« MA DÉPENSE S'ARRÊTE LÀ OÙ COMMENCENT CELLES DES AUTRES ! »
LE PRINCIPE DU FÉDÉRALISME FINANCIER ET SES BRÈCHES : VERS LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR DE DÉPENSER ?

Pierre BELLEMANS
Avocat au barreau de Bruxelles et assistant à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

Norman VANDER PUTTEN
Chargé de recherches au Fonds national de la recherche scientifique (F.R.S.-FNRS)
Professeur invité à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

INTRODUCTION

L'architecture institutionnelle belge est connue pour sa singularité. Elle se distingue en effet de celle d'autres États fédéraux par la combinaison de plusieurs éléments comme sa dynamique centrifuge, son caractère bipolaire et la superposition territoriale d'entités fédérées de nature différente. En matière de finances publiques, il semble possible d'identifier une particularité supplémentaire du plat pays, moins connue du grand public : l'interdiction de principe, pour un pouvoir, d'effectuer des dépenses dans un domaine pour lequel il n'est pas compétent[1]. Ce principe, appelé principe du fédéralisme financier, a été progressivement dégagé par la section de législation du Conseil d'État et la jurisprudence constitutionnelle depuis les années quatre-vingt. Il constitue le corollaire du principe d'exclusivité des compétences : il y a, sauf exceptions, une et une seule entité compétente pour légiférer, administrer *et dépenser* dans un domaine.

Toutefois, au fil des réformes de l'État, des contentieux et des pratiques institutionnelles, de nombreuses brèches ont été ouvertes dans le principe du fédéralisme financier. Comme nous tenterons de le démontrer, celui-ci semble progressivement s'assouplir. Ce constat débouche sur la question de savoir à quelles conditions les auteurs d'une réforme pourraient, ou non, reconnaître aux entités fédérale et/ou fédérées un *pouvoir de dépenser* au-delà de leurs compétences matérielles respectives. Dans cette hypothèse, une collectivité disposerait de la possibilité de financer, sous certaines conditions, des personnes privées ou de droit public (y compris d'autres collectivités politiques) à des fins pour lesquelles elle ne dispose pas du pouvoir de légiférer et d'administrer[2].

La Constitution et les lois spéciales sont, nous le verrons, muettes quant à ce principe : la question n'a pas suscité de débats lors de l'avènement du fédéralisme au plat pays. Ceci

[1] Pour une étude comparative de neuf États fédéraux de laquelle il ressort que sept d'entre eux connaissent un pouvoir de dépenser, voy. R. WATTS, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston, Queen's university, 1999.
[2] Pour une définition similaire, voy. *ibid.*, p. 1.

s'explique notamment par le fait que les premières réformes de l'État et les règles de financement des entités fédérées qui les ont accompagnées « ont été établies en période d'austérité budgétaire : les moyens étaient strictement calculés en fonction des matières transférées et le pouvoir fiscal régional était très limité alors que celui des communautés était, en pratique, nul »[3]. La situation est aujourd'hui différente : bien que la santé financière des entités belges fasse pour l'heure l'objet de nombreuses inquiétudes, la présence d'investissements publics massifs suscités par la réponse à la crise de la COVID-19 et, ensuite, par la montée des prix de l'énergie semblent aujourd'hui accentuer la nécessité de lever l'ambiguïté sur le régime des dépenses publiques vis-à-vis de l'exclusivité des compétences.

Dans ce contexte, en vue d'éclairer les débats à venir, cette contribution entend d'abord dresser un état des lieux approfondi et actualisé du principe du fédéralisme financier. Il s'agit d'examiner non seulement le fondement et l'étendue du principe, mais également les facteurs qui l'atténuent, qu'il s'agisse d'exceptions et de tempéraments constitutionnels, supra-législatifs ou jurisprudentiels, voire de pratiques contraires répétées et assumées (Section 1). Sur cette base, nous identifions trois voies que le législateur spécial ou le constituant pourrait emprunter à l'occasion d'une réforme de l'État : le retour à l'orthodoxie, la délimitation d'un régime général d'exception, ou un virage franc vers un pouvoir de dépenser *ultra vires*. Les avantages et inconvénients de chacune de ces options seront discutés (Section 2). Il en ressort que le résultat d'une réforme doit, d'une manière ou d'une autre, conjuguer les risques d'une répartition des compétences trop rigide avec ceux qui résulteraient d'une souplesse accrue : le conflit positif de compétence, d'une part, et l'abandon de poste de la part de l'entité désintéressée ou désargentée, d'autre part. Nous identifions néanmoins, sur le plan prospectif, certains facteurs à même de limiter la réalisation de ces deux derniers dangers.

SECTION 1. LE PRINCIPE DU FEDERALISME FINANCIER

Le principe du fédéralisme financier a été décrit comme « fondamental » et « essentiel » dans l'ordre juridique belge. Nous détaillons ci-dessous la teneur et la portée du principe (1.1), avant de cartographier les nombreux tempéraments et exceptions dont il souffre (1.2). L'ampleur des brèches qui ont été ouvertes tant par le droit que par la pratique suggère qu'il est de plus en plus contestable d'affirmer que l'interdiction de dépenser au-delà de ses compétences doit être appliquée strictement (1.3).

