsque la Région peut moduler à la fois la base, les taux et les exemptions. Elle est limitée au taux lorsque la Région peut uniquement agir sur ce paramètre sans modifier la base ou les exemptions. Elle est à la marge lorsque la Région peut agir uniquement via des additionnels qui laissent la progressivité inchangée. Le Conseil supérieur des Finances (2001) estime l'autonomie fiscale de manière potentielle et non sur la base des recettes effectives. Il suffit donc que la Région puisse modifier la base d'un impôt pour que l'intégralité de la recette de celui-ci soit comptabilisée comme une recette d'autonomie complète.

**Tableau 11 : Evolution de l'autonomie fiscale régionale en pourcentage des recettes fiscales totales des Régions en 1999**

Nature de l'autonomie	Avant la réforme de 2001	Après la réforme de 2001
<i>Autonomie complète</i>	6	40
<i>Autonomie de taux</i>	9	60
<i>Autonomie de marge</i>	85	0

*Source* : Conseil supérieur des Finances, 2001.

Avant la réforme institutionnelle de 2001, l'autonomie fiscale des Régions était complète pour 6% de leurs recettes fiscales (taxe sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement et les ouverture de débit de boissons) auxquels il fallait ajouter 9% des recettes pour lesquelles il y avait une autonomie de taux (droits de succession et précompte immobilier). Dans ce domaine, les Régions ont exercé leur autonomie fiscale mais de manière différente. L'autonomie de marge concernait 85% des recettes (IPP et droits d'enregistrement). Cette dernière autonomie n'avait pas été utilisée par les Régions. Pour le Conseil supérieur des Finances (1998), l'autonomie fiscale des Régions était plus large que celle des Länder allemands

et autrichiens mais plus faible que celle des Régions espagnoles et des Cantons suisses. Et pourtant, tout au long de la législature 1995-1999, le gouvernement flamand n'a cessé de mettre en lumière la trop faible autonomie fiscale dont jouissaient les Régions.

La loi du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) élargit les compétences fiscales des Régions en matière d'impôts régionaux. En 2002, les recettes des impôts régionaux s'élevaient à 714,71 millions € (41,2% de ses recettes totales hors emprunt) pour la Région de Bruxelles-Capitale, 1.394,02 millions € (29,1% de ses recettes totales hors emprunt) pour la Région wallonne et 2.750,74 millions € pour la Communauté flamande (16,5 % de ses recettes totales hors emprunt).

Ce transfert de pouvoir fiscal aux Régions est une opération neutre pour le pouvoir fédéral puisque pour chaque Région, un montant déterminé est déduit de sa part attribuée des recettes d'IPP. Le principe de la neutralité budgétaire influence l'importance relative des différentes recettes des Régions puisqu'elles disposent désormais de plus de recettes propres et d'une part attribuée des recettes d'IPP diminuée. Ainsi, par rapport à l'année budgétaire 2001, l'élargissement de l'autonomie fiscale s'est traduite en 2002 par une augmentation de la part relative des impôts régionaux qui passent respectivement de 21,1% à 41,2% des recettes totales hors emprunt pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 10,1% à 29,1% pour la Région wallonne et de 7,1% à 16,5% pour la Communauté flamande. Par contre, les recettes d'IPP transférées aux Régions passent respectivement de 59,6% à 32,0% des recettes totales hors emprunt de la Région de Bruxelles-Capitale, de 71,2% à 55,3% de la Région wallonne et 37,3% à 25,6% de la Région flamande (voir tableaux en annexe).

La loi du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) étend également les compétences des Régions en matière d'IPP puisque désormais elles peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences dans les marges fixées dans la loi (3,25% du produit de l'IPP localisé dans la Région à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et 6,75% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004).

Désormais, l'autonomie fiscale est complète pour 40 % des recettes fiscales des Régions et importante pour les 60 autres pourcents (tableau 11) puisque pour ceux-ci, la progressivité peut être modifiée mais sans être réduite (CSF, 2001).

L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales dépend des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression ou réduction d'impôt entraîne

une réduction de ses recettes. La Flandre, vu sa meilleure situation budgétaire, a mis en œuvre une partie de ces nouvelles compétences en 2002. Cependant, il semblerait qu'une partie importante de cette baisse d'impôt soit déjà compensée par une augmentation de la fiscalité locale<sup>101</sup>. Etant donné la situation budgétaire des deux autres Régions, il ne faut pas s'attendre à des réductions d'impôt importantes mais à des « réaménagements » de la fiscalité régionale.

