

LES CONFLITS BUDGÉTAIRES DANS LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Secteurs nationaux, politique industrielle, communautarisation de l'enseignement

[Franklin Dehousse](#)

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

1986/19 n° 1124-1125 | pages 1 à 87

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1986-19-page-1.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les conflits budgétaires dans la réforme de l'Etat :

**secteurs nationaux, politique industrielle,
communautarisation de l'enseignement**

Franklin Dehousse, aspirant FNRS

Introduction	3
<hr/>	
1. Les conflits de compétence budgétaire	7
<hr/>	
2. Les orientations de la Cour des Comptes, du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage	32
<hr/>	
3. La communautarisation de l'enseignement	44
<hr/>	
4. La loi du 5 mars 1984 sur le financement des secteurs nationaux	48
<hr/>	
5. La prévention et le règlement des conflits de compétence budgétaire	69
<hr/>	
Conclusions	86
<hr/>	

Introduction

Le vote de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a entraîné une réforme importante de l'Etat belge (1). Cette réforme a souvent été présentée comme une mutation fondamentale de notre système constitutionnel. Elle a fait l'objet de multiples commentaires. Beaucoup de ces commentaires ont porté sur les problèmes de compétence ainsi que sur l'organisation des pouvoirs communautaire et régional (2). D'autres ont porté sur les aspects financiers de la

(1) Moniteur belge, 15 août 1980. Cette étude ne concerne pas le statut particulier de la Communauté germanophone, défini par la loi du 31 décembre 1983 (Moniteur belge, 18 janvier 1984). Voir à ce sujet J. Brassinne et Y. Kreïns, "La réforme de l'Etat et la Communauté germanophone", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 1028-1029 du 10 février 1984.

(2) Voy. notamment, parmi une très abondante bibliographie : F. Delpérée, Données constitutionnelles, tome I, 1980, pp. 372-426; J. De Meyer, Les institutions communautaires, La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale, 1980, pp. 193-222; P. Tapie, Les institutions régionales, La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale, 1980, pp. 223-273; J.M. Van Bol, "Les matières communautaires et régionales", Journal des Tribunaux, 1981, pp. 633-642; P. Tapie et M. Hanotiau, La jurisprudence du Conseil d'Etat, Les compétences régionales et communautaires, 1983, pp. 11-85; A. Mast, Overzicht van het Beglisch grondwettelijk recht, 1983, pp. 56-67; L. Neels, "De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden", Res Publica, 1984, pp. 363-373; C. Huberlant, "Quelques aspects juridiques des réformes institutionnelles", Liber amicorum Frédéric Dumon, 1984, pp. 873-899; J. Brassinne, "Les institutions de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne. Dossier du CRISP n° 14, rééd. août 1983; "Communautés et régions en Belgique. Genèse, compétences, institutions, moyens", CRISP, septembre 1984.

réforme de l'Etat (3) ou sur ses aspects internationaux (4). Un aspect de la réforme a toutefois été un peu négligé : c'est l'aspect budgétaire.

Le peu d'intérêt suscité par cette problématique tient à plusieurs raisons. D'abord, la réforme de l'Etat de 1980 n'a pas fait preuve dans ce domaine d'un aussi grand luxe de détails que dans le domaine fiscal ou le domaine international. Ensuite, cette problématique concerne souvent des règles de compétence passablement tortueuses. Enfin, elle se trouve encore compliquée par l'obscurité inhérente aux finances publiques en Belgique. Il n'en reste pas moins que les dernières années ont été marquées par bon nombre d'inter-

(3) Voy. notamment parmi une abondante bibliographie : S. Plasschaert, "Aspects financiers de la régionalisation - Orientations d'un système rationnel pour le financement des Régions en Belgique", Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique, 1978, pp. 1-18, 85-102, 163-194; P. Quertainmont, "Les relations financières entre l'Etat central, les Régions et les Communautés en Belgique", Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé, 1981, pp. 89-144; J.C. Scholsem, "L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité", Ann. dr., 1981, pp. 249-263; G. Ceurveit, "Financiële aspecten van de sinds 1970 staatshervorming", Bull. doc. min. fin., juillet-août 1981, pp. 5-102; "Finances publiques et régionalisation" (colloque de Louvain), Bull. doc. min. fin., novembre-décembre 1981, pp. 15-252; W. De Meyer, "De financiering van Gewesten en Gemeenschappen" TVB, 1982, pp. 30-38; J.M. Van Bol, "Les ressources des Communautés et des Régions en 1982", Adm. Pub. (T), 1983, pp. 32-58; E. Van De Velde, "De financiering van Gewesten en gemeenschappen. De nodeloze steen des aanstoots", R.W., 1982-1983, col. 2577-2618.

(4) Voy. notamment : J. Verhoeven, "Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978", J.T., 1978, pp. 373-378; Y. Lejeune, "L'assentiment des Conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle", R.B.D.l., 1978-1979, pp. 167-208; Y. Lejeune, "Les Communautés et les Régions belges dans les relations internationales", R.B.D.l., 1981-1982, pp. 53-80; G. Craenen, "De bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten in internationale aangelegenheden", Liber amicorum Frederic Dumon, 1983, pp. 711-722; J. De Meyer, "La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des régions", J.T., 1983, pp. 497-499; Y. Lejeune, Rapport belge, Les Etats fédéraux dans les relations internationales, 1984, pp. 48-67.

prétations divergentes relatives aux implications budgétaires de la réforme de l'Etat. Il paraît donc intéressant d'en donner un aperçu.

Ces interprétations ont des incidences politiques importantes (les secteurs nationaux, la politique industrielle, l'enseignement). Elles illustrent les réactions parfois contradictoires de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes lorsque ces institutions se trouvent confrontées à l'application de la réforme de l'Etat. Elles donnent enfin une idée des difficultés engendrées par cette réforme. A ce titre, elles invitent l'observateur à s'interroger sur la viabilité du nouveau cadre constitutionnel de la Belgique.

Dans ce cadre, les compétences nationales, communautaires et régionales ont été décrites comme des compétences exclusives. Or, leur mise en oeuvre montre à quel point il s'agit en fait de compétences partagées. Certaines matières ont été tellement découpées entre l'Etat, les Communautés et les Régions qu'elles requièrent une concertation de tous les instants. Les articles 5 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoient certaines formes de concertation. Les articles 52 et 77 prévoient également des possibilités de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne. Néanmoins, en dépit de ces mécanismes, on peut se demander si les compétences n'ont pas été morcelées au-delà de toute rationalité.

Dans une première partie, nous relaterons plusieurs controverses portant sur l'étendue des compétences nationales, communautaires et régionales dans le domaine budgétaire. Ces controverses concernent notamment : les subventions économiques des "invests" et du Fonds de rénovation industrielle, les crédits nationaux réservés au tourisme, aux industries agricoles ou aux communes, les crédits régionaux affectés à la recherche ou aux abattoirs, ainsi que la communautarisation de l'enseignement. Dans chaque cas, nous exposerons de manière synthétique les règles de compétence applicables. Nous essayerons alors de tirer une conclusion générale de tous ces conflits.

Ensuite, dans une troisième partie, nous consacrerons une analyse particulière à la querelle fort complexe suscitée par le financement des secteurs économiques nationaux et par la loi du 5 mars 1984, relative à ce problème. Enfin, dans une dernière partie, nous examinerons comment le législateur a organisé, tant bien que mal, la prévention et le règlement des conflits de compétence dans le domaine budgétaire. D'une part, nous tenterons de définir le rôle respectif de la Cour

d'arbitrage, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes dans cette matière obscure. D'autre part, nous essayerons de mettre en évidence certaines faiblesses des mécanismes de contrôle actuels.

Beaucoup de controverses récentes ont porté sur l'étendue des compétences budgétaires respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions. Il s'agissait de déterminer à quelle institution revenait telle ou telle dépense particulière. D'un point de vue technique, cela imposait de répondre à une question de principe : la réforme de l'Etat en Belgique a-t-elle instauré un parallélisme entre les compétences normatives et les compétences budgétaires de l'Etat, des Communautés et des Régions ou, au contraire, permet-elle, comme le système fédéral américain, des interventions budgétaires de l'Etat en dehors de la sphère de ses compétences normatives ? La pratique des dernières années n'a malheureusement pas toujours apporté une réponse claire à cette question.

LES "INVESTS"

En vertu de l'article 2, § 2, point 4, de la loi du 2 avril 1962 instaurant une Société nationale d'investissement "S.N.I.", la S.N.I. et ses filiales "ont pour objet de promouvoir l'initiative économique publique". "Elles peuvent à cette fin, poursuit la loi du 2 avril 1962, procéder ou participer à la création d'entreprises sous forme de sociétés commerciales ou à forme commerciale, prendre des participations et intérêts dans de telles entreprises et participer à leur gestion" (5).

(5) Le champ d'application initial de ce texte a été élargi par l'article 98 paragr. 1er de la loi du 4 août 1978 (Moniteur belge, 17 août 1978 - supplément). Sur cette question, voy. H. Neumann, "Les grands axes de la nouvelle réforme de la S.N.I.", J.T., 1979, pp. 33-37; P. Lienardy, "L'actionnariat public - L'Etat et la Région actionnaires dans les sociétés privées", Bull. Doc. Min. Fin., sept.-oct. 1981, pp. 12-77; J. Stassen, "Aspects nouveaux de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie - Les filiales spécialisées de la S.N.I.", Liber Amicorum Frederic Dumon, tome II, 1984, pp. 957-975.

En application de ce texte, la S.N.I. a participé à la création de plusieurs "invests". Elle apporte à chaque fois 50 % du capital de ces nouvelles sociétés, le reste provenant d'investisseurs privés (6). Ces "sociétés mixtes d'investissement" portent le nom de Alinvest I (1982), Sidinvest (1982), Boëlinvest (1983), Investsud (1983), Alinvest II (1984). Par ailleurs, la S.N.S.N.-Société nationale pour les secteurs nationaux, filiale de la S.N.I., a elle-même participé, selon les mêmes modalités, à la création de deux autres sociétés : Meusinvest (1985) et Sambrinvest (1985) (7). A la liste de ces sept sociétés doivent encore être ajoutés Midship, "holding de diversification pour la construction navale de taille moyenne" et Clabecqinvest, dont la création a été décidée le 31 mai 1985 par le Conseil des ministres.

"Schématiquement, on peut considérer que le gouvernement a créé trois catégories de sociétés mixtes d'investissement dites "sociétés invests" :

a) celles qui résultent du "traitement équivalent"; ces invests ont été constitués pour faire bénéficier certaines entreprises d'avantages équivalents à la couverture des cash-drains chez Cockerill-Sambre. Les droits de tirage ont été déterminés au prorata de l'importance de l'entreprise par rapport à Cockerill-Sambre en terme de P.M.P. Dans cette catégorie peuvent être classés Sidinvest, Alinvest I et Boëlinvest.

b) la reconversion : les nécessités de reconversion industrielle et de promotion régionale ont conduit à la constitution de ce type d'invest. Ainsi en est-il pour Investsud et Alinvest II. L'objet social se limitait initialement pour la première catégorie, à la diversification en aval de la sidérurgie, tandis que les invests de la seconde catégorie ont dès le début été conçus pour un plus large éventail de création de nouvelles activités industrielles. Depuis lors, cependant, les invests de la première catégorie ont été autorisés à élargir leur objet social de sorte que cette distinction a disparu.

c) les sociétés Meusinvest et Sambrinvest ont été créées dans le cadre de la restructuration de Cockerill-Sambre accompagnant la mise en oeuvre du plan Gandois". (Rapport de la S.N.S.N. pour l'année 1984, p. 17).

Disposant d'un capital réduit, les "invests" bénéficient

(6) On peut lire, à titre d'illustration, les statuts de Sidinvest (Moniteur belge, annexes, 24 septembre 1982) et de Boëlinvest (Moniteur belge, annexes, 21 juillet 1983).

(7) Sur la Société nationale pour les secteurs nationaux, voy. l'A.R. n° 93 portant certaines règles spéciales concernant la dissolution et la liquidation de la S.N.C.T., de la S.N.F.C. et de la S.N.S., et concernant le statut de la S.N.S.N., (Moniteur belge, 22 septembre 1982) ainsi que l'A.R. du 17 septembre 1982 relatif à la constitution de la S.N.S.N. (Moniteur belge, 22 septembre 1982).

toutefois d'un droit de tirage sur la S.N.S.N., déjà évoquée ici, ce qui signifie que les "invests" reçoivent sous forme d'avances conditionnellement remboursables les capitaux empruntés à des intermédiaires financiers par la S.N.S.N. (8). Cette dernière semble ainsi effectuer une opération de débudgétisation tout à fait classique : ses emprunts ne sont pas repris dans l'évaluation du solde net à financer de l'Etat et le paiement de leurs intérêts est assuré par l'inscription de crédits au budget du Ministère des Affaires économiques.

"La débudgétisation implique qu'une dépense normalement à charge de l'Etat soit initialement prise en charge, du moins en apparence, par d'autres organismes (pouvoirs subordonnés, institutions autonomes). Comme il s'agit ordinairement de dépenses en capital, ces organismes font appel à l'emprunt. Ensuite, l'Etat s'engage, selon diverses modalités, à rembourser le capital et à payer les intérêts de cet emprunt. (...) Cette méthode critiquable a été utilisée, notamment, par les intercommunales d'autoroute et en vue du financement des travaux communaux subsidiés par l'Etat, des travaux de métro, de la modernisation du canal Albert, etc. Elle a également été utilisée pour le financement des secteurs nationaux" (J.C. Scholsem, Droit et finances publiques, fascicule I, 1984, p. 47). "Cette technique vise essentiellement à un étalement dans le temps de la charge budgétaire et dès lors à une diminution du solde net à financer" (A. Van de Voorde et G. Stienlet, Le budget de l'Etat, 1984, p. 25).

La création des "invests" en 1981 répondait à un souci politique de compenser le financement du nouveau plan de restructuration de la sidérurgie wallonne. Deux décisions du Conseil des ministres, du 15 et du 19 juin 1981, relatives à cette restructuration, prévoyaient l'octroi de droits de tirage destinés aux investissements des sociétés Sidmar et A.L.Z., "en fonction des cash-flow générés et parallèlement à la compensation des cash-flow négatifs de Cockerill-Sambre". Initialement, les statuts des deux premiers "invests" énonçaient que leurs interventions devaient être effectuées "dans le cadre du plan de restructuration sidérurgique pour le développement d'activités sidérurgiques aussi modernes que possible, également dans une perspective de diversification horizontale et verticale et d'une intégration en aval".

(8) Sur la notion de "droit de tirage", voy. A. Canneel, La technique du droit de tirage budgétaire belge, 1982. Cette étude montre la variété des mécanismes repris sous le vocable. En ce qui concerne les "invests", il semble que les avances effectuées par la S.N.S.N. doivent ultérieurement être remboursées, sans paiement d'intérêts, dans la mesure où elles permettent de dégager des bénéfices.

Après, il fut convenu au niveau gouvernemental que les "invests" limiteraient leurs interventions aux cinq secteurs économiques demeurés nationaux en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 : sidérurgie, charbonnages, industrie textile, chantiers navals, verre creux d'emballage. Par la suite, elles ont été étendues à l'ensemble des secteurs d'activité économique sans aucune distinction.

"Ces interventions (...) se manifestent à travers ces sociétés mixtes d'investissement dans des secteurs extrêmement diversifiés tels que l'agro-alimentaire, la micro-électronique, l'informatique de pointe, sans pour autant négliger des industries plus traditionnelles comme l'industrie du bois, du cuir, l'imprimerie ainsi que l'aval de la sidérurgie et les constructions métalliques" (Rapport de la S.N.S.N. pour l'année 1985, p. 17).

Toutefois, on ne dispose dans ce domaine que d'informations limitées. La création et les activités des "invests" n'ont guère fait l'objet de publications officielles spécifiques, à l'exception de la publication de leurs statuts dans les annexes du Moniteur (9). On notera, par ailleurs, qu'ils n'ont pas davantage entraîné l'adoption d'actes législatifs ou réglementaires, ce qui rend tout contrôle de légalité - et spécialement tout contrôle de compétence - particulièrement ardu (10).

Les interventions des "invests" posent un problème complexe. En effet, dans le domaine de la politique économique, l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 a instauré une répartition de compétence compliquée entre l'Etat et

(9) En 1984, un parlementaire, membre de la commission de l'économie du Sénat, a toutefois interrogé, au cours de l'examen du budget des Affaires économiques pour 1984, le ministre compétent au sujet des "invests". Le ministre a donné la composition des "invests" déjà constitués et le montant des interventions déjà versées. Il n'a cependant fourni aucune information sur leurs affectations (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XII/2, pp. 52-54). Ces informations ont été mises à jour par le ministre des Affaires économiques au début de 1986, pendant le débat relatif à la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986. L'affectation des capitaux des "invests" n'a cependant pas été davantage précisée (Doc. Parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 128/17, p. 353).

(10) Ceci fournit un nouvel exemple du caractère désordonné de la matière réglementaire dans le droit constitutionnel belge : voy., sur ce point, F. Dehousse, Pouvoirs spéciaux et changement de régime (11) : l'insertion des pouvoirs spéciaux dans l'évolution du régime parlementaire belge, J.T., 1985, pp. 65-72 et 81-90, n° 28 à 35.

les Régions. D'abord, il distingue plusieurs instruments de politique économique : l'initiative industrielle publique, le crédit, l'expansion économique régionale. Ensuite, il décrit les compétences régionales en termes vagues, qui fluctuent d'un instrument à l'autre : "l'initiative industrielle publique au niveau régional", "les aspects régionaux de la politique du crédit", "l'expansion économique régionale". Enfin, il définit en pratique les compétences régionales davantage en termes d'exécution des normes nationales ou internationales qu'en termes proprement législatifs (11).

Dans quelle catégorie de l'article 6, § 1er, VI, doit-on ranger les interventions des "invests" ? Fournir une réponse claire s'avère extrêmement difficile. En effet, les statuts des "invests" permettent généralement de recourir à "toutes les techniques de financement quelles qu'elles soient, susceptibles de favoriser, directement ou indirectement, la réalisation de l'objet social". Les "invests" peuvent "notamment prendre et gérer des participations, accorder des prêts, souscrire à des emprunts, donner des garanties ou des cautionnements, faire des apports, renoncer à toute créance ou fusionner avec toute société ayant un objet social similaire, analogue ou complémentaire". En clair, ils disposent de tous les instruments de la politique économique (crédits, participations, subventions et garanties) et ils peuvent intervenir dans tous les secteurs.

On verra par la suite qu'il subsiste beaucoup d'incertitudes, même six années après le vote de la loi spéciale du 8 août 1980, quant à la définition des différents instruments de politique économique et quant aux compétences respectives de l'Etat et des Régions en matière d'initiative industrielle publique et de crédits aux entreprises. Sans se prononcer à ce stade sur la légalité des "invests", il importe de noter d'emblée, la difficulté d'un contrôle efficace. La création des "invests" n'a pas fait l'objet d'un acte législatif ou réglementaire. Si elle avait fait l'objet d'un acte réglementaire, le Conseil d'Etat n'aurait d'ailleurs pas nécessairement été consulté. L'article 18 de la loi ordinaire de

(11) Sur les compétences régionales en matière de politique économique, voy. notamment J.M. Van Bol, *Politique économique et pouvoir régional*, 1982; R. Henrion, "Unité ou scission de la politique économique et financière de la Belgique ?", *Revue Générale*, 1984, pp. 27-36; C. Vanderveeren, "De bevoegdheidsverdeling inzake het micro-economisch beleid tussen centrale overheid en gewesten", *R.W.*, 1985-1986, col. 1809-1824.

réformes institutionnelles du 9 août 1980, modifiant l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, permet au gouvernement d'éviter la consultation de la section de législation sur les arrêtés réglementaires en cas d'urgence spécialement motivée. Cette possibilité a souvent été exploitée au cours des dernières années (12).

LE FONDS DE RENOVATION INDUSTRIELLE

Ce deuxième conflit de compétence budgétaire montre combien la qualification des différents instruments de la politique économique constitue une tâche ardue. Le Fonds de rénovation industrielle (F.R.I.) a été créé par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 31 du 15 décembre 1978 (13). Il visait alors à permettre le financement d'une nouvelle politique industrielle et la reconversion des secteurs économiques touchés par des problèmes structurels. Quelques années plus tard, son statut a été modifié et ses fonctions étendues par les arrêtés royaux du 4 octobre 1984 et du 21 février 1985 (14).

Le Fonds de rénovation industrielle dépend indiscutablement de l'Etat. Ce dernier fournit l'ensemble des moyens financiers du Fonds (15). Il détient également l'ultime autorité dans sa gestion, soumise en dernier ressort au Comité ministériel de coordination économique et sociale (16). Le Fonds finance des

(12) Sur les mécanismes de prévention des conflits de compétence, voy. P. De Vlisscher et Y. Lejeune, "La prévention des conflits de compétence", Adm. pub. (T), 1979-1980, pp. 70-91; P. Uilman, Les conflits de compétence, Les compétences régionales et communautaires, 1983, pp. 175-186.

(13) Moniteur belge 29 décembre 1978. Voir "Le Fonds de rénovation industrielle F.R.I.", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 1115-1116 du 25 avril 1986.

(14) Moniteur belge, 10 octobre 1984 et 5 mars 1985.

(15) Les moyens financiers du F.R.I. sont définis par l'article 5, paragraphe 1er, de l'A.R. du 4 octobre 1984. Ils proviennent essentiellement de transferts de crédits budgétaires (à charge du budget du Ministère national des Affaires économiques) et d'emprunts.

(16) Le mode de gestion du F.R.I. est défini par l'article 4, paragraphe 1 à 4, de l'A.R. du 4 octobre 1984. Le comité de gestion comporte 12 membres. Six de ces membres représentent l'Etat et six autres les trois exécutifs régionaux. En cas de parité des voix sur un dossier, ce dernier doit être transmis au Comité ministériel de coordination économique et sociale.

prises de participations dans tous les secteurs économiques. Ainsi, l'article 54, § 3, de la loi de redressement du 31 juillet 1984 prévoit que les apports effectués par les sociétés publiques d'investissement - et notamment par les sociétés régionales d'investissement - en vertu des contrats de reconversion qu'elles ont conclus seront financés dans une proportion importante par le Fonds de rénovation industrielle. "La société publique d'investissement fait appel au Fonds de rénovation industrielle, conformément aux règles arrêtées à l'article 57, pour le financement d'une partie de ses apports à effectuer en vertu du contrat de reconversion. L'apport qu'elle fait au moyen de ses fonds propres est au moins égal à la moitié de l'intervention du Fonds de rénovation industrielle. En aucun cas, l'intervention du Fonds de rénovation industrielle ne peut être supérieure aux deux tiers de 49 % du montant global des apports prévus par le contrat de reconversion" (article 54, paragr. 3 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, Moniteur belge, 10 août 1984).

