

# **La décentralisation fiscale en Belgique**

**Kolwezi, 1, 2 et 3 novembre 2023**

**Marc Bourgeois**

**Professeur ordinaire à l'Université de Liège**

**Président du Tax Institute Uliège**

**Régent à la Banque Nationale de Belgique**

# Plan

---

- 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé
- 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)
- 3. L'autonomie fiscale des Régions
- 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

# Plan

---

- **1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé**
- 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)
- 3. L'autonomie fiscale des Régions
- 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- 1830-1831 : indépendance de la Belgique - mise en place d'une structure institutionnelle **unitaire** décentralisée
- 1970 – 2014 : transformation de la structure institutionnelle belge

État *unitaire* décentralisé

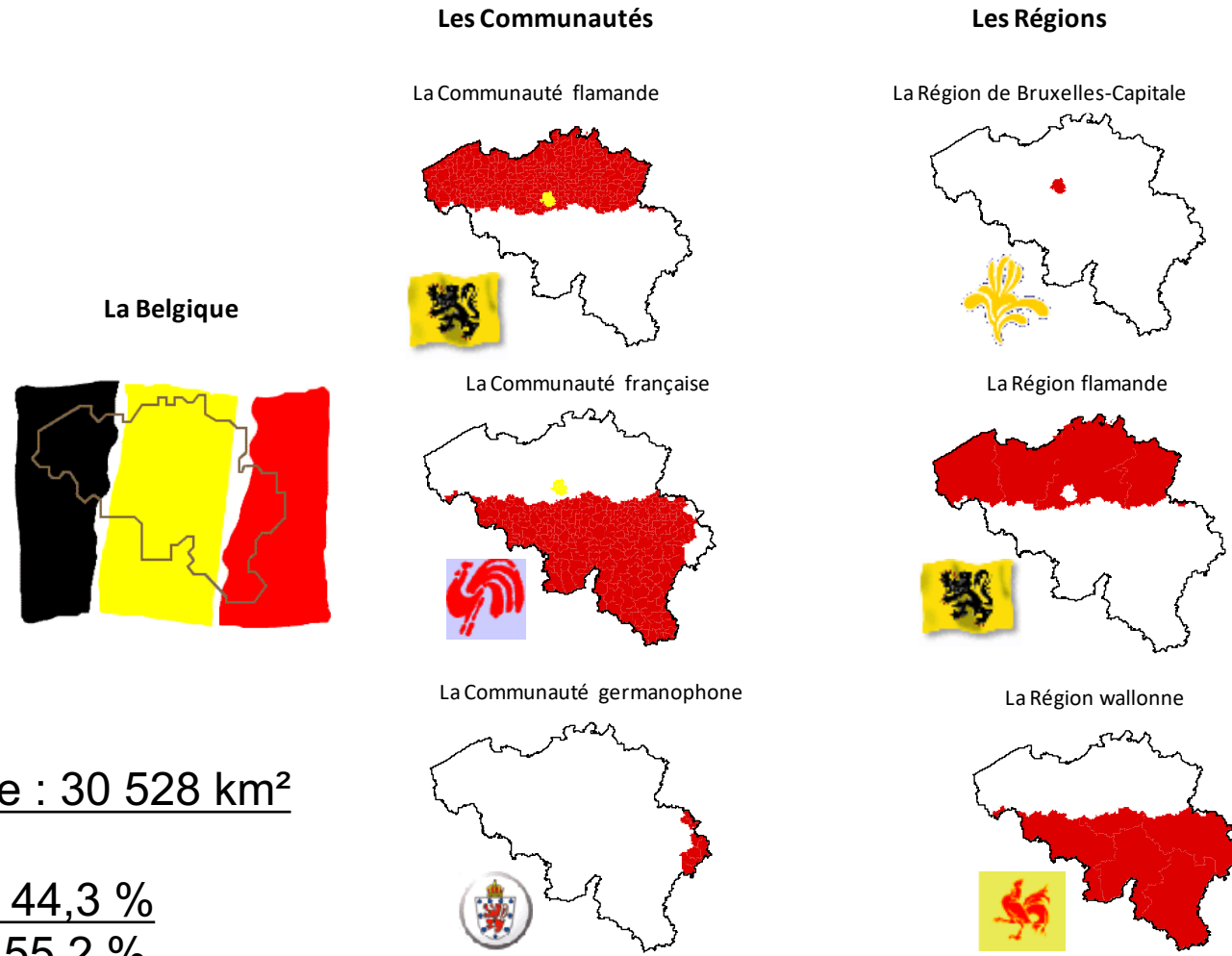
→ État **fédéral** décentralisé

(six réformes de l'Etat : 1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001, 2011-2014)

# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- Art. 1<sup>er</sup> Const. : « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* »
  - Particularité de la structure institutionnelle belge :
    - deux catégories d’entités fédérées : 3 Communautés (française, flamande et germanophone) + 3 Régions (wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale)...
    - ...qui se superposent territorialement sur quatre régions linguistiques (région de langue néerlandais, région de langue française, région bilingue de Bruxelles-Capitale, région de langue allemande)



Superficie Belgique : 30 528 km<sup>2</sup>

Région flamande : 44,3 %

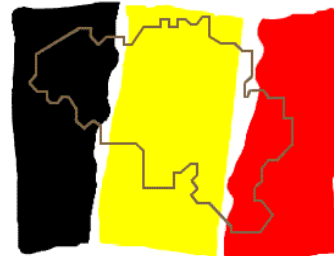
Région wallonne : 55,2 %

Région de Bruxelles-Capitale : 0,5 %

(Communauté germanophone : 2,8 %)

**11 200 807 HABITANTS**  
**(2018)**

La Belgique



Cté FLAMANDE : 59,7 %

Cté FRANCAISE : 39,6 %

Cté GERMANOPH. : 0,7 %

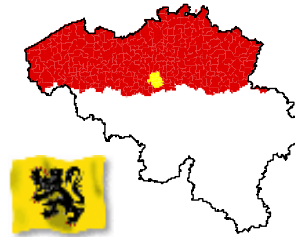
REG. FLAMANDE : 57,6 %

REG. WALLONNE : 31,9 %

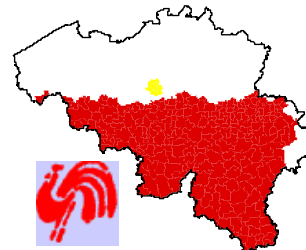
REG. BRUXELLOISE : 10,5 %

Les Communautés

La Communauté flamande



La Communauté française

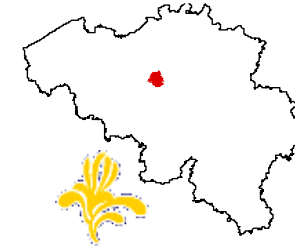


La Communauté germanophone

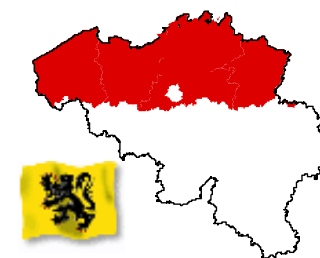


Les Régions

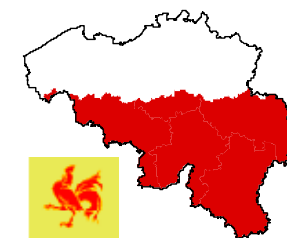
La Région de Bruxelles-Capitale



La Région flamande



La Région wallonne



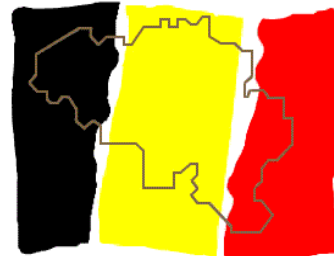
PIB en volume (2018)

