

Les principes budgétaires et fiscaux

Luc Detroux

Chargé d'enseignement – Université Saint-Louis – Bruxelles
Conseiller d'État

Damien Piron

Chargé de cours – UCLouvain

Norman Vander Putten

Aspirant FNRS – Université Saint-Louis - Bruxelles

INTRODUCTION¹

1. Les contributions qui composent cet ouvrage ont pour la plupart une portée transversale : elles exposent les tenants et aboutissants de principes répartiteurs de compétences dans des domaines épars. Par contraste, l'organisation fédérale de la répartition des compétences en matière de recettes et de dépenses publiques, véritable nerf de guerre de l'action publique, révèle toutefois que celles-ci ont un caractère ambigu : elles revêtent des caractéristiques de compétences matérielles classiques tout en conservant, à de nombreux égards, une teinte profondément transversale. L'étude de l'architecture fédérale en matière de finances publiques contribue dès lors, elle aussi, à dresser une vue d'ensemble sur le fédéralisme belge.

2. Cette contribution est structurée comme suit. La Section 1 énonce les principes de la répartition des compétences en matière fiscale, déjà bien documentés ailleurs, au travers de l'articulation entre les principes d'autonomie régionale et de primauté fédérale. La Section 2 aborde ensuite la répartition des compétences en matière budgétaire en parcourant les principes d'autonomie, d'encadrement fédéral et de coopération interfédérale qui la régissent. Enfin, la Section 3 expose le principe du parallélisme entre l'exercice de compétences matérielle et budgétaires, tout en soulignant l'ampleur des dérogations à ce principe rencontrées dans l'ordre juridique belge.

SECTION 1. LES PRINCIPES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE FISCALE

3. La répartition des compétences en matière fiscale repose sur un principe d'autonomie fiscale des entités fédérées (§ 1^{er}), tempéré par un principe de primauté de l'autorité fédérale (§ 2). L'agencement de ces deux principes conduit à l'existence de compétences qui sont principalement *concurrentes* en matière fiscale², alors que la règle générale en Belgique est celle de l'exclusivité des compétences.

4. Avant de décrire la répartition des compétences en matière fiscale, relevons que celle-ci a la particularité d'être à la fois une *compétence matérielle* (la fiscalité est une matière au même

¹ Cette contribution est actualisée au 12 juillet 2021.

² M. SOLBREUX, « Les compétences concurrentes », C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.) *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 76-78. Un autre exemple de compétence concurrente donnée par cette autrice est la recherche scientifique.

titre que la santé, l'énergie ou l'enseignement)³ et, à certains égards, une *compétence de moyen* (la fiscalité permet de donner un effet utile à des compétences matérielles) qui est, dès lors, associée à l'exercice de bon nombre d'autres compétences⁴. Les impôts doivent, à cet égard, être distingués des redevances, lesquelles sont des prélèvements pris en contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément⁵. En effet, contrairement aux prélèvements fiscaux, qui sont régis par des règles de répartition propres déployées dans les pages qui suivent, les redevances sont assimilées à des compétences de moyen et doivent, dès lors, être établies par l'autorité compétente pour la matière à laquelle la perception est attachée⁶.

§ 1^{er}. Le principe de l'autonomie fiscale

5. Le principe d'autonomie a déjà été exposé *in extenso* dans la contribution de Pierre-Olivier de Broux et Cécile Pietquin au présent ouvrage⁷. Son application concrète au cas de compétences en grande partie concurrentes⁸ mérite néanmoins d'y attacher une attention particulière, car elle se décline avec une intensité variable selon qu'il soit question de (a) l'autonomie fiscale propre des entités fédérées qui découle de l'article 170, § 2 de la Constitution, de (b) l'autonomie fiscale dérivée des régions qui découle de l'attribution par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après LSF) de cinq types d'impôts à ces entités, ou de (c) l'autonomie des régions qui découle du pouvoir qui leur est accordé par la LSF d'établir une taxe additionnelle sur une partie de l'impôt des personnes physiques⁹.

³ La Cour constitutionnelle a relevé récemment que « l'exercice de la compétence fiscale fédérale est dissocié des compétences matérielles de l'État, des communautés et des régions » (C.C., arrêt n° 196/2019 du 5 décembre 2019).

⁴ Ainsi, par exemple, les réductions, augmentations et crédits d'impôts sur l'impôt des personnes physiques que les régions peuvent établir en vertu de l'article 5/5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des régions (*M.B.*, 17 janvier 1989), doivent être liés à leurs compétences matérielles. En outre, les autolimitations de l'autorité fédérale concernant la gestion de l'eau et des déchets s'expliquent par la compétence matérielle des régions pour ces matières. Voy. *infra*, Section 1, § 2.

⁵ Selon la Cour constitutionnelle, « pour ce faire, il faut qu'existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable » (C.C., 29 mars 2018, n° 42/2018, B.19). Voy. ég. C.C., 5 février 2019, n° 7/2019, B.5.1 ; 16 avril 2013, n° 45/2013 ; 16 décembre 2010, B.5 et 16 décembre 2010, n° 152/2010. Sur cette distinction, voy. M. BOURGEOIS et F. BOUHON (dir.), *Tarifification du carbone. Analyses juridiques liées à la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification carbone dans les secteurs non-ETS belges*, Tax Institute de l'Université de Liège, 2019, pp. 26 et s., et les nombreux arrêts qui y sont cités. On notera que si la redevance radio-télévision a pu à l'origine être conçue comme la contrepartie du service public de la radiodiffusion, elle a définitivement perdu ce caractère et est devenue mal nommée à la suite des réformes du financement des communautés et régions qui en ont fait successivement un « impôt partagé » (loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, article 6), un « impôt des communautés » (loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, article 94) puis un des « impôts régionaux » (loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, article 5), de telle sorte que tout lien avec un service rendu au redevable a disparu.

⁶ Voy., notamment, C.C., 16 janvier 2020, n° 3/2020, B.17 (comp. 29 mars 2018, n°42/2018) ; 22 février 2018, n° 23/2018, B.5.9.2 ; 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.15.2 et 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.4. Voy. ég. S.L.C.E., avis n° 69.279/1-2- donné le 3 mai 2021. La qualification de la perception a également une incidence sur l'exigence de légalité qui y est associée (voy. L. DETROUX, M. EL BERHOUMI, et N. VANDER PUTTEN, « La légalité des finances », L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 264).

⁷ Voy. les pages [...] du présent ouvrage.

⁸ Cf. *infra*.

⁹ Le caractère transversal de cette contribution ne permet pas d'explorer tous les détails de la répartition des compétences en matière fiscale. Nous ne traitons dès lors pas de l'autonomie fiscale locale. À ce sujet, voy. not.

6. (a) L'article 170, § 2, de la Constitution¹⁰ autorise les régions et communautés à adopter un impôt propre. Sous réserve des importantes limites à ce principe provenant de la primauté de l'autorité fédérale qui seront exposées *infra*, ceci signifie que les entités fédérées¹¹ peuvent en principe établir tant les impôts que les services qui assurent sa mise en œuvre concrète. Les régions et communautés ont, dès lors, la liberté « (i) de taxer ou non, (ii) de déterminer quels sont les objectifs poursuivis par l'impôt, (iii) la nature directe ou indirecte de l'impôt, (iv) ce qui est taxé, (v) qui doit payer l'impôt, (vi) la base d'imposition, (vii) comment et par qui l'impôt est perçu et (viii) comment les infractions seront sanctionnées »¹². Cette liberté est identique dans le chef de l'autorité fédérale. L'autonomie fiscale est donc ici étendue : il s'agit de véritables compétences *concurrentes*¹³ qui ont, nous le verrons, la primauté de l'autorité fédérale comme règle de résolution des conflits de compétences.

Concernant les communautés française et flamande, cette habilitation constitutionnelle à lever des impôts propres relève pour beaucoup de la théorie : comme l'indique de longue date une doctrine majoritaire¹⁴ et, à plusieurs reprises, la Section de législation du Conseil d'État¹⁵, celle-ci est relativement limitée au vu de l'absence de sous-nationalités dans la Région de Bruxelles-Capitale ou d'autres critères qui permettraient à la Communauté française ou flamande d'établir des impôts sur une assise territoriale « précise et complète »¹⁶ en respectant les principes de consentement collectif à l'impôt et d'égalité en matière fiscale¹⁷. Ce problème ne concerne pas la Communauté germanophone, dès lors que son ressort territorial ne chevauche pas celui d'une autre communauté. Elle n'a toutefois pas établi d'impôt propre jusqu'à présent¹⁸. Plus

B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2018/1, pp. 6-20.

¹⁰ L'article 170, § 2, alinéa 1 de la Constitution prévoit qu'« [a]ucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134 ».

¹¹ À l'exclusion de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française.

¹² R. SMET, « Les compétences en matière de conventions fiscales dans les États fédéraux. Comment devraient-elles être réparties et comment sont-elles réparties en Belgique ? », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2020/3, pp. 231 et s. Ceci comprend la détermination d'éléments accessoires de l'impôt comme les majorations et les intérêts y relatifs (C.C., arrêt n° 2/94 du 13 janvier 1994, B.5.2), ainsi que la gestion d'un éventuel mécanisme de décisions anticipées.