En 1984, dans son avis sur cette disposition, le Conseil d'Etat avait jugé nécessaire de rappeler que "la création d'un cadre en matière de financement des initiatives dans le domaine de l'expansion économique régionale a été elle-même exclue des compétences nationales par l'attribution d'une compétence exclusive aux Régions pour l'expansion économique régionale" (17). Cette remarque paraît tout à fait fondée mais on voit mal en quoi le financement d'apports peut être considéré comme relevant de l'expansion économique régionale. Il s'agit plutôt d'initiative industrielle publique. A l'épo-

(17) Le Conseil d'Etat ajoutait : "dans toute la mesure où le contrat de reconversion, l'intervention du Fonds de rénovation industrielle et le statut particulier des sociétés de reconversion intéressent des projets qui ne se situent pas dans les secteurs nationaux, les instruments d'expansion économique ainsi conçus ne peuvent être créés que par des décrets régionaux (sauf en ce qui concerne la Région bruxelloise)" Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 927/1, annexe, p. 18.

que, le gouvernement n'avait pas manqué de mettre en évidence cette confusion (18).

L'objection du Conseil d'Etat traduit sans doute, en réalité, son malaise face aux conséquences de ses interprétations. Il considère en effet, comme on va le voir, que l'article 6, § 1er, VI, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'Etat de prendre des participations dans tous les secteurs économiques sans distinction. Cette interprétation a pour conséquence de limiter fortement la signification de la compétence régionale, d'instaurer une superposition de compétence entre l'Etat et les Régions et de compliquer l'organisation de la politique économique.

Plus fondamentalement, le Fonds de rénovation industrielle, géré conjointement par l'Etat et les Régions (avec, néanmoins, une prépondérance marquée du premier), rassemblant des fonds destinés à l'exercice de compétences tant nationales que régionales, constitue un organe hybride incompatible avec toute idée d'exclusivité des compétences. Or, en dépit de ses nombreuses ambiguïtés, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 repose sur une exclusivité des

(18) "Le Conseil d'Etat paraît prendre la position que le présent projet de loi apporte, directement ou indirectement, des modifications à la législation sur l'expansion économique. Il va de soi que le gouvernement ne partage pas cette opinion. Toutefois, le gouvernement souhaite inclure dans cette section certaines dispositions dans le cadre de l'Initiative Industrielle publique nationale" Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 927/1, p. 41. L'avis du Conseil d'Etat sur la loi de redressement du 31 juillet 1984 contient au moins deux autres contradictions évidentes. D'une part, il justifie la compétence des Régions en matière d'expansion économique en invoquant les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 relatifs à l'Initiative Industrielle publique (avis précité, p. 18). D'autre part, après avoir déclaré les Régions compétentes, il en conclut que l'accord des exécutifs régionaux est requis avant que le Parlement vote le projet examiné (avis précité, p. 19).

compétences nationales, communautaires et régionales (19). La contradiction a d'ailleurs été soulignée par le Conseil d'Etat. "Cette association du gouvernement national et des exécutifs régionaux pour gérer en commun des fonds de l'Etat destinés à la fois à une politique nationale et à une politique régionale d'expansion économique n'est évidemment conciliable ni avec le principe de l'autonomie complète et réciproque de l'Etat et des Régions, ni avec le principe des compétences exclusives de l'Etat et des Régions, qui sont deux principes essentiels de la loi spéciale de réformes institutionnelles" (20).

Le problème ne se pose pas seulement au sujet du Fonds de

(19) "L'autonomie complète de l'Etat, des Communautés et des Régions dans la sphère de leurs compétences respectives a été confirmée par l'exclusion, prononcée à de nombreuses reprises au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale, de toute compétence concurrente" (avis L. 14.421/2 du Conseil d'Etat, mentionné par P. Tapie et M. Hanotiau, op. cit., p. 16). "Les pouvoirs nationaux, régionaux et communautaires ont des domaines de compétence exclusifs. Même lorsque différents pouvoirs territoriaux sont compétents pour la même matière, ils ne peuvent pas l'être de manière concurrente, mais chaque pouvoir est seulement compétent d'une manière exclusive pour un ou plusieurs aspects de cette matière" (R. Senelle et E. Van de Velde, La réforme de l'Etat belge, tome III, 1981, p. 25). "Il n'y a pas deux sortes de compétences régionales ou communautaires : parce que leur définition repose sur l'idée d'un partage d'attributions, sans établissement de compétences concurrentes, toutes sont en principe exclusives" (J.M. Van Bol, "Les matières communautaires et régionales", J.T., 1981, p. 637). "De Belgische rechtsorde kent thans drie wetgevende machten : de nationale wetgevend macht, de gemeenschapsmacht en de gewestelijke macht. Elk van deze drie machten kan normen uitvaardigen met gelijke rechtskracht, doch waarvan de inhoud en het toepassingsgebied duidelijk verschillen" (A. Mast en J. Dujardin, Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, 1983, p. 64). "Les compétences de l'Etat, de la Communauté ou de la Région ont un caractère exclusif. Les autorités de l'Etat, celles de la Communauté ou celles de la Région peuvent seules agir dans les matières qui sont respectivement de leurs attributions" (C. Huberlant, "Quelques aspects juridiques des réformes institutionnelles", Liber amicorum Frédéric Dumon, 1984, p. 884).

(20) Doc. Parl, Chambre, sess. 1983-1984, n° 927/1 (annexe), p. 18. Le Conseil d'Etat ajoute : "en réalité, le Fonds de rénovation industrielle, créé ... bien avant l'adoption de la loi spéciale de réformes institutionnelles, a été organisé sans qu'il ait pu être tenu compte de la répartition future des compétences en matière d'expansion économique. Ce Fonds est destiné à financer aussi bien l'expansion économique nationale que l'expansion régionale" (ibid., p. 18).

rénovation industrielle. La réforme de l'Etat a provoqué, depuis 1980, une profonde restructuration du secteur des organismes publics. Ainsi, par exemple, la loi du 28 décembre 1984 a supprimé plusieurs organismes d'intérêt public (Institut national du logement, Société nationale du logement, Société nationale terrienne, Société nationale de distribution d'eau, Oeuvre nationale de l'enfance, Fonds national de reclassement social des handicapés), a créé une Société du logement de la Région bruxelloise, a restructuré le Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales, ainsi que l'Office national de l'emploi (21). Parallèlement, des décrets communautaires et régionaux ont créé de nouvelles structures (22). Cela constitue une conséquence du transfert de compétence effectué depuis 1980. La complexité des règles de compétence engendre, dans ce domaine comme dans bien d'autres, des difficultés appréciables.

LA CAISSE NATIONALE DE CREDIT PROFESSIONNEL

Les controverses relatives aux activités de la Caisse nationale de crédit professionnel éclairent davantage la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions en matière de politique économique. Elles présentent en effet une différence formelle importante : le statut de la Caisse nationale de crédit professionnel (C.N.C.P.) a été défini par la loi, ce qui impose la consultation du Conseil d'Etat sur toute modification des fonctions de cet organisme. Cet élément a permis tant au Conseil d'Etat qu'à la Cour d'arbitrage de se prononcer sur la loi du 13 juillet 1983, qui autorise la C.N.C.P. à prendre des participations minoritaires dans les petites et moyennes entreprises, et à leur accorder des prêts subordonnés (23).

(21) Loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (Moniteur belge, 22 janvier 1985).

(22) Voy., à titre d'exemple, le décret du Conseil de la Communauté française du 30 mars 1983 créant l'Office de la naissance et de l'enfance (Moniteur belge, 30 juin 1983), le décret du Conseil flamand du 20 mars 1984 créant l'Office flamand de l'emploi (Moniteur belge, 12 mai 1984) et le décret du Conseil régional wallon du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement (Moniteur belge, 31 mai 1985).

(23) Moniteur belge, 9 août 1983.

Les prises de participation

Il importe de distinguer les problèmes posés par les deux instruments. En 1983, lorsqu'il avait été consulté sur l'avant-projet à l'origine de la loi du 13 juillet 1983, le Conseil d'Etat avait considéré que les prises de participation de la C.N.C.P. n'empiétaient nullement sur les compétences régionales, indépendamment des secteurs économiques concernés : "l'organisme qui opère la participation et les moyens qu'il utilise sont nationaux et leur mise en oeuvre ne s'effectue pas au niveau régional, ni à l'initiative régionale, de sorte que la réglementation légale doit être conçue au niveau national" (24).

Personne n'a contesté la qualification adoptée par le Conseil d'Etat : une prise de participation des pouvoirs publics dans une entreprise relève indiscutablement de l'initiative industrielle publique. Par contre, sa délimitation des compétences respectives de l'Etat et des Régions en matière d'initiative industrielle publique ne fait nullement l'unanimité. Beaucoup de thèses, souvent contradictoires, ont été avancées au cours des dernières années.

Selon la Cour des comptes, les participations prises par l'Etat ou les organismes qui en dépendent doivent se limiter aux cinq secteurs économiques nationaux. Ainsi, la Cour des comptes n'a accepté le remboursement d'une avance destinée à permettre la participation de l'Etat dans une entreprise du secteur du bois que parce que cette prise de participation avait été décidée avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980. De même, elle a critiqué une prise de participation régionale dans le secteur du textile (25). Selon une autre interprétation, plus radicale, l'Etat ne dispose plus d'aucune compétence dans ce domaine : "toutes les participations publiques dans le capital des entreprises, qui par nature relèvent de l'initiative industrielle publique, doivent ... être prises et gérées par les régions ou les organismes qui en dépendent" (26).

Une quatrième interprétation a été défendue par l'Exécutif flamand. Selon ce dernier, l'Etat ne peut prendre de parti-

(24) Doc. Parl., Sénat, sess. 1982-1983, n° 489/1, p. 13.

(25) 142ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1985-1986, p. 109.

(26) J.M. Van Bol, Politique économique et pouvoir régional, 1982, p. 61.

cipations dans les petites et moyennes entreprises, qui "opèrent par définition à petite échelle". Avant le vote de la loi du 13 juillet 1983, l'Exécutif flamand avait déjà demandé que l'Etat arrête toute initiative dans les petites et moyennes entreprises. Un sénateur avait déposé un amendement afin d'instaurer un contrôle des Régions sur les prises de participations de la Caisse nationale de crédit professionnel, le ministre des Classes moyennes avait rejeté ces suggestions en expliquant que la matière avait été "régionalisée" par l'introduction d'un représentant des trois exécutifs régionaux dans le comité de gestion du Fonds de participation de la C.N.C.P. (27).

Maintenant sa position après le vote de la loi du 13 juillet 1983, l'Exécutif flamand a intenté un recours en annulation contre cette loi devant la Cour d'arbitrage. Dans son arrêt du 25 février 1986, la Cour a cru bon de confirmer l'analyse du Conseil d'Etat. Selon elle, "la Région est compétente pour l'initiative industrielle publique financée par les moyens régionaux, par l'intermédiaire d'institutions régionales et en vue de promouvoir le développement économique régional. Les autorités nationales sont compétentes pour l'initiative industrielle publique financée par les moyens nationaux, exercée au moyen d'institutions nationales et visant à promouvoir le développement de l'économie nationale" (28).

La politique économique constitue une des questions les plus obscures de la réforme de l'Etat. Les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 ne présentent pas beaucoup de clarté. Les travaux préparatoires ne valent pas mieux : ils abondent plus en contradictions qu'en explications. Dans pareil contexte, les ambiguïtés du législateur permettent en réalité de justifier plusieurs interprétations (29). L'analyse du Con-

(27) "Le gouvernement a maintenu les principes qui sont à la base de la loi du 4 août 1978 tout en prévoyant une régionalisation par la participation des trois exécutifs au comité de gestion. Ce comité comprend six représentants des autorités publiques dont trois représentants des ministres nationaux désignés en fonction de leur intervention dans le financement du Fonds (Finances, Classes moyennes, Emploi et travail), et trois représentants des organisations professionnelles ou représentatives des travailleurs indépendants" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1982-1983, n° 489/2, p. 13).

(28) Moniteur belge, 20 mars 1986.

(29) Nous nous permettons, sur ce point, de renvoyer le lecteur à notre étude : F. Dehousse, "Un noeud de vipères constitutionnel : le statut des intercommunales et la Cour d'arbitrage", J.T., 1985, pp. 617-636, n° 45-47.

seil d'Etat, reprise par la Cour d'arbitrage, peut s'appuyer sur certaines déclarations effectuées en 1980. Elle contredit, par contre, le principe d'exclusivité des compétences. La Cour d'arbitrage reconnaît d'ailleurs explicitement dans l'arrêt du 25 février 1986 que son analyse confère à l'Etat et aux Régions des compétences "parallèles". D'un point de vue pratique, en outre, elle consacre une superposition des différents instruments d'aides aux entreprises, ce qui engendre des complications et des gaspillages.

Mieux vaudrait, par conséquent, suivre l'interprétation de la Cour des comptes et délimiter les compétences nationales et régionales en matière d'initiative industrielle publique en fonction des secteurs économiques. A l'Etat reviendraient les prises de participation dans les secteurs nationaux, aux Régions les prises de participation dans les autres secteurs. Ainsi s'établirait un parallélisme des compétences nationales et régionales en matière d'expansion économique et d'initiative industrielle publique.

Les prêts subordonnés

La loi du 13 juillet 1983 posait une deuxième difficulté. Elle autorisait la Caisse nationale de crédit professionnel à octroyer des prêts subordonnés aux petites et moyennes entreprises. La section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que cette activité relevait de "la politique du crédit" (30). Cette interprétation a été, elle aussi, reprise par la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 25 février 1986 : "la modification relève ... davantage de la politique du crédit ... que de toute autre subdivision de la politique économique ...; il en est d'autant plus ainsi que le mécanisme utilisé - capitaux prêtés - relève de la notion même de crédit. (...) Les mesures ... se rattachent au cadre normatif général de la

(30) "La C.N.C.P., d'une part, est un organisme national. Elle gère le Fonds de participation, dont les moyens disponibles actuels proviennent d'une cotisation sociale, de solidarité imposée par une réglementation nationale. (...) L'organisme est national, les moyens sont d'origine nationale. D'autre part, le projet étend la compétence de la C.N.C.P. et, partant, celle du Fonds de participation, à deux nouvelles missions - l'octroi de prêts subordonnés sous deux formes différentes - qui relèvent de la politique du crédit, mais qui sont conçues et agissent au niveau national général. Dès lors, c'est le législateur national qui est compétent pour établir les règles en projet" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1982-1983, n° 489/1, p. 14).

politique du crédit, elles relèvent donc de la politique nationale du crédit" (31).

Ceci débouche sur une des notions les plus obscures de la réforme de l'Etat. L'article 6, § 1er, VI, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions une compétence pour les "aspects régionaux du crédit". La signification de ce vocable n'a toutefois pas été expliquée clairement au cours des travaux parlementaires. Cependant, il n'a jamais été spécifié que cette disposition instaurait une répartition de compétence entre l'Etat et les Régions en matière de crédits aux entreprises. Selon une interprétation généralement admise, elle avait pour seule finalité d'assurer à la fois le maintien de la réglementation du crédit dans les compétences nationales et l'octroi aux autorités régionales "d'une compétence de garantie dans le cadre des lois d'expansion et d'un droit reconnu aux exécutifs d'être représentés dans les organismes publics de crédit" (32).

L'interprétation du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage donne un sens exagérément large au vocable "politique du crédit", qui devient ainsi la "politique des crédits aux entreprises à des conditions exceptionnelles". Elle ne définit par ailleurs, aucune limite à la forme des crédits que l'Etat pourrait accorder, ni aux secteurs économiques dans lesquels il pourrait intervenir. Dans la réalité, elle aboutit à une vigoureuse recentralisation de la politique économique, car elle favorise la création par l'Etat d'une politique d'aides aux investissements dans tous les secteurs économiques, ce qui réduit fortement l'impact de la compétence de principe des Régions en matière d'expansion économique.

Les prêts subordonnés accordés par la Caisse nationale de crédit professionnel en fournissent une illustration. Seule une analyse très superficielle permet de les considérer comme de simples crédits. D'un point de vue économique, ils s'apparentent davantage, la plupart du temps, à une participation. Leur remboursement se trouve subordonné au remboursement de tous les créanciers chirographaires du débiteur. Ils constituent donc en réalité un prolongement des fonds propres de ce

(31) Moniteur belge, 20 mars 1986.

(32) R. Henrion, *Unité ou scission ...*, op. cit., p. 31.

dernier (33). Cela a été reconnu par la Commission bancaire (34). D'ailleurs, l'exposé des motifs de la loi du 13 juillet 1983 énonce expressément que la loi a pour objectif "le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises". En général, il convient par conséquent de rattacher le prêt subordonné à la notion d'initiative industrielle publique.

Mais, dans le cas présent, cela constituerait encore une analyse superficielle. La Caisse nationale de crédit professionnel accorde ses prêts subordonnés à des conditions tout à fait exceptionnelles. Le règlement du Fonds de participation prévoit qu'ils peuvent porter sur une durée allant jusqu'à vingt ans, avec une dispense de paiement d'intérêts allant jusqu'à cinq ans, et des taux d'intérêt descendant jusqu'à 5 % ou 4 % (35). Les conditions varient évidemment d'une opération à l'autre, mais elles font le plus souvent des prêts subordonnés de la C.N.C.P. une aide déguisée. Le règlement du Fonds confirme cette analyse. Il prévoit en effet que "le bénéficiaire du prêt subordonné devra s'engager à renoncer, pour le montant du prêt subordonné, aux subventions-intérêts et primes de capital prévues par les lois d'expansion économique" (36). Comment mieux reconnaître que l'octroi des prêts subordonnés équivaut au moins partiellement à une aide d'expansion économique ?

En fin de compte, les prêts accordés par la Caisse nationale de crédit professionnel sont doublement atypiques : ils com-

(33) "Il serait excessif de considérer que toute créance subordonnée constitue, en fait, pour le débiteur, un complément de fonds propres. Cette qualification, sur le plan de la structure financière, n'en est pas moins souvent exacte, à des degrés divers, en fonction notamment des composantes de cette structure, de la durée des concours financiers, des modalités de la subordination, du nombre et de l'importance des créanciers qui en bénéficient" (A. Bruyneel, "Les prêts subordonnés", Revue de la banque, 1976, p. 531). "Les emprunts dits "subordonnés" ne sont remboursables qu'après les autres créances. A l'égard des tiers, ils s'analysent donc comme un prolongement des fonds propres" (H. Neumann, Traité d'économie financière, 1980, p. 79).

(34) La Commission bancaire autorise, "dans certaines limites et sous certaines conditions, l'assimilation aux fonds propres des emprunts subordonnés contractés par un banque" (Rapport pour l'année 1973-1974, p. 46).

(35) Ces conditions sont définies par les articles 2 et 4 du règlement du Fonds de participation (Moniteur belge, 15 février 1984).

(36) Article 4, alinéa 3, du règlement du Fonds de participation.

portent à la fois une clause de subordination et des conditions souvent exceptionnelles. Non seulement il s'agit de prêts subordonnés, mais encore de prêts subordonnés d'un type particulier. Si le prêt subordonné constitue plutôt, en général, un prolongement des fonds propres, il s'apparente davantage, dans le cadre de la C.N.C.P., à une incitation à l'investissement, et donc à une mesure d'expansion économique.

Les interprétations de la Cour des comptes

Les ambiguïtés de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 rendent plusieurs interprétations du texte envisageables. Néanmoins, l'interprétation du Conseil d'Etat; largement reprise par la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 25 février 1986, contredit le principe des compétences exclusives et réduit dans des proportions importantes les compétences économiques régionales.

Une autre interprétation, inspirée par les bases de l'avis du Conseil d'Etat sur la loi du 13 juillet 1983 et par les réactions de la Cour des comptes, respecte sans doute davantage les principaux objectifs de la réforme de l'Etat. Suivant le raisonnement du Conseil d'Etat, il faudrait ranger toutes les mesures d'incitation à l'investissement ("l'ensemble des mesures d'encouragement des investissements par la réduction des coûts et l'augmentation de la demande") dans l'expansion économique, et toutes les formes de participation à l'investissement ("intervenir dans l'investissement même") dans l'initiative industrielle publique. Le raisonnement devrait toutefois être mené jusqu'à son aboutissement logique. Toutes les aides déguisées sous une apparence de crédit, ou éventuellement sous une apparence de participation au capital, devraient être considérées comme relevant de l'expansion économique. Toutes les participations déguisées sous une apparence de crédit devraient être considérées comme relevant de l'initiative industrielle publique. Quant à l'article 6, § 1er, VI, 3^o, de la loi spéciale, il devrait être interprété comme l'expression d'une double volonté : maintenir le cadre juridique indispensable à l'unité de la politique monétaire et garantir la représentation des Régions au sein des institutions publiques de crédit.

Les compétences nationales et régionales en matière de politique économique reposeraient ainsi sur la notion de secteur économique et non sur le type d'instrument juridique utilisé. Elles seraient délimitées en suivant le raisonnement de la Cour des comptes : à l'Etat l'ensemble des interventions économiques dans les secteurs nationaux, aux régions l'en-

semble des interventions économiques dans les autres secteurs.

Cette interprétation, notons-le, limite moins le rôle de l'Etat en matière économique qu'on ne pourrait le croire à première vue. L'Etat conserve en effet plusieurs moyens importants d'orienter les investissements : la politique fiscale, les commandes publiques et le contrôle des institutions publiques de crédit (d'où l'utilité d'une représentation des régions au sein des institutions publiques de crédit, afin de permettre une coordination des incitants).

Par ailleurs, la solution dégagée par la Cour des comptes présente l'avantage de simplifier la politique économique. L'exclusivité des compétences n'a pas seulement un intérêt sur le plan théorique. Elle clarifie, sur le plan pratique, la gestion des deniers publics et facilite ainsi le contrôle des gestionnaires. La solution adoptée par le Conseil d'Etat et la C.A. aboutit au résultat opposé : elle contribue à l'opacité des finances publiques et au gaspillage des interventions. Concrètement, l'Etat et les Régions voient se superposer tant leurs aides à l'investissement que leurs prises de participations dans tous les secteurs économiques. Cela favorise de façon inévitable les abus et la dilution des responsabilités. La multiplication des désordres de ce genre à beaucoup contribué, pendant les vingt dernières années, au dérapage des finances publiques. Mieux vaut, dans la mesure du possible, ne pas les perpétuer.