Région flamande : 59%

Région wallonne : 23%

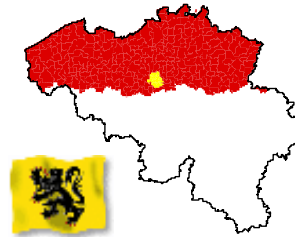
Région de Bruxelles-Capitale :  
18%

La Belgique

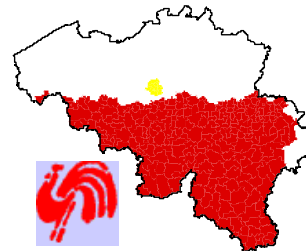


Les Communautés

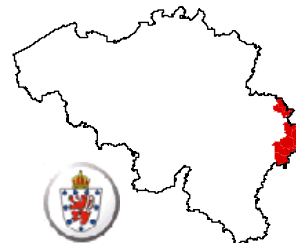
La Communauté flamande



La Communauté française



La Communauté germanophone



Les Régions

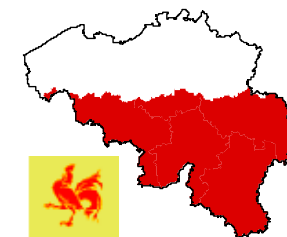
La Région de Bruxelles-Capitale



La Région flamande



La Région wallonne



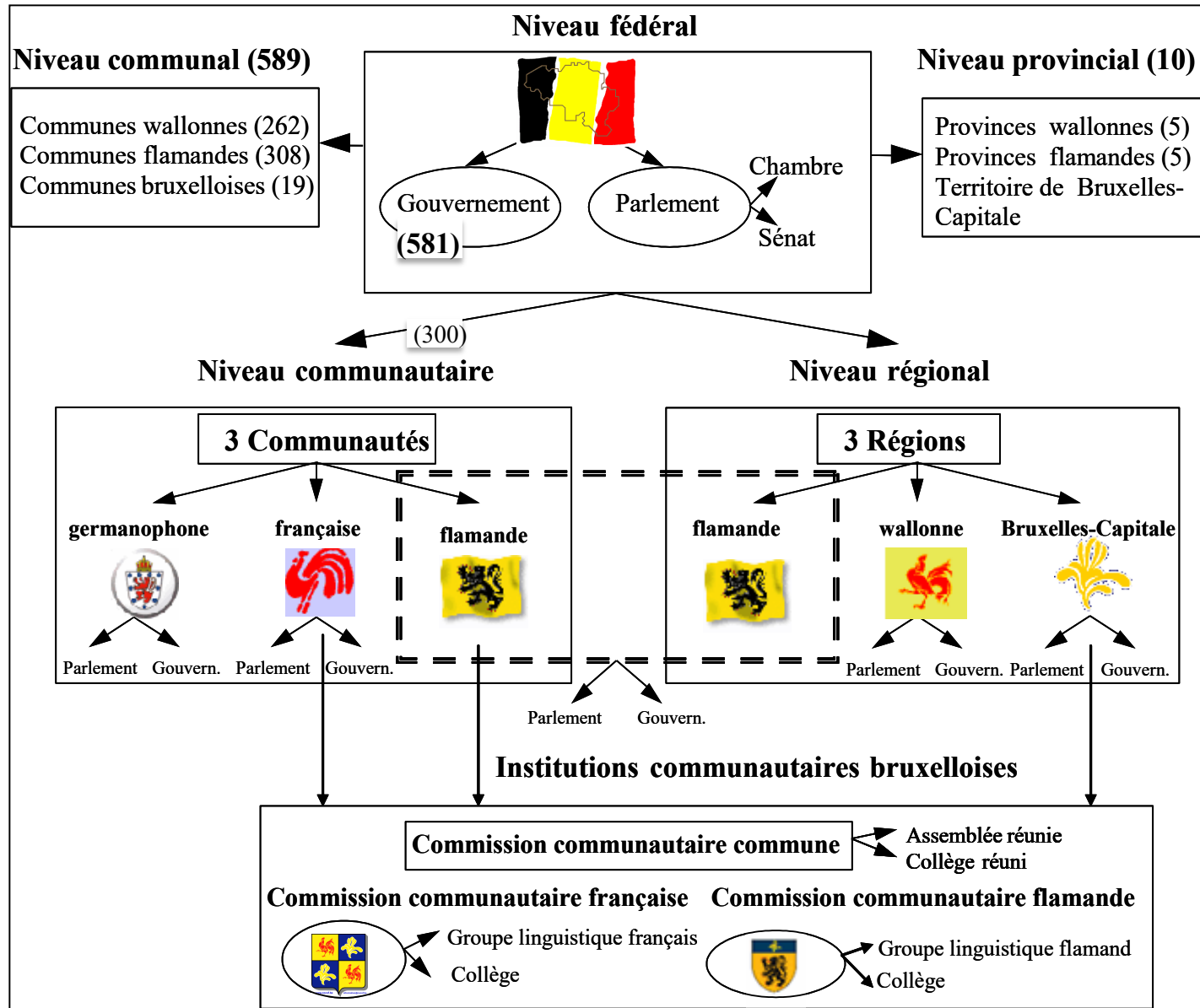
IPP (2018)

Région flamande : 63,79%

Région wallonne : 28,01%

Région de Bruxelles-Capitale :  
8,20%





# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- **Pyramide de l'ancien État unitaire → Système actuel plus complexe à trois étages**
- Etage supérieur :
  - État central, Communautés et Régions (tous trois égaux en droit ; interviennent sur un pied d'égalité mais dans des domaines différents)
- Etage immédiatement inférieur :
  - Provinces (elles doivent agir dans le cadre des compétences fédérales, communautaires ou régionales en étant subordonnées à toutes les autorités supérieures)
- Base de l'édifice :
  - Communes (lieu de pouvoir le plus proches du citoyen ; subordonnées aux autorités supérieures ; selon les compétences exercées, elles relèvent donc soit de l'autorité fédérale, soit de la Communauté, soit de la Région ; financées et contrôlées en ordre principal par les Régions, mais nuances pour l'autonomie fiscale)

# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- Particularités du système fédéral belge
  - Deux catégories superposées d’entités fédérées: les « communautés » et les « régions » (une certaine asymétrie institutionnelle) (caractère bipolaire) (logique centrifuge)
  - Principes encadrant l’attribution de compétences matérielles aux entités fédérées: exclusivité, autonomie, égalité
  - Normes pouvant être adoptées par les entités fédérées : décrets ou ordonnances (même force que la « loi » nationale ; pas de supériorité hiérarchique de la loi nationale par rapport aux décrets communautaires ou aux décrets/ordonnances régionaux)
- Les **communautés**: enseignement, culture, matière dites “personnalisables”, emploi des langues
- Les **régions**: environnement, logement, urbanisme et aménagement du territoire, conservation de la nature, développement rural, politique de l’eau, aspects de politique économique, travaux publics, transports, ...
- Compétence matérielle = pouvoir (exclusif) d’adopter des normes ET de dépenser dans la matière concernée

# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- Distinction fondamentale entre :
  - les **compétences matérielles** des collectivités fédérées = pouvoir (exclusif) d’adopter un régime juridique dans un domaine de politique donné (enseignement, santé, infrastructures, économie, etc.) ET de dépenser dans ce domaine matériel (dépenses publiques)
  - les **compétences fiscales** des collectivités fédérées : pouvoir de se financer par l’impôt

# 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé

---

- Belgique : deux systèmes légaux distincts et bien séparés de répartition des compétences :
  - **matérielles**, d'une part : Constitution belge + loi spéciale du 8 août 1980
  - **fiscales**, d'autre part : Constitution belge + loi spéciale du 16 janvier 1989 (« LSF »)

# Plan

---

- 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé
- **2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)**
- 3. L'autonomie fiscale des Régions
- 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

Dans un Etat fédéral (comme la Belgique), une alternative caractérise l'organisation du financement (recettes) des entités fédérées :

- **Transferts financiers (dotations)** de l'Etat central vers les entités fédérées  
= transferts verticaux
  - Avantages
  - Inconvénients
  
- Reconnaissance d'une **autonomie fiscale** au bénéfice des entités fédérées
  - Avantages
  - Inconvénients

+ Pouvoir d'emprunt confié aux entités fédérées

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

<i>Régions</i>	<i>Communautés</i>
Autonomie fiscale en matière d'IPP	Part attribuée des recettes IPP adaptée Part attribuée des recettes TVA adaptée
Impôts régionaux Taxes régionales propres Recettes régionales non fiscales	Recettes non fiscales communautaires
Parts attribuées des recettes d'IPP pour financer les compétences (1993, 2001 et 2014)	Dotations pour financer certaines compétences spécifiques
Intervention de solidarité sans effet pervers	
Mécanisme de transition 2015-2033	Mécanisme de transition 2015-2033
Mécanisme spécifique de responsabilisation environnement et pension	Mécanisme spécifique de responsabilisation pension
Juste financement des institutions bruxelloises	



Emprunts

Emprunts



## **2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)**

---

Dans un Etat fédéral comme la Belgique, une alternative caractérise l'organisation du financement (recettes) des collectivités fédérées :

- Transferts financiers (dotations) de l'État central vers les collectivités fédérées = transferts verticaux**
- Reconnaissance d'une autonomie fiscale dans le chef des collectivités fédérées

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

**Transferts financiers (dotations) de l'État central vers les collectivités fédérées (Communautés et régions) = transferts verticaux**

- Système complexe de « dotations » de l'État central vers les Communautés et les Régions
- Montants (enveloppes annuelles) « verrouillés » dans une loi nationale votée à une majorité spéciale (qui ne peut être modifiée par une majorité de circonstances)
- Une partie de ces enveloppes annuelles (dotations) ne se retrouve pas dans le budget général des dépenses de l'État central (= hors budget de l'autorité centrale) (« parts attribuées du produit d'impôts »)

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

**Transferts financiers (dotations) de l'État central vers les collectivités fédérées (Communautés et régions) = transferts verticaux**

- Double enjeu sous-tendant ces « enveloppes » prélevées sur les recettes fiscales de l'État central et transférées aux collectivités fédérées :
  - Montant « global » transféré vers les trois Régions/vers les trois Communautés (*partage vertical*)
  - Répartition de ces enveloppes entre chacune des trois Régions/trois Communautés (*partage horizontal*)
    - « clés » de répartition
      - clé « fiscale » vs clé « besoins » : distinction

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

Dans un Etat fédéral comme la Belgique, une alternative caractérise l'organisation du financement (recettes) des collectivités fédérées :

- Transferts financiers (dotations) de l'État central vers les collectivités fédérées = transferts verticaux
- Reconnaissance d'une autonomie fiscale dans le chef des collectivités fédérées**

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

Du point de vue fiscal :

responsabiliser les Régions

‘No taxation without representation’

DEVIENT

‘No representation without taxation’

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

Précision quant à la notion d' « autonomie fiscale »

- Distinction entre « impôt » et « rétribution-redevance »
  - « Impôt » : prélèvement unilatéralement imposé par l'autorité publique pour financer les services d'intérêt général et sans contrepartie directe et proportionnelle au profit du redevable
  - « Rétribution-redevance » : prélèvement unilatéralement imposé par l'autorité publique mais pour lequel le redevable obtient une contrepartie (service ou avantage bien identifié) directe, immédiate et proportionnelle au montant versé (// « prix »)
- Compétence « fiscale » = autonomie vis-à-vis des « impôts » à proprement parler – Soumis au régime de répartition des compétences « fiscales »
  - Rétributions/redevances : soumises au régime de répartition des compétences « matérielles »

