

I.4. Les compétences concurrentes

C.C., arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002

Extrait

B.14. L'article 170, § 2, de la Constitution dispose :

« Aucun 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.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

En vertu de cette disposition, les communautés et les régions disposent d'une compétence fiscale propre, sauf quand la loi a déterminé ou détermine ultérieurement des exceptions dont la nécessité est démontrée.

B.15. Les travaux préparatoires font apparaître que l'article 170, § 2, de la Constitution doit être considéré comme « une sorte de mécanisme de défense [de l'État] à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/4, p. 4). Des amendements proposant d'établir une liste des matières pouvant faire l'objet d'une imposition par les communautés et les régions ont été rejetés (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, pp. 2705-2713). Il a été souligné à plusieurs reprises que l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution devait être considéré comme « un mécanisme régulateur. [...] C'est un instrument indispensable. La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court » (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2707 ; voy. également *Ann.*, Sénat, 1979-1980, séance du 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

Par l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le Constituant a dès lors entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions, laquelle est consacrée par l'alinéa 1^{er} de l'article 170, § 2. Dès lors, le législateur fédéral peut non seulement excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre des communautés et des régions, mais il peut en outre prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables. De surcroît, le législateur peut tant interdire la perception d'une imposition régionale a priori que prévoir des exceptions aux impositions régionales déjà établies.

B.16.1. Aux termes de la Constitution, l'exercice de cette compétence est toutefois lié à la condition que la « nécessité » en soit démontrée.

Un amendement visant à ajouter que la loi visée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution est une loi adoptée à la majorité spéciale a, certes, été rejeté (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/2, p. 1 ; *Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2706), mais, au cours des travaux préparatoires, il a été souligné

que « la loi qui est visée à l'article 110, § 2, alinéa 2, est une loi organique et [qu'] il ne sera pas facile pour le législateur d'imposer des restrictions aux communautés et aux régions » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/4°, p. 4). Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, le ministre a relevé que « le deuxième alinéa, article 110, § 2, de la Constitution permet cependant au législateur national de déterminer des exceptions à cette compétence générale et complète [des communautés et des régions]. Cette possibilité pour le législateur national est néanmoins limitée : il doit pouvoir démontrer la nécessité de ces exceptions. En outre, il faut souligner que les exceptions doivent être interprétées restrictivement selon les règles d'interprétation généralement acceptées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/17, p. 175).

C.C., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001

Extrait

B.3.3. Il se déduit de ces dispositions que le Constituant et le législateur spécial ont entendu confier aux communautés, au titre des matières personnalisables, toute la matière de l'aide aux personnes et que celle-ci comprend notamment l'aide et l'assistance aux familles, la politique d'aide sociale, la politique des handicapés et la politique du troisième âge. En ce qu'il prévoit la prise en charge de frais encourus par des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie, le décret attaqué prend des mesures qui font partie de ces matières.

B.3.4. Il importe peu que la catégorie des bénéficiaires des mesures critiquées ne soit pas expressément mentionnée dans l'énumération de l'article 5, §1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il faut en effet considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

L'aide que les communautés peuvent prévoir n'est donc pas limitée aux diverses catégories de personnes énumérées à l'article 5, § 1^{er}, II.

B.3.5. Il est également indifférent que le législateur ait opté pour un régime d'assurance, d'affiliation, de cotisations et de compensation des risques. Il s'agit là de modalités qu'il revient à l'autorité compétente d'arrêter, sans que ce choix puisse remettre en cause le principe de sa compétence, sous réserve de ce qui sera examiné en B.3.9.1. à B.3.9.3.

B.3.6. Dans la mise en œuvre de leur compétence, les communautés ne peuvent toutefois régler les matières visées à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, a), et 4°, a) et b), et ne peuvent davantage porter atteinte à d'autres compétences de l'État fédéral qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution ou par les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté.

B.3.7. Le bénéfice d'une assurance de soins par laquelle une caisse d'assurance prend en charge des frais encourus pour des prestations d'aide et des services non médicaux fournis à des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie, sans qu'il soit exigé qu'elles se trouvent dans le besoin, ne concerne ni les règles relatives au minimum de moyens d'existence ni les règles relatives au financement des allocations pour handicapés. Sans doute pourra-t-il se trouver, parmi les bénéficiaires du décret, des personnes qui ont ou qui pourraient avoir droit à ces prestations. Mais il ne se déduit pas des exceptions prévues par la loi spéciale que les communautés ne pourraient faire bénéficier ces personnes d'autres mesures d'aide, fondées sur d'autres causes, pour autant qu'elles ne prétendent pas régler celles que le législateur a explicitement exclues de leurs compétences. Il ressort, au contraire, du texte même de l'article 5, § 1^{er}, II, précité que le législateur spécial a entendu interdire aux communautés de traiter des mêmes matières, non de s'intéresser aux mêmes personnes que celles dont s'occupe le législateur fédéral.

B.3.8. La matière qui fait l'objet du décret relève donc, en principe, de la compétence attribuée aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.3.9.1. Il reste cependant à examiner si, dans l'exercice d'une compétence qui lui appartient, la Communauté flamande n'a pas pris des mesures qui ont pour effet d'empiéter sur une compétence fédérale autre que celles qui font l'objet des exceptions mentionnées à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale.

[...]

B.3.9.3. Il convient enfin de se demander si le décret attaqué n'empiète pas sur la compétence en matière de sécurité sociale que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale.

En réservant la matière de la sécurité sociale à l'autorité fédérale, le législateur spécial a entendu interdire que les communautés et les régions puissent s'immiscer dans la réglementation établie par l'autorité fédérale. Toutefois, en ce qu'il a attribué aux communautés la compétence de prendre des mesures d'aide en faveur des catégories de personnes mentionnées en B.3.3., il a nécessairement admis que puissent être aidées par ces mesures des personnes qui peuvent bénéficier, par ailleurs, du système de sécurité sociale. Ces deux attributions de compétence doivent s'interpréter de la manière qui les rend compatibles. On ne peut en effet présumer que ne pourraient être aidées par les communautés que les personnes qui n'en ont pas besoin. Le législateur décrétoal a par ailleurs exclu tout empiètement en prévoyant, à l'article 6, § 2, du décret, que les prises en charge seront refusées si l'usager a droit à la couverture des mêmes frais en vertu d'autres dispositions légales, décrétoales ou réglementaires.