Ces développements nous ont éloigné de la principale question examinée ici : les dépenses de l'Etat, des Communautés et des Régions sont-elles subordonnées à leurs compétences normatives respectives ? Les controverses relatives aux "invests", au Fonds de rénovation industrielle et à la Caisse nationale de crédit professionnel ne permettent guère de répondre. Les compétences normatives de l'Etat et des Régions en matière de politique industrielle apparaissent difficiles à cerner. Par ailleurs, les compétences économiques des Régions ont été davantage définies en terme d'administration que de conception des normes. Ainsi, les Régions appliquent les lois d'expansion économique, mais elles n'ont pas la possibilité de modifier les instruments d'expansion économique sans le consentement de l'Etat.

Néanmoins, ces controverses procurent au moins deux enseignements. D'une part, la répartition de compétence fort torturée des réformes de 1980 complique leur exécution sur le plan budgétaire. D'autre part, le contrôle de cette exécution pose d'importants problèmes pratiques. L'absence de normes légales et réglementaires dans le domaine budgétaire, la

multiplicité des organismes impliqués rendent extrêmement ardu le contrôle du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes. Les controverses suivantes ne feront que confirmer ces enseignements.

LA RECHERCHE APPLIQUEE

Une première illustration de la subordination des dépenses aux compétences normatives concerne la recherche appliquée. Il s'agit, ici aussi, d'une matière dans laquelle la loi spéciale du 8 août 1980 organise une répartition de compétence complexe. L'article 6, § 1er, X, prévoit que les Régions ont compétence sur "la recherche appliquée, pour les matières relevant de leur compétence exclusive". Comme la recherche proprement dite relève encore de l'Etat, le financement des projets industriels dans les secteurs économiques régionaux s'effectue d'une manière assez surprenante. Dans un premier stade, celui de la recherche dite exploratoire ou orientée, les subsides relèvent de l'Etat. Dans un deuxième stade, qui va des prototypes à la commercialisation des produits, les subsides relèvent des Régions. Comme la réalisation d'un produit ne peut être découpée afin de correspondre parfaitement à cette répartition de compétence, il subsiste une zone d'ombre, compétence partagée de l'Etat et des Régions.

Après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août, l'Etat a continué pendant plusieurs années à financer des projets de recherche appliquée dans des matières régionales, notamment par l'intermédiaire de l'I.R.S.I.A. (Institut de recherches scientifiques pour l'industrie et l'agriculture) et du Fonds des prototypes. En 1983, après un long flottement, cette situation a paru incorrecte et le gouvernement Martens V a décidé de transférer cette responsabilité aux Régions. A cette fin, le gouvernement a décidé de "régionaliser" partiellement les crédits utilisés jusqu'alors par l'I.R.S.I.A. et le Fonds des prototypes.

Normalement, l'opération devait s'effectuer de manière plus simple. L'Etat aurait dû dorénavant s'abstenir de subventionner les projets relevant des compétences régionales; ces projets auraient alors été pris en charge par les budgets régionaux. Seulement, comme les transferts de moyens financiers accordés aux Régions en 1980 ne correspondaient manifestement pas aux transferts de compétences, un problème de financement se posait. L'insuffisance des moyens régionaux explique cette affectation de moyens nationaux à l'exercice de compétences régionales.

La décision gouvernementale s'accompagnait d'un mécanisme original de répar-

tion des moyens financiers transférés entre les Régions. Comme il existait une opposition entre les ailes flamande et francophone du gouvernement sur ce point, il a été convenu de partager une moitié de ces moyens selon la clé des "ristournes, favorable à la Flandre puisque fondée sur le rendement des impôts (68,34 % - 31,66 %), et l'autre moitié selon la clé des "dotations" (57,19 % - 42,81 %). "Comme cela, tout le monde est mécontent" (Le Soir, 3 août 1984).

De façon forfaitaire, un tiers des subventions annuelles versées jusqu'alors à l'I.R.S.I.A. et deux tiers des crédits annuels destinés au Fonds des prototypes ont été transférés aux budgets régionaux. A partir du 1^{er} janvier 1984, le Fonds des prototypes n'a plus traité que les dossiers relatifs aux secteurs nationaux, aux compétences nationales dans le domaine de l'énergie et aux produits destinés à faire l'objet de commandes publiques des administrations nationales. Par ailleurs, l'I.R.S.I.A. a communiqué aux exécutifs régionaux les demandes de subventions relatives aux compétences régionales (37). Malgré ces aménagements, comme on le verra par la suite, la solution intervenue a été critiquée par la Cour des comptes. Curieusement, cette dernière n'a pas contesté, par contre, le financement de projets de recherche appliquée par le Fonds de rénovation industrielle, alors que l'article 2 de l'arrêté royal du 21 février 1985 spécifie qu'il s'agit de "projets de recherche appliquée dans les matières de compétence régionale".

Cet épisode tend néanmoins à prouver que l'Etat ne peut effectuer de dépenses dans les matières relevant des compétences régionales. Après un long flottement, explicable en raison de la complexité de la matière, tout le monde paraît avoir jugé que l'attribution aux Régions d'une compétence législative en matière de recherche appliquée impliquait également l'attribution d'une compétence budgétaire exclusive.

(37) Voy., sur cette question, les commentaires du gouvernement dans l'exposé général du budget pour l'année 1985 (Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 4, p. 67 et 163). Une modification de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, définissant les ressources des Communautés et des Régions, avait alors été annoncée. Elle paraît avoir été oubliée depuis.

LES ENTREPRISES DE TRANSFORMA- TION DES PRO- DUITS AGRICOLES

Une deuxième illustration de la subordination des dépenses aux compétences normatives concerne la transformation des produits agricoles. A la suite d'une épidémie de peste porcine, il apparut en 1985 que tous les abattoirs et toutes les entreprises de transformation de la viande avaient subi des préjudices importants. Le Comité ministériel de coordination économique et sociale fut alors saisi d'une demande visant à subsidier ces entreprises, sous forme d'une prise en charge par l'Etat d'une partie des intérêts pesant sur elles.

Cette proposition a été repoussée par le comité ministériel. Certains ministres ont fait valoir qu'elle aurait violé la compétence régionale en matière d'aides aux entreprises. Il s'agissait en effet non d'une aide à des entreprises agricoles, matière appartenant encore aux compétences nationales, mais d'une aide à des entreprises de transformation (38). En adoptant ce judicieux raisonnement, les membres du comité ministériel ont implicitement reconnu le caractère critiquable des interventions effectuées par le Fonds de rénovation industrielle dans la recherche appliquée.

LE TOURISME

Une troisième illustration de la subordination des dépenses aux compétences normatives concerne la répartition des compétences budgétaires de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine du tourisme. Là aussi, la loi spéciale du 8 août 1980 a instauré un partage des responsabilités fort compliqué. En vertu de l'article 4, 10°, le tourisme relève en principe des Communautés. Toutefois, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 4°, l'aide à l'industrie du tourisme relève des compétences nationales. Encore convient-il de tenir compte, par surcroît, des problèmes posés par la Région bruxelloise et par les relations internationales.

(38) Selon le vice-premier ministre et ministre de la Justice, "ce serait violer la loi du 8 août 1980 relative à la régionalisation de la politique économique, s'agissant en effet de porter assistance non pas aux agriculteurs eux-mêmes - en l'occurrence les éleveurs de porcs qui ont d'ailleurs été indemnisés pour la perte de leur cheptel -, mais à des entreprises de transformation", Le Soir, 24 mai 1985.

Lors de la discussion du budget du Ministère des Communications pour l'année 1985, plusieurs sénateurs ont critiqué le maintien, dans ce budget, de crédits destinés au Commissariat du tourisme. Ils ont déposé des amendements visant à supprimer ces crédits (39). Selon eux, la politique du tourisme relevait dorénavant des Communautés et, par surcroît, un transfert du personnel de l'administration nationale vers les administrations communautaires avait été décidé par le Comité de concertation (40). Tout en reconnaissant la compétence de principe des Communautés en matière de tourisme, le ministre des Communications justifia toutefois son budget par le fait que l'Etat conservait certaines compétences dans cette matière et qu'il devait par ailleurs assurer la représentation de la Belgique dans les relations internationales. "Le Commissariat au tourisme, devait déclarer le ministre en commission de la Chambre, conserve plusieurs missions spécifiques : la représentation auprès d'institutions internationales (World tourism organisation, O.C.D.E., C.E.E.), la coordination entre les sociétés nationales de transport (Sabena, S.N.C.B., Régie des transports maritimes), l'organisation du tourisme dans la capitale bruxelloise, la définition des conditions d'établissement dans le cadre des législations relatives aux agences de voyages, aux entreprises qui fournissent des logements et aux sociétés de camping" (Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 4-XIV/6, pp. 145-146).

Le ministre a ultérieurement précisé sa position : selon lui, la réforme de l'Etat n'a pas réservé de manière exclusive aux Communautés la matière du tourisme (H. De Croo, "Nationaal toerisme ?", De Standaard, 11 juin 1985). Un membre de l'Exécutif flamand a défendu la thèse inverse. Selon lui, l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue tous les aspects du tourisme, sans restriction, aux Communautés (H. Schiltz, "Toerisme : integraal voor Gemeenschap", De Standaard, 18 juin 1985).

La position du gouvernement paraît fondée. Son allure alambiquée provient essentiellement du découpage de compétence embrouillé réalisé par la loi spéciale du 8 août 1980, tant au point de vue matériel qu'au point de vue territorial. A ces problèmes s'ajoutent encore ceux posés par la primauté de

(39) Le budget du Ministère des Communications pour l'année 1985 prévoyait en effet des crédits de 26,7 millions destinés au Commissariat général au tourisme (Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 4-XIV/1, pp. 22-23, 106-111). Les amendements réduisaient ces crédits dans des proportions draconiennes (Doc. Parl., Sénat, sess. 1984-1985, n° 5-XIV/3, p. 1).

(40) Les décisions du Comité de concertation relatives au domaine du tourisme ont été publiées dans les documents de travail du Conseil flamand (Doc. Parl., Vlaamse raad, sess. 1983-1984, n° 223/1, pp. 20-21 et n° 223/2).

l'Etat dans le domaine des relations internationales. Par ailleurs, on retombe ici sur une difficulté déjà évoquée au sujet du Fonds de rénovation industrielle. Le principe de l'exclusivité des compétences appelle, normalement, un parallèle entre les fonctions attribuées aux organes administratifs et les règles de compétence. Cependant, un tel parallèle devient difficile à réaliser lorsque les règles de compétence s'entrelacent de façon quelque peu inextricable comme, par exemple, dans la matière du tourisme.

LES TRAVAUX SUBSIDIES DES COMMUNES

Une quatrième illustration de la subordination des dépenses aux compétences normatives concerne les subsides octroyés aux communes en vue de divers travaux d'utilité publique. Ces subsides relèvent en principe des Régions. En effet, l'article 6, § 1er, VIII, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 range dans les compétences régionales "les subsides pour des travaux à exécuter par les provinces, par les communes et par d'autres personnes morales de droit public, sauf lorsque les travaux se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés".

En 1985, le gouvernement Martens V a déposé au Sénat un projet de loi visant à élargir les fonctions du Fonds des routes en lui permettant de subventionner l'entretien des voiries communales, ainsi que l'aménagement de leurs trottoirs et de leurs égouts (41). Ces trois opérations avaient été jointes dans un but d'efficacité, afin de grouper les différents types de travaux. Ce projet de loi posait néanmoins un problème dans la mesure où l'article 6, § 1er, V, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 range une de ces matières, "l'égouttage", dans les matières régionales.

Selon l'exposé des motifs, "il est impossible techniquement de placer l'égout sans toucher aux infrastructures routières proprement dites, d'où la nécessité d'aménager les égouts simultanément aux travaux de voirie. Si la chaussée devait être aménagée sans que les autorités communales veuillent ou solent à même de procéder simultanément aux travaux d'égouttage, cela impliquerait la réouverture d'une tranchée dans la chaussée, ce qui provoque toujours un affaiblissement de celle-ci. C'est pour cette raison que cer-

(41) Doc. Parl., Sénat, sess. 1984-1985, n° 887/1.

tains travaux de modernisation de voiries d'Etat doivent être retardés dans l'attente de l'obtention par la commune des subsides nécessaires à la prise en charge des travaux d'égouts. Ici, comme dans bien d'autres cas, l'unité de l'action administrative est la garantie de son efficacité" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1984-1985, n° 887/1, p. 4).

Consultée sur le projet de loi en vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation a reconnu l'existence du problème. Elle a néanmoins considéré que la compétence régionale en matière d'égouttage ne pouvait avoir pour conséquence même éventuelle d'empêcher les routes de l'Etat d'être pourvues d'égouts. Selon la section de législation, "les autorités nationales, communautaires et régionales sont tenues, dans l'exercice de leurs compétences, de rester dans les limites du raisonnable, et les règles édictées par l'une de ces autorités ne peuvent avoir pour conséquence d'intervenir de manière déraisonnable dans les compétences des autres autorités au point d'en paralyser ou d'en entraver considérablement l'exercice dans les faits".

"Il ne pourrait se poser de problème de compétence (...) que s'il pouvait raisonnablement se concevoir que la Région wallonne ou la Région flamande puissent trouver dans la disposition de la loi spéciale le pouvoir de décider que l'Etat ne peut pas prendre en charge le coût des égouts situés le long des routes de l'Etat, ce qui, dans un certain nombre de cas, aurait pour conséquence (...) que certaines routes de l'Etat seraient dépourvues d'égouts. Une interprétation aussi large de la compétence reconnue aux Régions en matière d'égouttage signifierait que ces dernières pourraient prendre des mesures qui placeraient l'autorité nationale - incontestablement demeurée compétente en matière de routes de l'Etat - dans l'impossibilité pratique d'assurer la sécurité de la circulation sur les routes visées.

La compétence attribuée aux Régions par l'article 6, paragr. 1er, V, 3° de la loi spéciale n'admet (...) pas une interprétation qui serait tellement large qu'elle puisse faire obstacle à la réglementation prévue par l'avant-projet de loi relativement aux égouts" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1984-1985, n° 887/1, p. 10).

Le Conseil d'Etat avait déjà utilisé plusieurs fois une argumentation de ce type. Voy. ses avis relatifs à une proposition de décret "houdende regeling van de milieu-effectrapportering" (Doc. Parl., V.R., sess. 1981-1982, n° 139/2) et sur un avant-projet de loi "relatif à la protection et au bien-être des animaux" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1982-1983, n° 469/1, p. 31).

Dans le cas présent, la section de législation s'est donc opposée à une stricte subordination du pouvoir budgétaire au pouvoir législatif, puisqu'elle incitait l'Etat à intervenir dans une matière régionale. Pareil raisonnement repose sur une appréciation d'opportunité, et non de légalité. En priant

l'Etat et les Régions de rester "dans les limites du raisonnable", le Conseil d'Etat fait en réalité le procès de la loi spéciale du 8 août 1980 elle-même, qui sépare - sans doute à tort - les voiries et les égouts.

Une telle répartition de compétences requiert évidemment une collaboration très étroite entre l'Etat et les Régions (42). Elle appelle la notion de "subside mixte", à laquelle les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 se réfèrent à plusieurs reprises en dépit du principe de l'exclusivité des compétences (43). Cependant, le Conseil d'Etat doit, autant que possible, même si la tâche se révèle particulièrement ardue dans certains contextes, distinguer les compétences là où elles peuvent être distinguées. Il doit encore davantage éviter de privilégier un point de vue par rapport à l'autre. A l'évidence, une route comprend à la fois une voirie, des trottoirs et des égouts. S'il plaît à la loi spéciale du 8 août 1980 de scinder ces éléments, compétence régionale peut effectivement bloquer l'exercice de la compétence nationale comme, inversement, la compétence nationale peut bloquer l'exercice de la compétence régionale. Les travaux ne peuvent en fait être réalisés correctement que par une action conjointe des deux institutions compétentes. La situation, compliquée certes, ne peut justifier que l'une d'entre elles bénéficie d'une primauté par rapport à l'autre.

CONCLUSIONS

Les dépenses de l'Etat, des Communautés et des Régions doivent-elles se limiter aux matières relevant de leurs compétences législatives ? L'expérience des dernières années apporte, en fin de compte, une réponse relativement claire. De manière générale, après des hésitations plus ou moins longues, le principe de la subordination du pouvoir budgétaire au pouvoir normatif paraît prévaloir. Les compétences bud-

(42) Sur ce point, voir F. Dehousse, "Un noeud de vipères constitutionnel", *op. cit.*, n° 45 et 46.

(43) L'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1980 en fournit déjà des preuves évidentes. Ainsi, il précise, en matière de tourisme, que "lors de l'octroi des dites primes (régionales), on tient compte des subsides qui sont accordés dans le cadre de l'aide au tourisme par le département des Communications" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 28). De même, en matière de travaux subsidiés, il évoque les "travaux à caractère mixte" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 32).

gétaires des institutions créées par la réforme de l'Etat s'avèrent ainsi plus limitées que dans le cadre d'autres régimes de type fédéral. Contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis par exemple, l'Etat central ne peut effectuer de dépenses dans les matières relevant des entités fédérées. Si certains flottements subsistent, au sujet de problèmes précis, ils s'expliquent exclusivement par la complexité des règles de compétence et les contradictions de la réforme de l'Etat.

Ces principes commencent à être reconnus, comme nous allons le voir maintenant, par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage.

2.

Les orientations de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage

LA POSITION DE LA COUR DES COMPTES

Dans les problèmes de compétence budgétaire, l'attention de la Cour des comptes a été essentiellement retenue par le domaine de la politique économique, comme l'attestent ses derniers cahiers d'observations. Nous ne reviendrons plus ici sur la répartition de compétence instaurée par l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980. Rappelons seulement que la Cour des comptes considère que la compétence de l'Etat se limite en matière d'expansion économique comme en matière d'initiative industrielle publique aux cinq secteurs économiques nationaux. Ceci l'a amenée à contrôler les prises de participation de l'Etat et des Régions.

"La Cour a fait observer que les engagements avaient été souscrits illégalement par la Région, en ce sens que la Région wallonne avait pris une participation majoritaire au capital d'une entreprise appartenant au secteur textile en violation de ... l'article 6, paragr. 1er, VI, al. 2, 1°, de la loi du 8 août 1980" (142ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1985-1986, p. 109). "La Cour a accepté de viser une ordonnance de paiement destinée à rembourser à la S.N.I. une avance qu'elle avait consentie pour permettre à l'Etat de prendre une participation dans le capital d'une entreprise du secteur du bois. La prise de participation avait toutefois été décidée par le comité ministériel pour les Affaires régionales wallonnes, avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980" (142ème Cahier d'observations de la Cour des Comptes, sess. 1985-1986, p. 109).

Le domaine de la recherche appliquée, on l'a vu, a également retenu l'attention de la Cour des comptes. Sa prise de position a sans nul doute contribué à l'avancement du dossier. Cet avancement apparaît néanmoins relatif. Rappelons que la solution transactionnelle retenue par le gouvernement depuis le 1er janvier 1984 confère encore un champ d'intervention

très large à l'Etat central, puisqu'elle lui permet d'utiliser les commandes publiques, le commerce extérieur ou la politique industrielle pour intervenir dans de nombreux secteurs économiques.

Selon le ministre des Affaires économiques, "l'autorité nationale conserve la compétence exclusive pour l'application de la législation en matière d'expansion économique - et donc pour l'octroi d'aides à des prototypes - en ce qui concerne les matières réservées explicitement par l'autorité nationale par la loi du 8 août 1980, notamment la politique de l'énergie, et les compétences résiduelles de l'autorité nationale concernant la défense nationale, le commerce extérieur, la politique industrielle, la politique agricole, la politique énergétique, les richesses naturelles (e.a)" (141ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1984-1985, p. 278).

La Cour des comptes a sévèrement critiqué cette interprétation de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon elle, cette thèse "aboutit, par le biais des compétences dites résiduelles de l'Etat ... à l'augmentation du nombre des secteurs nationaux, alors qu'en matière d'expansion économique, la compétence des Régions est (...) de principe et que les restrictions qui y sont apportées sont de stricte interprétation. Si (...) la compétence exclusive de l'autorité nationale devait être reconnue pour la législation en matière d'expansion économique, à l'égard des projets intéressant notamment la défense nationale, le commerce extérieur, la politique industrielle, il faudrait conclure que la compétence de l'Etat ne se limite pas aux seules "aides-prototypes", mais qu'elle s'étend également aux autres types d'incitants prévus par cette législation, à savoir les réductions de taux d'intérêt et les primes en capital".

La Cour des comptes estime en fait que la compétence régionale de principe en matière d'expansion économique implique également une compétence régionale de principe en matière de recherche appliquée. Cette analyse correspond aux travaux préparatoires de la réforme de l'Etat. Aussi, la Cour considère que l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose d'autres changements dans le fonctionnement des départements ministériels nationaux, comme le Ministère de la Politique scientifique, et dans la gestion de l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture. Selon la Cour, "à ces deux niveaux également, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le transfert de compétences et de crédits y afférents n'a pas été mis en oeuvre (44).

(44) 141ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1984-1985, p. 278 et 280.

En 1980, le Premier ministre a déclaré à la Chambre que la compétence régionale en matière de recherche appliquée comprend "tous les postes du budget de politique scientifique ... à l'exception de la masse 1, c'est-à-dire le financement direct de l'enseignement universitaire" (Doc. Parl., Chambre, sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 105). En conséquence, selon la Cour des comptes, "les autres masses (financement indirect de la recherche universitaire, activité scientifique à finalité industrielle ou agricole, etc.) relèveraient de la compétence des Régions" (141ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1984-1985, p. 274).

Il est d'autant plus frappant de constater que, jusqu'ici, la Cour des comptes n'a pas critiqué les interventions du Fonds de rénovation industrielle, déjà évoquées. La contradiction apparaît d'autant plus visible que, dans son dernier cahier d'observations, la Cour a consacré une analyse particulière aux activités de ce fonds. Elle a constaté, de manière explicite, qu'il intervient dans plusieurs compétences régionales. Parmi ses interventions figurent en effet : "la participation au financement de projets que réalisent (...) des sociétés régionales d'investissement, (...) la contribution au financement de projets de politique régionale de reconversion, (...) la contribution au financement de projets de recherche appliquée dans les matières de compétence régionale" (45).

Il semble difficilement compatible de critiquer les interventions dans les secteurs économiques régionaux du Fonds des prototypes ou de l'I.R.S.I.A., qui dépendent de l'Etat et, en même temps, d'accepter celles du Fonds de rénovation industrielle qui se trouve, comme on l'a vu, sous la tutelle du Comité ministériel de coordination économique et sociale du gouvernement.

