

La notion de 'redevances', spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution

Robert ANDERSEN

Conseiller d'Etat

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain

Il est surprenant de constater combien nombreuses, variées et parfois même contradictoires sont les définitions des concepts les plus fondamentaux du droit fiscal. Les notions d'«impositions», d'«impôts», de «taxes», de «contributions», de «rétributions», de «redevances», d'«octrois», de «péages», pour n'en citer que quelques unes, qui, le plus souvent, vont de pair avec une série de sous-distinctions, répondent sans nul doute à la volonté de serrer au plus près la réalité, mais ont malheureusement souvent pour conséquence, en raison de l'ambiguïté dans la terminologie utilisée et des controverses existantes, d'engendrer l'insécurité juridique. L'objectif de la présente contribution est d'apporter quelque clarté dans la définition de la notion de «redevances» à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat, spécialement celle de sa section de législation relative aux articles 110 et 113 de la Constitution.

L'article 113 de la Constitution est rédigé comme suit:

«Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26 bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune».

Comme le relève A. TIBERGHIE¹, cette disposition constitutionnelle est, en dépit de sa concision, «mystérieuse». Elle est susceptible de recevoir diverses interprétations à cause, précisément, de l'ambivalence des notions de «rétributions» et d'«impôts» qui, l'une et l'autre, peuvent être entendues dans un sens restreint ou large.

1. TIBERGHIE, A., *Inleiding tot het Belgisch fiscaal recht*, Kluwer, 1986, p. 125, n° 174.

En effet, parfois, la notion de 'rétributions' désigne à la fois la rémunération d'un service sollicité et celle d'un service auquel l'administré est obligé de recourir et, d'autres fois, elle vise la rémunération des seuls services sollicités. Dans cette dernière acception, elle est dépourvue de caractère fiscal, trait par lequel, elle se distingue de la 'taxe rémunératoire'.

De même, la notion 'd'impôts' peut être tantôt entendue comme couvrant l'ensemble des prélèvements opérés à titre fiscal, tantôt comme désignant un type de prélèvement fiscal, celui opéré à charge du contribuable sans contrepartie déterminée. Dans ce sens restreint, l'impôt est traditionnellement opposé à la taxe proprement dite qui a également la nature d'un prélèvement fiscal, mais qui en diffère en tant qu'elle apparaît comme la rémunération d'un service déterminé procuré à certains usagers du service public, raison pour laquelle la taxe est souvent qualifiée de taxe 'rémunératoire'.¹

Dans un important avis donné le 11 juillet 1956 sur un projet de loi 'interprétant certaines dispositions de la législation relative à la police du roulage, au statut de l'hôtellerie, au transport rémunéré de personnes et au transport de choses par véhicules automobiles', la section de législation du Conseil d'Etat a donné de l'article 113 de la Constitution l'interprétation suivante:

"Le critérium essentiel qui distingue 'la rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution' des rémunérations, prix ou péages, et qui commande l'intervention du législateur, c'est l'élément de contrainte. Lorsque le 'droit', la 'redevance', la 'taxe' ou la 'rétribution' – les termes employés ont peu d'importance – constituent un impôt ou lorsqu'ils rémunèrent un service rendu par l'Etat, auquel le particulier est obligé de recourir parce que l'Etat s'en est réservé le monopole, l'intervention expresse du législateur est requise. Chaque fois qu'à la lumière des renseignements qui lui ont été donnés, le Conseil d'Etat s'est trouvé en présence d'une disposition établissant une rétribution ayant ce caractère, l'avis a été constant".²

Il semble pouvoir être déduit a contrario de cet avis que les 'redevances' perçues à titre de rémunération d'un service sollicité n'entrent pas dans les prévisions de l'article 113 de la Constitution, pas plus d'ailleurs que dans celles des articles 110 à 112 de ladite Constitution.³

Cette interprétation est visiblement inspirée d'une note établie par J. DE

1. Sur la distinction classique entre impôts, taxes rémunératoires et redevances, voy. entre autres, JEZE, G., *Cours élémentaire des sciences des finances et de législation financière française*, Paris, 1912, pp. 698 à 717; LAFERRIERE, J. et WALINE, M., *Traité élémentaire de science et de législation financière*, Paris, L.G.D.J. 1952, pp. 232 à 243; GAUDEMET, P.M., *Précis de finances publiques*, Paris, Montchrestien, 197, t. II, pp. 83 à 117; GAUDEMET, P.M. et CHEMILLIER-GENDREAU, M., *Finances publiques, Nouveau guide des exercices pratiques pour la licence en droit*, Paris, Montchrestien, 1971, exercice n° 13, pp. 147 à 156.