Devraient être considérées comme excédant la compétence d'une communauté les mesures par lesquelles elle prétendrait modifier une règle de sécurité sociale, la remplacer, y déroger ou l'abroger. Mais une communauté n'excède pas ses compétences si, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'aide aux personnes, elle accorde à certaines d'entre elles une aide particulière, distincte

de celles qui sont accordées par le régime de sécurité sociale organisé par l'autorité fédérale, et sans toucher à une matière réservée à celle-ci.

B.3.10. Il s'ensuit que la Communauté flamande a exercé une compétence qui lui appartient, sans empiéter sur celles que la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles réservent à l'autorité fédérale.

Observations

Si le principe d'exclusivité des compétences reste le principe directeur de la répartition des compétences au sein de l'État fédéral belge, il est évident que ce principe – à lui seul – ne permet nullement de rendre compte de la réalité du partage de ces compétences¹. Ce constat se trouve renforcé par la Sixième Réforme de l'État qui, malgré un objectif d'homogénéisation des compétences, a en réalité conduit à complexifier la répartition des compétences en augmentant le nombre de dérogations à ce principe d'exclusivité². Parmi celles-ci se trouvent les compétences dénommées « concurrentes » qui contreviennent à l'idéal recherché d'égalité entre toutes les collectivités parce qu'elles troublent l'autonomie accordée à certaines de ces entités. En effet, dans certaines matières attribuées *a priori* à deux législateurs dont le législateur fédéral, la primauté de ce dernier est consacrée de sorte que les entités fédérées sont compétentes pour adopter des normes dans ces matières tant que et dans la mesure où le législateur fédéral n'a pas « occupé le terrain ».

L'existence de telles compétences dites concurrentes au sens strict – c'est-à-dire avec primauté du droit fédéral – est expressément prévue dans la Constitution ou dans des lois adoptées en vertu de la Constitution, à l'instar de la LSRI (A), mais découlerait également de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (B). Après avoir commenté deux arrêts illustrant ces deux axes et élargi le propos à d'autres compétences concurrentes dites au sens large, qui sont également prévues par des textes ou découlent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, nous tenterons de développer une réflexion introductive sur l'intérêt des compétences concurrentes dans le système de répartition de compétences belges (C).

A. Les compétences concurrentes consacrées par les textes

Le partage de la compétence fiscale entre les autorités constitue la compétence concurrente par excellence consacrée par la Constitution dès son adoption en 1831 et enrichie au fil de l'évolution du fédéralisme notamment par le biais de son article 170, § 2³⁴. Confirmée à plusieurs reprises – et ce dès les

1 Voy. A. HERAULT et A.-S. RENSON, « Fédéralisme et exclusivité des compétences », cet ouvrage, pp. 21-39.

2 H. DUMONT, « La sixième réforme de l'État ou l'art de ne pas choisir ? », *J.T.*, 2015, p. 497.

3 Antérieurement, à l'article 110, § 2, de la Constitution, inséré le 29 juillet 1980.

4 L'article 170, § 1^{er}, de la Constitution dévoile une autre facette de la compétence concurrente qu'est la matière fiscale. Par son arrêt n° 68/2008, la Cour a déduit de cette disposition que le législateur fédéral pouvait prendre des mesures fiscales concernant

premiers arrêts de la Cour constitutionnelle⁵ –, cette répartition de la compétence fiscale est détaillée de manière éclatante dans son arrêt n° 85/2002⁶.

La Région flamande adopte plusieurs décrets successifs instaurant et modifiant – dans une loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution – une taxe environnementale applicable, entre autres, aux intercommunales situées sur son territoire. Une intercommunale conteste cet impôt devant le tribunal de première instance de Termonde, qui décide de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle, parmi lesquelles la constitutionnalité de la compétence fiscale de la Région flamande dans cette matière.

Dans son analyse, la Cour constitutionnelle relève que le législateur fédéral a prévu à l'article 26 de la loi du 1^{er} mars 1992 relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique que les intercommunales ne pouvaient être soumises à aucun impôt de l'État autre que prévu par cette loi, ni à un impôt établi par des provinces, des communes ou par toute autre personne de droit public. Sans surprise, en vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution, la Cour considère que le décret flamand empiète sur les compétences de l'autorité fédérale dès lors que, par le biais de la loi du 1^{er} mars 1992, le législateur fédéral a investi une matière qui, partant, échappait depuis lors au législateur régional. Toutefois, la Cour constate que le 16 juillet 1993, le législateur fédéral a adopté une autre loi qui précise que l'État et les Communautés ne peuvent pas lever d'impôts « en matière d'eau ni de déchets, ni percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, ni accorder des remises sur ceux-ci ». La Cour estime que, en adoptant cette disposition, l'autorité fédérale a expressément délaissé sa compétence fiscale dans ces matières. Par conséquent, elle renonce implicitement et partiellement à l'exemption générale d'imposition à l'égard des intercommunales édictée par la loi du 1^{er} mars 1992, de sorte que la Région flamande retrouve – à compter de l'entrée en vigueur de cette disposition – sa pleine compétence fiscale pour appliquer aux intercommunales situées sur son territoire une redevance pour lutter contre la pollution des eaux de surface. La Cour conclut à la constitutionnalité des redevances visées pour les années 1994 à 1997, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993, et à l'inconstitutionnalité de la redevance pour l'année 1992.