LA POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Dans plusieurs avis, la section de législation du Conseil d'Etat a également pris position en faveur d'une subordination des dépenses de l'Etat, des Communautés et des Régions à leurs compétences législatives respectives. Ainsi, en 1983, consultée sur un avant-projet d'arrêté royal relatif au financement des secteurs nationaux, elle a souligné que "la matière des secteurs nationaux relève de la compétence exclusive de l'au-

(45) 142ème Cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1985-1986, pp. 107-109.

torité nationale". Par conséquent, selon elle, "les dépenses publiques qui en résultent sont elles aussi exclusivement à charge du budget national" (46).

Elle a confirmé sa position dans un avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon sur l'octroi de subventions aux abattoirs publics. Ce projet visait à organiser des subventions destinées aux pouvoirs subordonnés qui entreprendraient la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics. L'objectif principal de la mesure consistait à faciliter les investissements requis afin de respecter les normes définies par la directive CEE 64/433 concernant les problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viande fraîche (47).

Le projet invoquait l'article 6, § 1er, VIII, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui attribue aux régions une compétence de principe pour les travaux subsidiés des pouvoirs subordonnés, lorsqu'ils ne relèvent pas des compétences nationales ou communautaires. Afin de déterminer si les Régions pouvaient accorder des subsides en vue d'une amélioration des conditions sanitaires dans les abattoirs publics, le Conseil d'Etat a recherché si ces abattoirs ou la politique sanitaire pouvaient relever, au moins partiellement, des compétences régionales. Parvenant à une conclusion négative, il a dès lors considéré qu'une subvention régionale des pouvoirs subordonnés en vue d'une amélioration des conditions sanitaires dans les abattoirs excédait les compétences régionales.

"L'article 6, paragr. 1er, VIII, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 ... tend essentiellement à lever tout doute concernant le pouvoir des Régions de se substituer à l'Etat dans l'octroi aux pouvoirs subordonnés de subventions pour travaux publics dans la mesure où ces travaux ne sont pas en rapport avec des matières appartenant à la compétence de l'Etat ou des Communautés. Cette disposition signifie aussi que pour des "travaux à caractère mixte", la Région est le pouvoir subsidiant. (...) Pour que le projet soit de la compétence de la Région, il faut donc que les travaux dont il prévoit la subvention par la Région ne se rapportent pas à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés. Or, l'abattage des animaux et le traitement des viandes ressortissent essentiellement à la compétence de l'autorité nationale. (...)

(46) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, pp. 27-29.

(47) Avis L. 16.700/2 de la deuxième chambre de la section de législation du 18 septembre 1985. Certains quotidiens régionaux ont fait état de cette prise de position (Le Courrier de l'Escaut, 25 octobre 1985).

Toutefois, les abattoirs sont classés parmi les établissements dangereux, insalubres et incommodes. (...) Or, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement, pour "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail" (article 6, paragr. 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Les compétences régionales comprennent donc la "police externe" des établissements classés. Certains travaux à exécuter pour construire, agrandir ou améliorer des abattoirs pourraient donc être subsidiés par la Région, au moins au titre de "travaux à caractère mixte".

Mais les subsides que le projet devait permettre à la Région d'accorder, ne sont aucunement destinés à éviter les inconvénients des abattoirs du point de vue de l'environnement, c'est-à-dire du point de vue des voisins. (...) Ce n'est pas le danger ou les inconvénients produits par l'établissement qui sont visés. Le projet n'envisage que les risques, pour la santé publique, des produits qui sortent de l'établissement". (avis L. 16.700/2 précité, pp. 9-13). "Le projet tend à organiser un système de subordination de travaux qui concernent exclusivement les compétences de l'autorité nationale. Dès lors, l'arrêté en projet excède les compétences régionales" (avis L. 16.700 précité, p. 13).

L'analyse du Conseil d'Etat paraît incorrecte. D'abord, l'abattage des animaux et le traitement des viandes ne relève ni des cinq secteurs économiques nationaux, ni de la production agricole. Par conséquent, on aperçoit mal pour quelle raison les Régions ne pourraient pas subsidier des travaux liés à ces activités. Cette compétence régionale a d'ailleurs été invoquée en 1985, on l'a vu, afin de refuser des subsides nationaux aux entreprises de transformation de viande. On se trouvait en fait ici dans un domaine "à caractère mixte", pour reprendre les termes du Conseil d'Etat. Plus généralement, il faut tenir compte de la compétence de principe des Régions en matière de travaux subsidiés. Pour rejeter le projet, le Conseil d'Etat devait prouver qu'il correspondait à une matière nationale ou communautaire, et non se contenter de constater qu'il ne correspondait pas à une matière régionale.

Du point de vue des principes, cependant, la démarche paraît excellente : les Régions, comme l'Etat et ou les Communautés, ne peuvent accorder des subsides que dans les matières relevant de leurs compétences normatives respectives.

LA POSITION DE LA COUR D'ARBITRAGE

Ayant commencé à fonctionner au cours de l'automne 1984, la Cour d'arbitrage a peu eu l'occasion, jusqu'ici, de statuer

sur des contestations relatives aux aspects budgétaires de la réforme de l'Etat. Il convient cependant de prêter attention à son arrêt du 22 janvier 1986, arrêt par lequel a été prononcée l'annulation du décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française (48). Le décret du 2 décembre 1982 permettait à la Communauté française de subsidier des établissements d'enseignement fondamental situés sur le territoire de la Région flamande ou à l'extérieur de la Belgique (49). Il s'appuyait sur la compétence de principe des Communautés en matière d'enseignement et de coopération culturelle internationale. La Communauté flamande a intenté un recours à son encontre, invoquant la violation, par la Communauté française, de sa compétence tant matérielle que territoriale.

Pour comprendre les implications de l'arrêt du 22 janvier 1986, il convient de rappeler la répartition de compétence instaurée dans le domaine de l'enseignement par l'article 59bis de la Constitution. Cet article attribue aux Communautés depuis 1970 une compétence de principe en matière d'enseignement. Cependant, cette attribution a été assortie d'exceptions tellement importantes qu'elle justifie l'ironie de certains parlementaires, selon lesquels les Communautés ont une compétence dans l'enseignement ... à l'exclusion de l'enseignement (50). La Constitution réserve en effet sept aspects essentiels de la matière : la paix scolaire, l'obligation scolaire, les structures de l'enseignement, les diplômes, les subsides, les traitements, les normes de population scolaire.

La Cour d'arbitrage a prononcé l'annulation du décret parce qu'elle estimait, qu'il altérait l'application des normes nationales relatives à la population scolaire et aux subsides. Le décret prévoyait en effet le rattachement des établissements d'enseignement fondamental subventionnés à un établissement principal situé sur le territoire de la Communauté française. Il permettait en réalité une inscription du domicile scolaire des enfants fréquentant les établissements subventionnés dans l'établissement principal situé sur le territoire de la Communauté française. De cette façon, en

(48) Moniteur belge, 22 février 1986.

(49) Moniteur belge, 15 janvier 1983.

(50) Déclaration du sénateur Baert, Ann. Parl., Sénat, 10 juin 1970, p. 1817.

modifiant le nombre des élèves inscrits dans la Communauté française, le décret aboutissait à faire financer au moins partiellement par l'Etat les établissements subventionnés organisés par la Communauté française (51). La Cour d'arbitrage a simplement constaté cette réalité. "La modalité prévue ... constitue en réalité, par le biais d'une technique d'élection de domicile, une dérogation à la réglementation de base relative aux normes de population scolaire et aux subsides. Le décret empiète ainsi sur des domaines qui sont réservés à l'autorité nationale, dans la mesure où les normes en cause, en ce qu'elles concernent l'enseignement fondamental, constituent, au sens de l'article 59 bis, paragr. 2, 2°, de la Constitution, des règles de base relatives aux normes de population scolaire et à l'octroi de subsides" (arrêt du 22 janvier 1986).

Le décret du 2 décembre 1982 a été annulé, non pas comme le demandait l'Exécutif de la Communauté flamande, parce qu'il contenait "une réglementation touchant à la matière des subsides", mais beaucoup plus spécifiquement, parce qu'il touchait à la matière des subsides nationaux. L'article 2 du décret, qui portait spécialement sur le problème des subsides, ou plus exactement du financement, n'a pas été annulé de manière directe. La Cour d'arbitrage n'a prononcé son annulation que parce qu'elle le jugeait indissociable des autres dispositions du décret. Elle ne considère donc pas que les Communautés ne disposent d'aucun pouvoir de subsidiation, ou plus exactement d'aucun pouvoir de dépense dans la matière de l'enseignement, ce qu'une lecture étroite de l'article 59bis, paragr. 2, 2°, de la Constitution pourrait laisser croire. Cette lecture avait d'ailleurs été préconisée par la section de législation du Conseil d'Etat, lorsque le Vlaamse Raad l'avait consultée sur une proposition identique. Le Conseil d'Etat avait considéré l'article de la proposition instaurant des subsides comme inconstitutionnel, parce qu'il portait sur une matière réservée à l'Etat par l'article 59bis, paragr. 2, 2°, de la Constitution. Il donnait ainsi au terme "subsides" une signification large, englobant toute forme de dépense (Doc. Parl., V.R., sess. 1981-1982, n° 75/2, p. 2).

En fait, lorsque l'article 59bis réserve à l'Etat "les subsides", il n'interdit nullement aux Communautés d'effectuer des dépenses dans le domaine de l'enseignement. Cela n'aurait d'ailleurs aucun sens de leur interdire tout en leur accordant

(51) Ce mécanisme ressortait plus clairement du texte initial de la proposition de décret (Doc. Parl., C.C.F., sess. 1981-1982, n° 7/1). Les amendements ultérieurs ont rendu le texte plus elliptique sans altérer sa signification (Doc. Parl., C.C.F., sess. 1982-1983, n° 7/2, pp. 3-5).

une compétence de principe en la matière. Le vocable "les subsides" doit être entendu au sens précis que lui confère la législation scolaire, c'est-à-dire les subventions destinées aux établissements scolaires des pouvoirs subordonnés ou de l'enseignement libre. Cette matière a été expressément retirée aux Communautés afin que l'ensemble des équilibres du pacte scolaire demeure de la compétence nationale. Le décret du 2 décembre 1982 utilisait en fait une terminologie incorrecte : les Communautés, pas plus que l'Etat, ne peuvent "subsidier" les établissements qu'elles organisent. La notion de subside implique par définition une différence d'identité entre le pouvoir subsidiant et l'institution subsidiée, entre le distributeur et le bénéficiaire. L'interprétation de la Cour d'arbitrage, sur ce point, présente le mérite de la rationalité. En donnant, comme le Conseil d'Etat, une signification extrêmement large au terme "subside", la Cour d'arbitrage aurait en pratique interdit toute action communautaire. Ce que l'article 59 bis de la Constitution interdit aux Communautés, c'est uniquement un certain type de dépense.

Un raisonnement identique doit être - et est d'ailleurs - appliqué dans les autres matières où la réforme de l'Etat semble partager exercice du pouvoir normatif et exercice du pouvoir budgétaire entre des institutions différentes. Ainsi, en vertu de l'article 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, "les beaux-arts", et notamment l'art cinématographique, relèvent des Communautés. Les travaux préparatoires de la loi spéciale stipulent néanmoins que "l'aide à l'industrie cinématographique" continue à relever de l'Etat (52). cela n'empêche pas les Communautés d'accorder des subsides à la création cinématographique (53). De même, en vertu de l'article 4, 10^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, "le tourisme" relève des Communautés. L'article 6, § 1er, VI, 4^o, c, de la

(52) Ceci a été précisé dès 1970 par le ministre de la Culture néerlandaise (Doc. Parl., Sénat, sess. 1970-1971, n° 497, p. 3). Le Conseil d'Etat l'a rappelé plus récemment : "les beaux-arts comprennent la cinématographie, mais avec la réserve que l'aide à l'industrie cinématographique belge, telle qu'elle est régie par l'arrêté royal du 23 octobre 1963, demeure nationale" (mentionné par P. Tapie et M. Hanotiau, op. cit., p. 36). Les secteurs économiques nationaux seraient donc plus nombreux qu'on ne le pense généralement ...

(53) Voy., à titre d'illustration, le décret du Conseil de la Communauté française du 18 décembre 1984 portant le budget de la Communauté française pour l'année 1985, Moniteur belge, 21 mars 1985.

loi spéciale réserve néanmoins "l'aide à l'industrie du tourisme" aux Régions. Cela n'empêche pas les Communautés d'accorder des subsides (54).

En 1979, on mentionnait notamment, comme crédits relatifs aux compétences communautaires : les subsides aux syndicats d'initiative, au tourisme social, au développement d'équipements touristiques régionaux, à l'encouragement de la modernisation ou de la construction d'hôtels (Doc. Parl., Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, p. 137). Le Conseil d'Etat l'a rappelé plus récemment : "les primes pour le camping, y compris le camping à la ferme et les gîtes ruraux, ainsi que l'octroi de primes en vue de promouvoir la modernisation ou la construction d'établissements hôteliers ont été repris ... comme des exemples de matières relevant de la compétence des Communautés" (mentionné par P. Tapie et M. Hanotiau, op. cit., p. 40).

CONCLUSIONS

En dépit de quelques tâtonnements, les analyses de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes paraissent concorder : les dépenses de l'Etat, des Communautés et des Régions doivent être subordonnées à leurs compétences normatives respectives. Cette conclusion correspond d'ailleurs au principe juridique selon lequel l'acte budgétaire, c'est-à-dire l'autorisation de dépenser, ne peut en rien porter atteinte au cadre législatif et réglementaire, sauf lorsque le législateur a exprimé une volonté contraire de façon expresse.

La subordination des dépenses aux compétences normatives correspond indéniablement aux intentions des auteurs de la réforme de l'Etat. En premier lieu, il faut prêter attention à certains passages des travaux préparatoires de cette dernière (55). En deuxième lieu, il convient de noter la formulation de certaines règles de compétence. Si l'article 59bis prend la peine de distinguer l'enseignement, matière communautaire, des subsides à l'enseignement, matière nationale, c'est nécessairement parce que le constituant a considéré que, sans cette restriction expresse, les Communautés auraient

(54) *Ibid.*, pp. 3461-3462.

(55) "La Région dispose, en matière de recherche scientifique appliquée, pour les matières pour lesquelles elle est exclusivement compétente, tant de la compétence normative que de la compétence exécutive et de la compétence d'affectation budgétaire" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 35).

disposé d'un pouvoir de subsidiation trop large grâce à leur compétence de principe. Si les articles 4, 10^o et 6, § 1er, VI, 4^o, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 distinguent le tourisme, matière communautaire, de l'aide à l'industrie du tourisme, matière régionale, ce ne peut être que pour la même raison. Enfin, en troisième lieu, on doit convenir que le principe de l'exclusivité des compétences, déjà plus théorique que réel, perdrait vraiment toute signification si l'Etat, les Communautés et les Régions ne devaient limiter leurs dépenses aux matières relevant de leurs compétences normatives respectives.

Cette subordination du pouvoir budgétaire paraît non seulement fondée sur le plan juridique, mais indispensable sur le plan pratique. La violation de ce principe pourrait en effet entraîner un dépeçage tout à fait incontrôlé des fonctions assurées par les pouvoirs publics entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Parmi de multiples possibilités, on pourrait par exemple envisager que les Communautés financent des systèmes de défense militaire ou de police propres. On pourrait également imaginer que l'Etat recentralise complètement la politique d'expansion économique ou que les Régions organisent, par voie de subventions, des réseaux d'enseignement.

Cependant, il importe de réaliser que le découpage forcené des matières et l'enchevêtrement des règles de compétence permettent, dans bon nombre de domaines, du point de vue budgétaire comme du point de vue normatif, la superposition des interventions nationales, communautaires ou régionales. Nous avons déjà évoqué certains de ces domaines : la recherche, le tourisme, les travaux subsidiés, etc.

La matière des subventions aux communes montre combien la complexité des frontières de compétence rend précaire l'exclusivité des interventions budgétaires de l'Etat, des Communautés et des Régions. En matière communale, la loi spéciale du 8 août 1980 attribue d'importantes compétences aux Régions. Ces dernières règlent notamment, en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, "la répartition de la quote-part de la Région dans le Fonds des communes" et, en vertu de l'article 7, "l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle administrative". Toutefois, la réforme de l'Etat n'attribue

pas aux Régions le contrôle de l'ensemble des aides aux communes (56).

Le gouvernement Martens V a donc pu valablement créer, par l'arrêté royal n° 208, pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, le Fonds d'aide au redressement financier des communes (57). Ce nouveau Fonds organise, "en vue de soulager les finances communales et de faciliter ainsi le retour à l'orthodoxie financière, un système de préfinancement des charges financières résultant de l'existence de dettes" (58). Ce système a été alimenté au départ par une intervention de l'Etat, ainsi que par des emprunts. Il devrait néanmoins s'appuyer principalement, au fil des années, sur les intérêts remboursés par les communes aidées.

Dans la discussion de son budget pour l'année 1985, le ministre de l'Intérieur a indiqué que l'intervention du gouvernement dans le Fonds d'aide au redressement financier des communes se montait à 135,4 millions pour l'année 1984 et à 756 millions pour l'année 1985. A titre de comparaison, le produit de l'emprunt public lancé en 1984 par le Fonds se montait à 37,8 milliards (Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 4-VII/4, p. 8). Au début de l'année 1986, lors du débat relatif aux pouvoirs spéciaux, le premier ministre a précisé que "les conventions conclues dans le cadre du Fonds d'aide atteignent pour tout le pays un total de 201 milliards" (Doc. parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 128/17, p. 367). "Le Fonds devra ... trouver son équilibre financier en veillant à ce que les obligations des communes, découlant de l'intervention dont elles auront bénéficié, soient strictement respectées" (Rapport au Roi précédant l'A.R. n° 208; Moniteur belge, 7 octobre 1983).

L'article 6 de l'arrêté royal n° 208 prévoit que toute intervention du Fonds doit faire l'objet d'une convention, précédée d'un plan d'assainissement, avec la commune bénéficiaire; la situation financière de certaines communes confère ainsi au gouvernement, dans les faits, un contrôle

(56) Sur les rapports entre la réforme de l'Etat et le pouvoir communal, voy. R. Maes, "De Staatshervorming en de gemeenten", T.v.B., 1983, pp. 349-359; E. Cerexhe, "Les compétences des Régions en matière de tutelle", Rev. rég. dr., 1984, pp. 9-20.

(57) Moniteur belge, octobre 1983.

(58) Rapport au Roi, Moniteur belge, 7 octobre 1983. Voy. également, au sujet de ce système, l'A.R. du 10 novembre 1983 fixant les conditions et les modalités de l'intervention du Fonds d'aide au redressement financier des communes (Moniteur belge, 13 décembre 1983), modifié par l'A.R. du 28 septembre 1984 (Moniteur belge, 19 octobre 1984), et la circulaire du ministre de l'Intérieur du 2 octobre 1984 (Moniteur belge, 12 octobre 1984).

important sur leur politique, comme l'ont démontré les négociations avec plusieurs grandes villes en difficulté. L'assainissement du budget de chaque ville demandant l'aide du Fonds de redressement financier des communes donne lieu à des négociations tripartites entre les autorités communales, l'exécutif régional concerné et le ministre de l'Intérieur. Le Fonds n'intervient que lorsque le ministre de l'Intérieur et l'exécutif régional ont approuvé le plan d'assainissement de la commune. Le gouvernement parvient de cette manière à retrouver une influence sur les pouvoirs communaux, alors que la tutelle sur la plupart des communes a été transférée aux Régions depuis 1980. Ce mécanisme n'est pas sans rappeler les aides conditionnelles ("grants in aid") accordées aux Etats-Unis par l'Etat fédéral aux entités fédérées.

Avant d'aborder le dossier des secteurs nationaux, il reste à examiner les difficultés que pourraient poser d'éventuelles délégations de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Ce problème a été récemment mis en évidence par les débats relatifs à la communautarisation de l'enseignement. En effet, au cours de l'année 1985 a émergé, au sein du gouvernement Martens V, une polémique à ce sujet. Certains partis souhaitaient inclure l'article 59bis de la Constitution dans une déclaration de révision à déposer devant le Parlement, en vue d'une communautarisation de la matière. Un parti s'y opposait farouchement (59).

En fin de compte, faute d'accord, aucune déclaration de révision n'a été déposée avant la dissolution des Chambres. En dépit de ce résultat, plusieurs personnalités politiques ont affirmé qu'il demeurerait possible d'organiser une certaine forme de communautarisation de l'enseignement dans la formulation actuelle de l'article 59bis (60). Cette position a

(59) Voir C. Simon, "La communautarisation de l'enseignement", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 1121 du 13 juin 1986 et X. Mabilie, "La législature 1981-1985", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 1088 du 13 septembre 1985 pp. 37-40.

(60) Selon le ministre de la Communauté française pour l'enseignement, on pourrait prévoir "l'exécution au plan communautaire des compétences nationales comme la fixation et la liquidation des subventions-traitements, des subventions de fonctionnement et des subventions d'équipement ainsi que les constructions scolaires (et) la reprise de l'organisation et de la gestion de l'enseignement de l'Etat", La Libre Belgique, 31 août 1985. Selon le président du parti socialiste, "il n'est pas exclu que les Communautés puissent prendre en charge des matières comme le paiement des subsides, des traitements ou encore les nominations des enseignants", Le Soir, 4 septembre 1985.

d'ailleurs été reprise, dans une déclaration à la presse, par le Premier ministre. Selon ce dernier, "on peut très bien imaginer qu'à l'avenir, sans revoir le (texte de l'article) 59bis, il n'y ait plus qu'un seul ministre de l'Education nationale au sein du gouvernement chargé de toute la partie législative et que les budgets soient conférés à trois ministres communautaires : un dans l'exécutif flamand, un dans l'exécutif francophone, un dans l'exécutif germanophone (61).

Cette interprétation aboutirait à dissocier l'exercice du pouvoir législatif, qui demeurerait pour l'essentiel du ressort de l'Etat national, et l'exercice du pouvoir budgétaire, qui reviendrait désormais, avec l'ensemble des fonctions administratives afférentes, aux Communautés. Il s'agirait, en quelque sorte d'une communautarisation administrative". Pareille perspective suscite un certain nombre de questions.

Nous ne reviendrons pas sur la complexité des règles de compétence instaurées dans le domaine de l'enseignement par l'article 59bis de la Constitution. Cette complexité se trouve encore accentuée par le caractère quelque peu inextricable des dispositions légales et réglementaires relatives à l'enseignement (62). A ces éléments s'ajoutent encore des difficultés d'ordre purement politique, qui font que, par exemple, "l'enseignement artistique est confié à la Communauté flamande alors que le ministre francophone de l'Education nationale continue à cogérer cet enseignement avec la Communauté française" (63).