2. *Doc. parl.*, Sénat, session 1956-1957, doc. n° 244, pp. 12 à 16, sp. p. 13.

3. D'autres passages de l'avis permettent cette déduction, spécialement celui consacré à la portée qu'il convient de donner à un avis n° 991 du 2 mars 1950 (o.c., p. 13).

MEYER, alors qu'il était membre du bureau de coordination du Conseil d'Etat, au sujet de la distinction entre impôts et rétributions.

Pour lui, le critérium essentiel de la nécessité d'une intervention directe ou indirecte du législateur réside dans l'existence de la contrainte. Les articles 110 et 113 de la Constitution ne sont pas applicables lorsque l'élément de contrainte n'apparaît ni dans la perception effectuée sur le particulier ni dans la contre-prestation de l'autorité, notamment lorsque les rétributions ont un caractère facultatif.¹ Lorsque, par contre, les rétributions ont un caractère obligatoire, autrement dit constituent des taxes rémunératoires, l'article 113 de la Constitution leur est applicable. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent être exigées des citoyens qu'à condition d'être prévues par la loi, le décret, l'ordonnance, le règlement communal ou d'agglomération.

Cette intervention du législateur est plus limitée dans le cas des taxes rémunératoires que dans celui des impôts. En effet, alors que pour satisfaire au prescrit de l'article 110 de la Constitution, le législateur doit lui-même déterminer l'assiette de l'impôt et qu'il peut seulement habiliter l'exécutif à régler des objets distincts de ces éléments essentiels, il suffit, pour que l'article 113 de la Constitution soit respecté, que le législateur ait prévu que des taxes rémunératoires pourront être exigées des citoyens.

Ainsi, dans un avis donné le 27 avril 1967 sur ce qui allait devenir l'article 23 de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure, la section de législation du Conseil d'Etat a-t-elle estimé que: *'En ce qui concerne les taxes rémunératoires, on peut admettre que le Roi en fixe le montant et le mode de perception'*. L'avis apporte une précision importante:

*"Il n'en va pas de même pour les 'modalités des réclamations, poursuites et recouvrements'; ces matières relèvent de la compétence du législateur. Celui-ci pourrait se borner à déclarer applicables, selon le système de perception qui sera retenu, les dispositions de telle ou de telle loi qui règle la matière en question"*²

Par ailleurs, une intervention formelle de la loi, du décret ou d'une règle visée à l'article 26 bis de la Constitution est requisé pour que des taxes rémunératoires puissent être perçues au profit de personnes publiques autres que l'Etat, la Communauté, la Région, l'agglomération ou la fédération de communes ou la commune, ou encore au profit de personnes privées. C'est cette exigence que rappelle la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis précité du 11 juillet 1956 à propos des frais de visite perçus à charge des transporteurs par les organismes agréés de contrôle technique automobile: *'La visite des véhicules automobiles étant obligatoire, les frais perçus à cette occasion ont eux aussi le caractère de la rétribution visée à l'article 113 de la Constitution. Il importe dès lors de prévoir non seulement dans la loi qu'une rétribution pourra être établie, mais qu'elle pourra, le cas échéant, être perçue*

1. Voir spécialement pp. 80 à 91.

2. Doc. parl., Sénat, session 1967-1968, doc. n° 91.

au profit des organismes agréés.¹

En France, le même critère tiré du caractère obligatoire ou facultatif du service est retenu comme décisif par la Cour de Cassation de France pour distinguer la taxe rémunératoire et la redevance.² Telle a également été la position adoptée par le Conseil d'Etat de France jusqu'à ce que par son arrêt du 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, il adopte un autre critère.³

Cette distinction y a pour conséquence, entre autres, que les impôts et taxes rémunératoires sont, en raison de leur caractère fiscal, de la compétence du législateur, tandis que les redevances pour services rendus relèvent, parce que ce caractère leur fait défaut, de la compétence réglementaire.