¹³ Un principe d'exclusivité territoriale s'applique également en matière fiscale. Voy., à cet égard, la contribution de N. B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK au présent ouvrage et les arrêts C.C., 17 juillet 2008, n° 106/2008 ; 1er mars 2008, 25/2018 et 18 mai 2017, n° 58/2017. Deux de ces arrêts sont commentés par X. MINY, « Le contrôle du respect du principe de territorialité par la Cour constitutionnelle - Commentaire des arrêts n° 58/2017 et 25/2018 de la Cour constitutionnelle, rendus respectivement les 18 mai 2017 et 1er mars 2018 », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2018/3, pp. 185-199. Concernant les impôts régionaux dérivés de la LSF, l'article 5 de la LSF précise à chaque fois le critère de localisation applicable, avec toutefois deux lacunes : les donations faites par les personnes morales, d'une part, et les donations mobilières effectuées par des personnes domiciliées hors de la Belgique.

¹⁴ Voy. les nombreuses références et les voies échappatoires à cette limite décrites par B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3, p. 253 ; et J.-C. SCHOLSEM, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie-Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008/1, pp. 280-283.

¹⁵ Voy. not. les avis S.L.C.E. n° 21.104/2/V donné le 28 août 1991 et n° 21.690/2/V, n° 21.691/2/V et n° 21.692/2/V donnés les 16 et 17 juillet 1992.

¹⁶ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 327.

¹⁷ Voy. le chapitre XXX. L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles.

¹⁸ F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2015/21-22, p. 20. Conformément à l'article 176 de la Constitution, le système de financement de la Communauté germanophone est, lui, fixé par la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

généralement, depuis 2001¹⁹, les communautés ne bénéficient plus de recettes fiscales autres que les parties d'impôts fédéraux qui leur sont attribuées par la LSF²⁰.

7. **(b)** Pour cinq types d'impôt régionaux identifiés dans la LSF, et « sans préjudice de l'article 170, § 2, de la Constitution » qui prévoit la possibilité de lever des impôts propres²¹, les régions sont autonomes dans le respect de la matière imposable²² et des redevables²³ définis par la LSF. Ces cinq types d'impôts sont (i) les taxes sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement et sur l'ouverture de débits de boissons fermentées, (ii) le précompte immobilier, (iii) les droits de succession et certains droits d'enregistrement²⁴, (iv) les taxes de circulation et de mise en circulation ainsi que l'eurovignette, et (v) la redevance radio et télévision²⁵. Pour ces impôts dits *impôts régionaux*, nettement plus importants en termes budgétaires que ceux qui découlent de l'autonomie fiscale propre décrite dans le paragraphe précédent²⁶, les régions sont autonomes pour établir la base imposable, le taux et les éventuelles exonérations en vertu de l'article 4 de la LSF²⁷. Elles sont, dès lors, également autonomes pour supprimer *de facto*, mais non *de jure*, l'impôt en réduisant le taux d'imposition à 0 %, ce qu'elles ont, par exemple, réalisé concernant la redevance radio et télévision²⁸.

Pour ces impôts régionaux, le « service » de l'impôt (la procédure et la mise en œuvre du recouvrement, du contrôle, de la perception, et des recours administratifs)²⁹ et la détermination des sanctions aux manquements y relatifs³⁰ relèvent initialement de l'autorité fédérale, bien que les régions soient libres de les reprendre à leur compte à condition de respecter une procédure prévue par l'article 5, § 3, de la LSF. La poursuite de cette procédure entraîne automatiquement

¹⁹ La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions a régionalisé la redevance radio et télévision.

²⁰ Voy. néanmoins l'exemple de l'assurance soins parafiscale flamande établie par le Décret flamand du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins.

²¹ Article 1^{er}, § 2, de la LSF.

²² La matière imposable est l'élément qui génère l'impôt, soit la situation ou le fait qui entraîne l'exigibilité de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur la base duquel l'impôt est calculé (C.C., 28 février 2019, n° 34/2019, B.7 ; 22 mars 2018, n° 34/2018, B.9 ; 4 mars 2008, n° 44/2008, B.6 ; et 19 septembre 2007, 119/2007, B.6). Sur cette notion, voy. M. BOURGEOIS, « La "matière imposable" des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014 », C. MARCUS et M.-C. VAN GRIEKEN (coord.), *Liber amicorum Mauric Eloy*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 629-661.

²³ Voy. C.E., avis n° 67.814/1/V donné le 14 septembre 2020, 6.4 ; n° 53.619/3 donné le 30 septembre 2013, 8.1 et n° 56.561/1/V donné le 3 septembre 2014.

²⁴ Il s'agit, plus précisément, des « droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique, à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation » (article 3, 6° de la LSF), des « droits d'enregistrement sur : a) la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique; b) les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens, et les conversions prévues aux articles 745^{quater} et 745^{quinquies} du Code civil, même s'il n'y a pas indivision » (article 3, 7° de la LSF) et des « droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles (article 3, 8° de la LSF).

²⁵ Article 3 de la LSF.

²⁶ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, pp. 133 et s.

²⁷ Sur la controverse relative à l'autonomie des régions dans la détermination du redevable de l'impôt régional (non attribué aux régions par l'article 4 de la LSF) et la position, contraire à celle du Conseil d'État, du législateur et du Gouvernement flamands sur la base d'une interprétation extensive des trois autres éléments de l'impôt qui relèvent de l'autonomie fiscale régionale, voy. *ibid.*, p. 145.

²⁸ *Ibid.*, p. 145. Voy. ég. R. SMET, *op. cit.*, p. 241.

²⁹ Voy. *supra*, Section 1, § 1^{er}, (a).

³⁰ Voy. l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. À ce sujet, voy. C.C., 19 septembre 2014, n° 130/2014 ; et 20 avril 2005, n° 72/2005. Voy. C.E., avis n° 63.658/4 donné le 2 juillet 2018.

l'activation d'une dotation correspondante au bénéfice de l'entité reprenneuse du service en vertu de l'article 68^{ter} de la LSF³¹.

8. (c) En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, l'autonomie fiscale des régions s'étend, en vertu des articles 5/1 à 5/7 de la LSF, 1° à l'établissement des centimes additionnels proportionnels, différenciés ou non par tranche d'impôt³², 2° à l'octroi de diminutions d'impôts générales et forfaitaires³³, et 3° à l'application de réductions ou d'augmentations sur les centimes additionnels ou à l'octroi de crédits d'impôts pour autant qu'ils soient liés à leurs compétences matérielles³⁴. Il s'agit donc de compétences partagées³⁵, sauf pour le service de l'impôt, qui demeure une compétence exclusive de l'autorité fédérale³⁶.

L'existence de ce principe d'autonomie fiscale des régions suppose que les distinctions de traitement entre citoyens belges qui en résultent soient, pour la plupart, admises en droit. La Cour constitutionnelle a ainsi estimé que cette autonomie serait « dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »³⁷. Comme le relève la doctrine, « ni la Constitution ni la LSF ne prévoient expressément de limitation générale au degré de différenciation possible, entre Régions, des régimes fiscaux pour lesquels celles-ci sont compétentes »³⁸. Les limites à cette différenciation viennent, dès lors, principalement des principes qui encadrent l'autonomie fiscale comme le principe de l'union économique et monétaire³⁹, de proportionnalité⁴⁰, d'exclusion d'une concurrence fiscale déloyale, et de loyauté fédérale⁴¹.

§ 2. Le principe de primauté de l'autorité fédérale

9. Le principe d'autonomie fiscale des entités fédérées est nettement tempéré par le principe de primauté fédérale. Celui-ci se conçoit à la fois comme une règle de résolution des conflits de compétences concurrentes et comme une « une sorte de mécanisme de défense de l'État à

³¹ Au 1^{er} janvier 2021, les trois régions ont repris le service du précompte immobilier et des taxes de circulation et de mises en circulation. Les Régions flamande et wallonne ont repris le service des taxes sur les jeux et paris (et taxes assimilées), tandis que seule la Région flamande a repris le service des droits de succession et d'enregistrement. L'autorité fédérale conserve dès lors, à ce stade, uniquement le service des taxes sur les jeux et paris pour la Région de Bruxelles-Capitale et des droits de succession et d'enregistrement pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne. Les redevances radio et télévision ont été supprimées *de facto* (voir *supra*, Section 1, § 2, (b)).

³² Articles 5/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et 5/4 de la LSF. En vertu de l'article 5/6, cette différenciation par tranche d'impôt ne peut toutefois déroger à la progressivité de l'impôt, telle qu'elle résulte de la législation fédérale, que dans une mesure très limitée.

³³ Articles 5/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, et 5/5, § 1^{er}, de la LSF.

³⁴ Articles 5/1, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2°, et alinéa 3, et 5/5, § 2 et 3 ; de la LSF. Sur l'articulation entre l'exercice de compétences propres et l'exercice de compétences fiscales en lien avec le droit de l'Union européenne, voy. E. TRAVERSA, « Le fédéralisme fiscal multi-niveaux : le (contre-)modèle belge », P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 737.

³⁵ L'article 5/5, § 4, de la LSF réserve toutefois aux régions la compétence d'octroyer des réductions d'impôts et des crédits d'impôts relatives à certaines dépenses, essentiellement des dépenses relatives aux habitations, telles que celles effectués en vue de l'acquisition ou de la conservation de l'habitation propre du contribuable. Pour le reste, l'État fédéral reste libre de prévoir toute sorte d'augmentations, de réductions ou de crédits d'impôts, alors que les régions ne peuvent en prévoir que s'ils sont liés à leurs compétences matérielles.

³⁶ En ce sens, voy. J.-C. LAES, *op cit.*, p. 10.

³⁷ Voy. C.C., 14 octobre 1999, n° 109/99, B. 5.2. Voy. ég., plus récemment, C.C., 18 avril 2013, n° 55/2013, B.5.2.

³⁸ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, p. 126.

³⁹ Voy. la contribution de R. VANDERBECK au présent ouvrage.