Par le biais de cet arrêt, la Cour confirme en réalité la primauté de la loi fiscale sur le décret et l'ordonnance fiscaux⁷. Le législateur fédéral peut inter-

toute matière imposable, sans tenir compte des compétences matérielles des communautés et des régions, à l'exception des « cas établis par ou en vertu de la Constitution ou par une loi spéciale et sous réserve du principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence » (C.C., arrêt n° 68/2008 du 17 avril 2008, B.6.4.).

5 Voy., s'agissant de l'article 110, § 2, de la Constitution : C.C., arrêt n° 47/1988 du 25 février 1988, B.6.2. ; C.C., arrêt n° 57/1988 du 2 juin 1988, B.4.1. et B.4.2. ; C.C., arrêt n° 33/91 du 14 novembre 1991, B.4.2. et B.4.3. ; C.C., arrêt n° 79/93 du 9 novembre 1993, B.3.3. et B.3.4. ; C.C., arrêt n° 2 et 3/94 du 13 janvier 1994, B.5.2.

6 C.C., arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002, B.14. à B.16.1.

7 C.C., arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002, B.15. Voy. égal. C.C., arrêt n° 66/2001 du 17 mai 2001, B.4. ; C.C., arrêt n° 124/2001 du 16 octobre 2001, B.4. ; C.C., arrêt n° 113/2015 du 30 juin 2015, B.7. ; C.C., arrêt n° 172/2006 du 22 novembre 2006, B.25.

venir *a priori* lorsque les autres entités n'ont pas encore prévu d'impôt dans une matière et ainsi se la « réserver » mais aussi « libérer » ultérieurement cette matière en renonçant à continuer de l'imposer. Par ailleurs, le législateur fédéral peut imposer une matière qui fait déjà l'objet d'une taxation par une autre entité, écartant dès cet instant toute imposition de cette matière par toute autre entité⁸.

Outre la matière fiscale, la Constitution et la LSRI consacrent d'autres compétences qui peuvent être regroupées dans la catégorie de compétences « concurrentes » au sens strict, et ce même si tous les auteurs de doctrine n'identifient pas les mêmes compétences⁹.

Classiquement, sont mis en avant les articles 169 de la Constitution et 16, §§ 3 et 4, de la LSRI qui permettent à l'autorité fédérale, dans certaines conditions, de se substituer aux entités fédérées afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales¹⁰. Ainsi, lorsque l'État belge a été condamné par une juridiction internationale pour violation d'une obligation internationale ou supranationale par une de ses entités fédérées voire avant toute condamnation lorsque l'obligation en cause réside dans des dispositions d'ordre climatique¹¹, l'autorité fédérale pourra – dans certaines circonstances – intervenir pour mettre fin à cette violation¹². En d'autres termes, l'autorité fédérale « gèle » l'activité de l'entité fédérée en cause, la met sous tutelle et adopte les mesures nécessaires pour se conformer au droit international¹³.

Une autre compétence à laquelle il est régulièrement fait référence lorsqu'il est question de compétences concurrentes au sens strict est la recherche scientifique, telle que visée à l'article 6bis de la LSRI. Si, en principe, chaque entité est compétente pour mener la recherche scientifique dans les matières qui relèvent de ses attributions¹⁴, l'autorité fédérale est dotée d'un statut « prio-

8 Ce découpage de la compétence fiscale en vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution n'a pas fait l'objet de modifications dans la jurisprudence de la Cour. Voy. par exemple récemment C.C., arrêt n° 83/2017 du 22 juin 2017, B.5. à B.13. Il convient de souligner que la répartition des compétences en matière fiscale s'étend largement au-delà de cette disposition. Sur ce sujet, voy. S. WATTIER et R. DEMEUSE, « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget », cet ouvrage, pp. 310-342 ; J.-C. LAES, « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Rev. Dr. ULg.*, 2015/1, pp. 5-29.

9 Outre les illustrations évoquées, voy. également l'articulation entre les articles 11 et 131 de la Constitution ainsi que les questions relatives à la mise en œuvre de l'article 135bis de la Constitution mises en évidence dans H. DUMONT, *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 130-131.

10 À ce sujet, voy. A.-S. RENSON, « La politique de l'environnement et le droit de substitution fédéral », in *D'urbanisme et d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 773-779 ; B. HEYMANS, « Climat », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 167-193 ; P. POPELIER et W. VANDENBRUWAENE, « Leefmilieu, klimaat en energie », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *De Zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 576-580.

11 La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et ses protocoles, conclue le 9 mai 1992 à New York ainsi que le droit européen visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en application de la Convention précitée.

12 Il convient de noter que cette faculté d'intervention en amont de toute condamnation judiciaire dans le domaine environnemental/climatique est récente puisqu'elle découle de la Sixième Réforme de l'État. Il s'agit donc d'un élargissement significatif de cette compétence concurrente.

13 À notre connaissance, ce mécanisme n'a toutefois jamais été mis en œuvre.

14 À plusieurs reprises, la Cour constitutionnelle a considéré qu'il s'agissait là d'un « exercice parallèle de compétences exclusives ». Voy. C.C., arrêt n° 34/92 du 7 mai 1992, B.3. ; C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.3.2. ; C.C., arrêt n° 164/2005 du 16 novembre 2005, B.3.2. ; C.C., arrêt n° 48/2007 du 21 mars 2007, B.3.3.

ritaire » à au moins deux égards – dont le second, qui ne relève pas à notre sens de la notion de « compétences concurrentes » au sens strict – est évoqué ultérieurement¹⁵. À titre de priorité sur les entités fédérées, l'autorité fédérale est compétente pour les recherches « nécessitant une mise en œuvre homogène sur le plan national ou international »¹⁶. Il en résulte que, dès l'instant où l'autorité fédérale se sera emparée d'une thématique de recherche – l'estimant à caractère national ou international, et ce peu importe que le domaine relève ou non de sa compétence ou de celle des entités fédérées –, ces collectivités fédérées qui seraient concernées par cette matière seront dessaisies de la possibilité d'effectuer des recherches à ce sujet¹⁷.