La justification la plus convaincante du recours à ce critère est fournie par L. TROTABAS qui voit dans la possibilité de refus qu'exprime le caractère facultatif du service le contrepoids indispensable au principe du consentement à l'impôt applicable aux seuls prélèvements à caractère fiscal.⁴

Pour le Conseil d'Etat de Belgique, le caractère facultatif du service a toujours joué un rôle essentiel. Mais, alors que pendant longtemps, il suffisait à caractériser la redevance, tel n'est plus le cas, la haute juridiction administrative éprouvant le besoin de recourir à d'autres critères.

Un second critère fait son apparition: il faut sinon une équivalence, en tout cas une certaine proportionnalité entre la valeur de la prestation de services et la rémunération qui est demandée à l'utilisateur. L'arrêt S.P.R.L. M. STAES, n° 21.061, du 24 mars 1981 de la section d'administration du Conseil d'Etat est, à cet égard, tout à fait explicite. Il s'agissait, plus précisément, de déterminer si les sommes perçues à charge des usagers de la minque de Zeebrugge en raison des services mis à leur disposition par la régie communale de la minque et du port de pêche de Zeebrugge constituaient une redevance stricto sensu ou une imposition communale, plus particulièrement une taxe rémunératoire. La réponse à la question dépendait de l'application, selon le cas, de l'article 77, 5° ou de l'article 76, 5°, de l'ancienne loi communale, abrogés par la loi du 3 décembre 1984.⁵ Selon l'arrêt, il convient, pour distinguer la redevance

1. *Doc. parl.*, Sénat, session 1956-1957, doc. n° 244, pp. 12 à 16, sp. p. 14.

2. Cass. fr., 28 février 1955, *J.C.P.*, 1955, II, 8668, obs. MALEZIEUX R. Selon la formule de l'arrêt de la Cour de Cassation, 'si une taxe est perçue obligatoirement et d'une façon générale à l'occasion d'un service public ou de l'usage normal d'un service public, indépendamment de toute demande d'utilisation ou de toute utilisation effective des installations dépendant dudit service, elle représente non plus la rémunération d'un service rendu comme la redevance, mais une imposition'. L'arrêt qui fait l'objet du pourvoi est Cour d'appel d'Aix-en-Provence 2 mai 1952, *Recueil Dalloz*, 1952, pp. 419 et sv., note TROTABAS, L.

3. *Dalloz* 1959, jsp., pp. 475 et sv., concl. comm. du g. CHARDEAU, J. et note TROTABAS, L.

4. Voir les notes citées sub. 2 et 3.

5. Ces anciens articles de la loi communale ont donné lieu à une abondante jurisprudence de la part de la Cour de Cassation. La solution finalement retenue par la Cour suprême, à savoir que, pour l'application de l'article 77, 5°, il n'y a pas lieu de distinguer selon le caractère facultatif

de la taxe, de ne pas s'arrêter à la terminologie utilisée, mais de prendre en considération les deux points essentiels suivants: 'a) *Les redevances se rapportent aux services et prestations de l'autorité auxquels des tiers ont recours de leur propre chef, alors que les taxes frappent toujours des actes auxquels les intéressés ne peuvent se soustraire; b) Le montant de la redevance doit correspondre à l'importance du service rendu, à défaut de quoi l'on entre dans le domaine de la taxe*'.

L'arrêt apporte d'importantes précisions au sujet de ces deux points. En ce qui concerne le caractère facultatif du service, il est souligné que '*L'obligation d'avoir recours, pour certains services, à un service public qui en détient le monopole, n'entraîne ... pas qu'une indemnité pour services rendus, conçue et calculée comme une redevance, se transforme en taxe par cela seul qu'on est obligé de recourir à ce service public. Cela vaut..., notamment pour la poste et le télégraphe, pour l'utilisation des docks et des grues dont ceux-ci sont équipés... pour le droit d'inscription aux examens de recrutement, pour les renseignements à délivrer par l'autorité. A strictement parler, la contrainte en réalité n'émane pas de l'autorité ou de sa position de monopole légalement justifiée mais de la situation de l'usager du service – situation où il s'est placé volontairement ou dans laquelle les circonstances l'ont placé malgré lui – qui fait que l'utilisation du service public lui est utile, voir indispensable*'.