⁴⁰ Voy. la contribution de S. VAN DROOGHENBROECK et R. VANDERBECK au présent ouvrage.

⁴¹ Voy. l'article 1^{er} de la LSF et *ibid.*

l'égard des autres niveaux de pouvoir » permettant de sécuriser certains revenus de l'autorité fédérale⁴².

10. Cette primauté fédérale surprend dans un État fédéral qui ne connaît, en principe, pas de hiérarchie entre ses différents législateurs⁴³. Cette primauté de principe se déduit de deux règles⁴⁴. D'un côté, le législateur peut prévoir des exceptions à l'autonomie fiscale propre des régions *a priori* ou *a posteriori* en vertu de l'article 170, § 2, alinéa 2 de la Constitution qui prévoit que c'est à la loi – fédérale, donc – qu'il revient de déterminer les exceptions relatives à l'autonomie propre des régions dont la nécessité est démontrée⁴⁵. De l'autre, un impôt qui aurait d'ores et déjà été adopté par l'autorité fédérale ne pourrait l'être par des entités fédérées en vertu du principe *non bis in idem* en matière fiscale établi par l'article 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution⁴⁶ et par l'article 11 de la LSF.

11. S'agissant d'exceptions au principe d'autonomie fiscale, elles sont d'interprétation restrictive et leur nécessité doit être démontrée⁴⁷. Il n'en reste pas moins que l'autonomie propre des régions en est, pour grande partie, vidée de sa substance⁴⁸ : beaucoup de matières imposables sont en effet d'ores et déjà couvertes par des impôts fédéraux. Ceci amène G. Rosoux à estimer qu'en matière fiscale, le constituant a mis en place un système de compétences concurrentes *alternatives* plutôt que *cumulatives*⁴⁹.

Il est, par ailleurs, souvent défendu que cette primauté du fédéral reçoit des exceptions prévues dans la loi du 23 janvier 1989 précitée qui prévoit qu'il ne peut y avoir d'interférences dans l'autonomie des régions en matière d'eau ou de déchets⁵⁰. Toutefois, avec Bayenet, Bourgeois et Darté, nous remettons en cause ce statut d'exception car « conformément à l'adage *lex posterior derogat priori*, le législateur fédéral [peut], par une loi ordinaire, revenir explicitement ou implicitement sur cette autolimitation de compétence »⁵¹. Comme l'avait relevé la section de législation du Conseil d'État à propos de cette autolimitation à l'état de

⁴² *Doc. parl.*, Ch., S.E. 1979, n° 10-8/4, p. 4, cité par B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, p. 127. Sur ce principe, voy. J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Bruges, die Keure, 2011, n° 506 et s.

⁴³ Article 19, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 précitée et article 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 aux institutions bruxelloises.

⁴⁴ Pour des applications de ce principe dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voy., par exemple, C.C., 14 janvier 2021, n° 4/2021 ; 20 septembre 2012, n° 111/2012 ; 22 novembre 2006, n° 172/2006 ; 30 juin 2005, n° 113/2005 ; 8 mai 2002, n° 85/2002 ; 16 octobre 2001, n° 124/2001 ; et 17 mai 2001, n° 66/2001.

⁴⁵ Voy. C.C., 22 novembre 2006, n° 172/2006, qui indique que les communautés et régions ont une compétence fiscale propre « sauf lorsque la loi a déterminé ou détermine ultérieurement les exceptions dont la nécessité est démontrée » (B.25). Voy. ég. C.C., 22 juin 2017, n° 83/2017, B.5.1 ; et 20 septembre 2012, n° 112/2012, B.1.1. À ce sujet, voy. E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 21. Le législateur fédéral peut également prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables (R. DEMEUSE et S. WATTIER., C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget », *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 318).

⁴⁶ Cette loi est une application fondamentale du principe de primauté de l'autorité fédérale.

⁴⁷ Voy. not. C.C., 22 novembre 2006, n° 176/2006, B.25 qui renvoie aux travaux préparatoires de la réforme de l'État de 1988-1989.

⁴⁸ En ce sens, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁹ G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.*, 2018, p. 388.

⁵⁰ Article 2 de la loi du 23 janvier 1989 précitée.

⁵¹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, p. 139. Voy. ég. R. SMET, *op. cit.*, p. 241.

projet, elle a « la portée limitée d'une exhortation du législateur d'aujourd'hui, à celui de demain » et est « dénuée de signification juridique »⁵².

SECTION 2. LES PRINCIPES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE BUDGETAIRE

12. La présente section expose les principes qui régissent la répartition des compétences en matière budgétaire. Trois éléments sont successivement abordés : le principe de l'autonomie budgétaire des entités fédérées (§ 1^{er}), l'encadrement par l'autorité fédérale de cette autonomie budgétaire (§ 2) et, enfin, le principe de coopération interfédérale (§ 3).

§ 1^{er}. Le principe de l'autonomie budgétaire des entités fédérées

13. Le titre V de la Constitution contient les fondements constitutionnels du système de financement des entités fédérées : ses articles 175 et 176 règlent respectivement le financement des communautés française et flamande, d'une part, et de la Communauté germanophone, d'autre part, tandis que l'article 177 organise le financement des trois régions⁵³. Ces dispositions consacrent, outre le principe de légalité budgétaire, le principe d'autonomie d'affectation des ressources dévolues aux entités fédérées par le biais du système de financement. Chacune contient un second alinéa, libellé de manière similaire, mais pas identique, qui précise en substance que les Parlements des trois communautés et des trois régions disposent d'une compétence exclusive en vue de déterminer, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par voie de décret ou d'ordonnance⁵⁴. Seuls les Parlements des entités fédérées (et non le législateur spécial, ni – *a fortiori* – ordinaire) sont donc compétents pour déterminer l'affectation des moyens financiers dont disposent les communautés et les régions. Les entités fédérées jouissent, en d'autres termes, d'une autonomie complète en ce qui concerne l'utilisation de leurs ressources.

14. Depuis la troisième réforme de l'État (1988-1989), la Constitution impose l'adoption d'une loi spéciale en vue de fixer le système de financement des communautés française et flamande (article 175), ainsi que des trois régions (article 177). En vertu de l'article 176 de la Constitution, le système de financement de la Communauté germanophone repose quant à lui sur une loi ordinaire⁵⁵. L'adoption de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) répond à cette exigence constitutionnelle. La consécration de la loi spéciale en tant qu'instrument d'organisation des relations budgétaires et fiscales au sein du modèle fédéral belge n'est pas dénuée de signification politique. Elle vise à garantir la permanence du régime de financement des communautés et des régions. Ce

⁵² C.E., avis n° 22.180/VR donné le 1^{er} avril 1993, p. 97 et 98.

⁵³ L'article 175 prévoit qu'« [u]ne loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes ». L'article 176 indique qu'« [u]ne loi fixe le système de financement de la Communauté germanophone. Le Parlement de la Communauté germanophone règle l'affectation des recettes par décret ». L'article 177 énonce quant à lui qu'« [u]ne loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement des régions. Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134 ».

⁵⁴ Voy. not. C.E., avis n° 44.243/AG donné le 10 avril 2008 : « il résulte de l'article 177, alinéa 2, de la Constitution qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer lui-même l'affectation future de la part des bénéfices de la Loterie Nationale qu'il transfère aux régions ».

⁵⁵ Il s'agit plus précisément du titre V (article 56 à 60*sexies*) de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone précitée.

mécanisme protecteur sanctifie le rôle de la LSF en tant que Constitution économique matérielle de la Belgique fédérale⁵⁶.

15. Les articles 175 à 177 de la Constitution n'offrent pas de définition de l'expression « système de financement »⁵⁷. Tant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que les avis de la Section de législation du Conseil d'État précisent à cet égard que seuls les éléments essentiels doivent être réglés au moyen d'une loi adoptée à la majorité spéciale⁵⁸. Ce concept tend cependant à recevoir une « interprétation large »⁵⁹ en pratique. La LSF couvre en effet un vaste ensemble d'aspects financiers en lien avec les communautés et les régions.

16. Outre l'énumération des sources (y compris fiscales) de financement attribuées aux collectivités fédérées, au titre desquelles figure une capacité d'emprunt propre (titre VI), la LSF comprend également des dispositions d'organisation budgétaire et financière (titre VII), ainsi que des dispositions diverses (titre VIII), qui apportent des réponses à une variété de questions pratiques soulevées par les vagues successives de fédéralisation de l'État belge.

17. Parmi les dispositions d'organisation budgétaire et financières des communautés et des régions⁶⁰, formulé dans des termes proches de ceux utilisés à l'article 174 de la Constitution⁶¹, l'article 50, § 1^{er}, de la LSF stipule notamment que « chaque Parlement vote annuellement le budget et arrête les comptes » et que « toutes les recettes et dépenses sont portées au budget et dans les comptes ». Il duplique ainsi les principes budgétaires et comptables de l'annualité⁶², de l'unité⁶³ et de l'universalité⁶⁴. Ces principes qui encadrent l'autonomie budgétaire des entités

⁵⁶ Pour plus de développements à ce sujet, cf. D. PIRON, « The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium's material economic Constitution », G. GREGOIRE et X. MINY (dir.), *The idea of "economic constitution" in Europe*, Leiden, Brill, à paraître.

⁵⁷ J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar – deel 3*, Bruges, Die Keure, 2019, pp. 528-529 (pour ce qui a trait aux communautés) et 534-535 (pour ce qui a trait aux régions).