Peut-on envisager de scinder pouvoir normatif et pouvoir budgétaire dans la matière de l'enseignement ? De laisser à l'Etat l'adoption des lois et des règlements applicables à la matière et de transférer aux Communautés l'administration des textes nationaux ? Cela nécessiterait en tout cas l'entrée en vigueur d'une législation spécifique. Dans toutes les ma-

(61) La Libre Belgique, 5 septembre 1985.

(62) Sur cette matière, voir J. De Groof, "Les pouvoirs publics et l'enseignement subventionné", Documents du CEPESS, 1984, n° 3-4; J. De Groof, "Droit à l'Instruction et liberté d'enseignement", Cahiers du CEPESS, 1984, n° 5-6.

(63) Le Soir, 8 janvier 1986. On ne court pas grand risque en affirmant qu'une de ces deux pratiques au moins est illégale. Cette dichotomie manifestement incorrecte survit néanmoins grâce au fait qu'elle repose uniquement sur des manipulations budgétaires. Cet exemple, comme bien d'autres, montre le problème essentiel posé par la sanction des excès de compétence budgétaire.

tières où l'Etat dispose d'un pouvoir normatif, il dispose en effet également d'un pouvoir budgétaire et, plus généralement, d'un pouvoir administratif.

La difficulté examinée ici diffère des conflits budgétaires rencontrés auparavant dans le cadre de cette étude. Dans l'hypothèse d'une "communautarisation administrative" de l'enseignement, nous ne nous trouverions plus face à une immixtion unilatérale d'une institution dans les compétences budgétaires d'une autre institution. Nous nous trouverions face à une délégation accordée par l'Etat aux Communautés. En clair, cette perspective amène une question fondamentale : l'Etat, les Communautés et les Régions peuvent-ils se déléguer entre eux certaines compétences ?

Une délégation aux Communautés par l'Etat de ses compétences budgétaires et administratives dans le domaine de l'enseignement irait à l'encontre des principes fondamentaux de la réforme de l'Etat belge. Cette constatation vaut généralement pour toute délégation d'une institution à une autre. La réforme de l'Etat repose sur deux principes essentiels : l'exclusivité des compétences, ainsi que l'autonomie des Communautés et des Régions. La "communautarisation administrative" de l'enseignement battrait ces deux principes en brèche. La "nouvelle lecture" de l'article 59bis de la Constitution impliquerait en effet l'exercice conjoint de compétences identiques par l'Etat et les Communautés, ainsi que la subordination des Communautés à l'Etat dans l'administration des normes nationales.

Nous ne voulons pas, par cette analyse, laisser accroire que les Communautés et les Régions disposent, dans la situation actuelle, d'une autonomie réelle et de compétences exclusives véritables.

Néanmoins, elles ont été créées dans cette perspective qu'il importe, autant que possible, de préserver. Toute communautarisation ou régionalisation administrative de matières nationales aboutirait à faire des Communautés ou des Régions, selon le cas, un troisième échelon de pouvoirs subordonnés au-dessus des provinces et des communes.

En outre, il convient de mesurer les conséquences pratiques d'un pareil système. Dans l'hypothèse d'une "communautarisation administrative" de l'enseignement, l'Etat continuerait à disposer du pouvoir normatif dans les sept matières énumérées par l'article 59bis de la Constitution. Le pouvoir d'appréciation des Communautés dans l'administration de ces normes dépendrait directement de leur plus ou moins grande

précision, ainsi que de l'instauration d'un mécanisme de tutelle à définir. Le contrôle de l'exécution des normes nationales par les Communautés constituerait en effet le coeur de cette mutation. Comment pourrait être exercée cette tutelle ? Par qui serait-elle exercée ? Quelle serait son étendue ? Comment serait-elle harmonisée avec l'exercice des compétences autonomes des Communautés en matière d'enseignement ? Autant de questions dont les réponses conditionneraient de façon immédiate l'autonomie des Communautés.

Dans cette éventualité, l'Etat belge glisserait d'une conception "dualiste" du régime fédéral, où pouvoir fédéral et entités fédérées demeurent nettement séparés, vers une conception "coopérative", où les entités fédérées jouent surtout, en dépit d'une indéniable autonomie, un rôle d'exécution. On peut discuter des mérites respectifs de ces approches. Toutefois, une chose paraît évidente : il vaut mieux ne pas les juxtaposer. La "nouvelle lecture" de l'article 59bis vise à modifier ses implications tout en évitant les contraintes d'une révision constitutionnelle. Elle risque de porter les contradictions de la réforme de l'Etat au point de rupture.

4.

La loi du 5 mars 1984 sur le financement des secteurs nationaux

LA DEFINITION DES SECTEURS NATIONAUX

De toutes les controverses relatives aux aspects budgétaires de la réforme de l'Etat, la plus retentissante et la plus complexe demeure sans nul doute celle relative au financement des secteurs nationaux, dont la loi du 5 mars 1984, relative aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux, constitue l'aboutissement-jusqu'à nouvel ordre (64). Afin de mieux mesurer les implications de cette controverse, il convient de remonter à l'origine du concept des secteurs économiques nationaux.

Les problèmes examinés jusqu'ici ont montré que, de l'agriculture à l'industrie cinématographique, le soutien de nombreuses activités économiques incombait encore à l'Etat. Toutefois, la loi spéciale du 8 août 1980 a spécifiquement soustrait cinq secteurs économiques aux compétences des Régions en matière de politique économique. Ces secteurs sont les charbonnages, la construction navale, le verre creux d'emballage, l'industrie textile et la sidérurgie. Cette liste a été formée de manière empirique. En 1978, le gouvernement Vanden Boeynants avait décidé que la sidérurgie et les charbonnages, secteurs économiques touchés par des problèmes structurels, feraient

(64) Moniteur belge, 16 mars 1984. Sur cette loi, voy. J.C. Scholsem, "Aspects juridiques de la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé et aux secteurs économiques nationaux", Bull. doc. min. fin., septembre 1985, pp. 130-149.

l'objet d'un "traitement analogue" (65). En 1979, on prévut d'élargir ce système au textile et à la construction navale (66). En 1980, enfin, on y ajouta le verre creux d'emballage (67). Le vocable "secteurs nationaux" apparut pour la première fois dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Le choix de ces secteurs résultait d'abord de préoccupations financières : la charge de ces industries, toutes en difficulté, apparaissait manifestement trop lourde pour les budgets régionaux (68). Cela explique d'ailleurs pourquoi, au fil des années de crise, la liste des secteurs nationaux a connu un substantiel élargissement. Leur choix résultait toutefois également de préoccupations politiques : il s'agissait, en réalité, d'équilibrer les avantages apportés par un financement national entre la Flandre et la Wallonie (69).

Ceci montre, il importe de le noter, combien les concepts de "secteur national" et de "solidarité nationale" conservent une ambiguïté fondamentale. Il apparaît en effet que la désignation des secteurs nationaux reposait moins sur des critères objectifs que sur la volonté d'établir un équilibre des bénéfices retirés par la Flandre et la Wallonie du maintien d'un financement national. La "solidarité nationale" ne vaut donc qu'à l'intérieur d'un secteur industriel précis : elle n'a guère de signification pour l'ensemble des secteurs.

En réalité, comme l'a remarqué un membre de la Chambre en 1980, "lorsque s'est posé le problème du financement de la sidérurgie, la négociation a immédiatement été orientée dans

(65) Le maintien d'une compétence nationale en matière sidérurgique et charbonnière n'avait pas été mentionné explicitement dans le projet de loi présenté par le gouvernement. Il s'appuyait sur des déclarations du secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions à la Chambre (Doc. Parl., Chambre, sess. 1977-1978, n° 461/63 - document non révisé, pp. 185-188).

(66) Voy. l'A.R. du 6 juillet 1979, Moniteur belge, 10 juillet 1979.

(67) Voy. l'A.R. du 26 février 1980, Moniteur belge, 10 mai 1980.

(68) Voy., en 1980, la déclaration du Vice-premier ministre et ministre de l'Economie : "le maintien de l'industrie du verre creux d'emballage dans les matières nationales découle d'un compromis conclu en raison de la difficulté qu'il y a à résoudre ce problème sur le plan régional" (Doc. Parl., Chambre, sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 93).

(69) La définition des secteurs nationaux résultait d'un accord politique invoqué à plusieurs reprises au cours des débats parlementaires de 1980 (voy., à titre d'exemple, la déclaration du ministre des Affaires économiques au Sénat le 23 juillet 1980, Ann. Parl., Sénat, p. 2423).

le sens suivant : il n'est pas pensable que l'on envisage le financement sans compensation pour la Flandre. Il faut que l'on introduise dans le secteur national les chantiers navals et le textile. Ceci prouve que c'est la théorie du juste retour qui dès ce moment l'emportait sur celle de la solidarité" (70).

**L'ACCORD
POLITIQUE DU
26 JUILLET 1983**

A partir de la fin de l'année 1982, le problème posé par le financement de la sidérurgie wallonne revint une nouvelle fois au premier rang des controverses communautaires en Belgique (71). En vue de résoudre cette question, le gouvernement Martens V l'engloba dans un accord politique comprenant également le règlement des soldes et charges du passé des Communautés et des Régions, ainsi que la résorption du déficit de trésorerie de ces mêmes institutions. Cet arrangement global fit l'objet d'une décision fort détaillée du Conseil des ministres le 26 juillet 1983 (72).

Cette décision prévoyait une solution originale pour "les besoins financiers nouveaux" des secteurs nationaux, c'est-à-dire les crédits nécessaires à leur maintien et dépassant les enveloppes budgétaires fixées jusqu'alors à cet effet. Cette solution consistait d'abord à retirer les droits de succession de la liste des impôts dont la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 prévoyait la ristourne aux

(70) Ann. Parl., Chambre, 4 août 1980, p. 3158. Contrairement à une idée répandue, on peut aussi se demander si le mécanisme des dotations consacre pleinement un principe de solidarité entre les différentes régions du pays. La répartition des dotations en fonction de trois critères, favorables chacun à une région différente, montre également l'ambiguïté du concept de "solidarité nationale".

(71) Sur l'évolution du dossier sidérurgique en Belgique au cours des dernières années, voy. D. Stainier, "Problèmes juridiques et financiers posés par la participation de l'Etat dans l'entreprise Cockerill-Sambre", Adm. Pub. (T), 1985, pp. 157-225.

(72) Cette décision a été reprise dans les travaux préparatoires de la loi du 5 mars 1984 (Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/2).

Communautés et Régions (73). Les droits de succession devaient néanmoins être partagés, en fin de compte, entre la Région flamande et la Région wallonne, mais cette attribution suivait une procédure fort complexe.

Dans un premier temps, les droits de succession devaient servir au règlement des charges du passé, c'est-à-dire des charges découlant des engagements pris, à partir du 1er janvier 1975, dans les matières relevant des compétences régionales, par les comités ministériels pour les affaires régionales flamandes et wallonnes institués par la loi de régionalisation préparatoire du 1er août 1974 (74), et prorogés par les lois du 19 juillet 1977 et du 5 juillet 1979 (75). Ces charges résulteraient du principe général en matière de succession juridique, qui "veut que celui qui hérite des compétences exercées précédemment par un autre pouvoir supporte, sauf dérogation expresse prévue dans un texte, toutes les charges découlant des décisions prises antérieurement dans le cadre de ces compétences".

Ce principe a été invoqué à la Chambre par le Vice-premier ministre et ministre de la Justice. "L'application pure et simple du système de la succession juridique, selon ce dernier, rendrait les Communautés et les Régions comptables dans les domaines de leur compétence, de toutes les décisions prises depuis l'indépendance nationale dans le cadre de l'Etat unitaire. En allant jusqu'au bout du raisonnement, cela signifierait même que les Régions et les Communautés reprennent les charges dont l'Etat avait lui-même hérité à la suite de l'indépendance" (Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/12, pp. 55-56). Sans approfondir cette question complexe, on peut noter qu'elle se heurte à plusieurs objections. D'abord, les exécutifs communautaires et régionaux n'avaient aucune existence juridique avant 1974. Ensuite, la démarche du gouvernement revient à assimiler les Communautés et les Régions à des entités étatiques, alors que cette assimilation ne va pas de soi. Enfin, seule une opération de débudgétisation a permis d'isoler les charges envisagées dans l'ensemble des charges de l'Etat. En bonne logique, le gouvernement devrait alors faire peser d'autres charges du passé, afférentes à d'autres compétences, sur les Communautés et les Régions.

(73) Article 10 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 : "paragr. 1er. Les impôts et perceptions (destinés aux ristournes) sont les suivants : la redevance radio et télévision, la taxe de circulation, la taxe sur les jeux et paris mutuels, la taxe sur les appareils de jeux automatiques, le précompte immobilier, la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées, les droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles, les droits de succession".

(74) Moniteur belge, 22 août 1974.

(75) Moniteur belge, 27 juillet 1977 et 10 juillet 1979.

Allant jusqu'au bout de son raisonnement, il pourrait même leur imputer une certaine proportion de la dette publique.

Dans un deuxième temps, les droits de succession devaient contribuer à résorber le déficit de trésorerie des Communautés et des Régions, c'est-à-dire le dépassement des dépenses sur les recettes apparues sur leur compte particulier à la trésorerie de l'Etat. Dans un troisième temps les droits de succession devaient procurer une garantie et un moyen de paiement aux emprunts contractés afin de satisfaire les nouveaux besoins financiers de la sidérurgie wallonne et, plus généralement, de toute autre entreprise appartenant aux secteurs nationaux.

Dans un quatrième temps, enfin, le solde positif de ces opérations devait être transféré aux Régions. Dans l'éventualité d'un solde négatif, le surplus de la charge des emprunts contractés pour financer les nouvelles charges des secteurs nationaux devait être supporté grâce à la suppression de crédits d'ordonnancement inscrits dans un budget national et destinés à des investissements nationaux sur le territoire de la Région concernée.

L'accord du 26 juillet 1983 portait sur d'autres points : les règles de gestion de la trésorerie des Communautés et Régions, le sort des soldes reportés dans les budgets communautaires et régionaux jusqu'en 1980, les mesures prévues afin d'assurer le redressement de la société Cockerill-Sambre. Toutefois, dans le cadre de cette étude, nous nous attacherons uniquement aux problèmes posés par le financement des secteurs nationaux.

LES TROIS AVIS SUCCESSIFS DU CONSEIL D'ETAT

Le premier avis

Initialement, le gouvernement Martens V avait envisagé de mettre sa décision à exécution en utilisant les pouvoirs spéciaux conférés par la loi du 6 juillet 1983. Il élaborera par conséquent un projet d'arrêté royal numéroté et le soumit

à la section de législation du Conseil d'Etat (76). La consultation de cette dernière avait été rendue obligatoire par l'article 3 de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 (77).

Le Conseil d'Etat rendit sur le projet un avis négatif (78). D'une part, du point de vue de la compétence, il estimait - à juste titre que la loi du 6 juillet 1983 ne fournissait pas au gouvernement un fondement légal suffisant (79). D'autre part, du point de vue du fond de la décision, il considéra que le mécanisme de financement des secteurs nationaux contrevenait au fondement même du concept de "secteur économique national".

Selon le Conseil d'Etat, "la matière des secteurs nationaux relève de la compétence exclusive de l'autorité nationale. L'exercice de cette compétence exclusive implique que l'autorité nationale est également seule compétente pour définir la politique de financement en la matière et que les dépenses publiques qui en résultent sont elles aussi exclusivement à charge du budget national. Le mécanisme de financement envisagé par le projet consiste, en cas de dépassement des enveloppes, à faire supporter en fin de compte par les Régions la charge du financement des secteurs nationaux. Les dispositions (...) sont dès lors incompatibles avec l'économie générale de la réforme de l'Etat, et en particulier avec l'article 6, § 1er, VI, 4^o, seconde partie, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980".

(76) Le texte de ce projet a été annexé par le gouvernement au projet de loi devenu par la suite la loi du 5 mars 1984 (Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, pp. 15-26). Nous ne mentionnerons plus par la suite les références des rapports de la Chambre (Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/12) et du Sénat (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 647/2).

(77) Sur cette formalité originale de consultation obligatoire du Conseil d'Etat, voy. F. Dehousse, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime (I) : les nouvelles perspectives ouvertes par les lois de 1982 et 1983", J.T., 1984, pp. 353-358.

(78) Cet avis a également été annexé au projet de loi ultérieur du gouvernement (Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, pp. 27-29).

(79) Cet avis s'appuyait à la fois sur une règle générale selon laquelle les "principes de base" d'une matière doivent faire l'objet d'une délégation de compétence expresse du législateur pour permettre leur modification par arrêté royal, et sur des déclarations formelles émanant de membres de gouvernement au cours des débats parlementaires sur la loi du 6 juillet 1983 (Voy. F. Dehousse, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime (I)", op. cit., n° 13-14).

Suite à cet avis, le gouvernement décida de soumettre l'exécution de l'accord du 26 juillet 1983 au Parlement et rédigea un projet de loi (80). Ce projet de loi, formulé quelque peu différemment, reprenait néanmoins en détail le mécanisme de financement des secteurs nationaux prévu dans le projet d'arrêté royal initial (81). En vertu de l'article 3 des lois coordonnées relatives au Conseil d'Etat, la section de législation a dû rendre à nouveau un avis. Cette occasion lui a permis d'exprimer une deuxième fois ses objections et, par surcroît, de développer une argumentation plus complète (82).

Le deuxième avis

Dans ce deuxième avis, le Conseil d'Etat revint, d'une part, sur le fait que la construction imaginée faisait peser les nouveaux besoins financiers des secteurs nationaux sur les budgets régionaux. De ce point de vue, il se contenta de répéter la thèse développée dans son premier avis : "on ne peut nier que, par le mécanisme de l'imputation régionale, le solde dont les Régions pourront disposer de leur propre autorité sera différent pour chacune d'elles, selon l'importance de l'aide complémentaire qui, dans chaque Région, sera accordée aux entreprises des secteurs nationaux".

D'autre part, le Conseil d'Etat contesta la légalité d'une gestion des secteurs nationaux fondée sur une "imputation régionale" des recettes et des dépenses. Cette prise de position constituait une nouveauté. La lecture de ce deuxième avis montre d'ailleurs fort bien qu'il s'agit d'un problème indépendant de celui posé par le financement, même indirect, des nouvelles charges par les institutions régionales.

"La part du produit des droits de succession qui restera disponible pour les Régions dépendra des engagements que l'autorité nationale prendra dans chaque Région à l'égard de certaines entreprises. Dès lors, la question se pose de savoir, d'une part, si cette différence est fondée sur des critères objectifs (...) et, d'autre part, si pareille méthode d'imputation régionale est compatible avec le principe de la solidarité nationale qui est évidemment à la base de la disposition de l'article 6, paragr. 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980" (avis précité, p. 43).

(80) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, pp. 33-41.

(81) On comparera utilement l'article 8 du projet d'arrêté royal et les paragr. 2 à 4 de l'article 5 du projet de loi.

(82) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, pp. 42-46.

Selon lui, "grâce à ce système, l'Etat disposerait ainsi d'un instrument lui permettant de mener, par Région, une politique distincte à l'aide de fonds qui, pour ce qui est de leur provenance, sont identifiables régionalement et qui, quant à leur destination, sont axés sur la promotion de certains intérêts dans la Région".

Certes, poursuivait le Conseil d'Etat, le pouvoir central peut mener des politiques différenciées dans ses entités composantes. "Le législateur national n'a pas perdu le pouvoir d'édicter des règles nationales à partir d'éléments localisés. Encore que, pour que ces règles nationales soient conciliables avec le prescrit de l'article 6 de la Constitution, leur différenciation selon la Région concernée doit être fondée sur un critère objectif en rapport avec l'objet de la loi" (83).

Le Conseil d'Etat critiquait donc le fondement même de l'accord du 26 juillet 1983 : "un mécanisme de financement où les besoins localisés sont financés en règle générale et en premier lieu à l'aide de moyens localisés" (84). L'imputation régionale des recettes et des dépenses destinées au financement des nouvelles charges des secteurs nationaux ne s'effectue pas en fonction d'un "critère objectif en rapport avec l'objet de la loi".

Cette exigence de critères objectifs dans la définition des politiques nationales a été soulignée par le Conseil d'Etat dans d'autres contextes. Ainsi, dans le domaine de la protection de l'environnement, où la loi spéciale du 8 août 1980 attribue des compétences à l'Etat et aux Régions, il a considéré que le législateur national ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation illimité. Selon lui, "le législateur national ne pourra jamais établir de règle destinée à régler un type de situations qui n'est susceptible de se présenter que dans l'une des Régions prévues par l'article 107quater de la Constitution. Il ne pourra intervenir que dans un but d'intérêt général qui se situe au niveau de l'Etat et non à celui de l'une ou l'autre des trois Régions (sauf, provisoirement,

(83) Avis précité, pp. 44-45.

(84) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/10, p. 2.

lorsqu'il s'agit de la Région bruxelloise)" (85).

On peut se demander en quoi consiste une politique de l'Etat différenciée entre les Régions et fondée sur "un critère objectif en rapport avec l'objet de la loi". Il s'agit, selon toute vraisemblance, d'une politique susceptible de produire des effets différents dans les Régions, mais en fonction d'un critère lié à la matière visée par les dispositions nationales et non en fonction d'un critère territorial. Par exemple, si une région s'avère proportionnellement plus riche en familles nombreuses, un système d'allocations familiales privilégiant les familles de trois enfants au moins la favorisera nécessairement. Toutefois, ce système n'aura pas été défini en fonction d'un critère territorial mais bien en fonction d'un critère lié à la matière faisant l'objet de la réglementation. Cette exigence de critères objectifs dans les politiques nationales constituera sans doute un élément essentiel des débats gouvernementaux dans les années à venir.

Le premier élément frappant de la controverse relative à l'instauration d'une politique différenciée de l'Etat dans les secteurs nationaux demeure l'absence de contestation vis-à-vis des critiques du Conseil d'Etat, tant au sein du gouvernement que du Parlement, alors que ces critiques ne s'appuyaient pas sur des textes explicites. L'unanimité de ce silence, l'identité des protagonistes au cours de la réforme de 1980 et au cours de ce débat, les modifications apportées par le gouvernement à son deuxième projet, tous ces éléments témoignent manifestement du bien-fondé de l'argumentation du Conseil d'Etat.