On constatera que, sur ce point particulier, l'arrêt s'écarte de l'avis précité du 11 juillet 1956 de la section de législation du Conseil d'Etat qui, de manière sans doute plus réaliste, estime n'y avoir lieu de distinguer selon que l'obligation qu'a l'usager de recourir aux services lui est imposée par la loi ou par la situation de monopole dont jouit le service.

En ce qui concerne le second point, il est précisé qu'*'une redevance doit être établie sur la base du coût du service rendu par l'autorité et non pas en fonction de l'avantage, variable selon le cas, que ce service procure à l'usager*'. L'équivalence, qui doit exister entre le coût de la prestation fournie à l'usager à l'occasion du fonctionnement du service et la somme perçue à sa charge à titre de rémunération de cette prestation, ne doit pas être entendue au sens d'une égalité mathématique rigoureuse; il suffit pour qu'il y ait redevance, que les sommes perçues '*apparaissent d'une manière crédible comme étant grosso modo la rémunération de ce qui n'est rien de plus que le coût, raisonnablement évalué, des services rendus à l'intéressé*'. Quant aux modalités de perception d'une redevance, elles relèvent, – comme le souligne l'arrêt –, dans une large mesure, de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative. '*L'efficacité, de toute évidence, constitue un élément admissible que l'on peut faire intervenir dans cette appréciation*'.

En France, depuis son arrêt précité, Syndicat national des transports aériens,

ou obligatoire du service rendu, est diamétralement opposée à la solution de l'arrêt S.P.R.L., STAES, n° 21.061, du 24 mars 1981. Pour une étude récente de la question, voir BOUVIER, J., 'Un service librement demandé peut-il être imposé?', A.P.T., 1986, pp. 307 à 315.

du 21 novembre 1958, le Conseil d'Etat de France a substitué au critère du 'service facultatif', celui de l' 'équivalence' de la rémunération perçue à charge de l'usager et du service rendu. Selon la formule de l'arrêt: '*... ne sauraient être regardés comme réservés à la loi, l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public et qui trouvent leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage*'. Après quelques hésitations, le Conseil constitutionnel s'est finalement rallié à la solution du Conseil d'Etat.¹

Depuis l'arrêt précité, le Conseil d'Etat en a rendu de très nombreux autres qui, tout en se situant dans son droit fil, ont permis de mieux préciser les contours de la notion de 'redevances pour services rendus'. Il se dégage de cette jurisprudence que la redevance doit être la rémunération de services déterminés rendus, à l'occasion du fonctionnement du service, au bénéfice des seuls usagers dudit service. Autrement dit, pour qu'il y ait redevance, il faut qu'il y ait – selon l'heureuse expression du Commissaire du gouvernement O. VAN RUYMBEKE dans ses conclusions précédant l'arrêt, Syndicat national des transports aériens, du 13 novembre 1987¹ – 'spécialité des prestations au bénéfice des redevables'.

Concrètement, ceci signifie que dans chaque cas d'espèce, il faudra s'attacher à déterminer en quoi consiste exactement le service rendu et quel en est le véritable bénéficiaire. S'il appert que les payeurs ne sont pas les véritables bénéficiaires des services que la prétendue redevance est censée rémunérer, on se trouve en réalité en présence d'une imposition. A défaut d'être les bénéficiaires exclusifs du service rendu, les redevables doivent, à tout le moins, en être les bénéficiaires principaux.

Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, la haute juridiction française a-t-elle considéré que, contrairement à la qualification utilisée, la redevance exigée des associations syndicales de sylviculture en vue de couvrir les dépenses du corps de sapeurs-pompiers forestiers nécessitées par la lutte contre les incendies de forêts dans les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne ne correspondaient pas à la simple rémunération d'un service rendu aux dites associations, ni même aux propriétaires à titre individuel, la mission de lutte contre les incendies de forêts étant exercées dans l'intérêt général de la population.²

De même, elle a jugé que la contribution perçue par l'exploitant d'aérodromes à charge des exploitants d'aéronefs en vue de financer l'atténuation des nuisances phoniques ressenties par les riverains des aéroports n'a pas le