⁵⁸ Dans son avis n° 53.901/AG donné le 27 août 2013, le Conseil d'État a indiqué que « les articles 175, alinéa 1^{er}, et 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution n'exigent certes pas que tous les aspects du financement des communautés et des régions soient définis dans une loi adoptée à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution mais bien que le "système de financement", du moins quant à ses règles de base, soit fixé par le législateur spécial ». Sur cette question, voy. ég. **Chapitre XX. Les sources de la répartition des compétences.**

⁵⁹ J. VELAERS, *op. cit.*, p. 529.

⁶⁰ L'article 60 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone rend la majeure partie des dispositions du Titre VII de la LSF applicables à cette entité, moyennant les adaptations nécessaires.

⁶¹ L'article 174 de la Constitution constitue le fondement de quatre principes budgétaires et comptables applicables à l'autorité fédérale : la légalité, l'annualité, l'unité et l'universalité. Il se présente de la sorte comme la « véritable pierre angulaire du droit des finances publiques » (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 711).

⁶² Déterminer la durée de validité de la décision budgétaire est l'enjeu qui sous-tend le principe de l'annualité budgétaire. S'il est vrai que « la démocratie est née avec le pouvoir du Parlement de contrôler les cordons de la bourse du gouvernement », « un acquiescement pur et simple » ne suffit toutefois pas : pour se révéler véritablement effectif, ce contrôle doit en effet être « régulier, périodique, récurrent » (P. BOUCQUEY, « L'article 174 de la Constitution – Quelques propos sur le principe de l'annualité budgétaire », *R.B.D.C.*, 2006, p. 273). En Belgique, comme dans la majorité des États du monde, cette période est limitée à un an : l'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant.

⁶³ Le principe de l'unité budgétaire entraîne que « le budget forme une unité/un ensemble tant dans sa forme (le document) que dans son essence : il doit contribuer à la visibilité de la gestion financière du gouvernement » (D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 396). Il concourt à la réalisation d'un objectif démocratique fondamental : donner une vue d'ensemble sur le projet politique et financier du gouvernement de manière à assurer la qualité de l'information et des débats parlementaires.

⁶⁴ Le principe de l'universalité budgétaire renvoie au caractère exhaustif du budget. Par définition, celui-ci vise à couvrir l'ensemble des opérations réalisées par l'entité à laquelle il se rapporte. Il convient donc que toutes les recettes et toutes les dépenses y figurent. Un système strict de prévision et d'autorisation se révèle en effet vain

fédérées sont également consacrés par l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI). Tant l'article 50, § 1^{er}, de la LSF que l'article 13 de la LSRI étendent donc à ces collectivités les principes fondamentaux du droit des finances publiques qui régissent l'élaboration du budget fédéral⁶⁵. Ces derniers s'appliquent en d'autres termes *mutatis mutandis* aux budgets des communautés et des régions⁶⁶. Le Conseil d'État assimile d'ailleurs ces dispositions à une « transposition de l'article 174, § 1^{er} de la Constitution »⁶⁷.

18. La troisième réforme de l'État de 1988-1989 octroie plus généralement aux communautés et aux régions une compétence générale pour déterminer les règles applicables au budget et aux comptes qui sont soumis à leur approbation. Le fait que leurs assemblées démocratiques puissent fixer librement les modalités d'exercice de leurs interventions dans les domaines budgétaires et comptables pour les matières qui les concernent représente une décision « logique » selon Rion et Trosch, « dans la mesure où le budget et le contrôle des comptes constituent une part essentielle des prérogatives parlementaires »⁶⁸. Toutes les entités fédérées, sans exception, ont ainsi décidé de se munir de leur propre droit budgétaire⁶⁹.

§ 2. L'encadrement par l'autorité fédérale de l'autonomie budgétaire des entités fédérées

19. L'autonomie budgétaire et comptable reconnue aux communautés et aux régions par le titre VII de la LSF n'est toutefois pas absolue, loin s'en faut : outre les limites classiques à l'exercice de compétences propres, celle-ci est encadrée par divers mécanismes, qui confèrent à l'autorité fédérale une forme de primauté en la matière.

20. L'article 50, § 2, de la LSF stipule ainsi que « la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes ». Il prévoit, en outre, un principe semblable pour le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des régions, ainsi qu'en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. Le concept de « dispositions générales » est relativement inusité en droit belge⁷⁰. Il fait référence aux cas dans lesquels une règle juridique, qui n'est pourtant pas située à un niveau supérieur dans la hiérarchie des normes, a pour seul objet de limiter l'exercice

dès lors que certaines opérations budgétaires y échappent (P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 55).

⁶⁵ Voy. not. M. OSWALD, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 743-774.

⁶⁶ J. VELAERS, *op. cit.*, p. 518 et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 711.

⁶⁷ Avis n° 50.934/3 du 20 mars 2012 sur un avant-projet de décret flamand 'houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid'.

⁶⁸ P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, p. 63.

⁶⁹ Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes ; décret du 20 novembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française (dit « décret WBFIn ») ; décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française (dit décret WBFIn 2) ; ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle ; ordonnance du 21 novembre 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle ; décret du 24 avril 2014 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent ; décret du 29 mars 2019 relatif au Code flamand des Finances publiques ; décret du 25 mai 2009 relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone.

⁷⁰ Une autre application de cette technique législative pouvait être trouvée dans le statut administratif et pécuniaire du personnel des communautés et des régions, adopté sur la base de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans sa version antérieure.

par les entités fédérées de leur compétence propre (ici, en matière budgétaire et comptable) en vertu d'une disposition légale de nature (quasi-)constitutionnelle – la LSF, en l'occurrence.

C'est sur cette base qu'a été adoptée la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Ces dispositions générales constituent une forme de « droit commun des finances publiques des entités fédérées »⁷¹, que ces dernières sont autorisées à *compléter* sans toutefois pouvoir y *déroger*. Cette approche traduit le « souci d'une approche commune à l'État fédéral, aux Communautés et aux Régions »⁷² dans le cadre d'une construction fédérale toujours plus affirmée, ainsi que la volonté de se doter d'un instrument efficace de réponse aux exigences formulées par l'Union européenne dans les matières budgétaires et comptables⁷³. Un chapitre *VIter* a ainsi été ajouté à cette loi afin de transposer partiellement la directive 2011/85/UE au niveau des entités fédérées⁷⁴.

Le champ d'application de la loi du 16 mai 2003⁷⁵ s'étend à la Communauté et à la Région flamandes, à la Communauté française, à la Communauté germanophone, à la Région wallonne, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et, enfin, à la Commission communautaire française depuis janvier 2014⁷⁶.

21. Les chapitres II, III et IV de la loi du 16 mai 2003 édictent les dispositions générales respectivement applicables aux budgets, à la comptabilité et au contrôle exercé par la Cour des comptes⁷⁷. Sur le plan budgétaire, l'article 3 de cette loi précise la portée des principes de légalité et d'annualité. Elle charge en effet les Parlements des entités fédérées de l'estimation et de l'autorisation des recettes et dépenses afférentes à chaque année budgétaire par l'intermédiaire du vote de décrets ou d'ordonnances annuels. La durée de l'année budgétaire est en outre alignée sur celle de l'année civile. L'article 4 régit quant à lui la présentation du budget. En ce qui concerne les recettes, il convient de faire état des droits qui seront constatés au projet de l'entité concernée au cours de l'année budgétaire. Au niveau des dépenses, la subdivision entre crédits d'engagement (définis comme les « sommes [qui] peuvent être engagées du chef d'obligations nées ou contractées à charge de la communauté ou de la région au cours de l'année budgétaire ») et crédits de liquidation (définis comme les « sommes [qui] peuvent être liquidées au cours de l'année budgétaire, du chef des droits acquis à charge de la communauté ou de la région en vue d'apurer des obligations préalablement engagées ») en vigueur au niveau de l'autorité fédérale est répliquée telle quelle au niveau des entités fédérées.

22. Au niveau comptable, en vertu des articles 5 à 7 de la loi du 16 mai 2003, les entités fédérées sont tenues d'établir une *comptabilité générale* selon les règles usuelles de la comptabilité en

⁷¹ B. LOMBAERT et M. OSWALD, « Les finances publiques régionales : l'autonomie sous pression européenne », P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 253.

⁷² G. BROUHNS, « Le droit des finances publiques : un survol de quarante années d'évolution – 1960-2000 », *Bull. Doc. SPF Finances*, 62/1, 2002.

⁷³ P. RION et A. TROSCH, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁴ Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

⁷⁵ Article 2 de la loi du 16 mai 2003 précitée.

⁷⁶ Titre 3 de la loi-programme (II) du 26 décembre 2013.

⁷⁷ Le contenu du reste de la loi n'est pas examiné dans le cadre cette contribution. Les chapitres concernés contiennent les dispositions générales applicables en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions accordées par les communautés et les régions (chapitre V) et de prescription (chapitre VI), ainsi que les règles d'organisation de la Commission de la Comptabilité publique (chapitre *VIbis*) et des dispositions diverses transposant partiellement la directive 2011/85/UE (chapitre *VIter*).

partie double et de dresser un *inventaire annuel* des éléments actifs et passifs de leur patrimoine. Elles s'appuient à cette fin sur un plan comptable normalisé, dont le contenu est établi par l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable⁷⁸. La tenue d'une comptabilité budgétaire en liaison avec cette comptabilité générale doit quant à elle permettre un suivi permanent de l'exécution du budget de l'entité concernée⁷⁹. Les entités soumises à la loi du 16 mai 2003 doivent enfin présenter un compte général, au plus tard le 31 août de l'année suivante. Celui-ci comprend le compte annuel (composé du bilan au 31 décembre, des comptes de résultats établis sur la base des charges et produits de l'exercice écoulé et du compte de récapitulation des opérations budgétaires de l'année, tant en recettes qu'en dépenses) ainsi que le compte d'exécution du budget, établi à partir de la comptabilité budgétaire et dans la même forme que le budget⁸⁰.