**Remarque** : pas de distinction conceptuelle entre un impôt et une taxe (« impôt » = « taxe ») en droit belge

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

Précision quant à la notion d' « autonomie fiscale » - Plusieurs « degrés » d'autonomie :

- Pouvoir de créer un impôt ;
- Pouvoir de fixer le régime juridique d'un impôt (objet taxable, redevables, fait générateur, base d'imposition, taux d'imposition, exonérations, règles de procédure) ;
- Pouvoir d'administrer un impôt ;
- Faculté de bénéficier du produit d'un impôt (pour financer ses dépenses publiques).

## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

En cas de **reconnaissance d'une autonomie fiscale** au profit des collectivités fédérées, une *alternative supplémentaire* existe :

- Laisser à l'entité fédérée le pouvoir de créer (de toutes pièces) ses propres taxes (ou impôts) = **autonomie fiscale propre ou pure**
- Décentraliser (totalement ou partiellement) au profit des entités fédérées les recettes et les compétences normatives relatives à des impôts qui préexistent au niveau central = **autonomie fiscale dérivée**



## 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)

---

- Art. 170, § 2, Constitution belge
  - Principe: autonomie fiscale propre des entités fédérées
- Art. 175, 176 et 177, Constitution
  - Système de financement des Communautés et des Régions
  - Nécessité d'une loi nationale votée à une « majorité spéciale »
- « Système de financement »
  - Loi « spéciale » du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (loi réglant le financement de l'ensemble des entités fédérées – communautés et régions – à l'exclusion d'une entité, la Communauté germanophone) (« **LSF** » = colonne vertébrale financière de la Belgique)

# Plan

---

- 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé
- 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)
- **3. L'autonomie fiscale des Régions**
- 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

---

- Observation préalable :
  - Les « Communautés » ne bénéficient *de facto* d'aucune autonomie fiscale (financement quasi exclusivement fondé sur des « dotations » provenant de l'État central)
- Terminologie :
  - « IPP » = impôt sur le revenu des personnes physiques

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

---

- **La notion d'autonomie fiscale propre (1)**
  - Pouvoir de l'autorité qui en jouit de créer ses propres impôts
  - Pouvoir de déterminer, sans tutelle, tous les éléments du régime juridique afférent à ces impôts
  
- **La notion d'autonomie fiscale dérivée (2)**
  - Impôt préexistant, créé et réglé initialement par l'Etat (central)...
  - ... mais décentralisé (recettes et compétence normative) au profit des entités fédérées (concrètement : les régions)