L'analyse de l'autonomie fiscale des Régions ne doit pas ignorer les impôts mis en œuvre dans le cadre du pouvoir fiscal défini dans la Constitution et notamment le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets. Cette fiscalité est moins perceptible étant donné que les recettes de certains de ces impôts sont directement affectées à des organismes d'intérêt public et n'apparaissent plus comme recettes aux budgets des voies et moyens alors qu'ils représentent un élément important des politiques environnementales régionales. Ces recettes fiscales régionales s'élèvent en 2002 à 116,3 millions € pour la Région wallonne, 152,51 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale et 375,06 millions € pour la Communauté flamande.

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie d'un pouvoir fiscal particulier lié à la reprise des taxes provinciales de la province de Brabant et les taxes de l'Agglomération bruxelloise suite à la réforme institutionnelle de 1993. Ces recettes fiscales s'élèvent à 113,79 millions € en 2002.

**Pour les Communautés**, l'absence de base territoriale exclusive n'a pu être contournée et l'autonomie fiscale initialement prévue a été abandonnée parce qu'elle était inapplicable même si elle reste prévue dans la Constitution (Pagano, 2002). La réforme institutionnelle de 2001 a régionalisé la redevance radio-télévision qui n'est donc plus un impôt des Communautés. Même si les Communautés ne disposaient d'aucune compétence fiscale sur cet impôt, la régionalisation de cette taxe supprime toute recette fiscale propre pour les Communautés dans la loi de financement. En compensation, les Communautés recevront une dotation de l'Etat fédéral correspondant à la moyenne des recettes de cette taxe sur la période 1999-2001 exprimées en prix de 2002, ce qui devrait peu modifier leurs recettes par rapport à la situation actuelle.

L'autonomie, lorsqu'elle est réelle, crée la possibilité d'une concurrence fiscale. La concurrence entre les entités fédérées est utile si elle aboutit à une offre de biens et services collectifs qui correspond aux préférences de la population concernée. Elle est néfaste si elle aboutit à des

---

<sup>101</sup> Voir notamment Leroy (2002) et Deweerdt (2002).

comportements de « passager clandestin » où les externalités sont ignorées et si elle crée des distorsions qui sont sources d'inefficacité et d'iniquité<sup>102</sup>. Dès lors, la littérature recommande aux entités décentralisées de se spécialiser dans le prélèvement des impôts frappant une assiette peu ou pas mobile (Musgrave, 1983). La théorie économique enseigne également que si l'autonomie fiscale il y a, il est souhaitable qu'elle s'accompagne de coopération pour atténuer ce que l'autonomie pourrait avoir de dommageable pour les parties en cause.

Même si des exemples témoignent de la problématique de la concurrence fiscale entre les entités fédérées<sup>103</sup>, le transfert des impôts régionaux, dont la base est immobile pour la plupart, et les mesures prises pour éviter une concurrence déloyale semblent conformes aux prescrits de la littérature économique.

L'accroissement de l'autonomie fiscale peut également faire craindre une baisse de la solidarité nationale. Sur la base d'un relevé de la littérature internationale, Tulkens (1999) constate que cette question ne se pose qu'en Belgique. La littérature reconnaît que la fiscalité est un instrument de la solidarité nationale, mais elle ne situe pas cette solidarité dans l'uniformité du choix des taux et des assiettes décidés par les entités fédérées. La littérature situe plutôt cette solidarité dans l'organisation et dans le montant des transferts de péréquation qui sont réalisés au moyen des recettes fiscales. La solidarité fiscale que vivent de nombreux pays fédéraux ne réside pas dans le fait de payer les mêmes impôts, ou plus exactement des impôts au même taux ou aux mêmes barèmes, mais bien dans la répartition interrégionale qu'ils opèrent avec le produit de ces impôts. Or, en Belgique, cet instrument de solidarité fiscale existe depuis la loi de financement de 1989 et est dénommé « intervention de solidarité nationale ».

---

<sup>102</sup> Bien que le cadre théorique du fédéralisme budgétaire défini dans la littérature fasse explicitement référence à la situation des grandes métropoles notamment américaines, il reste néanmoins intéressant pour analyser le fédéralisme belge. Pour une analyse de cette littérature, voir Bayenet et al., 2000.

<sup>103</sup> Il s'agit notamment des opérations Marivlam et Vlaminov et de la réduction des droits de succession en Flandre. Le plan Marivlam lancé par la Région flamande prévoyait de promouvoir l'emploi au travers d'une réduction de l'impôt des sociétés. Comme l'impôt des sociétés est une compétence fédérale, la Région wallonne s'y est opposée et a obtenu gain de cause. Le plan Vlaminov octroie une réduction du précompte immobilier aux entreprises qui maintiennent ou accroissent l'emploi. La détermination du niveau des droits de succession étant une compétence régionale, la Région flamande a décidé de réduire les taux, en particulier d'instaurer un taux réduit pour les successions d'entreprises familiales. Afin d'éviter que des considérations d'ordre fiscal conduisent à des délocalisations, les autres Régions ont dû adopter des mesures similaires. Mais, étant donné qu'il est préférable de transmettre une entreprise familiale de son vivant pour assurer une transition optimale, le pouvoir fédéral (compétent pour les droits de donation) a dû aussi réduire les droits applicables aux transmissions d'entreprises (Bayenet et al., 2000).