Prise au sens strict, la notion de « compétences concurrentes » fait donc référence à cette primauté accordée à l'autorité fédérale dans l'exercice d'une compétence confiée à plusieurs législateurs dont la collectivité fédérale. En d'autres termes, il est question *stricto sensu* de compétences concurrentes lorsqu'une même compétence a été attribuée à des niveaux distincts de collectivités dont l'exercice repose sur une règle de hiérarchie expressément fixée en faveur de l'autorité fédérale¹⁹. Ainsi, la collectivité fédérée concernée n'est effectivement compétente pour adopter des normes dans une matière dite concurrente que tant que et dans la mesure où l'autorité fédérale n'a pas encore investi cette matière. Par conséquent, à tout moment, seul un niveau de pouvoir – la collectivité fédérale ou les régions ou communautés – est habilité à légiférer dans un domaine.

Par extension, la notion de compétences concurrentes se traduit également – à l'estime de Céline Romainville et de Marc Verdussen²⁰ – dans une forme de tutelle accordée à l'autorité fédérale sur les collectivités fédérées dans l'exercice de leurs compétences. Le rôle de garde-fou attribué à la collectivité fédérale se matérialiserait à travers plusieurs mécanismes parmi lesquels la création d'une nouvelle peine non inscrite dans le Livre II du Code pénal par une entité fédérée dès lors qu'elle est soumise à l'accord préalable du Conseil des ministres²¹ ou la possibilité pour l'autorité fédérale de suspendre une ordonnance ou un arrêté émanant de la Région de Bruxelles-Capitale

15 Voy. *infra* – C. Quel intérêt pour les compétences concurrentes dans le système de répartition des compétences ?

16 Art. 6bis, § 2, 5°, de la LSRI.

17 Les domaines et les conditions dans lesquels l'autorité fédérale peut intervenir sont à fixer dans un accord de coopération.

18 Une autre compétence concurrente moins souvent mise en évidence concerne le programme « Pôles d'attraction interuniversitaires », visé à l'article 6bis, § 3, de la LSRI, dont le but est de soutenir des équipes d'excellence en recherche fondamentale appartenant aux différentes Communautés du pays et travaillant en réseaux, afin d'accroître leur contribution commune à l'avancement général de la science et, le cas échéant, aux réseaux scientifiques internationaux.

19 H. DUMONT, *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 129 ; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Inleiding tot het Publiekrecht*, deel 2, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, pp. 990-991.

20 C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 839-840.

21 Art. 11, al. 2, de la LSRI.

« en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles »²².

La notion de « compétences concurrentes », telles que consacrées par les textes, ne peut toutefois se limiter à un examen aussi rapide. Il serait intellectuellement puéril ou naïf de ne pas soulever d'autres cas de figure qui, sans relever *stricto sensu* de la catégorie des compétences concurrentes, gravitent de manière plus ou moins proche autour de cette notion. En effet, il convient d'évoquer et, mieux encore, de tenter de qualifier, les situations suivantes dans le paysage de la répartition des compétences au sein de l'État belge : que dire lorsque les textes semblent avoir attribué une même compétence au législateur fédéral et à des législateurs fédérés sans prévoir de règle de primauté ou, à l'inverse, en instaurant – semble-t-il – une priorité pour l'action de la collectivité fédérée ? ; quel qualificatif accorder à une matière lorsque les textes semblent avoir désigné simultanément les régions et les communautés en tant qu'entités compétentes et, partant, sans aucune intervention de l'autorité fédérale ? ; ou encore comment nommer la situation dans laquelle une même législation pourrait être adoptée sur le même territoire par des législateurs distincts qui œuvreraient chacun sur la base d'une de leurs compétences propres ?

Au vu de la complexification et du morcellement de plus en plus prononcé des compétences au sein du système belge, ces cas de figure ne sont pas hypothétiques et mettent en avant le rôle crucial joué par la Cour constitutionnelle qui, confrontée à ces situations, apporte des solutions juridiques qui forcent à faire évoluer sans cesse les frontières entre les compétences consacrées dans les textes. Ainsi, la Cour a le pouvoir d'affiner la répartition des compétences entre les collectivités, en se conformant tantôt au strict respect du principe d'exclusivité des compétences ou, *a contrario*, en créant de nouvelles compétences concurrentes ou parallèles²³.

Ces réalités « périphériques » méritent un examen plus approfondi pour saisir davantage la notion de « compétences concurrentes », à travers la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ou, en l'absence d'une telle jurisprudence, de manière uniquement prospective. Cet examen fait l'objet des points subséquents de cette contribution.

B. Les compétences concurrentes déduites de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

Afin d'illustrer par un grand arrêt le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consécration de nouvelles formes de compétences concurrentes, il est incontournable de mettre en évidence les incidents de répartition de compétences

22 Art. 45, de la LSIB.

23 Voy. nbp 14 à propos de la recherche scientifique. En cette matière, la Cour considère purement et simplement que les deux collectivités concernées sont compétentes.

existant entre les compétences en matière d'aide sociale et de sécurité sociale²⁴. À ce titre, l'arrêt le plus emblématique est le premier arrêt de la Cour relatif à la saga *Zorgverzekerings* qui recouvre, en réalité, plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État, pas moins de quatre arrêts de la Cour constitutionnelle²⁵ et même un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Nous nous limiterons à examiner ce qui est strictement nécessaire au regard de la notion de compétences concurrentes²⁶.

Le 30 mars 1999, la Communauté flamande se dote d'une assurance de soins complémentaire, également dénommée « assurance dépendance » dès lors qu'elle vise à prendre en charge par une caisse d'assurance soins des frais relatifs à des prestations d'aide et de services non médicaux pour des personnes à mobilité réduite²⁷. La Communauté française attaque ce décret devant la Cour constitutionnelle arguant notamment que l'instauration d'une telle assurance se révélerait problématique au regard des règles de répartition de compétences. En effet, se pose la question de savoir si la Communauté flamande était compétente pour instaurer une telle assurance sur la base de sa compétence en matière d'aide aux personnes et, plus précisément, en matière de politique des handicapés et du troisième âge mais également si un tel exercice de cette compétence n'empiétait pas sur la compétence de la collectivité fédérale en matière de sécurité sociale.