Le second élément frappant de la controverse est que le texte

(85) Doc. Parl., Conseil régional wallon, sess. 1983-1984, n° 113/1, p. 38. Dans cet avis, le Conseil d'Etat se montre encore plus restrictif que dans le domaine des secteurs nationaux. En effet, il conteste toute politique nationale ayant des conséquences différenciées entre les régions, même lorsque ces conséquences résultent de critères objectifs par rapport à la matière visée. Cette position paraît excessive. Le Conseil d'Etat a exprimé une préoccupation de nature semblable au sujet de la réglementation nationale portant sur la politique de l'eau (Doc. Parl., C.R.W., sess. 1983-1984, n° 107/1, p. 67). De curieuse manière, il a été beaucoup plus prudent au sujet d'un projet de réglementation nationale portant sur l'introduction de la publicité à la télévision. Or, ce projet instaurait des politiques différentes selon les Communautés (Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 1222/1, p. 22).

définitif de la loi du 5 mars 1984, n'a pas tenu compte des principes dégagés par le Conseil d'Etat. Les deux modifications principales apportées au projet par le gouvernement n'ont, fondamentalement, rien changé à la scission des nouvelles charges financières des secteurs nationaux en fonction d'un critère régional, à leur report indirect sur les moyens financiers des Régions.

La version définitive de la loi

En guise de réponse aux objections du Conseil d'Etat, le gouvernement s'est contenté d'évacuer tous les problèmes litigieux du texte définitif de son projet. L'article 7 de ce projet, devenu sans aucun amendement l'article 7 de la loi du 5 mars 1984, se limite à prévoir que "le solde du produit des droits de succession (après déduction des sommes destinées au règlement des charges du passé) est affecté à la section particulière du budget des Affaires économiques".

Cela revient en fait à mettre en application l'accord du 26 juillet 1983 non par la voie législative, mais par la voie budgétaire. Cette analyse trouve d'ailleurs une confirmation dans les déclarations de plusieurs membres du gouvernement : "le solde du produit des droits de succession n'est plus versé aux Régions, mais à la section particulière du budget du ministère des Affaires économiques qui élaborera une solution budgétaire pratique" (86). L'exposé des motifs de la loi le prévoit d'ailleurs explicitement : "la section particulière du budget du ministère des Affaires économiques sera adaptée de façon à permettre l'exécution correcte de l'accord du 26 juillet 1983" (87). Pour le dire plus crûment, "les décisions du 26 juillet 1983 seront exécutées de toute manière" (88).

On pourrait presque dire que, pareil à Dieu, l'accord est partout sans apparaître nulle part si le budget du Ministère des Affaires économiques ne prouvait formellement sa mise à exécution. Ainsi, l'article 15 de la loi budgétaire du 6 juillet 1984 relative au budget de ce ministère pour l'année 1984 porte que "moyennant l'accord préalable du ministre du

(86) Déclaration du ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles, Rapport Chambre, p. 16.

(87) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/1, p. 7.

(88) Déclaration du ministre des Affaires économiques, Rapport Chambre, p. 43.

Budget, les soldes disponibles à l'article 66.08.A - Titre IV - et à l'article 66.09.A - Titre IV - peuvent être transférés par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, à l'article 60.04.A - Titre IV - à un compte spécial pour la région concernée au profit du volet reconversion" (89).

En clair, cela signifie que les soldes dégagés par les sociétés de financement pour la restructuration des secteurs économiques nationaux (90), sociétés dirigées par les comités ministériels pour les secteurs nationaux en région flamande et en région wallonne (91), peuvent être transférés à un compte spécial de la Région au Fonds de rénovation industrielle.

"Il a été créé à la section particulière du budget 1984 des Affaires économiques, en plus du Fonds de solidarité nationale existant, deux autres Fonds de solidarité nationale, l'un pour les secteurs nationaux en Flandre et l'autre pour les secteurs nationaux en Wallonie. Les soldes de ces Fonds, après couverture des dépenses, seront transférés au Fonds de rénovation industrielle, à un compte spécial pour la région concernée" (déclaration du ministre des Affaires économiques, Rapport sur le budget des Affaires économiques pour 1984, Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XII/2, p. 46).

Le gouvernement a donc répondu de manière purement formelle à la seconde objection du Conseil d'Etat. Si la loi du 5 mars 1984 ne contient plus aucune disposition relative au financement des secteurs nationaux, il existe bel et bien "une forme d'imputation régionale, c'est-à-dire une comptabilisation régionale" des recettes et dépenses afférentes aux nouvelles charges financières des secteurs nationaux (92).

La réponse du gouvernement à la première objection du Conseil d'Etat, relative au financement indirect des nouvelles charges des secteurs nationaux par les institutions régionales, apparaît tout aussi superficielle. Si la loi du 5 mars 1984 ne

(89) Moniteur belge, 26 juillet 1984.

(90) Ces sociétés ont été créées par l'A.R. du 31 mars 1984 (Moniteur belge, 7 avril 1984).

(91) Ces comités ministériels ont été organisés par l'A.R. du 31 mars 1984 (Moniteur belge, 7 avril 1984).

(92) Déclaration du Vice-premier ministre et ministre de la Justice, Rapport Chambre, p. 61. "Le financement qui s'opère dans les limites du budget national à l'aide de moyens imputables par Région, tant pour leur origine que leur affectation, aussi bien que le mécanisme de décision, ont une dimension régionale indiscutable" (déclaration du ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles, Rapport Sénat, p. 18).

prévoit plus l'attribution directe du solde des droits de succession aux Régions, ces dernières en disposent toutefois, comme on vient de le voir, dans le cadre du Fonds de rénovation industrielle. Rassemblant des fonds destinés tant à l'Etat central qu'aux Régions, exerçant des compétences tant nationales que régionales, le Fonds de rénovation industrielle fournit évidemment un cadre idéal pour un transfert indirect de fonds entre le budget de l'Etat et les budgets régionaux. Afin de garantir la complète intégrité des soldes provenant des droits de succession et destinés aux Régions par l'accord du 26 juillet 1983, le gouvernement a modifié les statuts du Fonds de rénovation industrielle (93). L'article 6, § 3 prévoit, dans sa nouvelle formulation, que les soldes transférés sont affectés directement aux Régions concernées. Ainsi, "les clefs de répartition ne sont pas applicables aux moyens qui sont transférés indirectement au F.R.I. : le "supersolde" est attribué, hors de toute clef de répartition" (94).

Alors que le Conseil d'Etat avait critiqué le principe du mécanisme de financement organisé par l'accord du 26 juillet 1983, le gouvernement, comme l'indiquent les déclarations de ses membres, s'est borné à en modifier la forme. Il a éliminé dans la loi toute référence à "l'imputation régionale des nouveaux besoins financiers" : l'article 7 se borne à prévoir un transfert de crédits, sans évoquer le moins du monde les modalités de leur emploi.

Alors que le Conseil d'Etat avait jugé l'accord du 26 juillet 1983 incompatible avec le cadre constitutionnel et légal, le gouvernement a pris une position de principe selon laquelle "l'accord du 26 juillet 1983 a ... été honoré, dans le respect des dispositions constitutionnelles et légales" (95). Le Conseil d'Etat, toutefois, n'a pas partagé cette opinion puisque, consulté une troisième fois au cours des débats à la Chambre, il a répété une nouvelle fois sa position, considérant la troisième version du projet gouvernemental tout aussi insatisfaisante que les deux précédentes.

(93) A.R. du 4 octobre 1984, *Moniteur belge*, 10 octobre 1984. Cet A.R. a été modifié par l'A.R. du 21 février 1985, *Moniteur belge*, 5 mars 1985.

(94) Rapport au Roi précédant l'A.R. du 4 octobre 1984, *Moniteur belge* 10 octobre 1984.

(95) Déclaration du ministre des Affaires sociales et des réformes institutionnelles, Rapport Sénat, p. 18.

Ainsi, selon ce troisième avis de la section de législation, "Le volume des moyens régionaux étant ... fonction des dettes nationales contractées relativement aux entreprises concernées dans une région déterminée, il y a là une forme d'imputation régionale de dettes nationales qui va à l'encontre de l'obligation de solidarité nationale contenue dans la règle selon laquelle, en matière de politique économique et spécialement en matière d'octroi d'aide, c'est l'autorité nationale qui est exclusivement compétente pour les entreprises relevant d'un secteur national et qui, partant, est seule à devoir assumer la charge de ces aides" (96).

LES IMPLICATIONS DE LA LOI DU 5 MARS 1984

Le problème légal

Il convient de remarquer d'emblée que le problème posé par la loi du 5 mars 1984 diffère tout à fait des autres problèmes examinés dans les deux premiers chapitres de cette étude. Il ne s'agit pas ici d'une question de compétence budgétaire : à aucun moment n'a été contestée la compétence exclusive de l'Etat, sur le plan normatif comme sur le plan budgétaire, dans le domaine des secteurs nationaux. On se trouve ici confronté à l'application d'une règle de la loi spéciale du 8 août 1980 qui ne constitue pas une règle de compétence.

L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 fournit une autre illustration de ce type de règle. Il prévoit que "sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque exécutif (communautaire ou régional) délibère collégalement, selon la procédure du consensus suivie en conseil des ministres, de toutes affaires de sa compétence". Cette règle, souvent rappelée par la section de législation du Conseil d'Etat, empêche des délégations directes d'un Conseil communautaire ou régional à un membre particulier de l'Exécutif.

Le procédé utilisé par le gouvernement pose néanmoins un problème d'ordre général. Alors que le Conseil d'Etat critiquait le principe même de "l'imputation régionale" des nouvelles charges financières des secteurs nationaux, le gouvernement a choisi de mettre ce principe en application par la

(96) Doc. Parl., Chambre, sess. 1983-1984, n° 834/10, p. 2.

voie budgétaire (97). "L'imputation régionale" ne procédera plus de la loi mais s'effectuera simplement par affectation de crédits budgétaires. En devient-elle plus légale ? Cette question rappelle celle posée au sujet des règles de compétence matérielle ou territoriale : l'Etat, les Communautés ou les Régions peuvent-ils accomplir par la voie budgétaire ce qu'ils ne peuvent accomplir par la voie normative ?

Cette interrogation nous ramène à la signification de l'acte budgétaire en droit belge. Si l'exercice du pouvoir budgétaire se trouve réellement soumis au cadre légal et réglementaire, les mécanismes budgétaires prévus pour combler les silences de la loi du 5 mars 1984 doivent être considérés comme illégaux (98). Tant le transfert des soldes éventuels des droits de succession aux Régions, même par le truchement du Fonds de rénovation industrielle, que la non-application de la clé de répartition du Fonds à ces soldes devraient être refusés par la Cour des comptes.

Par contre, si la Cour des comptes ne suit pas l'analyse du Conseil d'Etat, rien n'empêcherait demain d'élargir les mécanismes instaurés par la loi du 5 mars 1984 à d'autres matières nationales. Ainsi, l'octroi d'autres ristournes d'impôt prévues par l'article 10 de la loi ordinaire du 9 août 1980 pourrait être subordonné au financement de charges relatives aux transports publics ou aux grandes infrastructures routières. De même, une "imputation régionale" des dépenses pourrait être effectuée dans d'autres matières relevant des compétences nationales : l'enseignement la sécurité sociale, ... A la limite, la Belgique pourrait de cette façon devenir, sans aucune modification constitutionnelle, la première "confédération budgétaire", chaque dépense devenant "régionalement imputable".

(97) Il a également employé la voie des arrêtés royaux (cf. notes 90, 91 et 93). On assiste ainsi à un double glissement de la loi vers le budget et l'arrêté royal, techniques de gestion des affaires publiques échappant au contrôle préventif des conflits de compétences exercé par le Conseil d'Etat. Nous reviendrons en détail sur ce point.

(98) Le gouvernement invoque le principe de supériorité de la loi sur le budget dans l'A.R. du 4 octobre 1984 relatif au Fonds de rénovation industrielle, pris afin de permettre l'exécution de l'accord du 26 juillet 1983. Il souligne en effet que l'utilisation du "supersolde" des droits de succession par les Régions "est limitée aux matières ressortissant de la compétence des Régions en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", Moniteur belge, 10 octobre 1984.

Une extension du système

En 1986, la Chambre a d'ailleurs voté un nouveau projet de loi qui pourrait élargir l'application du principe de "l'imputation régionale" dans les secteurs nationaux. Ce projet instaure un régime fiscal particulier pour le rachat d'actions privilégiées sans droit de vote émises par les sociétés anonymes relevant des secteurs nationaux. Il vise à permettre aux sociétés dans lesquelles l'Etat a pris certaines participations de déduire de leurs bénéfices les montants affectés au rachat de ces participations (99).

Le mécanisme montre combien la manipulation de critères objectifs permet à l'Etat de mener des politiques différenciées dans les différentes régions du pays. A l'heure actuelle, les sociétés ayant reçu des aides et retrouvé par la suite des bénéfices se situent surtout en Flandre. Par ailleurs, la technique d'apports de capitaux publics contre des actions privilégiées sans droit de vote a davantage été utilisée dans les sociétés en Flandre. On peut donc présumer que l'attribution d'avantages fiscaux aux sociétés des secteurs nationaux qui produisent à nouveau des bénéfices et qui rachètent des actions privilégiées sans droit de vote à l'Etat profitera nettement plus aux entreprises flamandes.

Pendant les débats parlementaires, il a été proposé d'étendre l'avantage fiscal au rachat de toutes les actions privilégiées détenues par l'Etat dans les secteurs nationaux, avec ou sans droit de vote. La proposition a été repoussée afin de "limiter l'ampleur des dépenses fiscales". Il a également été proposé, suite à l'avis du Conseil d'Etat, de transférer l'exemption prévue en réduction du prix de rachat. Quoique cette proposition respecte davantage le principe d'égalité devant l'impôt, elle a également été repoussée, afin de respecter "l'économie du projet". Celle-ci se dégage sans ambiguïté du débat : selon le ministre des Finances, 87,8 % des participations visées se situent en Flandre, 10,7 % en Wallonie et 1,5 % à Bruxelles. Les avantages fiscaux se répartiront nécessairement en fonction de pourcentages proches (100).

Les implications du projet ne se limitent pas là. Plusieurs membres de la Chambre ont demandé des précisions au gouvernement sur l'affectation par l'Etat des fonds remboursés. Le

(99) Doc. Parl., Chambre, sess. 1984-1985, n° 1347/1.

(100) Doc. Parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 372/5, p. 4.

ministre des Finances a déclaré que "le produit du rachat d'actions sans droit de vote reviendra directement au F.N.S.W. (Fonds de solidarité nationale pour les secteurs nationaux en Wallonie) ou au F.N.S.V., selon que la société qui procède au rachat est située dans la Région wallonne ou dans la Région flamande" (101). La répartition des fonds récupérés s'effectuerait donc à concurrence de 21,6 milliards en Flandre, de 2,6 milliards en Wallonie et de 0,4 milliard à Bruxelles (102).

Le caractère contestable ou non de la clé de répartition relève d'une appréciation d'opportunité. Le raisonnement juridique, en tout cas, prête le flanc à la critique. La loi du 5 mars 1984 organise, on l'a vu, une imputation régionale des nouvelles aides accordées aux secteurs nationaux à partir du 26 juillet 1983, et non des anciennes aides remboursées. La répartition des fonds remboursés en fonction de leur localisation territoriale constitue une extension des mécanismes de la loi du 5 mars 1984. Elle s'expose d'ailleurs aux mêmes critiques.

Cette répartition pourra néanmoins s'effectuer sans grandes difficultés. L'affectation des fonds remboursés à l'Etat ne fait l'objet d'aucune disposition légale. Les fonds rentreront par conséquent dans les caisses de la S.N.S.N., qui se trouve sous la direction du gouvernement. C'est ce dernier qui, en fin de compte, décidera comment il entend utiliser ces rentrées.

La loi du 5 mars 1984 : une loi exemplaire

La décision du 26 juillet 1983 suggère d'ailleurs que la règle de "l'imputation régionale" s'applique déjà dans d'autres domaines que les secteurs nationaux. En effet, le "transfert ... de crédits d'ordonnancement inscrits dans un budget national et destinés à des investissements nationaux dans la Région concernée", en cas d'insuffisance des droits de succession pour financer les charges des secteurs nationaux, n'a de sens que s'il existe également une "imputation régionale" au niveau de ces investissements.

Les controverses communautaires de ces dernières années confirment d'ailleurs ce raisonnement. De temps à autre, on

(101) Doc. Parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 372/5, p. 15.

(102) Doc. Parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 372/5, p. 11.

apprend en effet qu'il existe, de manière semblable, des "clés de répartition" dans tel ou tel département ministériel national. Ceci vaut, par exemple, pour les "clés de répartition" dans la recherche, pour les "enveloppes budgétaires" dans l'enseignement, pour les "regroupements régionaux de crédits" dans les chemins de fer ... Dans ces différents départements, néanmoins, contrairement à ce qui a été instauré par la loi du 5 mars 1984 dans les secteurs nationaux, les critères d'imputation des dépenses correspondent le plus souvent aux matières visées. Le recours à des critères de population ou de superficie, par exemple, se justifie en matière d'enseignement, de travaux publics ou de chemins de fer, car ils entretiennent un rapport compréhensible avec chacune de ces matières.

Ces pratiques montrent néanmoins que l'Etat belge se trouve déjà, à l'heure actuelle, largement engagé dans la voie de la confédération budgétaire - beaucoup plus, en tout cas, qu'on ne le croit communément. Tout lecteur assidu des documents parlementaires consacrés aux budgets nationaux constatera l'extraordinaire efflorescence, au cours des dernières années, des questions portant sur la répartition régionale de tel ou tel crédit. Avec un peu de recul, la loi du 5 mars 1984 apparaît en fait comme un accident politique mettant de façon inopinée en lumière des mécanismes déjà appliqués dans un certain nombre de domaines. Ces mécanismes sont, la plupart du temps, fort peu apparents car ils reposent sur des accords politiques conclus au sein de la majorité gouvernementale. Dans le cas des secteurs nationaux, seul un accident politique, dû à une poussée de fièvre communautaire, a fait remonter à la surface du droit un problème qui aurait parfaitement pu être réglé par une simple manipulation d'enveloppes budgétaires.

En effet, le financement des nouvelles charges financières de la sidérurgie wallonne par la population wallonne aurait parfaitement pu être organisé de manière fort simple, par une "imputation régionale" des dépenses au sein des enveloppes budgétaires nationales. Cela n'aurait requis l'adoption d'aucune disposition normative. Seulement, le jeu de la politique accorde parfois plus d'importance à l'apparence qu'à la substance. Il ne suffisait pas à la revendication flamande que les régions financent objectivement leurs secteurs nationaux : il fallait, en sus, que ce financement se traduise au niveau

des institutions régionales (103). Ce transfert de moyens, même très indirect, entre l'Etat et les Régions requérait impérativement, une identification des fonds dans un texte légal, en raison de l'indépendance budgétaire - formelle - des deux pouvoirs.

Un accident politique relativement semblable a eu lieu en juillet 1986, pendant l'élaboration des mesures de rationalisation de l'enseignement prévues dans le plan d'économies dit de Val Duchesse. Le plan prévoyait, dans l'enseignement secondaire, des réductions de dépenses deux fois plus lourdes dans le secteur francophone que dans le secteur néerlandophone, en raison d'une réduction du taux d'encadrement professoral. Lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution, des rapports de l'inspection des finances ont montré que cette réduction du taux d'encadrement allait entraîner des restrictions plus lourdes dans le secteur néerlandophone. Afin de préserver "l'imputation communautaire" des restrictions, il a été décidé de prendre une autre mesure.

Celle-ci consiste en une "réduction des écarts trop importants entre la norme d'encadrement budgétaire et la norme d'encadrement organique. Autrement dit, entre les traitements versés et les fonctions réellement prestées dans l'enseignement" (104). D'un point de vue formel, la mesure n'apparaît certainement pas discriminatoire. Elle a néanmoins pour conséquence "une économie estimée à six cents millions pour le secteur néerlandophone et à un milliard trois cents millions, soit plus du double, pour le secteur francophone" (104). L'enseignement présente l'avantage, par rapport aux secteurs nationaux, de recourir à un tel nombre de normes qu'il est presque toujours possible de moduler leur application en fonction de l'imputation communautaire recherchée.

Les sanctions éventuelles

Avant d'abandonner cette problématique, il convient d'évoquer les éventuelles possibilités de sanction des mécanismes instaurés par la loi du 5 mars 1984. L'article 7 constitue, on l'a vu, le noeud du problème. On peut s'interroger sur la

(103) Il convient, à cet égard, de relire les deux propositions de loi déposées en 1981 et en 1982 par le député Van Den Brande (Doc. Parl., sess. 1980-1981, n° 881/1 et sess. 1982-1983, n° 441/1).

(104) Le Rappel, 30 juillet 1986.

possibilité d'une annulation éventuelle de cet article par la Cour d'arbitrage. Une question a d'ailleurs été posée sur ce point au Sénat, durant les débats en commission; il semble que tout le monde ait jugé, à l'époque, plus prudent de ne pas approfondir cette perspective.

"Un membre ... s'inquiète du fait que, suite à l'adoption du projet de loi à la majorité simple, un recours puisse être introduit par une Communauté ou une Région devant la Cour d'arbitrage, soit en vertu de l'article 1er de la loi sur la Cour d'arbitrage, soit après question préjudicielle. Ce qui pourrait entraver gravement la sécurité juridique des dispositions de la loi" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 647/2, p. 37).

L'invalidation de l'article 7 de la loi par la Cour d'arbitrage se heurterait à plusieurs difficultés. La première d'entre elles tient au caractère tout à fait flou de ce texte (105). Si le Conseil d'Etat a pu rendre des avis sur ses versions successives, c'est grâce aux commentaires circonstanciés fournis par le gouvernement dans l'exposé des motifs. Au fond, l'article 7 pourrait même apparaître superflu. S'il n'existait pas, le mécanisme prévu par l'accord gouvernemental du 26 juillet 1983 aurait pu être mis en application simplement par le jeu d'inscriptions budgétaires annuelles. L'emploi de mécanismes d'imputation régionale plus ou moins identiques, dans d'autres secteurs relevant des compétences de l'Etat, comme l'enseignement ou les travaux publics, le montre d'ailleurs à l'envi. L'accord du 26 juillet 1983 aurait également pu être mis en application par la voie réglementaire. Selon une pratique courante et approuvée par le Conseil d'Etat, bon nombre d'arrêtés royaux s'appuient uniquement sur les crédits inscrits dans les lois budgétaires (106).

L'invalidation de l'article 7 de la loi du 5 mars 1984 se heurterait également aux limites de la fonction conférée à la

(105) Art. 7 : "Le solde du produit des droits de succession, visés à l'article 6 et après application de cet article, est affecté à la section particulière du budget du ministère des affaires économiques".

(106) "L'article 29 de la Constitution ... permet, notamment, au Roi, en vertu de son pouvoir exécutif propre, de déterminer les conditions et les modalités de l'octroi des subventions" (avis du Conseil d'Etat sur l'A.R. du 13 février 1976, Moniteur belge, 25 février 1976. L'orthodoxie de cette pratique n'est pas évidente. Une réforme utile pour la bonne gestion et la clarté des finances publiques consisterait à imposer que toute subvention trouve au moins un fondement de principe dans un texte législatif énonçant ses objectifs.