23. L'article 10, § 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précise enfin les modalités du contrôle exercé par la Cour des comptes à l'égard des communautés et des régions, ainsi que des organismes publics qui en dépendent. Il étend de la sorte aux entités fédérées le principe de la spécialité budgétaire, qui veut que « toute opération budgétaire – en recettes ou en dépenses – soit identifiée d'une manière suffisamment claire et précise »⁸¹. Ce principe est surtout crucial en ce qui concerne le contrôle des dépenses publiques, où les moyens d'intervention parlementaire sont fortement limités en dehors du vote du budget⁸². À cette fin, l'article 180, alinéa 2, de la Constitution charge la Cour des comptes de « veille[r] à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». À la suite de demandes répétées de la Section de législation du Conseil d'État⁸³, cette disposition compte en outre deux nouveaux alinéas depuis la révision constitutionnelle de 2014. Le premier proclame la compétence de la Cour des comptes à l'égard des entités fédérées, tandis que le second autorise ces dernières à lui confier des missions supplémentaires – moyennant rémunération⁸⁴.

24. La loi du 16 mai 2003 charge la Cour des comptes de nombreuses missions, comparables à celles qu'elle exerce auprès de l'autorité fédérale : le contrôle de la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des communautés et des régions, l'examen et la liquidation des comptes de tous les comptables de ces entités⁸⁵, l'examen de la légalité et la régularité des dépenses et des recettes des entités fédérées, le contrôle du bon emploi des deniers publics et du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience (les « 3 E »). À partir des comptes de l'année budgétaire 2020, les entités fédérées devront enfin soumettre leur compte général pour certification à la Cour des comptes.

25. Un autre tempérament à l'autonomie budgétaire des entités fédérées concerne leur capacité d'emprunt. Comme indiqué *supra*, l'article 49 de la LSF prévoit que ces dernières sont libres

⁷⁸ Article 5 de la loi du 16 mai 2003 précitée et arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

⁷⁹ Article 8 de la loi du 16 mai 2003 précitée.

⁸⁰ Article 9 de la loi du 16 mai 2003 précitée. Sur cette matière, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et P. RION (dir.), *Comptabilité publique : État des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, Bruxelles, Larcier, 2019.

⁸¹ G. BROUHNS, *Tout savoir sur le budget de l'État*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 73.

⁸² Ce contrôle parlementaire s'exerce à deux niveaux : en amont, *via* l'autorisation d'effectuer des dépenses spécifiées par le budget ; en aval, *via* le contrôle des dépenses effectivement réalisées en vue de l'adoption du compte.

⁸³ Voy. L. DETROUX, « L'article 180 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, n° 3, pp. 279-286.

⁸⁴ La rémunération n'est toutefois due que s'il s'agit de missions nouvelles depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

⁸⁵ Ceux-ci sont dès lors soumis aux dispositions de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes pour ce qui a trait à la compétence juridictionnelle de cette institution à l'égard des comptables de l'État.

de contracter des emprunts en euros ou en devises. Dans un souci de « maintenir une certaine Union économique et monétaire belgo-belge »⁸⁶, le même article soumet toutefois l'exercice de cette compétence à un encadrement tant en amont qu'en aval de la part de l'autorité fédérale. En amont, la programmation des emprunts publics des communautés et des régions, ainsi que des organismes publics qui en dépendent est fixée par le Conseil des ministres, après concertation avec les gouvernements des entités fédérées. Les conditions et le calendrier d'émission de tout emprunt public doivent pour leur part recueillir l'approbation du ministre fédéral des Finances. En cas de refus, le gouvernement concerné peut demander que l'affaire soit portée devant le Conseil des Ministres. Par ailleurs, les communautés et les régions doivent également informer le ministre des Finances avant d'émettre des emprunts privés ainsi que des titres à court terme⁸⁷.

En aval, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances (ci-après « la Section ») peut, d'initiative ou à la demande du Ministre des Finances, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public dans l'optique de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire et éviter une détérioration structurelle des besoins de financement. Sur cette base, le Roi a la faculté de limiter la capacité d'emprunt d'une communauté ou d'une région pour une durée maximale de deux ans – après concertation avec le Gouvernement de l'entité concernée⁸⁸.

§ 3. Le principe de coopération interfédérale

26. Une des particularités de la répartition des compétences budgétaires réside dans son caractère résolument interfédéral. Ce principe se déduit de la combinaison de différentes normes. Tout d'abord, l'article 51 de la LSF prévoit que les communautés et les régions organisent un contrôle administratif et budgétaire pour ce qui les concerne. Dans cette optique, il met à leur disposition des inspecteurs des Finances, placés sous leur autorité. Le corps de l'Inspection des Finances est une institution singulière dans le paysage institutionnel belge puisqu'il s'agit d'une autorité interfédérale, sans nature juridique précise. Son organisation *sui generis* est régie par un arrêté royal du 28 avril 1998, adopté après l'accord préalable de l'ensemble des gouvernements des entités fédérées⁸⁹. Cet arrêté institue un comité interministériel, présidé par le ministre fédéral du Budget et composé de ministres des entités fédérées. Ce comité est chargé de la gestion du corps et est, à ce titre l'autorité disciplinaire des inspecteurs des finances⁹⁰. Le corps se compose de 61 membres accrédités auprès des gouvernements fédéral, communautaires, régionaux, ainsi que des Collèges des Commissions communautaires française et commune. La répartition entre ces différents gouvernements (35 pour le Gouvernement fédéral, 26 pour l'ensemble des gouvernements fédérés)⁹¹ est resté inchangée depuis 1998 et ne reflète plus guère le rapport entre leurs masses budgétaires respectives⁹². Les Inspecteurs des finances assument, en toute indépendance, la fonction de

⁸⁶ D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, p. 40.

⁸⁷ Article 49, § 2 et 3, de la LSF. Les modalités de la communication et le contenu de cette information sont régis par une convention conclue le 29 avril 1991 entre le ministre des Finances et les gouvernements.

⁸⁸ Article 49 LSF.

⁸⁹ Arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances.

⁹⁰ Arrêté royal du 1^{er} avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances.

⁹¹ Article 10 de l'arrêté royal du 28 avril 1998 précité.

⁹² Pour rappel, la sixième réforme de l'État a entraîné un « déplacement du centre de gravité dans l'affectation des moyens [de l'autorité fédérale vers les communautés et régions] » (Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 8).

conseiller budgétaire et financier de l'Exécutif auprès duquel ils sont accrédités et l'assistent dans l'exercice du contrôle administratif et budgétaire. Leurs avis ne sont pas publics ; ils ne sont communiqués qu'au Gouvernement auprès duquel ils sont accrédités. Bien que fonctionnaires fédéraux, les inspecteurs des Finances n'ont pas de compte à rendre auprès de l'autorité fédérale sur le contrôle qu'ils exercent auprès des entités fédérées. Ils ne sont donc pas des « *missi dominici* » de celle-ci dans les communautés et régions.

27. D'un point de vue budgétaire, l'Inspection des Finances constitue un service d'administration générale de l'État fédéral, ce qui signifie qu'elle ne dispose ni d'une personnalité juridique, ni d'une autonomie comptable. La rémunération des Inspecteurs des Finances mis à la disposition des communautés et des régions, ainsi que les allocations et indemnités accessoires qui y sont liées sont à la charge du budget fédéral⁹³. Les frais d'équipement et de fonctionnement (en ce compris les frais de parcours et de séjour) nécessaires à l'accomplissement de leurs missions sont pris en charge selon le cas par le budget de l'État, de la Communauté, de la Région ou de la Commission communautaire⁹⁴. Enfin, les dépenses relatives au personnel administratif mis à disposition des Inspecteurs des Finances sont intégralement à charge des entités fédérées⁹⁵.

28. Le principe de coopération interfédérale affirmé à cet article trouve d'autres échos dans le droit budgétaire belge. Tel est par exemple le cas de l'article 49, § 6, de la LSF, qui crée une section « Besoins de financement des pouvoirs publics » au sein du Conseil supérieur des Finances. Cette institution se compose de douze membres, désignés en raison de leur compétence particulière et de leur expérience dans le domaine financier et économique. Leur répartition obéit à une double parité, linguistique et institutionnelle : six d'entre eux siègent pour le compte de l'entité I (l'Autorité fédérale et la Sécurité sociale), tandis que les six autres sont désignés par les exécutifs de l'entité II (les communautés, les régions et les pouvoirs locaux). La Section rend un avis annuel sur les besoins de financement des pouvoirs publics, dans lequel elle émet des recommandations sur la répartition des objectifs budgétaires annuels entre les différents niveaux de pouvoir. Cet avis sert de base à une négociation au sein du Conférence interministérielle des Finances et du Budget, qui rassemble les ministres des Finances et du Budget des différents gouvernements. La répartition définitive des objectifs budgétaires entre les niveaux de pouvoir est ensuite approuvée par le Comité de concertation avant d'être formalisée dans un accord de coopération budgétaire et le programme de stabilité transmis chaque année par la Belgique aux institutions européennes.

29. Le rôle de la Section s'est encore renforcé depuis l'adoption de l'accord de coopération du 13 décembre 2013⁹⁶, qui transpose en droit belge les exigences du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (également appelé « pacte budgétaire »). Cette norme transforme cet organe de coordination des politiques budgétaires au sein de la Belgique fédérale en véritable instance indépendante d'évaluation budgétaire. La Section est désormais également chargée d'évaluer le respect, par l'ensemble des composantes de l'État belge, de leur trajectoire budgétaire⁹⁷. En cas d'« écart important » entre les engagements d'une entité et ses performances effectives, elle est alors tenue de déclencher une procédure automatique de correction destinée à supprimer celui-ci endéans les

⁹³ Article 14 de l'arrêté royal du 28 avril 1998 précité.