Dans un premier temps, la Cour considère que la matière de l'aide sociale couvre cette assurance dépendance, adoptant une vision large des compétences attribuées. Il importe donc peu – selon la Cour – que la catégorie des personnes à mobilité réduite ne soit pas expressément visée dans l'aide aux personnes ni que l'aide fonctionne sur un système assurantiel. S'agissant de l'empiètement potentiel sur la matière de la sécurité sociale expressément dévolue à l'autorité fédérale²⁸, la Cour part du principe que « ces deux attributions de compétence doivent s'interpréter de la manière qui les rend compatibles »²⁹. En d'autres termes, constatant que l'assurance dépendance flamande relève de la compétence en matière d'aide sociale, elle estime que son rôle interprétatif consiste à valider l'exercice de cette compétence en traçant la frontière entre

24 À ce sujet, voy. notamment D. DUMONT, « La sécurité sociale et la Sixième Réforme de l'État : rétroactes et mise en perspective générale », *R.B.D.S.*, 2015, pp. 175-225 ; M. JOASSART et P. JOASSART, « La répartition des compétences en matière de sécurité sociale : l'érosion progressive de la compétence fédérale », *R.B.D.C.*, 2006, pp. 167-190 ; C. ROMAINVILLE et M. SOLBREUX, « La Sixième Réforme de l'État et les prestations familiales », in *La sécurité sociale dans l'État fédéral. Incidences de la Sixième Réforme de l'État et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 68-70.

25 C.C., arrêt n° 9/2000 du 19 janvier 2000 ; C.C., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001 ; C.C., arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006 ; C.C., arrêt n° 11/2009 du 21 janvier 2009.

26 Ces arrêts présentent, en effet, de multiples intérêts dans des domaines distincts. Ils sont, à ce titre, évoqués dans plusieurs contributions du présent ouvrage : A. HÉRAULT et A.-S. RENSON, « Fédéralisme et exclusivité des compétences », cet ouvrage, pp. 21-39 ; C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », cet ouvrage, pp. 343-397 ; C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », pp. 343-397.

27 Décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, *M.B.*, 28 mai 1999, p. 19149.

28 Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 12^o, de la LSRI.

29 C.C., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, B.3.9.3.

cette compétence et la sécurité sociale. Pour ce faire, la Cour retient un critère résolument restrictif de la notion de sécurité sociale dès lors que la Communauté flamande empiéterait sur cette compétence uniquement si sa législation venait à modifier, remplacer, déroger ou abroger une règle existante. Ce n'est évidemment pas le cas en l'espèce puisque le législateur fédéral n'avait encore prévu aucune assurance similaire à cet instant.

Il ressort donc de cet arrêt que la Cour constitutionnelle consacre la règle dite du « premier occupant ». En ce sens, des prestations sociales accordées par le législateur fédéral ne pourraient pas être reprises par le législateur communautaire au titre d'une intervention en matière d'aide sociale.

En aboutissant à une telle conclusion, la Cour constitutionnelle semble reconnaître l'existence de compétences concurrentes dans le sens où la Communauté flamande pourrait valablement adopter une législation pour autant que et dans la mesure où l'autorité fédérale n'a pas instauré cette prestation. Deux nuances par rapport à la définition susmentionnée de la notion de « compétences concurrentes » au sens strict doivent être soulignées. Premièrement, si la Cour estime que les deux législateurs auraient pu *a priori* adopter la même mesure, la Communauté flamande et l'autorité fédérale auraient en revanche mobilisé des compétences attribuées distinctes – l'aide sociale pour la Communauté flamande et la sécurité sociale pour la collectivité fédérale. S'il était question d'une compétence concurrente au sens strict, les deux législateurs auraient agi sur la base du même titre de compétence. Deuxièmement, la Cour semble avoir considéré que l'action de l'autorité fédérale devait se limiter à son intervention actuelle dès lors que toute innovation ressortirait forcément à la compétence des communautés³⁰, ce que la section de législation du Conseil d'État a confirmé dans deux avis subséquents relatifs à une modification de la législation fédérale en matière d'assurance soins de santé et indemnités³¹. S'il était question d'une compétence concurrente au sens strict, l'action de la collectivité fédérale ne devrait pas pouvoir être limitée de sorte qu'en tout temps elle pourrait instaurer une nouvelle prestation sociale qui serait intégrée à la notion de sécurité sociale et exclurait, partant, l'octroi d'une même prestation au niveau fédéré.

En revanche, dans ce même arrêt, la Cour semble affirmer qu'une nouvelle prestation sociale ne pourrait être le fruit que d'une décision des Communautés, la sécurité sociale devant être cantonnée aux prestations d'ores et déjà exis-

30 *Idem*.

31 C.E., avis n°s L.36.847/AG et 36.848/AG du 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge de soins spéciaux liés à la perte d'autonomie (36.847/AG) et une proposition de loi visant à introduire dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 une assurance autonomie (36.848/AG), *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2003-2004, n° 38/2. *Contra* : C.E., avis n° 31.584/1 sur une proposition de loi visant à introduire dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 une assurance autonomie, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2000-2001, n° 50-1023/2.

tantes³²³³. En d'autres termes, la Cour suggère que la notion de sécurité sociale aurait été figée, telle momifiée, à un instant non déterminé l'empêchant d'instaurer une quelconque nouvelle prestation sociale. La Cour a toutefois nuancé son propos dans sa jurisprudence ultérieure. À l'occasion d'un nouvel examen de la loi *Zorgverzekering* en 2009, la Cour s'est en effet exprimée comme suit :

« L'on ne peut en outre déduire ni de ce qui précède ni de l'arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001 que le législateur fédéral, dans l'exercice de la compétence qui lui a été attribuée en matière de sécurité sociale par l'article 6, § 1^{er}, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne pourrait prendre, en faveur des personnes ayant un degré d'autonomie réduit, des mesures qui relèvent de la sécurité sociale et qui seraient d'application sur l'ensemble du territoire du Royaume, sans porter atteinte à la compétence des communautés en matière d'aide aux personnes »³⁴.