La loi du 13 juillet 2001 (M.B. 3 août 2001) étend également les compétences des Régions en matière d'IPP puisque désormais elles pourront accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels, ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences dans les marges fixées dans la loi. Même si dans ce cas, il s'agit d'un impôt dont la base est théoriquement mobile, on ne peut échapper à la taxation d'une Région qu'en déménageant et les migrations régionales sont limitées (Poulain, 1998). De plus, des mécanismes de contrôle ont été prévus pour éviter une concurrence fiscale déloyale. Ce type de concurrence fiscale existe déjà en Belgique puisque les communes peuvent lever des additionnels communaux sur l'IPP qui varient entre 0 et 10%. Or, jusqu'à présent aucune étude n'a démontré qu'il existait des flux significatifs de population d'une commune à l'autre justifiés par les différences d'imposition. De plus, l'octroi de soustractionnels à l'IPP par une Région entraîne automatiquement une réduction de sa part attribuée des recettes d'IPP. Il existe donc également un frein budgétaire à la mise en œuvre de ce pouvoir fiscal.

## **Bibliographie**

Alen A. et Seutin B., « De fiscale bevoegheden van de Gemeenschappen en de Gewesten », *Tijdschrift voor bestuurwetenschappen en Publiekrecht*, 1989 (pp. 271-287)

Anastopoulos J., « Finances publiques et fédéralisme », *Revue française de finances publiques*, n°20, 1987 (pp.1-13).

Bayenet B., Bellen R., Quertainmont Ph. et Stangherlin K., *Les règles de financement des entités fédérées en Belgique : énoncé, enjeux et perspectives*, Centre de droit public, mimeo, ULB, 1999.

Bayenet B., « Les conséquences des accords institutionnels 2001 sur les finances du pouvoir fédéral », *Administration publique*, Revue du droit public et des Sciences Administratives, Bruylant, T 2-3-4/2002a (pp.254-261).

Bayenet B., « Les derniers accords institutionnels et le financement des Communautés et Régions », *Année sociale*, 2002b (pp. 25-43)

Bayenet B., M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Bourgeois M., « L'autonomie fiscale des Communautés et des Régions après les accords du Lambermont », *Actualités du droit*, 2001 (pp. 490-514).

Bourgeois M., G. Van der Stichele et M. Verdonck, *Le refinancement des Communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions : aspects juridiques et économiques*, Administration publique, 2003 (pp. 235-254).

Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften, « Discussienota voor een verdere staatshervorming », Bruxelles, janvier 1999.

Conseil supérieur des Finances, *Le partage des compétences fiscales entre différents niveaux de pouvoir*, Section Fiscalité et parafiscalité, Bruxelles, octobre 1998.

Conseil supérieur des Finances, *Avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée*, Bruxelles, 2001.

Conseil supérieur des Finances, , Rapport annuel 2002, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, Bruxelles, juillet 2002.

Daerden M. et W. Dumazy, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Labor, Bruxelles, 1992.

Davidson B., « Fédéralisme et loi de financement », *Cahiers marxistes*, juin-juillet 2001 (pp. 117-156).

Deweerd M., *Gemeenten vreten helpt Vlaamse lastenverhoging weg*, De Financieel-Economische Tijd, 25 septembre 2002.

Emond J. et Quertainmont Ph., *Les mécanismes de financement des Communautés et Régions après la dernière réforme de l'Etat*, Service d'Etudes de la Cour des Comptes, Bruxelles, 1994.

Henry J., G. Filleul et G. Pagano, L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi, *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n°1696 , 2000.

Le Brun J. et Noël A., « Le financement des Communautés et Régions », *La Belgique fédérale*, sous la direction de Delpérée F., Bruylant, Bruxelles, 1994 (pp.357-389).

Leroy J., *De locale belastingverhoging naster bekeken, analyse vand de tariefstijgingen 2001-2002*, 8 octobre 2002, VVSG.

Musgrave R., « Who Should Tax, Where and What ? », Mc Lure C., *Tax Assignment in Federal Countries*, Chapter 1, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983 (pp. 202-219).

Pagano G., « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n°1670-71, 2000.

Poulain M., *L'analyse de la mobilité résidentielle*, UCL, Centre d'études de gestion démographique, Louvain-la-Neuve, 1998.

Quertainmont Ph., *Le droit éclaté des finances publiques, A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1990.

Service public fédéral, Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Vade-mecum de l'entreprise (<http://mineco.fgov.be/>).