⁹⁴ Article 15 de l'arrêté royal du 28 avril 1998 précité.

⁹⁵ Article 16 de l'arrêté royal du 28 avril 1998 précité.

⁹⁶ Accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁹⁷ Notons qu'aucun accord de coopération budgétaire n'a été signé depuis l'adoption de l'accord de coopération du 13 décembre 2013. L'aptitude du dispositif à engendrer le consensus apparaît donc relativement faible à ce jour.

dix-huit mois. Dans ce contexte, la Section est notamment amenée à juger si cette déviation découle de « circonstances exceptionnelles », à se prononcer sur l'ampleur des mesures correctives à adopter ou encore à vérifier l'effectivité de leur mise en œuvre.

SECTION 3 LE PARALLELISME ENTRE LES COMPETENCES MATERIELLES ET BUDGETAIRES : LE PRINCIPE DU « FEDERALISME FINANCIER »

30. Comme on l'a vu⁹⁸, la fiscalité est conçue non seulement comme une compétence de moyens, mais aussi comme une matière en soi. L'autonomie fiscale des entités fédérale et fédérées peut donc en principe s'exercer sans lien avec les autres compétences matérielles qui leur sont dévolues par ou vertu de la Constitution. En ce qui concerne des dépenses, si la Constitution ne formule pas davantage une telle limite puisque, s'agissant des communautés⁹⁹ et des régions¹⁰⁰, elle se borne à prévoir que leurs Parlements règlent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, chaque entité fédérale ou fédérée n'est cependant habilitée à effectuer des dépenses que si celles-ci sont en lien avec ses compétences matérielles, et s'agissant des entités fédérées, avec ses compétences territoriales telles qu'elles sont définies par ou en vertu de la Constitution.

Ce principe dit du « fédéralisme financier » résulte d'une application stricte du principe de l'exclusivité des compétences et n'est donc pas expressément inscrit dans la Constitution. Œuvre de la jurisprudence, il a été dégagé par la Section de législation du Conseil d'État (§ 1^{er}) et ensuite repris par la Cour constitutionnelle (§ 2). S'il est une particularité du fédéralisme belge, il peut faire obstacle à l'efficacité de la coopération entre entités et, en tout état de cause, il s'oppose à toute solidarité financière (§ 3). Il connaît toutefois quelques tempéraments (§ 4).

§ 1^{er} Un principe déduit de la loi spéciale de réformes institutionnelles, selon le Conseil d'État

31. C'est à l'occasion de la crise de la sidérurgie wallonne des années 1980 que la Section de législation du Conseil d'État dégagait pour la première fois ce principe du parallélisme des compétences normatives et financières, en se fondant sur « l'économie générale de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles »¹⁰¹. Confronté au slogan flamand « plus un franc flamand pour la sidérurgie wallonne », le Gouvernement fédéral de l'époque envisageait en effet de faire financer la sidérurgie, secteur alors national, par les régions¹⁰².

32. Ce principe parut connaître quelque tempérament lorsqu'il fut question non plus du déficit de la sidérurgie, mais des bénéfices de la Loterie nationale, la Section de législation du Conseil d'État semblant admettre que celle-ci contribue au financement de projets émanant d'autres pouvoirs publics¹⁰³.

⁹⁸ Cf. *supra*, Section 1.

⁹⁹ Article 175, alinéa 2, de la Constitution pour les communautés flamande et française et 176, alinéa 2, de la Constitution pour la Communauté germanophone.

¹⁰⁰ Article 177, alinéa 2, de la Constitution pour les régions.

¹⁰¹ *Doc. parl.*, Ch., 1983-1984, n° 834/1, p. 29, 43 et n° 834/10, p. 3.

¹⁰² Voy. L. DETROUX et X. DELGRANGE, « Tout s'achète, même les compétences. Le 'pouvoir de dépenser' fleurit sur le terrain de l'autonomie fiscale », *Journal du Juriste*, 2002, liv. 9, p. 4.

¹⁰³ *Doc. parl.*, S., 1990-1991, n° 1296-1, p. 38.

Mais lorsque l'État voulut, en 1992, faire contribuer les régions et les communautés à la charge des pensions du secteur public, le Conseil d'État revint à son orthodoxie et rappela « le principe fondamental du 'fédéralisme financier' selon lequel les dépenses dérivent normalement des compétences »¹⁰⁴. En 1997, la Section de législation se montra plus explicite encore, le qualifiant comme « un des principes essentiels qui caractérisent la réforme de l'État belge. Il implique que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale »¹⁰⁵.

§ 2. Un principe déduit de la Constitution, selon la Cour constitutionnelle

33. La Cour constitutionnelle en fit un principe constitutionnel lorsque la Communauté française adopta un budget comportant un programme autorisant son Gouvernement à accorder une aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial. La Cour, sur recours du Gouvernement flamand, et en dépit du caractère non normatif d'un article budgétaire, annula celui-ci après avoir affirmé que de la lecture combinée de l'article 127 de la Constitution, qui prévoit que les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande « règlent » par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières culturelles, et de l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande « règlent » par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, la fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de « régler » les matières culturelles¹⁰⁶. Même si sur un plan purement logique, le raisonnement n'est pas tout à fait convaincant¹⁰⁷, le principe était posé.

34. Après avoir dû le rappeler plusieurs fois dans des arrêts ultérieurs¹⁰⁸, malgré les tentatives de camouflage¹⁰⁹ de la Communauté française, la Cour l'a appliqué avec la même rigueur

¹⁰⁴ *Doc. parl.*, S., 1992-1993, n° 526/1, p. 158. Dans cet avis, la Section de législation du Conseil d'État ne considère toutefois pas que c'est la Constitution qui interdit le financement partiel de compétences fédérales par les communautés et les régions. Elle n'analyse en effet pas la cotisation de responsabilisation envisagée comme une affectation obligatoire de recettes communautaires ou régionales, mais comme une « dérogation au système de répartition des charges dérivant normalement des attributions de compétence », dérogation nécessitant, sauf pour la Communauté germanophone, une loi à majorité spéciale. L'avis a été suivi : c'est à la majorité spéciale qu'a été adoptée la loi (spéciale) du 27 avril 1994 instaurant une contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public. Révisé en 1998 et en 2003, ce mécanisme, inefficace puisqu'il impliquait une contribution à payer par les entités, a été remplacé par une contribution intégrée à la LSF et déduite des moyens accordés aux entités fédérées.

¹⁰⁵ Avis n° 26.248/1 donné le 1er avril 1997.

¹⁰⁶ C.C., 3 octobre 1996, n° 54/96, B.5.

¹⁰⁷ « Régler l'affectation des recettes » ne signifie en effet pas que le vote de budget est un acte législatif au sens matériel du terme, de telle sorte qu'à l'évidence, le mot « régler » n'a pas la même portée à l'article 127 et à l'article 175 de la Constitution.

¹⁰⁸ C. C., 21 mars 2000, n° 30/2000, B.2.1 ; 10 mars 1998, n° 22/98, B.4.1 ; 29 avril 1999, n° 50/99, B. 4 ; 17 mai 2000, n° 56/2000, B.3 ; et 23 mars 2005, n° 63/2005, B.4.

¹⁰⁹ Dans l'arrêt n° 29/99 précité, la Cour, en l'absence de libellé précis du crédit budgétaire suspect, rejette le recours du Gouvernement flamand sous la réserve expresse que les dispositions en cause « ne peuvent être interprétés comme permettant d'affecter une partie quelconque des montants qui y sont prévus à l'aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial. Dans l'arrêt n° 56/2000, elle annule cette fois les dispositions attaquées estimant « des indices suffisants établissent que l'intention d'utiliser les textes en cause pour permettre le subventionnement contesté est imputable au législateur décréteur lui-même » (B.6.). Voy. C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 198. Sur la vanité des recours contre des décrets budgétaires ; L. DETROUX, M. EL BERHOUMI, N. VANDER PUTTEN, *op. cit.*, pp. 243-245.

lorsque la Région de Bruxelles-Capitale, confrontée à des manques d'investissements des autorités fédérale et communautaires compétentes sur son territoire en matière de crèches¹¹⁰, d'écoles¹¹¹, de formation professionnelle ou d'infrastructures sportives¹¹², investissements qu'elle jugeait indispensable à son développement, voulut « ruser »¹¹³ avec ses compétences en intervenant dans ces matières au travers de sa compétence en matière de financement général des pouvoirs locaux. Comme nous le verrons plus loin, la Cour a toutefois ouvert la porte à une petite entorse à cette « règle d'airain »¹¹⁴.

§ 3. Un principe singulier, gardien de l'autonomie

35. Ce principe du « fédéralisme financier » n'est cependant pas une caractéristique essentielle d'un État fédéral. Il relève plutôt de la singularité du système fédéral belge¹¹⁵. Dans la plupart des États fédéraux, tels que les États-Unis, la Suisse, l'Allemagne ou le Canada¹¹⁶, ce lien entre compétences normatives et financières n'est pas la règle. Il est généralement reconnu à l'État central un pouvoir de dépenser général, en ce compris dans les domaines ou les entités fédérées exercent des compétences normatives. Ce pouvoir de dépenser se fait au détriment de l'autonomie des entités fédérées¹¹⁷, dès lors que les subventions ainsi octroyées sont assorties de conditions qui, en fin de compte, réglementent la matière en cause. À l'inverse, ce pouvoir de dépenser tend à renforcer l'unité nationale, en garantissant à tous les citoyens un service minimum commun¹¹⁸.