À côté de cette jurisprudence relative à l'assurance dépendance flamande, la Cour constitutionnelle a eu à connaître à plusieurs reprises de conflits de compétence entre les matières de l'aide aux personnes ou d'autres matières et la matière de la sécurité sociale, qui ont donné lieu à des arrêts³⁵ dont il est peu aisé – et c'est peu dire – de dégager des enseignements³⁶. L'on peut toutefois affirmer que l'arrêt commenté dans le cadre de cette contribution et consacrant d'une certaine manière des compétences concurrentes est resté isolé, la Cour ayant préféré se rattacher au principe d'exclusivité des compétences en affinant le partage des compétences telles que libellées dans les textes.

Plus généralement, force est donc de constater que la Cour constitutionnelle est investie de la mission de trancher les incidents de répartition de compétences qui lui sont soumis, pouvant l'amener à consacrer de nouvelles compétences concurrentes.

32 F. JUDO, « De Vlaamse Zorgverzekering voor het Arbitragehof : nooit vier zonder vijf », *Soc. Kron.*, 2007, p. 190 ; M. JOASSART et P. JOASSART, « La répartition des compétences en matière de sécurité sociale : l'érosion progressive de la compétence fédérale », *op. cit.*, pp. 185 et s. ; X. DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale », *R.B.D.C.*, 2001, pp. 216-240.

33 Il n'est pas aisé de tracer la frontière entre ce qui relève ou non des secteurs de la sécurité sociale ni de déterminer à quel moment il faut se positionner pour tracer cette frontière – sur ce point, voy. M. JOASSART et P. JOASSART, « La répartition des compétences en matière de sécurité sociale : l'érosion progressive de la compétence fédérale », *op. cit.*, pp. 182 et s.

34 C.C., arrêt n° 11/2009 du 21 janvier 2009, B.15.2.

35 Voy. C.C., arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 ; C.C., arrêt n° 14/2001 du 14 février 2001 ; C.C., arrêt n° 104/2004 du 16 juin 2004.

36 D. DUMONT, « La sécurité sociale et la Sixième Réforme de l'État : rétroactes et mise en perspective générale », *R.B.D.S.*, 2015, pp. 184 et s. ; S. VAN DROOGHENBROECK, « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices. Considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'État », in P. POPELIER, D. SINARDET et B. CANTILLON (dir.), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 245-246 ; J. VELAERS en J. VANPRAET, « De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand », *T.B.P.*, 2008, pp. 214-216.

C. Quel intérêt pour les compétences concurrentes dans le système de répartition de compétences belge ?

L'analyse de la notion de compétences concurrentes au sein du système belge de répartition de compétences suscitée par cette contribution conduit à dégager quatre constats.

Premièrement, les compétences concurrentes – qu'elles soient consacrées par des textes ou découlent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle – constituent une catégorie de compétences dont la définition demeure floue et peu intelligible notamment parce qu'on souhaiterait lui assigner la tâche de rassembler un nombre considérable d'hypothèses spécifiques et distinctes. Sans détour, Hugues Dumont écrit :

« Gouverné par le principe d'exclusivité des compétences, l'ordre constitutionnel belge se montre rétif aux compétences concurrentes. La catégorie même des compétences concurrentes ne se trouve dès lors ni inscrite ni définie dans la Constitution ou dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. Pourtant, l'examen plus détaillé de ces textes permet d'identifier de telles compétences, certes dissimulées dans le méandre du système belge de répartition des compétences. Si l'existence de telles compétences nous semble peu contestable, leur reconnaissance en tant que telle se fait moins aisément, tantôt en raison du souci d'assurer, au moins en apparence, le respect du principe d'exclusivité des compétences, tantôt en raison de la difficulté de les distinguer des mécanismes [...] qui nuancent la répartition exclusive des compétences »³⁷.

À titre d'illustrations, deux hypothèses de chevauchement de compétences commentées en doctrine n'ont pas encore trouvé de qualificatif adéquat³⁸. On les présente volontiers dans le cadre de l'examen des compétences concurrentes car on perçoit aisément l'existence d'une concurrence entre deux législateurs opérant à des niveaux distincts.

La première hypothèse fait référence à un commentaire d'Yves Lejeune qui s'interroge sur la compétence législative en matière de responsabilité civile résultant d'un préjudice environnemental³⁹. Sans ambiguïté, la compétence en matière de responsabilité civile revient au législateur fédéral en vertu de sa compétence résiduelle⁴⁰ et la compétence en matière d'environnement relève – à quelques exceptions près – de la compétence des régions⁴¹. Par ailleurs,

37 H. DUMONT, *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 130.

38 Une troisième hypothèse pourrait être évoquée. S'agissant du programme de « Pôles d'attraction interuniversitaires » mentionné à la note de bas de page 18 de la présente contribution, il a été dit qu'il s'agissait d'une compétence concurrente au sens strict. Suite à la Sixième Réforme de l'État, la collectivité fédérale a transféré une dotation aux Communautés pour l'exercice de cette compétence. Est-ce à comprendre qu'elle se désengage d'exercer cette compétence qui lui est toujours formellement attribuée ? Est-ce uniquement en vue de renforcer l'action des Communautés en ce domaine ? Est-ce, dès lors, toujours une compétence concurrente au sens strict dans la mesure où la collectivité fédérale ne dispose plus d'un budget pour agir dans cette matière ? Voy. H. DUMONT, *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, op. cit., p. 110.