1. Conseil constitutionnel, décision du 24 octobre 1969, affaire de l'Ecole polytechnique, *Rec. p.* 32. Sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière voy. FAVOREU, L. et PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Sirey 1984, pp. 98-102.
 1. *R.D.P.*, 1988, pp. 274 à 276.
 2. *C.E. f.*, 18 janvier 1985, Mme Marie d'Antin de Vaillac et Synd. des sylviculteurs du sud-ouest, *R.D.P.*, 1985, pp. 804 et sv., note de AUBY, J.M.

caractère d'une redevance pour services rendus mais bien celui d'une imposition, car elle n'est la contrepartie d'aucune prestation servie par l'exploitant d'aérodromes aux exploitants d'aéronefs et a essentiellement pour objet la protection des populations riveraines.¹ Quant au montant de la redevance, le Conseil d'Etat de France accepte de vérifier s'il n'est pas disproportionné par rapport aux services rendus. Un montant excessivement élevé par rapport au coût du service, montre que ce qui se présente comme une redevance n'est autre qu'une imposition.² L'existence d'un rapport raisonnable suffit.

La haute juridiction française se montre particulièrement libérale lorsqu'il s'agit de prestations à caractère social et admet, en ce cas, que la redevance puisse ne couvrir qu'une faible proportion du coût de revient réel du service rendu aux usagers.³

Cette jurisprudence du Conseil d'Etat de France inspire les avis les plus récents de la section de législation du Conseil d'Etat de Belgique. Il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance de la formule suivante, commune à plusieurs arrêts:

'Il est généralement admis qu'il ne peut être question de redevance que si l'imposition apparaît comme l'indemnisation pécuniaire d'un service accompli par l'autorité au profit du redevable considéré individuellement. Il doit dès lors y avoir une indemnisation de frais engagés et ces frais doivent avoir été occasionnés par un service rendu au redevable individuel de l'imposition. Au surplus, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service rendu et, d'autre part, la redevance imposée: en l'absence d'une telle indemnisation, la redevance perdrait son caractère indemnitaire et deviendrait de nature fiscale'.⁴

La section de législation du Conseil d'Etat de Belgique s'écarte toutefois de jurisprudence française lorsqu'elle maintient son exigence relative au caractère facultatif du service rendu à l'usager. Si cette exigence n'apparaît pas dans la formule précitée, il en va autrement dans d'autres avis qui énumèrent de manière exhaustive les conditions qui doivent être cumulativement remplies pour que l'on se trouve en présence d'une redevance. Selon ces avis.⁵

1. C.E. f., 13 novembre 1987, Syndicat national des transports aériens, *R.D.P.*, 1988, pp. 277-278.

2. C.E. f., 16 novembre 1962, Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre et autres, *Rec. Leb.*, p. 59 et 17 novembre 1978, Société Ets Geismann Frères, *Rec. Leb.*, p. 447.

3. C.E. f., 3 décembre 1986, Office public d'H.L.M. de la Ville de Paris, *Gaz. Pal.*, 1987, jsp., pp. 359 à 361, note MODERNE, F.

4. Avis du 3 avril 1980 sur un avant-projet 'betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen' (*Vl. R.*, doc. 344 (1989-1990) - N° 1, p. 11). Avis du 6 juillet 1990 sur un avant-projet de décret 'inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen' (*Vl. R.*, doc. 423 (1990-1991 - N° 1, p. 131).

5. Avis du 16 août 1989 sur un avant-projet de décret 'sur l'exploitation et la protection des eaux souterraines', et avis du 5 février 1990 sur un avant-projet de décret 'sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables' (*C.R.W.*, doc. 151 (1989-1990) - N° 1, pp. 44 et 45).

'trois critères distinguent la redevance de l'impôt:

- 1°) la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;*
- 2°) la redevance doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement à l'usager et non à la collectivité toute entière;*
- 3°) la redevance doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement'.*

Dans son avis du 5 février 1990 sur un avant-projet de décret 'sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables', la section de législation du Conseil d'Etat souligne l'importance que ce dernier critère, en rappelant que *'selon la doctrine et la jurisprudence dominante, il s'agit là d'un critère essentiel de la notion de redevance'*.¹

La méthode suivie par la section de législation du Conseil d'Etat est toujours la même; elle consiste à vérifier si le prélèvement que l'auteur du projet de texte qui lui est soumis pour avis, entend instituer, satisfait à chacune de ces trois conditions. La qualification retenue par l'auteur du projet est indifférente; elle sera redressée, s'il échet.² Au fil de ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat a ainsi été amenée à apporter des précisions intéressantes au sujet des divers critères distinctifs mis en œuvre.