36. L'application stricte du principe du parallélisme des compétences tend donc à garantir l'autonomie des entités fédérées. En Belgique, il tend également à préserver les compétences

¹¹⁰ C. C., 8 décembre 2011, n° 184/2011 ; voy. X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'airain du fédéralisme belge », *A.P.*, 2012/1, pp. 152-156 ; C. VERSCHEURE, « Comment faire parvenir des deniers régionaux aux crèches communales ? Course d'obstacles à travers les institutions bruxelloises », *Rev. dr. ULg.*, 2012/3, pp. 380-388.

¹¹¹ C. C., 24 mai 2012, n° 67/2012 ; voy. F. JUDO, « Timeo danaos et dona ferentes. Onderwijsinanciering is ook onderwijsbeleid, *T.O.R.B.*, 2012-2013/5, pp. 403-406 ; S. GIBENS et F. LAMOTE « Wie buist wie in het Brusselsse onderwijsvraagstuk », *Juristenkrant*, 2012, 512, pp. 16.

¹¹² C. C., 29 janvier 2014, n° 13/2014 ; et 17 juillet 2014, n° 113/2014., voy. L. DETROUX, « L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », *A.P.T.*, 2014/4, pp. 607 à 615 ; C. ROMAINVILLE, « La partage des compétences à Bruxelles, C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.) Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 383-392 ; X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in B. LOMBAERT, D. YERNAULT, P.-O. DE BROUX (dir.), *Le droit bruxellois. Un bilan après vingt-cinq ans d'application ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 78 à 87. Sur cette saga jurisprudentielle, voy. ég. le Chapitre XX. La dualité des compétences communautaires et régionales.

¹¹³ Un parlementaire avait en effet mis en évidence cette nécessité de « ruser avec les compétences » pour rencontrer les besoins de la population bruxelloise, lors de l'examen du projet de budget en cause. La Cour, dans l'arrêt n° 67/2012 précité, ne manque pas de relever cette intervention pour démasquer les objectifs réels d'une allocation budgétaire à l'intitulé insuffisamment explicite pour trahir à lui seul un excès de compétence (B.2.1 et B.2.2)

¹¹⁴ Pour reprendre l'expression de Xavier DELGRANGE, l'arrêt cité en note 109. Voy. ég. l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 38/2021 du 4 mars 2021 qui paraît davantage compréhensif envers les interventions de la Région de Bruxelles-Capitale dans les matières communautaires. Pour l'analyse de cet arrêt, nous renvoyons au Chapitre XX. La dualité des compétences communautaires et régionales.

¹¹⁵ J.- C. SCHOLSEM, *op. cit.*, pp. 271 à 274.

¹¹⁶ V. VANDER GEETEN, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada : gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme ? », *R.B.D.C.*, 2008/4, pp. 355-367.

¹¹⁷ Pour cette raison, il est très controversé au Canada. Voy. V. VANDER GEETEN, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada : gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme ? », *R.B.D.C.*, 2008/4, pp. 355-367.

¹¹⁸ Voy. X. DELGRANGE et L. DETROUX, *op. cit.*, p. 4.

fédérales et, partant, la cohésion de la fédération¹¹⁹. Le danger est en effet que les entités ayant davantage de moyens effectuent des dépenses en lieu et place de l'État fédéral, ce qui peut inciter celui-ci à réduire ses propres dépenses, au grand dam des entités les moins riches. En dépit des observations de la Section de législation du Conseil d'État¹²⁰, l'État fédéral a ainsi conclu un accord de coopération permettant aux régions de participer au financement des infrastructures ferroviaires, matière à l'époque exclusivement fédérale¹²¹. La Cour constitutionnelle s'est en revanche montrée moins exigeante lorsque la Communauté flamande a institué un système d'assurance-dépendance, s'apparentant à un mécanisme de sécurité sociale, apanage de l'autorité fédérale. Après avoir dans un premier temps validé ce régime d'aide au titre de la compétence communautaire en matière d'aide aux personnes¹²², elle a, dans un arrêt ultérieur, jugé que ce système flamand n'excluait pas la possibilité que l'État fédéral crée un système analogue au titre de sa compétence de sécurité sociale¹²³. L'État fédéral n'est cependant pas intervenu, les Flamands ne voyant plus aucun intérêt à une telle création.

37. Si le principe du fédéralisme financier se justifie par la préservation de l'autonomie respective des entités fédérale et fédérées, il est pourtant appliqué avec la même rigueur lorsque ces entités entendent exercer conjointement des compétences communes. Dans un premier temps, la Section de législation avait pourtant semblé admettre que par la mise en œuvre de « politiques croisées », une entité fédérée puisse venir en aide à une autre en prenant en charge tout ou une grande partie du financement d'un exercice conjoint de compétences réalisé par un accord de coopération¹²⁴. Elle s'est ensuite montrée plus rigoureuse, critiquant tout transfert financier entre entités¹²⁵, même justifié par un exercice conjoint de compétences¹²⁶ et une répartition des charges basée sur des critères de rattachement adoptés de commun accord¹²⁷.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ C.E., avis n° 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet de loi « portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel, 2001-2012 de la SNCB ».

¹²¹ M. B., 27 novembre 2002. L'article 6, § 3, de cet accord de coopération prévoit également une répartition territoriale figée des investissements fédéraux (60 % en Région flamande, 40 % en Région wallonne), limitant ainsi l'autonomie fédérale en la matière.

¹²² C. C., 13 mars 2001, n° 33/2001.

¹²³ C. C., 21 janvier 2009, n° 11/2009. Voy. J. VAN PRAET, « Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de la répartition des compétences », *J. T.*, 8 mai 2010, pp. 301 à 304.

¹²⁴ Voy. implicitement, l'avis n° 27.681/2 donné le 24 juin 1998 sur un avant-projet projet de décret « portant approbation de l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'implantation d'ordinateurs dans les écoles wallonnes » dont l'article 3, alinéa 3, prévoit que tous les coûts sont à charge de la Région wallonne, sans que cela ne soulève d'objections du Conseil d'État. Voir également l'avis n° 30.102/2 donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret sur un projet de décret « portant assentiment à l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles ». Dans ce dernier avis, après avoir rappelé le principe du parallélisme des compétences normatives et financières, la Section de législation considère que l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue une exception à ce principe.

¹²⁵ Avis n° 65.141/VR donné le 22 février 2019 avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à l'acquisition et à la livraison de vaccins destinés à protéger les enfants, les adolescents et les femmes enceintes.

¹²⁶ Avis n° 53.067/2 donné le 8 mai 2013 sur avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative', observation sous l'article 21

¹²⁷ Avis n° 45.594/2 donné le 29 décembre 2008 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment de l'accord de coopération du 29 octobre 2008 entre la Commission communautaire française et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées', p. 5. Pour une critique de cet avis, voy. A.-R. RENSON et

§ 4. Un principe tempéré

38. Le principe du fédéralisme financier connaît plusieurs tempéraments, lesquels permettent à des entités fédérale ou fédérées d'intervenir financièrement dans des matières pour lesquelles elles n'ont en principe pas de compétence matérielle.

39. Le premier tempérament réside dans l'article 137 de la Constitution, en vertu duquel les institutions de la Communauté flamande¹²⁸ exercent les compétences de la Région flamande, combiné avec l'article 1^{er}, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui permet la fusion du budget de la Communauté flamande et de la Région flamande. Le produit des impôts régionaux flamands peut ainsi être utilisé pour des dépenses communautaires, en ce compris sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale¹²⁹. On citera également l'article 138 de la Constitution qui permet à la Communauté française de transférer des compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et de régler le financement de ce transfert. Même s'il ne constitue pas à proprement parler une dérogation au parallélisme des compétences normatives et financières, ce dispositif poursuivait principalement comme objectif de permettre à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale¹³⁰ de soulager les finances de la Communauté française, celle-ci n'ayant pas transféré l'ensemble des moyens afférents aux compétences transférées¹³¹.

40. Le second tempérament résulte de l'article 178 de la Constitution. Cette disposition permet que dans les conditions et suivant les modalités déterminées par une loi spéciale, la Région de Bruxelles-Capitale transfère par ordonnance des moyens financiers à la Commission communautaire commune, et aux Commissions communautaire française et flamande. S'agissant de la Commission communautaire commune, l'article 65, § 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 16 janvier prévoit expressément¹³² qu'elle peut être financée par une dotation de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui permet également une forme de décloisonnement du financement des compétences régionales et communautaires à Bruxelles. S'agissant des commissions communautaires flamande et française, les transferts financiers peuvent, selon la Cour

L. DETROUX, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique ? », *R.B.D.C.*, 2018, n° 1, p. 117.

¹²⁸ La possibilité pour la Communauté française d'exercer les compétences de la Région wallonne, constitutionnellement autorisée, a été supprimée en 1993, les dispositions de la loi spéciale qui permettaient une telle fusion ont été abrogées.

¹²⁹ Voy. J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, pp. 277-278. **Voy. le chapitre XX. La dualité des compétences communautaires et régionales.**

¹³⁰ Via le droit de tirage dont dispose la Commission communautaire française en vertu de l'article 83^{quater} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. La Commission communautaire flamande dispose également de ce droit de tirage. Lorsqu'une de ces deux commissions exerce son droit de tirage, l'autre commission reçoit automatiquement un montant selon la clé 80/20.