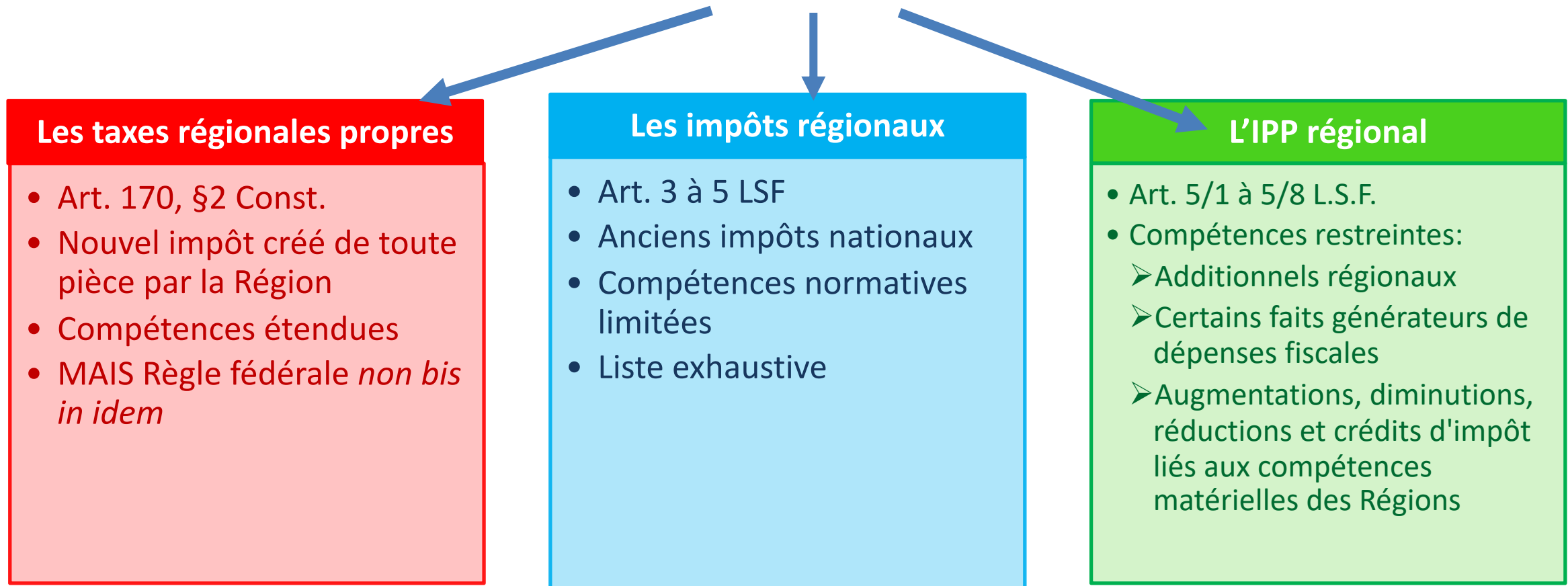
# 3. L'autonomie fiscale des Régions

---

- Les Régions de Belgique disposent d'instruments essentiels et majeurs en matière de fiscalité
- **Trois catégories distinctes de prérogatives régionales en matière d'impôts**
  - A. Les taxes régionales propres (= autonomie fiscale propre)
  - B. Les « impôts régionaux » (= autonomie fiscale dérivée de 1<sup>er</sup> type)
  - C. L'impôt des personnes physiques régional (= autonomie fiscale dérivée de 2<sup>e</sup> type)

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

- Les prérogatives fiscales des Régions: 3 moyens d'action:



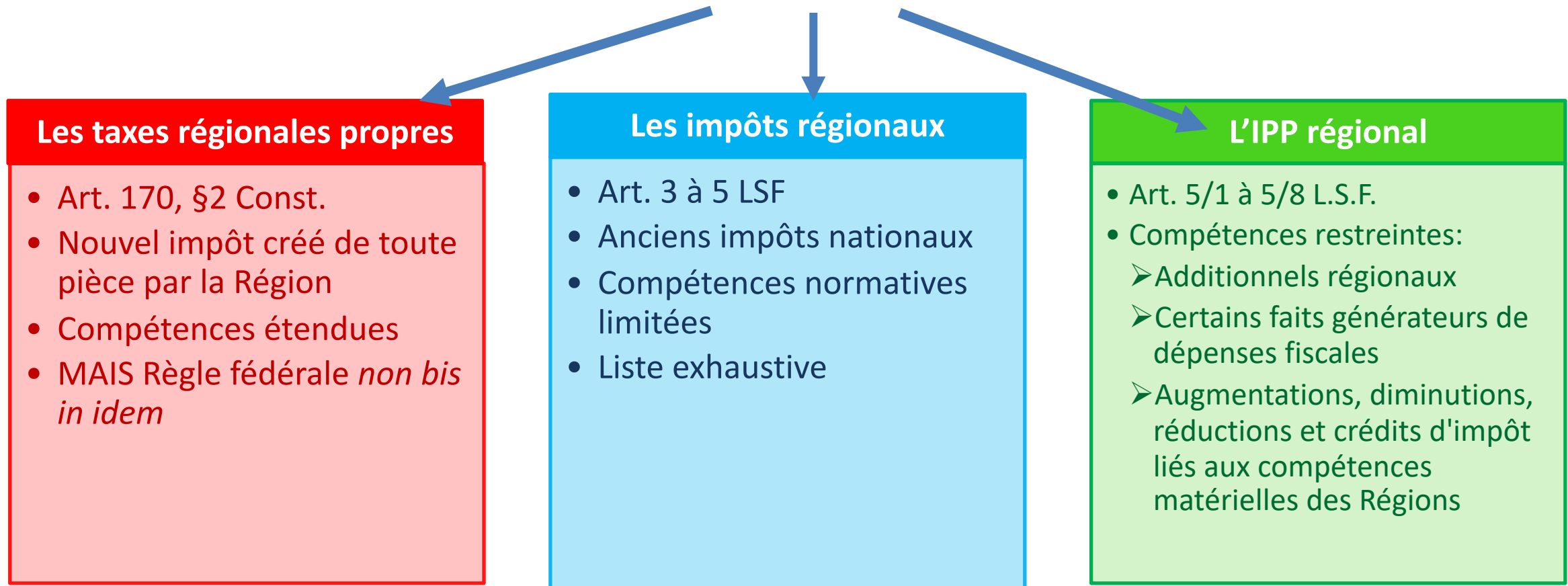
# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## A. Les taxes régionales propres (= autonomie fiscale propre)