Ainsi, en ce qui concerne le premier, il ne suffit pas pour qu'il y ait redevance que les personnes retirent à plus ou moins long terme, un avantage certain, par exemple sous la forme d'une réduction de leurs coûts de production, des mesures qu'elles sont appelées à financer, mais il faut que cet avantage ait un caractère immédiat.³ Quant au caractère proportionnel de la redevance, il a, maintes fois, été rappelé que la proportionnalité doit être raisonnablement appréciée. L'exigence de proportionnalité s'applique non seulement au montant principal de la redevance, mais également à ses accessoires, singulièrement le supplément dû en cas de retard de paiement.⁴

En ce qui concerne le deuxième critère, plusieurs avis rappellent qu'il ne suffit pas, pour qu'il y ait redevance que les redevables profitent, dans une certaine mesure, des services qu'ils sont appelés à financer, mais qu'ils doivent

Avis du 22 juin 1990 sur un avant-projet de décret 'relatif aux conditions d'exploitation des établissements d'hébergement et des établissements hôteliers' (C.C.F., doc. 158 (1989-1990) - N° 1, p. 11). Avis du 14 novembre 1990 sur une proposition de décret 'relatif aux établissements classés eu égard à leurs risques et nuisances pour l'environnement' (C.R.W., doc. 93 (1988-1989) - N° 3).

1. Avis du 5 février 1990 sur un avant-projet de décret 'sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables' (C.R.W., doc. 151 (1989-1990) - N° 1, pp. 44 et 45).

2. Comp. avec C.E. S.P.R.L. STAES, M., n° 21.061, du 24 mars 1981 et Cass., 17 décembre 1968, *Pas.*, 1969, I, 363.

3. Même référence que celle citée sub 1.

4. Avis sur le projet de décret wallon 'sur la protection des eaux de surface' (R.W., doc. 107 (1983-84) - N° 1, pp. 72 et 93).

en être les bénéficiaires sinon exclusifs, en tout cas principaux.¹

Quant au troisième critère, il nous faut attirer l'attention sur les conséquences qui y sont, plus particulièrement attachées, par la section de législation du Conseil d'Etat et qui s'écartent sensiblement de celles qu'elle y attachait antérieurement. Alors que, dans son arrêt précité du 11 juillet 1956, le critère permettait essentiellement de distinguer la taxe rémunératoire de la redevance, la première étant spécifiquement visée par l'article 113 de la Constitution et la seconde restant en dehors des prévisions de cet article, dorénavant, le critère sert, au même titre que les deux autres, à distinguer l'impôt de la redevance (ou de la rétribution, les deux termes étant indifféremment utilisés dans les avis). Le régime juridique n'est plus, non plus, le même. Tandis que les redevances proprement dites se voient appliquer l'article 113 de la Constitution, les taxes rémunératoires sont soumises au même régime que celui applicable aux impôts, c'est-à-dire les articles 110 à 112 de la Constitution. Autrement dit, au regard des articles 110 à 113 de la Constitution, la distinction classique entre impôt et taxe rémunératoire ne paraît plus présenter d'intérêt.

L'application aux redevances proprement dites de l'article 113 de la Constitution a, entre autres conséquences, que leur existence doit être prévue par l'organe législatif compétent, lequel peut toutefois conférer une large habilitation à l'organe exécutif et, notamment, l'autoriser à fixer le montant de la redevance et à prévoir des exemptions.

L'intervention formelle d'une loi, d'un décret ou d'une règle prévue par l'article 26 bis de la Constitution est formellement requise pour que des redevances puissent être perçues au profit des personnes privées ou au profit de personnes publiques autres que l'Etat, la Communauté, la Région, l'agglomération ou la fédération de communes ou la commune. Il s'ensuit également que les redevances proprement dites ne sont pas soumises au principe de l'annalité et que les règles spécifiques relatives au recouvrement des impôts ne leur sont pas, en principe, applicables. En ce qui concerne les Communautés et les Régions, on n'ignore pas que leur autonomie fiscale est limitée et même, s'agissant des Communautés, des plus réduites. En établissant des redevances, elles se libèrent des contraintes qui leur sont imposées par l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution,² étant toutefois précisé qu'elles doivent exercer