Cour d'arbitrage. Cette dernière, en vertu de la loi du 28 juin 1983, ne tranche que les questions de compétence (107). Or, dans le cadre de la loi du 5 mars 1984, la compétence de l'Etat n'avait été contestée par personne : les critiques portaient exclusivement sur ses modalités d'exercice, comme l'avait noté d'emblée le Conseil d'Etat.

Enfin, à ces deux difficultés s'ajouteront encore les problèmes posés par la saisine de la Cour d'arbitrage. D'une part, l'article 2 de la loi du 28 juin 1983 prévoit, de manière générale, qu'un recours en annulation contre une loi ou un décret doit être intenté dans l'année suivant leur publication : cette voie est donc devenue impraticable. D'autre part, la procédure du renvoi préjudiciel se prêtera selon toute vraisemblance assez malaisément à une remise en cause de l'article 7 de la loi du 5 mars 1984, puisqu'elle suppose un recours en justice préalable. Pour toutes ces raisons, la Cour des comptes semble le seul organe de contrôle susceptible d'intervenir efficacement dans cette controverse.

De toute façon, on notera que, l'arsenal juridique destiné à l'exécution de l'accord gouvernemental du 26 juillet 1983 n'a été complètement mis en oeuvre qu'après deux années. L'urgence du problème, décrite naguère en termes de jours, voire d'heures, a subitement disparu. Bien sûr, les fonds flamand et wallon pour la restructuration des secteurs nationaux ont été créés (F.S.N.F. et F.S.N.W.) et un emprunt a été émis par le second pour financer les nouvelles aides à la sidérurgie

(107) "Le constituant a créé la Cour d'arbitrage pour statuer en droit sur le respect ou le non-respect par la loi ou le décret des dispositions constitutionnelles et légales répartissant les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions. La Cour d'arbitrage juge donc de l'excès de compétence de la loi ou du décret" (déclaration du ministre des Réformes Institutionnelles, Doc. parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/2, p. 50). "Le contrôle de la constitutionnalité de la loi nationale et des décrets des Communautés et des Régions se limitera aux dispositions relatives à la compétence de l'Etat, des Communautés et des Régions" (déclaration du ministre des Réformes Institutionnelles, Doc. Parl., Chambre, sess. 1982-1983, n° 647/4, p. 2). "Se trouvent exclus du mode de règlement des conflits visé par l'article 107ter de la Constitution, les conflits de compétence autres que ceux qui s'analysent en des conflits découlant d'une méconnaissance des règles constitutionnelles ou légales régissant la répartition des compétences entre le législateur national, les législateurs communautaires et les législateurs régionaux" (avis demandé par la commission de la Réforme des institutions du Sénat au professeur Velu, Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/2, p. 401).

wallonne (108). Néanmoins, le préfinancement de ces nouvelles aides a été assuré par la S.N.S.N. jusqu'au mois de juin 1984.

"En ce qui concerne le financement des aides au fonctionnement et à l'investissement qui sont régionalement imputables depuis la décision du 26 juillet 1983, la S.N.S.N. qui avait déjà assuré le préfinancement en 1983 pour un montant de 6.064.300.000 francs ... a continué de réaliser celui-ci en 1984 pour compte du Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Région wallonne (F.S.N.W.) jusqu'à ce que celui-ci soit opérationnel, pour un montant de 2.388.200.000 francs. Dès sa création, le F.S.N.W. a assuré le financement ultérieur des besoins de Cockerill-Sambre et a remboursé le 4 juin 1984 les avances consenties pour un montant total de 8.152.500.000 francs, 300.000.000 se rapportant au rachat de F.B.C. ayant été pris en charge par la S.N.S.N. suite à la décision du conseil des ministres du 23 novembre 1984" (Rapport de la S.N.S.N. pour l'année 1984, p. 15).

Les acomptes sur les droits de succession à verser en 1984 aux Régions en vertu des articles 6 et 9 de la loi du 5 mars 1984 ont été fixés par l'arrêté royal du 1er février 1985 (109). La répartition définitive de ces droits de succession, comprenant le paiement des charges nouvelles relatives à la sidérurgie wallonne, a été opérée par l'arrêté royal du 16 juillet 1985 (110). Toutefois, au milieu de l'année 1986, aucun transit par la section particulière du budget des Affaires économiques n'avait encore eu lieu.

(108) A.R. du 25 juin 1985, Moniteur belge, 6 juillet 1985.

(109) A.R. du 1er février 1985 fixant les montants des acomptes sur les droits de succession accordés aux Régions pour l'année 1984 (Moniteur belge, 9 mars 1985). Les montants annuels s'élèvent à 4.933.800.000 francs pour la Région flamande et 2.648.700.000 francs pour la Région wallonne.

(110) A.R. du 16 juillet 1985 relatif aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions, fixant notamment la répartition des droits de succession pour l'année 1984 (Moniteur belge, 30 août 1985). Le montant des droits affectés aux charges financières des secteurs nationaux dans la région wallonne s'élève à 918.500.000 francs. Aucune somme n'a été affectée aux secteurs nationaux de la région flamande.

5. La prévention et le règlement des conflits de compétence budgétaire

A QUEL ORGANE REVIENT LA PREVENTION DES CONFLITS DE COMPETENCE BUDGETAIRE ?

Le contrôle du respect des règles de compétence dans le domaine budgétaire constitue sans nul doute une tâche particulièrement ardue. Aux difficultés intrinsèques, déjà impressionnantes, des règles de compétence s'ajoute l'obscurité des techniques budgétaires de l'Etat moderne. Toutefois, la première difficulté de la matière réside dans le fait que l'organe chargé d'assurer la prévention des conflits de compétence budgétaire n'a pas été désigné avec précision lors de la réforme de l'Etat de 1980. Pourtant, une controverse, plus ancienne, relative à l'application de la loi de régionalisation préparatoire du 1er août 1974, avait clairement mis ce problème en évidence.

La loi de régionalisation préparatoire du 1er août 1974 visait, comme son intitulé l'indique, à préparer l'application de l'article 107quater de la Constitution (111). Elle énumérait, dans son article 4, les compétences

(111) Sur la loi de régionalisation préparatoire du 1er août 1974, voy. F. Delpérée, "La région et ses institutions", Ann. dr., 1975, pp. 85-98; R. Henrion, "Les voies et moyens des politiques régionales", Ann. dr., 1975, pp. 99-118; J.M. Quintin, "La régionalisation des budgets", Ann. dr., 1975, pp. 203-232; F. Perin, "Régionalisation préparatoire et régionalisation définitive", Ann. dr., 1975, pp. 255-274. Voy. également J. Brassinne, "La régionalisation : la loi du 01.08.74 et sa mise en oeuvre (I) et (II)", Courrier Hebdomadaire du CRISP n° 665 du 20 décembre 1974 et n° 667-668 du 10 janvier 1975.

régionales et elle organisait, dans son article 11, une procédure budgétaire originale applicable à ces compétences (112). Initialement, tous les crédits afférents aux matières énumérées se trouvaient regroupés en une seule enveloppe budgétaire globale. Cette enveloppe faisait l'objet d'une division entre les trois Régions du pays selon une clef de répartition fondée sur trois critères distincts (population, superficie, rendement de l'impôt sur les personnes physiques). Pour chaque Région, un comité ministériel des affaires régionales, formé au sein du gouvernement national, élaborait un projet de budget relatif aux matières régionales. Ce projet devait être soumis pour avis aux Conseils régionaux, approuvé par le Conseil des ministres et voté par le Parlement.

Par la suite, les compétences régionales furent précisées par la voie d'arrêtés royaux. Toutefois, à la fin de l'année 1974, ces arrêtés n'existaient pas encore. Aussi, la préparation des budgets commença sur le fondement de la loi spéciale du 21 juillet 1971, pour ce qui concernait les matières culturelles, et de la loi du 1er août 1974, pour ce qui concernait les matières régionales. Le gouvernement devait en effet soumettre au Parlement le budget des dotations culturelles et le budget des dotations régionales.

Une controverse surgit alors au sujet de la nature culturelle ou régionale de certaines dépenses (113). Ces dépenses concernaient essentiellement six matières touchant à la santé publique : les crèches et les garderies, l'inspection médicale scolaire, le contrôle médico-sportif, l'Oeuvre nationale de l'enfance, les centres de consultation matrimoniale et familiale, l'information en matière de contraception.

Dans un premier temps, le gouvernement déposa à la Chambre un projet de budget des dotations culturelles puis, à la suite de débats au sein de la commission des finances, il décida d'interroger, en application de l'article 9 des lois coordonnées relatives au Conseil d'Etat, la section d'administration sur cette question "d'ordre administratif non litigieuse".

La section d'administration se montra extrêmement prudente. Elle se déclara incompétente en excipant qu'elle "serait

(112) Ces matières reprenaient alors : l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'expansion de l'économie régionale et de l'emploi, le logement, la politique familiale et démographique, l'hygiène et la santé publique, l'accueil, l'eau, la chasse, la pêche, les forêts, la politique industrielle et énergétique, l'organisation communale.

(113) Sur cette querelle, voy. P. Quertainmont, "La controverse de la 'culturalisation' ou de la 'régionalisation' des crédits budgétaires", *Res Publica*, 1977, pp. 623-645.

amenée à se prononcer sur des conflits de compétence entre le législateur national et les conseils culturels". C'est par sa section de législation et par sa section des conflits de compétence, devait-elle poursuivre, que le Conseil d'Etat a été appelé par le législateur à contribuer à résoudre les difficultés de cet ordre, et cela dans des conditions qui confirment qu'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de "trancher", ni même de "résoudre" lesdites difficultés (114).

Par ailleurs, la section d'administration notait que la loi ne prévoyait pas de consultation obligatoire de la section de législation sur les projets de budget et n'organisait aucune procédure de règlement en cas de conflit entre le budget national, le budget culturel et le budget régional. Toutefois, elle exprimait une idée curieuse : "il serait difficile de reconnaître un caractère exclusivement budgétaire à des dispositions qui, explicitement ou implicitement, trancheraient, dans des cas douteux, une question relative aux compétences respectives des divers organes législatifs".

Dans un deuxième temps, le gouvernement prit une décision. "Furent régionalisés les crédits ayant trait aux centres de consultation matrimoniale et familiale, ainsi qu'à l'aménagement touristique des forêts, aux réserves naturelles et au plan vert. Par contre, restèrent du ressort de l'autonomie culturelle : l'information en matière de contraception, l'inspection médicale scolaire et le contrôle médico-sportif. Enfin, furent considérées comme du ressort national, moyennant diverses modalités régionales et culturelles, les crèches et garderies et l'Oeuvre nationale de l'enfance. En conséquence, des amendements furent déposés par le gouvernement en date du 7 mars 1975 au projet de budget des Dotations culturelles et la procédure parlementaire reprit son cours" (115).

Après le vote du budget des dotations culturelles au Parlement, les Conseils culturels néerlandophone et francophone entamèrent l'examen de leur budget des affaires culturelles. De nouveau, la répartition exacte des matières relatives à la santé publique entre les compétences culturelles et les compétences régionales suscita des contestations. Pour cette raison, le président du Conseil culturel néerlandophone solli-

(114) L'avis se trouve reproduit dans le rapport complémentaire sur le budget des dotations culturelles pour l'année 1975 (Doc. Parl., Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-IV bis/5, pp. 16-19).

(115) P. Quertainmont, op. cit., p. 625.

cite un avis de la Cour des comptes et le président du Conseil culturel francophone demanda un avis à la section de législation du Conseil d'Etat. Cette divergence, à elle seule, illustre la confusion existant dans la prévention des conflits de compétence budgétaire. Elle se trouve encore accentuée par la réaction des deux institutions consultées. Le caractère fort général des règles de compétence de la loi spéciale du 21 juillet 1971 et de la loi du 1er août 1974 amena en effet le Conseil d'Etat et la Cour des comptes à rendre des avis contradictoires.

La Cour des comptes se borna à des observations relativement laconiques. Selon elle, les crédits relatifs aux centres de consultation matrimoniale et familiale, ainsi qu'à l'aménagement touristique des forêts, relevaient des compétences culturelles. Elle contredisait donc les amendements gouvernementaux qui avaient retiré ces crédits du budget des Dotations culturelles pour l'année 1975. Elle considérait que le gouvernement avait d'ailleurs reconnu le caractère culturel de ces crédits en les insérant initialement dans le budget des Dotations culturelles (116).

Consultée en application de l'article 10, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1971 au sujet d'amendements déposés au budget des Affaires culturelles de la Communauté française pour l'année 1975, la section de législation procéda à une analyse plus approfondie. Elle mit plus largement en cause l'interprétation gouvernementale des textes répartissant à l'époque les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Contrairement au gouvernement, le Conseil d'Etat estima que l'aménagement touristique des forêts relevait des compétences culturelles (117). Il rangea par contre dans les compétences

(116) La Cour des comptes affirma que les amendements impliquaient une révision implicite de l'article 59bis de la Constitution et de la loi spéciale du 21 juillet 1971 par la loi de régionalisation préparatoire du 1er août 1974. (Doc. Parl., Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, sess. 1974-1975, n° 4-IV/4).

(117) Tout en reconnaissant que l'urbanisme et l'aménagement du territoire avaient été réservés au législateur national lors de la troisième révision de la Constitution, en vue d'une attribution ultérieure, le Conseil d'Etat considéra qu'il ne semblait pas "que les crédits faisant l'objet des amendements soient destinés à financer des opérations relatives à l'urbanisme ou à l'aménagement du territoire, ni des dépenses en rapport avec l'exploitation économique des forêts" (Doc. Parl., C.C.F., sess. 1974-1975, n° 4-V/4, pp. 2-5).

régionales les crédits relatifs à l'inspection médicale scolaire (118) et les crédits destinés à l'information en matière de contraception (119). Par contre, comme le gouvernement, il rangea le contrôle médico-sportif dans les compétences culturelles (120).

Sur le fond du problème de compétence, la querelle de la "culturalisation" des crédits budgétaires ne présente plus beaucoup d'intérêt. En effet, la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions a été modifiée par le vote de la loi spéciale du 8 août 1980. La santé publique, maintenant "matière personnalisable", relève des Communautés. Par contre, cette querelle montre l'équivoque du système de prévention des conflits de compétence budgétaire.

A l'époque, la consultation du Conseil d'Etat dans ce contexte a été critiquée par plusieurs personnalités. Elle paraît néanmoins indispensable. Cela ne signifie pas que la Cour des comptes ne puisse pas, à certains moments, également intervenir. Toutefois, le Conseil d'Etat demeure l'instance spécifiquement chargée de la prévention des conflits de compétence. Ce rôle doit être interprété de façon large, d'autant plus qu'il existe des rapports extrêmement étroits, on l'a vu à maintes reprises, entre les compétences normatives et les compétences budgétaires. Instaurer une dichotomie entre ces deux types de problème susciterait inéluctablement des diffi-

(118) Si "la matière se rattache pour partie à la santé publique et pour partie aux structures de l'enseignement (...), en raison de la prépondérance des préoccupations relatives à la santé publique dans l'organisation de l'inspection médicale scolaire, les crédits nécessaires au fonctionnement de celle-ci ne peuvent dès lors figurer au budget culturel mais doivent trouver leur place dans le budget voté par les Chambres législatives, éventuellement après avis des Conseils régionaux" (Ibid.).

(119) "L'information en matière de contraception, que l'on ne doit pas confondre avec la propagande en faveur de la contraception, s'adresse à des personnes qui ont déjà choisi les fins à atteindre mais qui en cherchent les moyens. Cette information paraît, dès lors, être plus un problème d'hygiène médicale qu'une matière d'éducation permanente et à ce titre elle ne ressortit pas à la compétence du Conseil culturel" (Ibid.).

(120) Pour le Conseil d'Etat, si le sport relevait des matières culturelles et la santé publique des matières régionales, l'aspect sportif de la question primait son aspect médical. "Sous toutes ses formes, le contrôle médico-sportif a cependant pour objet principal et direct la santé de ceux qui pratiquent un sport et, partant, le développement des sports avec l'aide de la médecine, qui est ici au service d'une matière culturelle" (Ibid.).

cultés supplémentaires dans un système qui n'en a nul besoin. Par surcroît, en vertu de l'article 17 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, l'opposition parlementaire peut, lorsqu'elle rassemble un tiers des membres de la Chambre, du Sénat, ou d'un Conseil de Communauté, imposer la consultation du Conseil d'Etat sur une proposition de loi, une proposition de décret ou un amendement (121). Cette dernière possibilité permet en fait, de manière indirecte, la consultation du Conseil d'Etat sur n'importe quel texte en cas de nécessité. Il suffit de déposer des amendements sur les points litigieux.

L'opinion contraire a parfois été défendue. Selon elle, l'article 18 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 interdit la consultation du Conseil d'Etat sur toute disposition incluse dans des textes budgétaires : "le Conseil d'Etat n'est jamais compétent en matière budgétaire (...); si la Chambre et le Sénat voulaient soumettre au Conseil d'Etat, section de législation, un texte de loi budgétaire, le Conseil d'Etat se déclarerait incompétent" (122). En 1975, au début de la querelle relative à la "culturalisation" des crédits budgétaires, le gouvernement avait défendu cette conception; par la suite, il l'avait abandonnée (123). Le Conseil d'Etat l'avait rejetée à l'époque. Toutefois, il l'a invoquée quelques années plus tard, en 1982, lors d'une consultation sur un arrêté de

(121) "Le président du Sénat, de la Chambre des représentants ou d'un Conseil de Communauté ou de Région est tenu de demander l'avis sur les propositions de loi ou de décret, et sur les amendements à des projets ou propositions lorsqu'un tiers au moins des membres de la Chambre législative intéressée en font la demande selon le mode déterminé par le règlement" (paragr. 2).

(122) Déclaration de M. Perlin, ministre de la Réforme des Institutions, au Conseil culturel francophone le 27 mars 1975, Compte-rendu Intégral, n° 8, pp. 14-15. "La consultation du Conseil d'Etat est obligatoire pour le gouvernement ou est facultative à l'égard des propositions du Conseil culturel, etc, 'exceptés les projets de budget'. Or, nous sommes en plein dans cette exception" (déclaration de M. de Stexhe au Conseil culturel le 27 mars 1975, ibid.).

(123) "Si l'on peut admettre que (l'avis de la section de législation) soit demandé sur des dispositions normatives qui seraient incluses dans un budget ou qui accompagneraient des amendements au budget, que l'on appelle 'cavaliers budgétaires' - c'est une vieille pratique de légiférer tangentiellement en introduisant des dispositions législatives dans un budget - il n'en est pas de même des dispositions accordant des crédits" (déclaration du gouvernement au Conseil culturel francophone le 17 juin 1975, Compte-rendu Intégral, n° 10, p. 10).

pouvoirs spéciaux relatif à un emprunt de l'Etat (124).

Cette analyse ne semble pas correcte. Si l'article 18 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 n'impose pas une consultation obligatoire du Conseil d'Etat sur "les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée", cela ne signifie nullement qu'il interdit cette consultation. Cette dernière n'a pas été rendue obligatoire parce que les projets mentionnés ne comportent généralement pas de dispositions de nature législative. La consultation du Conseil d'Etat se justifie pleinement, par ailleurs, si on souhaite que la technique des cavaliers budgétaires ne devienne pas une procédure courante destinée à éluder l'avis du Conseil d'Etat (125). A l'heure actuelle, on peut déjà constater un certain renouveau des cavaliers budgétaires, manifestement utilisés dans cette intention (126). Une interdiction de principe de toute consultation du Conseil d'Etat en matière

(124) Il s'agit de l'A.R. n° 43 autorisant un emprunt permettant aux communes de la région bruxelloise de liquider les traitements de leur personnel et les subsides à leur centre public d'aide sociale (Moniteur belge, 23 avril 1982, p. 494). Selon le Conseil d'Etat, il "ressort clairement de l'article 3, parag. 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (modifié par la loi du 9 août 1980) que les projets ayant trait à des emprunts ne doivent pas être soumis à l'avis motivé de la section de législation". En vertu de quoi, il a déclaré la demande d'avis du gouvernement, pourtant imposée par la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, irrecevable. Sur cet épisode, voy. F. Dehousse, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime (1)", op. cit., p. 355.

(125) Les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 créant le Conseil d'Etat montrent que seules "les dispositions législatives purement budgétaires" ne doivent pas être soumises à la section de législation (Doc. Parl., Chambre, sess. extr. 1939, n° 80, p. 24). "Les dispositions normatives qui viendraient à être incluses dans les lois ou décrets budgétaires doivent, en règle, être soumises à l'avis de la section de législation" (C. Lambotte, Le Conseil d'Etat, 1982, p. 103). Autrement, "il serait possible de soustraire n'importe quel projet à la consultation préalable" (Nouvelles, Le Conseil d'Etat, 1975, p. 110).

(126) Sur la notion de cavaliers budgétaires, voy. P. Quertainmont, "Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier", R.J.D.A., 1974, pp. 111-222. Voy., à titre d'exemple, le budget des dépenses de la Communauté flamande pour l'année 1983 (Moniteur belge, 12 octobre 1983), de la Communauté française pour l'année 1983 (Moniteur belge, 18 mai 1983) et de la Région wallonne pour l'année 1983 (Moniteur belge, 8 janvier 1983 et 10 février 1983).

budgétaire provoquerait sans nul doute un développement supplémentaire de cette pratique. L'article 18 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 n'impose pas la consultation du Conseil d'Etat en matière budgétaire; il ne l'exclut pas davantage.

**SUR QUELS
ACTES PORTE
LA PREVENTION
DES CONFLITS
DE COMPETENCE
BUDGETAIRE ?**

Il ne suffit pas de reconnaître au Conseil d'Etat une compétence consultative en matière budgétaire; encore faut-il en déterminer les limites. De ce point de vue également, la querelle de la "culturalisation" des crédits budgétaires se révèle pleine d'enseignements. A cette occasion, la section de législation a en effet donné une définition extrêmement large de sa compétence consultative. Selon elle, le Conseil d'Etat n'avait pas à émettre d'avis sur des amendements budgétaires visant uniquement à augmenter ou à réduire des crédits sans modifier le principe de la dépense ou son libellé. Pour le reste, il pouvait toujours répondre à une demande de consultation (127). On notera que cette argumentation a vocation à s'appliquer tant aux projets de loi budgétaire qu'aux amendements budgétaires.