39 Y. LEJEUNE, « La répartition des compétences législatives en matière de responsabilité résultant d'un préjudice environnemental », *T.O.O.*, 2018, pp. 166-173.

40 Const., art. 35.

41 Art. 6, § 1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o et 2^o ; III, 1^o et 2^o, de la LSRI.

il est évident que cette matière nécessite un régime spécifique dérogeant au droit commun de la responsabilité civile. Mais qui est donc le législateur compétent pour prévoir un régime particulier de responsabilité civile sans faute résultant d'un préjudice écologique ? Dans le cadre de son raisonnement, Yves Lejeune envisage plusieurs possibilités dont celle d'une reconnaissance de la responsabilité civile environnementale comme étant une compétence inhérente à la compétence régionale en matière d'environnement. Il s'agirait alors d'une compétence concurrente présentant la particularité que la primauté législative serait accordée aux régions et non à l'autorité fédérale⁴².

La seconde hypothèse a trait au financement des infrastructures touristiques en Région de Bruxelles-Capitale. Dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, les communautés ont expressément reçu cette compétence⁴³ tandis que les régions se sont vu attribuer la compétence en matière de tourisme⁴⁴, désormais considérée comme une matière économique et non plus comme une matière culturelle. Se posent dès lors les questions suivantes : la Région de Bruxelles-Capitale peut-elle également financer des infrastructures sur son territoire et, dans l'affirmative, comment articuler l'exercice conjoint de ces deux compétences ?⁴⁵

Deuxièmement, à côté des textes, le rôle de la Cour constitutionnelle devient prépondérant dans la détermination de la répartition des compétences au sein de l'État belge. En effet, la Cour est de plus en plus souvent amenée à redéfinir les contours des compétences attribuées à chaque collectivité, et ce au vu du découpage croissant de l'attribution des compétences et des potentiels chevauchements qui en résultent. La jurisprudence de la Cour à ce propos se caractérise par une forte casuistique qui s'avère donc difficile à anticiper ou à synthétiser mais qui semble résolument attachée à maintenir le principe d'exclusivité comme principe directeur de la délimitation des compétences. Partant, la Cour se montre réticente à reconnaître explicitement l'existence de compétences concurrentes. Toutefois la Cour adopte un raisonnement visant à rendre les compétences compatibles entre elles et, partant, crée des

42 Pour autant que la Région puisse justifier que l'exercice de cette compétence était nécessaire à l'exercice de sa compétence environnementale et qu'elle n'empiète pas de manière disproportionnée sur la compétence fédérale en matière de responsabilité civile.

43 Art. 6sexies de la LSRI, inséré par l'article 35 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641. À noter que (1) la Communauté germanophone ne dispose pas de cette compétence et qu' (2) il s'agit d'une compétence accessoire supposée permettre aux Communautés l'efficacité de leurs politiques dans les matières qui leur reviennent.

44 Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 9^o, de la LSRI, inséré par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641.

45 C.E., avis n° 53.932/AG du 27 août 2013 ayant précédé la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 6 et 7 ; proposition de loi spéciale du 25 juillet 2013 relative à la Sixième Réforme de l'État, Amendements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/4, p. 2 ; M. BELMESSIERI, « Tourisme et accès à la profession en matière de tourisme – Des matières complexes avant et après la VI^e Réforme de l'État », in *Le droit bruxellois*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1250-1251 ; Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'État sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.T.*, 2014, p. 29.

compétences concurrentes⁴⁶. En d'autres termes, la Cour tente de préserver le dispositif législatif remis en cause devant elle, ce qui va dans le sens du « fait accompli ». En effet, au plus un projet est politiquement abouti et juridiquement construit, au plus la Cour rendra flexible son cadre d'analyse pour valider le dispositif attaqué, moyennant peut-être certains ajustements. Les législateurs sont donc indirectement encouragés à se montrer innovants même sans avoir la certitude d'agir dans la stricte étendue des compétences qui leur ont été attribuées.

Troisièmement, la réalité de cette diversité d'imbrication des compétences et l'incapacité de la notion de « compétences concurrentes » à les absorber toutes a engendré la nécessité de faire émerger une nouvelle théorie constitutionnelle. Il s'agit d'un besoin intellectuel mais également d'un besoin politique. Si – en tant que juristes – cette nécessité fait écho à notre volonté de pouvoir classer correctement l'entière des possibles, il convenait également d'un point de vue davantage pratique et politique qu'une nouvelle théorie puisse justifier l'intervention législative de certaines collectivités dans certains domaines déterminés. Dans ce cadre, Jürgen Vanpraet a fait preuve de créativité en développant la théorie dite « du double aspect⁴⁷ ». Cette théorie fait référence à l'idée que deux autorités, chacune en vertu d'une compétence propre qui lui a été attribuée – et donc sur la base de compétences distinctes –, peuvent adopter la même disposition ou agir exactement sur le même aspect. Cet apport neuf dans la théorie de la répartition des compétences répond en partie aux questions que nous avons soulevées sur les chevauchements de compétences qui dépassent la stricte notion de compétences concurrentes⁴⁸.

Cette théorie pourrait expliquer, par exemple, un pan de la compétence en matière de recherche scientifique. Il est expressément prévu que la collectivité fédérale puisse initier des recherches dans des matières qui relèvent exclusivement des entités fédérées si l'État belge est partie contractante d'un accord international ou supranational en ce domaine ou si la matière se rapporte à des programmes ou actions qui dépassent les intérêts d'une seule communauté ou région⁴⁹. À notre sens, cette priorité accordée à l'autorité fédérale est « allégée » dès lors qu'elle n'empêche pas les entités fédérées de mener ou de poursuivre leurs recherches scientifiques dans les domaines concernés⁵⁰. À tout

46 Voy. par exemple C.C., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, B.3.9.3. ; C.C., arrêt n° 104/2004 du 16 juin 2004, B.9. ; C.C., arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006, B.10.4.