Tiberghien A., Manuel de droit fiscal, Uitgeverij Larcier, 2004.

Tulkens H., « L'autonomie fiscale : état de la question et une proposition pour la Belgique », *Des idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Academia Bruylant, Bruxelles, 1999 (pp. 159-165).

Van der Stichele G. et M. Verdonck, « Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambermont », *Courier hebdomadaire du Crisp*, n°1733, 2001.

Willemart E., *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruylant, Bruxelles, 1999.

## *Annexes*

**Tableau 12 : Moyens financiers des Communautés et des Régions en millions € et en pourcentage du total (budget ajusté 2001)**

2001 ajusté	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>		<i>Région Wallonne</i>		<i>Communauté flamande</i>		<i>Communauté française</i>	
	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>
<b>Recettes collectées au niveau national</b>								
Recettes IPP attribuées à la Région	974,22	59,6	3.609,53	71,2	6.258,86	37,3		
Recettes IPP attribuées à la Communauté					2.886,72	17,2	1.634,04	25,7
Recettes TVA attribuées à la Communauté					5.457,22	32,5	4.150,99	65,3
<b>Dotations fédérales</b>								
Remise au travail des chômeurs	32,97	2,0	154,34	3,0	221,52	1,3		
Dotation étudiants étrangers					28,08	0,2	57,60	0,9
Main-morte	22,74	1,4						
<b>Impôts régionaux</b>	<b>346,36</b>	<b>21,1</b>	<b>511,08</b>	<b>10,1</b>	<b>1.193,79</b>	<b>7,1</b>		
Ordonnance du 22 décembre 1994	2,48	0,1						
<b>Fiscalité régionale</b>	<b>84,41</b>	<b>5,2</b>	<b>122,63</b>	<b>2,4</b>	<b>0,67</b>	<b>0,0</b>		
<b>Recettes spécifiques bruxelloises</b>	<b>130,33</b>	<b>8,0</b>						
<b>Redevance radio-TV</b>					<b>468,63</b>	<b>2,8</b>	<b>268,67</b>	<b>4,2</b>
<b>Dotation de la Communauté française</b>			<b>301,24</b>	<b>5,9</b>				
<b>Autres recettes</b>	<b>44,62</b>	<b>2,7</b>	<b>369,55</b>	<b>7,3</b>	<b>272,31</b>	<b>1,6</b>	<b>242,2</b>	<b>3,8</b>
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>1.635,65</b>	<b>100</b>	<b>5.068,37</b>	<b>100</b>	<b>16.787,80</b>	<b>100</b>	<b>6.353,5</b>	<b>100</b>

*Source* : Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2002.

**Tableau 13 : Moyens financiers des Communautés et des Régions en millions € et en pourcentage du total (budget ajusté 2002)**

2002 ajusté	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>		<i>Région Wallonne</i>		<i>Communauté flamande</i>		<i>Communauté française</i>	
	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>
<b>Recettes collectées au niveau national</b>								
Recettes IPP attribuées à la Région	555,11	32,0	2.642,37	55,3	4.274,98	25,6		
Recettes IPP attribuées à la Communauté					2.916,86	17,4	1.558,8	24,1
Recettes TVA attribuées à la Communauté					5.689,06	34,0	4.282,34	66,3
<b>Dotations fédérales</b>								
Remise au travail des chômeurs	62,72	3,6	177,57	3,7	254,88	1,5		
Dotation étudiants étrangers					28,80	0,2	58,43	0,9
Main-morte	25,04	1,4						
<b>Impôts régionaux</b>	<b>714,71</b>	<b>41,2</b>	<b>1.394,02</b>	<b>29,1</b>	<b>2.750,74</b>	<b>16,5</b>		
Ordonnance du 22 décembre 1994	2,48	0,1						
<b>Fiscalité régionale</b>	<b>131,44</b>	<b>7,6</b>	<b>116,3</b>	<b>2,4</b>	<b>21,05</b>	<b>0,1</b>		
<b>Recettes spécifiques bruxelloises</b>	<b>126,75</b>	<b>7,3</b>						
<b>Compensation redevance radio-TV</b>					<b>455,29</b>	<b>2,7</b>	<b>272,99</b>	<b>4,2</b>
<b>Dotation de la Communauté française</b>			<b>291,35</b>	<b>6,1</b>				
<b>Autres recettes</b>	<b>116,27</b>	<b>6,7</b>	<b>160,85</b>	<b>3,4</b>	<b>326,78</b>	<b>2,0</b>	<b>285,93</b>	<b>4,4</b>
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>1.732,04</b>	<b>100</b>	<b>4.782,47</b>	<b>100</b>	<b>16.718,43</b>	<b>100</b>	<b>6.458,48</b>	<b>100</b>

*Source* : Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2003.