1. Avis du 5 février 1990 sur un avant-projet de décret 'sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables (C.R.W., doc. 151 (1989-1990) - N° 1, pp. 44 et 45. Avis du 6 août 1991 sur un avant-projet de loi 'régulant la profession de détective privé'. Comp. avec Cass., 2 février 1977, *Pas.*, 1977, I, 601; Cass., 20 février 1986, *J.T.*, 1986, p. 455; Cass., 28 janvier 1988, *R.W.*, 1988-1989, pp. 190-191 (l'arrêt qui a fait l'objet du pourvoi est Appel Liège, 7 janvier 1987, *R.R.D.*, 1987, pp. 202 à 204); Cass., 9 novembre 1989, *R.W.*, 1989-90, p. 1231.

2. En ce qui concerne la portée de cette disposition, voir avis du 6 juillet 1983 sur une proposition de décret 'créant un Fonds communautaire d'aide aux artistes' (C.C.F., doc. 13 (1981-1982) - N° 2, sp. pp. 4 à 6).

leur pouvoir d'établir des redevances dans les limites de leurs compétences matérielles.¹

CONCLUSION

Ce survol de la jurisprudence du Conseil d'Etat, spécialement de sa section de législation, a mis en évidence l'apport positif de la haute juridiction administrative à une meilleure définition du concept de redevance. Tout en continuant à privilégier le critère tiré du caractère facultatif du service rendu, le Conseil d'Etat de Belgique a, au fil de ses avis et arrêts, approfondi la notion, en multipliant les critères.

La méthode suivie n'est pas sans rappeler celle du 'faisceau d'indices' utilisée pour définir la notion de 'service public'. Le recours simultané à plusieurs critères contient en soi la reconnaissance d'une certaine impuissance à enfermer la réalité dans un critère dont l'efficacité ne serait jamais démentie. Et en effet, chaque critère a des faiblesses qui, souvent, ne se révèlent qu'à l'usage. Celui tiré du caractère facultatif du service n'échappe pas à cette règle. Pour apprécier ce caractère faut-il se placer du point de vue du service ou du point de vue de l'usager ou encore des deux? Quid dans le cas de services publics se trouvant dans une situation de monopole, absolu ou partiel? Le critère de l'équivalence, qui est considéré comme décisif tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel de France, est encore plus difficile à manier – ce qui explique d'ailleurs le caractère marginal du contrôle exercé sur ce critère. La détermination du caractère spécial et direct des prestations fournies n'est pas non plus une mince affaire, singulièrement lorsque les services rendus bénéficient à la fois aux usagers et à des tiers, voir à la collectivité toute entière. La recherche de l'intérêt prépondérant peut s'avérer particulièrement ardue. L'application concomitante de plusieurs critères distinctifs permet de réduire au minimum la marge d'incertitude. Elle est l'aveu d'une faiblesse, mais aussi l'expression de la volonté de la surmonter.

L'article 113 de la Constitution a été, pour la section de législation du Conseil d'Etat, l'occasion d'éprouver la méthode mise au point. En même temps qu'elle s'efforçait de cerner davantage la notion de redevance, la section de législation du Conseil d'Etat proposait, en soumettant les taxes rémunératoires au même régime juridique que les impôts proprement dits, une autre lecture de cette disposition constitutionnelle. Le halo de mystère qui l'entoure n'est pas, pour autant, entièrement dissipé, tant il est vrai que cette disposition

1. Sur l'étendue du pouvoir des Communautés et Régions, voy. ALLEN, A. et SEUTIN, B., 'De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten', *T.B.P.*, 1989, pp. 275-276, auquel se réfèrent plusieurs avis de la section de législation, notamment celui du 6 juillet 1990 sur un avant-projet de décret 'inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen' (VI. R., doc. 423 (1990-1991) – N° 1, p. 130, et surtout VAN BOL, J.M.R., 'L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires, le cas de la politique de l'environnement', *A.P.T.*, 1986, pp. 257 à 268.

demeure susceptible d'interprétations différentes.¹ L'œuvre entreprise reste, comme toute œuvre humaine, perfectible.

1. PEETERS, B. a proposé récemment une nouvelle lecture des articles 110 et 113 de la Constitution dans son article 'De begripen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet', *R.W.*, 1987-88, p. 241-250.