47 J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011.

48 Voy. *supra*, point A, *in fine*.

49 Art. 6bis, § 3, de la LSRI.

50 La section de législation du Conseil d'État s'est prononcée en ce sens que cette dérogation au principe d'exclusivité des compétences était valide « à la condition expresse que l'action de l'autorité nationale n'empêche ou ne vide de sa substance l'exercice des compétences communautaires ou régionales » C.E., avis n° 18638/VR, du 13 juillet 1988 sur un avant-projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 516/1, pp. 31-32. Hugues Dumont partage également cette position dans H. DUMONT, *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, *op. cit.*, p. 131.

moment, l'autorité fédérale et un législateur fédéré pourraient initier en même temps une recherche scientifique similaire. Cette doctrine donne également un cadre théorique à la solution retenue par la Cour dans l'arrêt commenté dans la présente contribution *Zorgverzekering*⁵¹, ouvrant le champ des possibles pour une sécurité sociale purement flamande.

D'un point de vue strictement pédagogique, cette théorie du double aspect constitue un atout non négligeable, qui s'est naturellement fait une place de choix dans la sphère tant politique que juridique, même s'il rencontre des critiques. Il peut, en effet, être soulevé que l'application de la théorie du double aspect ne serait parfois rien d'autre qu'une application de la théorie des compétences implicites⁵². Dans pareille hypothèse, il conviendrait de vérifier les conditions de recours à ce type de compétences plutôt que de les valider au nom de la doctrine du double aspect. Par ailleurs, la reconnaissance de la validité en pratique de la théorie du double aspect revient à favoriser les collectivités puissantes, c'est-à-dire celles qui ont les moyens de proposer des politiques plus avantageuses à l'égard des citoyens. Ainsi, on pourrait parler de « compétences achetées » en ce sens que « les compétences appartiennent en définitive à ceux qui ont les moyens de se les payer »⁵³.

Finalement, l'examen de la notion de compétences concurrentes à travers l'identification de grands arrêts permet de suggérer la conclusion suivante. Entre les compétences expressément consacrées et reconnues comme concurrentes par des textes et les matières qui, d'une manière ou d'une autre, se retrouvent comprises dans plusieurs compétences sans être admises comme étant concurrentes, face à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle tentant de rendre compatible l'exercice de compétences distinctes entre différentes entités, ne serions-nous pas dépassés par la réalité du découpage des compétences que nous ne sommes plus en mesure de théoriser ? Par ailleurs, ce système de répartition des compétences tel qu'il existe aujourd'hui permet-il de mener des politiques efficaces ?⁵⁴ Ce n'est donc – à notre sens – en rien un hasard si Anne-Stéphanie Renon suggère d'inscrire dans la Constitution les

51 Dans les faits, il semble que cet arrêt soit resté isolé et que la Cour n'ait pas réitéré son application de cette théorie. Voy. not. C.C., arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012 relatif à l'octroi de subsides régionaux pour la construction d'écoles et de crèches. Voy. B. STEEN et L. VANCRAVEBECK, « Les compétences fédérales en matière d'enseignement », in *Les grands arrêts en matière d'enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 706 ; X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'Airain du fédéralisme belge », *A.P.*, 2012, pp. 152-156.

52 Sur ce point, voy. A.-S. BOUVY, « Les compétences implicites », cet ouvrage, pp. 97-108.

53 Sur ce point, voy. L. DETROUX et X. DELGRANGE, « Tout s'achète, même les compétences. Le "pouvoir de dépenser" fleurit sur le terreau de l'autonomie fiscale », *Journ. jur.*, 2002, I. 9, p. 4 ; X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 82.

54 Par exemple : en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la répartition des compétences est pointée par Patrick VAN YPERSELE comme un obstacle certain à l'instauration d'une politique cohérente et efficace. Il suggère d'établir une « hiérarchie » entre les différents législateurs amenés à prendre des décisions ayant un impact sur le climat (Propos tenus dans le cadre du séminaire préparatoire du 11 janvier 2019 au Forum « Quelle Constitution après 2019 ? Welke Grondwet na 2019 ? »).

principes directeurs de la répartition des compétences⁵⁵ et – encore moins un hasard – si la question politique suivante est mise sur le devant de la scène de manière de plus en plus récurrente : faut-il aller dans le sens d’une refédéralisation ou du confédéralisme ?⁵⁶

Marie SOLBREUX

55 Proposition énoncée dans le cadre du séminaire préparatoire du 11 janvier 2019 au Forum « Quelle Constitution après 2019 ? Welke Grondwet na 2019 ? ».

56 Voy. not. les articles de presse suivants : « Confédéralisme : La N-VA face à un mur », *Le Soir*, 14 janvier 2019 ; « VLD, Cd&V, MR ; N-VA et verts... Le communautaire revient au galop », *Le Soir*, 3 août 2018 ; « Plusieurs poids lourds du MR appellent à une refédéralisation » et « La N-VA, contre la refédéralisation des compétences, en appelle au confédéralisme », *RTBF*, 3 août 2018 ; « La refédéralisation n’est plus un tabou », *Le Soir*, 10 juin 2018 ; « Comment De Wever souhaite arriver au confédéralisme : "Une stratégie avec beaucoup de risques et sans issue certaine" », *La Libre*, 2 mai 2017 ; « Refédéraliser la Belgique, nouvelle idée en vogue : "La refédéralisation fait son coming-out" », opinion de D. Sinardet, *La Libre*, 8 janvier 2017 ; « Avoir 4 ministres du Climat, ce n’est pas malin, ce n’est pas utile », *La Libre*, 8 décembre 2016 ; « Le CD&V n’exclut pas une refédéralisation de certaines compétences », *Le Vif*, 28 novembre 2016 ; « Refédéralisation des compétences : le MR ne veut pas d’une 7^e réforme de l’État », *Le Soir*, 14 juillet 2016 ; « Les parlementaires veulent plus de fédéralisation, moins de régionalisation », *Le Soir*, 25 janvier 2016.