En premier lieu, la section de législation avait envisagé le cas où des textes budgétaires contiennent des cavaliers budgétaires. "Lorsque par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire, un Conseil culturel est invité à reproduire, à supprimer ou à modifier des dispositions normatives, la section de législation peut être appelée à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces disposi-

(127) "Dans la mesure où des amendements à des projets de décret budgétaire ont pour objet d'augmenter ou de réduire des crédits, c'est-à-dire le montant chiffré des autorisations de dépenses qui sont données par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, sans que le principe même de la dépense ou son libellé doivent s'en trouver modifiés, il s'agit d'un problème de fond sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas mission de donner un avis" (Doc. Parl., Conseil culturel de la Communauté française, sess. 1974-1975, n° 4-V/4, p. 1).

tions que sur la forme des textes". Ceci semble évident. Les cavaliers budgétaires constituent des dispositions de nature législative introduites dans les textes budgétaires : lorsqu'il les examine, le Conseil d'Etat exerce sa fonction de prévention des conflits de compétence dans son sens le plus courant.

Dans son avis de 1975, la section de législation n'avait toutefois pas limité aux cavaliers budgétaires la compétence consultative du Conseil d'Etat en matière budgétaire. Plus audacieusement, elle l'avait élargi à toutes les hypothèses dans lesquelles des amendements (ou des projets) budgétaires "ne pourraient être adoptés par un Conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce Conseil". Il importe de noter que, ce faisant elle élargissait en réalité la compétence consultative du Conseil d'Etat dans des proportions considérables. On peut en effet se demander quelle décision budgétaire pourrait être adoptée par une assemblée sans impliquer une "norme de compétence" de cette assemblée (128).

Cette démarche s'explique par le dilemme auquel se trouvait confronté le Conseil d'Etat en raison de l'imprécision, à l'époque, de la répartition des compétences nationales, culturelles et régionales. S'il avait restreint sa compétence consultative aux seules modifications normatives incluses dans les lois budgétaires proprement dites, une grande partie des problèmes de compétences allaient lui échapper, puisque ces problèmes devaient être réglés par la voie budgétaire. La controverse aurait alors finalement dû être tranchée par la Cour des comptes, lors du contrôle de l'emploi des crédits votés. Cet épisode montre combien le Conseil d'Etat doit interpréter largement sa compétence consultative en matière budgétaire s'il ne veut pas hypothéquer sérieusement la fonction qui lui a été confiée.

(128) Cette extension de compétence entraîna d'ailleurs une critique du gouvernement. "Le législateur n'a pas voulu un seul instant, selon ce dernier, conférer à la section de législation le pouvoir de suspendre l'adoption d'autres dispositions que les dispositions normatives, lesquelles figurent habituellement dans les projets et propositions de décret. Si l'on peut admettre que les dispositions normatives figurant dans un budget pourront être soumises à la section de législation, il n'en est pas de même des dispositions budgétaires et des amendements au budget" (déclaration du ministre de la Réforme des Institutions au Conseil culturel francophone le 17 juin 1975, Compte-rendu Intégral, n° 10, p. 10).

**A QUEL ORGANE
REVIENT LE
REGLEMENT DES
CONFLITS DE
COMPETENCE
BUDGETAIRE ?**

Le règlement des conflits de compétence budgétaire relève, en principe, de la Cour d'arbitrage, en vertu de sa loi organique du 28 juin 1983 (129). Si les articles 1er et 15 de cette loi attribuent à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'annuler ou d'invalider tant les lois et les décrets, il ressort clairement des travaux préparatoires que ce pouvoir porte autant sur les lois formelles que sur les lois matérielles.

(129) La loi organique du 28 juin 1983 définit l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, *Moniteur belge*, 8 juillet 1983. Sur la création de la cour d'arbitrage, voy. les projets de loi du 9 juillet 1981 (Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, n° 704/1) et du 28 mai 1982 (Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/1). Le deuxième projet a provoqué de longs et intéressants débats au Sénat : voy. le rapport de la commission des réformes institutionnelles (Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/2 et annexes) et la discussion en séance publique du 26 avril au 5 mai 1983 (Ann. Parl., Sénat, pp. 1773-1931). La loi du 10 mai 1985 a déterminé les effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage (*Moniteur belge*, 12 juin 1985). Cette loi a de nouveau suscité de substantiels débats au Sénat : débats au Sénat : voy. le projet initial (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 579/1), les deux rapports de la commission des réformes institutionnelles (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 579/2 et 579/3), la note du professeur Goossens (Doc. Parl., Sénat, sess. 1983-1984, n° 579/2 - annexe) et la discussion en séance publique du 14 mars 1985 (Ann. Parl., Sénat, pp. 1836-1861). Sur la Cour d'arbitrage, voy. notamment, parmi de nombreux commentaires : J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, "Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif", *Adm. Pub. (T)*, 1979-1980, pp. 93-158; F. Dumon, "Les conflits de compétence", *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale*, 1980, pp. 277-329; F. Dumon, "Quo vadimus ?", *J.T.*, 1980, pp. 501-508, 521-533 et 541-544; A. Vanwelkenhuyzen, "Les conflits entre loi et décrets et entre décrets", *J.T.*, 1980, pp. 609-616; J. Delva, "Toetsing van wetkrachtige normen in het raam van de staatshervorming", *TvB*, 1981, pp. 511-534; J. Delva, "Het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof - enkele aspecten", *TvB*, 1982, pp. 3-12; F. Dumon, "Het Arbitragehof", *R.W.*, 1982-1983, col. 2305-2320; R. Leysen, "Het Arbitragehof en de controle op de bevoegdheidsverdeling op wetgevend vlak in het Belgisch staatsbestel", *R.W.*, 1983-1984, col. 1-20; R. Vekeman, "Het Arbitragehof : bevoegdheidsconflicten of

En effet, le premier projet de loi relative à la Cour d'arbitrage prévoyait que le contrôle de cette dernière s'exercerait uniquement sur des dispositions "normatives". L'abandon ultérieur de cette précision résulte des observations répétées du Conseil d'Etat. "Il ne sera pas fréquent, avait remarqué ce dernier, que des lois et décrets purement formels soient de nature à soulever des conflits de compétence. Mais le cas peut se présenter. On peut, par exemple, citer un décret qui établit un budget prévoyant des crédits pour l'octroi de subventions, ou une loi ayant le même objet. Dès lors, pour assurer complètement l'exécution de l'article 107ter (de la Constitution) il est nécessaire que le législateur habilite la Cour d'arbitrage à connaître des recours formés contre des lois et des décrets à caractère purement formel" (130).

Suite à cette remarque, le texte du projet de loi déposé au Sénat a été modifié. Comme le précise l'exposé des motifs, il "habilite la Cour d'arbitrage à connaître des recours formés contre des lois et décrets purement formels parce que ceux-ci sont, parfois, de nature à soulever des conflits de compé-

(129) (suite) Arbitragehof : bevoegdheidsconflicten of normenconflicten ? Juridische conflicten of politieke conflicten ?", R.W., 1983-1984, col. 689-696; F. Delpérée et A. Resson-Roland, "En route pour la Cour d'arbitrage", Adm. Pub. (T), 1983, pp. 226-243; F. Dumon, "La Cour d'arbitrage : Jurisdiction - Non autorité politique", J.T., 1983, pp. 533-540; R. Lallemand, "La Cour d'arbitrage", Journal des procès, 13 mai 1983, pp. 14-17; P. Vermeylen, "La Cour d'arbitrage", Journal des procès, 27 mai 1983, p. 4; P. Ulmann, op. cit., pp. 167-174; A. Lagasse et S. Moureaux, La Cour d'arbitrage, 1984; R. Lallemand, "La Cour d'arbitrage et les conflits de compétence", Mélanges Robert Legros, 1985, pp. 315-339; F. Dumon, "La Cour d'arbitrage : ses compétences - étendue et limites - effets de ses arrêts", J.T., 1985, pp. 229-235; J. Velaers, Het Arbitragehof, 1985; E. Gillet, Recours et questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage, 1985; E. Krings "Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage", J.T., 1985, pp. 577-591. Pour une vision étrangère de la Cour d'arbitrage, voyez aussi L. Favoreu, "Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale", Rev. dr. pub., 1984, pp. 1147-1201.

(130) Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/1, p. 38. Le Conseil d'Etat avait déjà effectué cette remarque dans le cadre d'un projet de loi antérieur : "le recours en annulation pourra être exercé contre les lois et décrets, quel que soit leur objet; il pourra, par exemple, l'être contre les dispositions d'un décret d'un Conseil de Communauté allouant des crédits budgétaires déterminés" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, n° 704/35, p. 35).

tence" (131). Ceci ne vaut d'ailleurs pas seulement pour les lois budgétaires. Le contrôle de la Cour d'arbitrage porte sur tous les types de lois formelles : assentiment donné aux traités internationaux, loi domaniale autorisant l'aliénation de certains biens de l'Etat, ... (132).

La démarche du Conseil d'Etat se comprend. S'il convient, au stade de la prévention des conflits de compétence, d'élargir la consultation du Conseil d'Etat aux lois budgétaires, il convient également d'élargir, au stade du règlement des conflits de compétence, le contrôle de la Cour d'arbitrage à ces lois. Sans cette précaution, on peut craindre, au premier comme au second stade, un détournement de pouvoir budgétaire destiné à éluder les contrôles de compétence.

Toutefois, la pratique budgétaire quotidienne des institutions montre que, même dans cette hypothèse, les mécanismes de prévention et de règlement des conflits de compétence en matière budgétaire se heurteront à des difficultés importantes. Selon toute vraisemblance, la Cour des comptes conservera, dans cette matière, un rôle fondamental, spécialement au stade du règlement des conflits ainsi d'ailleurs, que la section d'administration du Conseil d'Etat.

Plusieurs facteurs contribueront à ce résultat. En premier lieu, il convient de mentionner l'érosion du principe de spécialité. De nombreux budgets contiennent, à l'heure ac-

(131) Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/1, p. 4. Ce point a été confirmé par le ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles devant la commission du Sénat. "L'exposé des motifs, tant du projet de loi 704 que du projet de loi soumis au Conseil d'Etat, dispose qu'aucun recours en annulation ne peut être formé contre les lois ou les décrets formels à l'exception d'éventuelles dispositions normatives dans les lois ou décrets budgétaires ainsi que dans les lois ou les décrets par lesquels un traité reçoit l'assentiment. Sur avis du Conseil d'Etat, qui arguait que des lois et décrets purement formels peuvent aussi être de nature à soulever des conflits de compétence, cette limitation a été omise dans le présent projet de loi. La Cour d'arbitrage est donc compétente pour prendre connaissance de tous les lois et décrets, quelle que soit leur nature" (Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 246/2, p. 49).

(132) "La Cour peut - dès qu'il y a conflit - être saisie de n'importe quelle disposition de type législatif, même purement formelle, qu'elle soit générale (assentiment à un traité, budget, etc.) ou spéciale. L'omission de l'adjectif 'normatives' aux articles 1er et 15 de la loi confirme cette intention du législateur", S. Moureaux et J.P. Lagasse, op. cit., p. 35.

tuelle, des crédits de plusieurs milliards affectés à des destinations relativement peu précises. Cette imprécision se trouve encore aggravée par l'emploi de "cavaliers budgétaires" qui confèrent au pouvoir exécutif une appréciation quasiment discrétionnaire dans l'utilisation des crédits. Ces éléments empêcheront fatalement tant le Conseil d'Etat que la Cour d'arbitrage de porter une appréciation sur la compatibilité de ces crédits avec la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Comment, en effet, pourraient-ils apprécier valablement la validité de dispositions qui se cantonnent dans les termes les plus vagues ?

Les illustrations abondent. On se bornera, à titre d'exemple, à citer l'affectation dans le budget des Affaires économiques, de 1972 à 1976, de deux milliards de crédits d'engagement par an destinés à un "Fonds de solidarité nationale" dont aucun texte légal ou réglementaire ne définit les fonctions (134^{ème} Cah. d'observations de la Cour des comptes, sess. 1977-1978, p. 49).

La meilleure illustration demeure toutefois les crédits affectés au Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale dans divers budgets pour des montants impressionnants, et dont un cavalier budgétaire devenu rituel prévoit qu'ils peuvent être utilisés "quelle que soit la nature des dépenses à prendre en charge". De pareils procédés réduisent le principe de spécialité à rien (138^{ème} Cah. d'observations de la Cour des comptes, sess. 1981-1982, p. 13).

En second lieu, le contrôle du Conseil d'Etat, au stade de la prévention des conflits de compétence, et le contrôle de la Cour d'arbitrage, au stade de leur règlement, se trouveront encore compliqués par les opérations de débudgétisation. Lorsque l'Etat, les Communautés ou les Régions s'engagent à assurer le paiement des capitaux et intérêts dûs par des organismes paraétatiques ou par d'autres institutions, les dépenses effectuées grâce aux capitaux empruntés ne se trouvent pas reprises dans une loi budgétaire. Les interventions de la S.N.S.N. en fournissent une illustration particulièrement convaincante.

Il importe de noter ici - soit dit en passant - qu'il existe des parallèles entre le contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage sur l'exercice du pouvoir budgétaire et leur contrôle sur l'exercice du pouvoir réglementaire. Ainsi, s'ils éprouvent d'importantes difficultés à porter une appréciation sur des lois budgétaires aux affectations vagues, ils éprouveront d'aussi grandes difficultés à porter une appréciation sur des lois d'habilitation vagues, et spécialement

sur des lois de pouvoirs spéciaux (133). Dans un cas comme dans l'autre, un contrôle effectif ne pourra être exercé qu'au niveau des mesures d'exécution et, le plus souvent, il échappera au Conseil d'Etat et à la Cour d'arbitrage.

De même, s'il s'avère ardu pour ces deux institutions d'exercer un contrôle sur les opérations budgétaires effectuées hors du cadre des lois budgétaires, il s'avèrera tout aussi problématique d'exercer un contrôle sur les mesures réglementaires adoptées par le gouvernement national, ainsi que par les exécutifs communautaires ou régionaux, sans une habilitation légale spécifique.

Les nombreuses difficultés susceptibles d'entraver le contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage sur le respect des compétences budgétaires confèreront de manière inéluctable un rôle essentiel à la Cour des comptes. Encore faut-il observer qu'elle se heurtera également, dans cette matière, à des obstacles importants.

D'abord, il existe bon nombre d'organismes d'intérêt public non soumis à la loi du 16 mars 1954 et, par conséquent, au contrôle exprès de la Cour des comptes (134). Parmi ces parastataux figurent précisément plusieurs organismes chargés d'assumer d'importantes fonctions économiques de l'Etat ou des Régions : Banque nationale de Belgique, Société nationale d'investissement, Sociétés régionales d'investissement, So-

(133) Sur ce problème, voir F. Dehousse, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime (I)", op. cit., n° 12, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime (II)", op. cit., n° 45.

(134) Pour un aperçu des problèmes posés par le contrôle de la Cour des comptes sur les organismes d'intérêt public, voy. A. Van de Voorde et G. Stienlet, op. cit., pp. 123-131.

ciété nationale du crédit à l'industrie, ... (135). L'exemple de la S.N.S.N., ici encore, apparaît tout à fait éclairant. Le bilan de cet organisme révèle, pour l'année 1985, des dettes se montant à la bagatelle de 177 milliards de francs, sans que ses interventions aient fait, jusqu'ici, l'objet d'une communication détaillée de la Cour des comptes au Parlement (136). Le Fonds de rénovation industrielle, par contre, se trouve soumis au contrôle de la Cour des comptes. Il est repris dans la section particulière du budget des Affaires économiques comme un fonds de type A, dont les dépenses doivent être visées par la Cour des comptes (137).

Par ailleurs, certains mécanismes classiques du droit budgétaire belge paraissent susceptibles de limiter les possibilités de contrôle de la Cour des comptes. L'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes permet au gouvernement national, ainsi actuellement qu'aux exécutifs communautaires et régionaux, de passer outre à un refus de visa de la Cour des comptes en la contraignant à viser avec

(135) La Cour des comptes a récemment publié une synthèse des attributions des organismes publics institués par l'Etat afin, notamment, de mettre en oeuvre les décisions prises par le gouvernement et les exécutifs régionaux en matière d'initiative économique publique. Cette synthèse fournissait par surcroît un aperçu des participations prises (137^{ème} cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1980-1981, pp. 162-196). Au cours des dernières années, la Cour a fait expressément état, à plusieurs reprises, des difficultés qu'elle éprouvait pour contrôler les interventions de certains de ces organismes, comme la Société nationale d'investissement et les sociétés régionales d'investissement (139^{ème} cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1982-1983, pp. 74-76). On notera cependant que l'article 116 de la Constitution investit la Cour des comptes d'un devoir de contrôle sur les opérations et les comptes de tout organisme chargé d'une mission d'intérêt général et disposant de deniers publics.

(136) Une étude des interventions financières de l'Etat dans les secteurs nationaux a été annoncée en 1984 (141^{ème} cahier d'observations de la Cour des comptes, sess. 1984-1985, p. 94). Le caractère tardif de cette étude illustre la difficulté d'un contrôle effectif des aides économiques.

(137) "Au titre IV des budgets les fonds sont repris sous différentes lettres, selon les modalités auxquelles sont soumises leurs dépenses. Ainsi, la lettre A indique les fonds dont les dépenses doivent être soumises au visa de la Cour des comptes, la lettre B les fonds pour lesquels l'intervention du ministre des Finances est requise et la lettre C les fonds dont disposent réellement les comptables des administrations qui ont réalisé les recettes" (A. Van de Voorde et G. Stienlet, op. cit., p. 39).

réserve la dépense refusée (138). L'article 24 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat leur permet également de passer outre à l'absence ou l'insuffisance de crédits destinés à un objet déterminé (139). Ces deux types d'intervention financière du pouvoir exécutif ont pour seule sanction éventuelle la mise en cause de la responsabilité ministérielle.

Toutefois, jusqu'ici, il ne semble pas que le pouvoir exécutif, tant national que communautaire ou régional, ait mis cette possibilité technique à profit. Les derniers cahiers d'observation de la Cour des comptes n'indiquent aucun détournement de procédure de ce type. Néanmoins, il convient de demeurer extrêmement vigilant sur ce point car il n'existe, dans le cadre de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 et de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, aucune réelle possibilité de sanction.

(138) "Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve. Elle rend immédiatement compte de ses motifs aux Chambres".

(139) "Dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévues, le Conseil des ministres peut, par délibération motivée, autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération. (...) Le texte des délibérations est immédiatement communiqué aux Chambres législatives et à la Cour des comptes. Cette dernière fait, éventuellement, parvenir sans délai ses observations aux Chambres législatives. L'examen des cahiers de la Cour des comptes montre combien l'exigence de "circonstances exceptionnelles ou imprévues" a été peu respectée depuis de nombreuses années.

Enfin, la section d'administration du Conseil d'Etat est éventuellement susceptible, elle aussi, d'intervenir dans le règlement des conflits de compétence budgétaire. En effet, il arrive que des décisions d'attribution de subsides fassent, dans certains contextes, l'objet de recours émanant de tierces personnes. A cette occasion, des règles de compétence pourraient être invoquées. Il faut cependant noter que ce domaine particulier du droit budgétaire pose également des problèmes techniques importants (140).

(140) Sur ces problèmes, voy. notamment G. Piquet, "Le contrôle de la légalité des mesures administratives prises à l'égard des entreprises privées en vue de favoriser ou de réglementer le développement économique", Etudes et documents du Conseil d'Etat (France), 1971, pp. 45-64; H. Desterbecq-Fobelets, "Le contrôle externe de l'octroi des aides étatiques aux entreprises privées en Belgique", Adm. Pub. (T), 1977, pp. 277-298.

Conclusions

Les problèmes de compétence budgétaire ajoutent aux difficultés des règles de compétence (remarquablement illustrées par la problématique des trottoirs et des égouts) les difficultés du droit budgétaire (reflétées par les méandres du financement des secteurs nationaux). La section de législation du Conseil d'Etat doit quotidiennement démêler les entrelacs des règles de compétence dans le domaine normatif; la même épreuve attend la Cour des comptes dans le domaine budgétaire. Elle devra, comme la section de législation, s'efforcer de dégager des compétences exclusives alors que la réforme de l'Etat a précisément rendu cette exclusivité fort aléatoire.

L'étude des conflits de compétence budgétaire montre que la Cour d'arbitrage est loin, en réalité, de détenir le monopole du contrôle des compétences dans le cadre de la réforme de l'Etat, comme on l'a parfois prétendu lors de sa création. Dans un autre contexte, celui des mesures réglementaires, nous avons déjà débouché sur cette constatation. Le survol du domaine budgétaire ne fait que la renforcer. Pareille situation requiert un alignement aussi scrupuleux que possible des prises de position du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes sur les interprétations de la Cour d'arbitrage.

Par ailleurs, les multiples "subsides mixtes" montrent combien, dans de nombreux cas, les compétences nationales, communautaires et régionales peuvent se superposer les unes aux autres. Il serait, à cet égard, extrêmement utile que toute réforme future de la loi spéciale du 8 août 1980 rationalise les frontières de compétence en rattachant aussi souvent que possible l'accessoire au principal de chaque matière. Il y aurait là une possibilité de grandes simplifications à peu de frais.

Enfin, l'étude des conflits budgétaires dans le cadre de la réforme de l'Etat met en lumière la nature hybride de cette dernière. D'un côté, il existe des structures dotées de compétences passablement déchiquetées et de ressources manifestement insuffisantes dans le cas des Régions. A la marge

de ces structures fonctionnent des mécanismes déjà plus complexes, comme la représentation des Régions au sein de la Caisse nationale de crédit professionnel ou du Fonds de rénovation industrielle, ou comme les moyens supplémentaires fournis aux Régions, soit par l'application de la loi du 5 mars 1984, soit par la scission des crédits de recherche.

D'un autre côté, une deuxième structure se développe à l'intérieur de l'Etat. Moins formelle, elle repose généralement sur la segmentation des différents budgets nationaux. La querelle relative au financement des secteurs nationaux l'a brusquement mise à nu. Cette autre réforme de l'Etat, si elle n'a pas été coulée en forme constitutionnelle ou légale, a certainement autant d'importance que la première.

Les compensations régionales indirectes des commandes militaires, la gestion des chemins de fer en fonction du nombre de voyageur par kilomètre, l'imputation régionale des crédits d'ordonnancement dans les travaux publics reflètent en effet la constante dérive des Communautés et des Régions au coeur même de l'Etat central. Ces mécanismes flous, difficilement saisissables, reflètent aussi la préférence marquée des responsables politiques pour les accords informels plutôt que pour les systèmes juridiques contraignants. Cette préférence ne s'explique évidemment pas que par des raisons innocentes. Il faut espérer que ces mécanismes connaîtront eux aussi une simplification au fil des années. La clarté des institutions, en effet, ne présente pas seulement des avantages pour les juristes férus de théorie. Dans ce domaine comme dans d'autres, elle a pour objectif premier de favoriser le contrôle de la population sur ceux qui la gouvernent.