- Impôts créés de toutes pièces par les Régions (à partir de rien)
- Régime juridique intégralement fixé par la Région (aucune intervention de l'État central)
- Impôts administrés par l'administration régionale compétente
- Impôts établis sur des **matières imposables** qui ne sont pas encore « occupées » par de la législation fiscale fédérale et qui ne correspondent pas à la **matière imposable** des « impôts régionaux » (deuxième catégorie décrite ci-après) = règle fédérale *non bis in idem*
- Pourcentage très faible des recettes budgétaires régionales

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

- Les prérogatives fiscales des Régions: 3 moyens d'action:





# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## B. Les « impôts régionaux » (= autonomie fiscale dérivée de 1<sup>er</sup> type)

- Impôts initialement nationaux ...
- ... mais dont le produit intégral et les principales compétences normatives (base d'imposition, taux et exonérations) ont été régionalisés
- Régionalisation par le biais d'une loi fédérale verrouillée par une « majorité spéciale (loi spéciale de financement des Communautés et des Régions – « LSF »)
- L'État central ne peut plus modifier les règles relatives à la *base d'imposition*, au *taux d'imposition* et aux *exonérations* pour ces impôts ; seules les Régions sont compétentes
- L'État central demeure néanmoins seul compétent pour modifier la *matière imposable* de ces impôts (par le biais d'une loi votée à la majorité spéciale)
- C'est la forme principale d'autonomie fiscale dans le chef des Régions

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## B. Les « impôts régionaux » (= autonomie fiscale dérivée de 1<sup>er</sup> type)

- Taxe sur les jeux et paris
- Taxe sur les appareils automatiques de divertissement
- Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées
- Droits de succession et de mutation par décès
- Précompte immobilier
- Les principaux droits d'enregistrement
  - Ventes d'immeubles, donations d'immeubles et de meubles (argent, ...), constitution d'hypothèque, partage d'immeuble
- La redevance radio et télévision
- Taxe de circulation sur les véhicules automobiles
- Taxe de mise en circulation sur les véhicules automobiles

Compétence exclusive des Régions pour modifier les règles relatives à la base d'imposition, au taux d'imposition et aux exonérations

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## B. Les « impôts régionaux » (= autonomie fiscale dérivée de 1<sup>er</sup> type)

- Précision à propos du « précompte immobilier
  - Le précompte immobilier est un impôt dû par chaque propriétaire d'immeuble et qui est calculé sur la base du revenu cadastral
  - Le « revenu cadastral » est un revenu forfaitaire attribué à chaque immeuble bâti et non-bâti, ainsi qu'au matériel et outillage. Il représente le revenu moyen normal net d'une année (= valeur locative), par référence aux données locatives relatives au 1<sup>er</sup> janvier 1975
  - Un montant de base revient aux Régions, mais la plus grande partie du produit du précompte immobilier revient aux communes et aux provinces (pouvoirs locaux) sous la forme d'additionnels au précompte immobilier
  - Double imposition admise en droit belge : précompte immobilier + impôts sur les revenus (IPP et ISOC en tant qu'ils se rapportent aux immeubles)

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

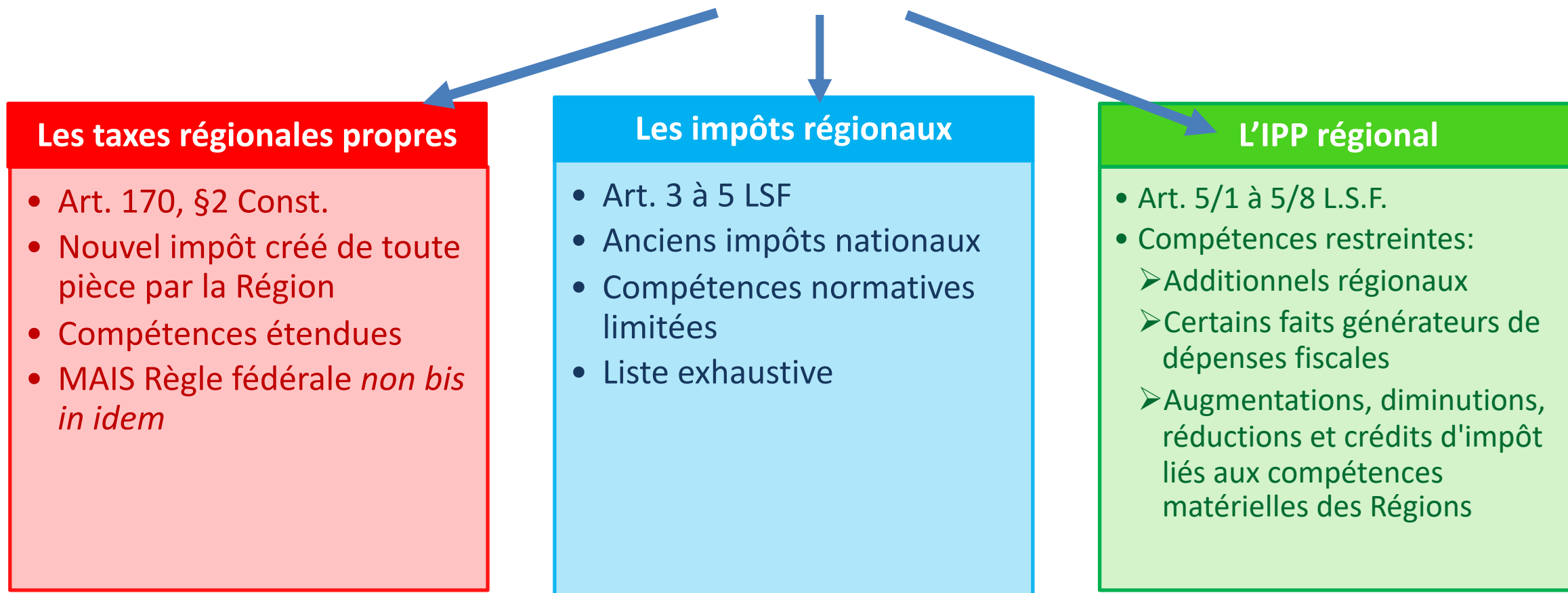
## B. Les « impôts régionaux » (= autonomie fiscale dérivée de 1<sup>er</sup> type)