¹³¹ **Voy. le chapitre XX. La dualité des compétences communautaires et régionales.** Voy. J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, pp. 278-280. Voy. également R. BORN, H. DUMONT et G. VAN DER STICHELE, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », P. CATTOIR *et al.* (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Larcier, 2002, pp. 452-463 ; R. BORN, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/38 (n° 1783-1784), p. 80. ; A.-S. RENSON et L. DETROUX, *op. cit.*, pp. 124-126. Lors de la sixième réforme de l'État, le parallélisme des compétences transférées et du financement corrélatif fut en revanche mieux respecté.

¹³² Insérée par la sixième réforme de l'État, cette disposition fait toutefois écho à l'article 83^{quater}, § 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui, même si c'est moins explicitement, prévoyait déjà que la Région pouvait augmenter le montant que cette loi spéciale lui somrait d'inscrire dans son budget au profit de la Cocom pour le financement de compétences reprises de l'ancienne Province du Brabant (voy. en ce sens, *doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2974/1, pp. 76 à 77).

constitutionnelle, être conditionnés à des dépenses que la Région détermine¹³³. La Région de Bruxelles-Capitale dispose ainsi d'un véritable « pouvoir de dépenser » dans les matières relevant de la compétence des Communautés flamande et française à Bruxelles (crèches, écoles, formations professionnelles, etc.), pour autant qu'elle l'exerce via les commissions communautaires et dans le respect d'une clé « 80/20 »¹³⁴.

41. D'autres tempéraments résultent expressément de dispositions adoptées par le législateur spécial. On citera tout d'abord les articles 43 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. L'article 43 permet la prise d'initiatives « en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles ». Ces initiatives sont prises par un comité de coopération qui décide par consensus et qui est composé paritairement de ministres fédéraux et régionaux. Ces initiatives peuvent être financées en tout ou partie par le budget de l'autorité fédérale. Concrètement, elles le sont *via* un accord de coopération¹³⁵ et une loi créant un fonds budgétaire¹³⁶ alimenté par le budget fédéral à concurrence de 125 millions par an¹³⁷. Si l'objectif à poursuivre par ces initiatives est défini par la loi, il est dans les faits interprété très largement¹³⁸ et couvre des dépenses dans de nombreux domaines. Quant à l'article 46 de la même loi spéciale, il prévoit une procédure complexe qui peut aboutir à ce que l'État fédéral, toujours en vue de développer le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles, impose des mesures dans certaines compétences régionales¹³⁹ à charge du budget fédéral. Cette disposition n'a, à notre connaissance, jamais été mise en œuvre.

Le financement par les régions, des infrastructures ferroviaires, de compétence fédérale, qui, comme on l'a vu plus haut, avait fait l'objet d'un accord de coopération constitutionnellement douteux, bénéficie depuis la sixième réforme de l'État d'une autorisation du législateur spécial¹⁴⁰. S'il est une entorse au parallélisme des compétences normatives et financières¹⁴¹, ce financement régional nécessite toutefois un accord de coopération entre l'État fédéral et la Région désireuse d'investir et ne peut en principe pas s'accompagner d'un désinvestissement fédéral.

La sixième réforme de l'État a également attribué aux communautés le pouvoir de financer des infrastructures touristiques sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale¹⁴².

42. Un dernier tempérament prévu par la loi spéciale de réformes institutionnelles a été mis en évidence par la crise sanitaire résultant du Covid-19. Si, en effet, l'article 5, § 1^{er}, I, prévoit des

¹³³ C. C., 29 janvier 2014, n° 13/2014, B.19.3. Voy. L. DETROUX, « L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », *op.cit.*, pp. 611-612.

¹³⁴ Article 83bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises précitée.

¹³⁵ Accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Cet accord a fait l'objet de douze avenants.

¹³⁶ Loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

¹³⁷ Attribué depuis 2007, ce montant a été inscrit dans la loi lors de la sixième réforme de l'État.

¹³⁸ Voy. V. VANDER GEETEN, *op. cit.*, p. 355; J. POIRIER, « La coopération à Bruxelles : la dimension fédérale-régionale », P. CATTOIR *et al.* (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération : quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 255-269.

¹³⁹ Urbanisme, aménagement du territoire, travaux publics et transport.

¹⁴⁰ Articles 6, X, 14° et 92bis, § 4nonies, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹⁴¹ Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 119.

¹⁴² Article 6sexies de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

compétences importantes pour les communautés en matière de politique de santé, en leur attribuant, notamment, les activités, les services et toute initiative en matière médecine préventive¹⁴³, à l'exception de la vaccination obligatoire¹⁴⁴, l'État fédéral reste compétent, notamment, pour « l'assurance maladie invalidité ». C'est apparemment¹⁴⁵ au titre de cette compétence de financement que l'État fédéral a pris en charge 80 % du coût de la vaccination, alors que celle-ci, n'étant pas obligatoire, relève en principe de la compétence des communautés¹⁴⁶.

43. Nous terminerons par deux remarques. Premièrement, une vision rigoureuse du fédéralisme financier n'a pas empêché l'État fédéral de persister pendant de longues années à effectuer des dépenses dans des domaines relevant des compétences normatives d'entités fédérées, pour le motif sans doute que les budgets relatifs à ces dépenses n'avaient jamais été pris en compte dans le financement des entités fédérées. La sixième réforme de l'État a voulu mettre fin à ce qu'il était convenu d'appeler les « compétences usurpées », en transférant les moyens y afférents sans modifier les règles de compétence¹⁴⁷. Deuxièmement, le « pouvoir de dépenser » peut aussi s'exercer par le biais de la compétence fiscale, par l'octroi de réductions ou des exonérations d'impôts qui ont un effet équivalent à des subventions. Si les régions ont une compétence limitée à cet égard¹⁴⁸, chaque entité dotée d'un pouvoir fiscal dispose, sous la seule réserve des dépenses fiscales transférées aux régions en matière d'impôt des personnes physiques¹⁴⁹, de la possibilité d'octroyer de telles réductions ou exonérations, même si celles-ci ne sont pas liées à ses compétences et sous la seule réserve du respect du principe de proportionnalité¹⁵⁰.

CONCLUSION

44. Au terme de cette exploration des principes répartiteurs de compétences budgétaires et fiscales dans l'ordre juridique belge, trois remarques conclusives s'imposent.

45. La première concerne la complexité de la répartition des compétences décrite dans cette contribution. Il nous semble à cet égard difficile d'évoquer un « système » : l'usage de cette expression reviendrait à rationaliser la précaire architecture formée par un ensemble de décisions politiques et jurisprudentielles, souvent contingentes et constamment éprouvées par les soubresauts d'un État fédéral en proie à des velléités tant de confrontation que de

¹⁴³ Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹⁴⁴ L'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 2, 2^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit en effet que l'autorité fédérale reste compétente pour « les mesures prophylactiques nationales », ce qui, selon la Section de législation du Conseil d'État (avis n°38.381/3 du 7 juillet 2005, confirmé, notamment par un avis chambres réunies n° 53.018/VR du 13 mai 2003), concerne exclusivement la vaccination obligatoire.

¹⁴⁵ Cette répartition des charges n'a pas fait l'objet d'un accord de coopération, mais d'un simple accord politique au sein de la conférence interministérielle Santé publique. Elle est exposée dans « Taskforce 'opérationnalisation de la Stratégie de vaccination' », avis pour l'opérationnalisation de la Stratégie de vaccination COVID-19 pour la Belgique, version du 3 décembre 2020, consultable sur www.infocoronavirus.be/fr/news/vaccin-strategie-0312/.

¹⁴⁶ Voy. M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGHENBROECK et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie du Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Bruxelles, Larcier, à paraître, p. 25.

¹⁴⁷ *Doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2974/1, pp. 38 et 46. Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op. cit.*, pp. 110-111.

¹⁴⁸ Voy. *Supra*. Section 1, § 1^{er}.

¹⁴⁹ Article 5/5, § 4, de la loi spéciale de financement.

¹⁵⁰ C. C., 13 juin 2013, n° 83/2013, B.3.3.

coopération. Dans le domaine des finances publiques comme ailleurs, il est donc plutôt question de bricolage – certes sophistiqué – que de l’application méthodique d’un plan directeur détaillé.

46. La deuxième a trait au fait que le législateur et les institutions chargées de dire le droit apparaissent dès lors tenus de rechercher un (délicat) équilibre entre deux préoccupations parfois antagoniques : d’un côté, un respect scrupuleux de l’exclusivité des compétences, en ce compris dans leur aspect financier et, d’un autre, l’acceptation d’une certaine dose de créativité en vue d’entériner les compromis, fussent-ils alambiqués, conclus dans l’optique d’assurer, avec plus ou moins de succès, la continuité du fonctionnement d’un État fédéral décidément bien atypique. La géométrie variable de l’autonomie régionale en matière fiscale ou les nombreuses brèches dans le principe de parallélisme entre compétences matérielles et budgétaires en sont des exemples par excellence.

47. Enfin, en comparaison avec d’autres domaines, la gestion des finances publiques présente la particularité de prévoir un recours régulier à des formes explicites de coopération interfédérale. Ces procédures appellent, elles aussi, une évaluation nuancée et contrastée : les succès engrangés (l’instauration d’une autonomie fiscale régionale régulée, l’adoption de principes généraux en matière budgétaire et comptable ou encore, plus récemment, la gestion budgétaire de la crise sanitaire) ne doivent pas faire oublier les échecs (tels que l’absence récurrente de conclusion d’accords de coopération budgétaire) ou autres anomalies qu’elles génèrent (à l’instar de la répartition a priori désuète des inspecteurs des Finances entre l’autorité fédérale et les entités fédérées).