### Notion essentielle : les critères de localisation

- Enjeu :
  - Déterminer le mode de répartition des recettes fiscales relatives à ces impôts entre les trois régions
  - Déterminer le régime juridique régional (wallon, bruxellois ou flamand) applicable
- Ex. :
  - *droit d'enregistrement sur les ventes d'immeubles : lieu de situation de l'immeuble*
  - *droit de succession : domicile du défunt (Région dans laquelle il a été le plus longtemps résident pendant la période de 5 ans précédant son décès)*
  - *taxe de circulation automobile : lieu de résidence de celui au nom de qui le véhicule est immatriculé*

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

- Les prérogatives fiscales des Régions: 3 moyens d'action:



# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## C. L'impôt sur le revenu des personnes physiques régional (= autonomie fiscale dérivée de 2<sup>e</sup> type)

- Les centimes additionnels régionaux (calculés sur la base de l'impôt État réduit, c'est-à-dire de l'impôt fédéral diminué par application du facteur d'autonomie (budgétairement, approximativement un quart du montant actuel de l'impôt des personnes physiques)
- Réductions d'impôt et crédits d'impôt pour lesquels les Régions ont désormais une compétence exclusive (habitation propre, titres-services) (État central ne peut plus modifier ces avantages fiscaux)
- Augmentations d'impôt, réductions d'impôt et crédits d'impôt liés aux compétences matérielles des Régions et pour lesquels les Régions ont une compétence en parallèle avec l'État central

Chaque Région est compétente vis-à-vis des contribuables domiciliés fiscalement sur leur territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition

# 3. L'autonomie fiscale des Régions

## Garde-fous dans le cadre de l'exercice par les Régions de leur autonomie fiscale

- Art. 1<sup>er</sup> de la LSF : « *L'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi s'opère dans le respect de la loyauté fédérale visée à l'article 143 de la Constitution et du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, ainsi que des principes suivants :*
  - 1° *l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale;*
  - 2° *l'évitement de la double imposition;*
  - 3° *la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux.**En cas de demande d'un contribuable visant à éviter la double imposition, jugée fondée par une autorité, celle-ci se concerta avec les autres autorités concernées en vue de remédier à l'imposition contraire au principe évoqué à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 2°.*  
*Une concertation sur la politique fiscale et sur les principes visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> est organisée annuellement au sein du Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles »*

# Plan

---

- 1. La Belgique, un État fédéral et décentralisé
- 2. Le système de financement des entités fédérées (Communautés et Régions)
- 3. L'autonomie fiscale des Régions
- **4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)**



## 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

---

- Les communes et les provinces sont des collectivités locales dotées d'une assemblée démocratiquement élue
- Les communes et les provinces sont habilitées par la Constitution belge à **établir leurs propres impôts**
- **L'État central** peut **limiter l'autonomie fiscale** des communes et des provinces (par le biais d'une loi nationale)
- Dans l'exercice de leur autonomie fiscale, les communes et les provinces sont aussi soumises à une **tutelle administrative** (destinée à garantir le respect par ces entités subordonnées des normes supérieures et de l'intérêt général) – Cette tutelle administrative est **exercée par le Gouvernement des Régions** (et non par l'État central)

## 4. L'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces)

---

- Essentiellement, les collectivités locales :
  - Établissent des centimes additionnels sur le montant du précompte immobilier (provinces + communes)
  - Établissent une taxe additionnelle sur le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (uniquement les communes)
  - Établissent des taxes communales et provinciales sur toutes sortes d'objets (secondes résidences, déchets, pylônes de téléphonie mobile, etc.)