1.1. Le fédéralisme financier, un principe « fondamental » et « essentiel »

De création prétorienne, le principe du fédéralisme financier est absent de la Constitution[4]. C'est, dès lors, sur la base d'une application stricte du principe de

[3] L. DETROUX et X. DELGRANGE, « Tout s'achète, même les compétences. Le "pouvoir de dépenser" fleurit sur le terreau de l'autonomie fiscale », *Journal du juriste*, 2002, liv. 9, p. 4.

[4] Pour un récent exposé de ce principe et de son émergence d'un point de vue chronologique, voy. L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 383-410.

l'exclusivité des compétences que la section de législation du Conseil d'État a posé les fondements du fédéralisme financier et ses corollaires (1.1.1). L'interdiction du pouvoir de dépenser au-delà de ses compétences a ensuite été entérinée par la Cour constitutionnelle, qui en a fait une application relativement stricte (1.1.2).

1.1.1. Le principe et ses corollaires dégagés par le Conseil d'État

Le principe du fédéralisme financier a été dégagé par le Conseil d'État en 1983 au détour d'un projet de loi visant notamment à faire supporter par la Région wallonne les coûts de sa sidérurgie. Après avoir rappelé que la sidérurgie devait être comprise comme une « politique économique relative aux secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue », le Conseil d'État concluait qu'il s'agissait d'une compétence exclusive de l'État fédéral. Dès lors, estimait-il, il ressort de « l'économie générale de la réforme institutionnelle que l'exercice de cette compétence exclusive implique que l'autorité nationale est également seule compétente pour définir les politiques de financement en la matière et que les dépenses publiques qui en résultent sont elles aussi exclusivement à charge du budget national […] »[5]. Le principe était posé : l'exercice de compétences exclusives implique un financement exclusif de ces dernières.

La section de législation du Conseil d'État en a fait une application rigoureuse jusqu'aujourd'hui[6], ce qui s'explique notamment par le fait qu'elle ait qualifié ce principe de « fondamental »[7] et « essentiel »[8] dans deux avis datant respectivement de 1992 et 1997. Dans ce dernier avis, le Conseil d'État a précisé explicitement les contours de l'interdiction de dépenser *ultra vires :* sont « subordonnés » à l'existence d'une compétence matérielle tant les dépenses effectuées par les entités « dans le cadre de leur politique publique » que celles qui prennent la forme « de subventions octroyées à des institutions de droit public » (y compris les transferts à une entité fédérée, fédérale ou locale, donc) ou « de droit privé »[9] (ASBL ou entreprises commerciales notamment[10]).

Au fil des ans, la section de législation a détaillé le principe en dégageant notamment de celui-ci des corollaires en matière de co-financement de services ou de régimes de responsabilité civile objective. Ainsi, lorsque deux entités adoptent un accord de coopération afin de communautariser un service pour lequel chaque entité est en partie compétente, la participation financière à ce service doit « être fixée en rapport avec l'importance des compétences respectives de chaque partie dans les activités du service »[11]. De même, une entité ne saurait, sur le plan civil, se déclarer responsable pour l'avenir des dommages occasionnés par une autre entité[12].

Enfin, le Conseil d'État a pu considérer à de nombreuses reprises qu'un accord de coopération ne pouvait déroger au principe du fédéralisme financier[13]. Ce dernier élément est directement lié à la place qu'offre le Conseil d'État à ce principe dans la hiérarchie des normes. Du fait que le Conseil d'État le dégage de « l'économie générale » de la loi spéciale de réformes institutionnelles

[5] C.E., avis n° 15.893/VR du 14 décembre 1983, p. 17.
[6] Pour une rare exception à cette application rigoureuse du principe par la section de législation du Conseil d'État, voy. le cas de l'utilisation des bénéfices de la Loterie nationale afin de financer des projets relevant des compétences fédérées (voir *infra*, sous-section 1.2.3).
[7] C.E., avis n° L.21.871/1/2/8/9 des 12 et 13 octobre 1992, p. 112.
[8] C.E., avis n° 26.248/1 du 1er avril 1997.
[9] C.E., avis n° 26.248/1 du 1er avril 1997.
[10] C.E., avis n° 44.050/2 du 20 février 2008, p. 4.
[11] C.E., avis n° 57.858/2/V du 25 août 2015.
[12] Le cas s'est présenté dans le cadre de la modification de la loi sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, voy. C.E., avis n°58.448/3 du 16 novembre 2015.
[13] C.E., avis n° 49.197/4 du 16 février 2011 ; C.E., avis 50.725/VR du 12 janvier 2012 ; C.E., avis n°50.765/VR du 12 janvier 2012.

du 8 août 1980 (LSRI)[14], le fédéralisme financier dispose d'une valeur supra-législative : les dérogations à celui-ci doivent se trouver dans une loi spéciale ou dans la Constitution, comme la juridiction a pu le préciser[15]. Relevons toutefois que depuis 2009[16], le Conseil d'État fonde le principe non plus sur « l'économie générale » de la LSRI, mais plutôt sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle décrite ci-après[17], sur sa propre légisprudence antérieure[18], ou sur une combinaison des deux[19]. Ceci n'est pas sans conséquences : comme nous le verrons, les fondements identifiés par les deux juridictions ne sont pas identiques et confèrent un rang différent au principe : supra-législatif, d'un côté, constitutionnel, de l'autre.

1.1.2. La confirmation du fédéralisme financier comme « règle d'airain » de la répartition des compétences par la Cour constitutionnelle, et son fondement contestable

Par un arrêt du 3 octobre 1996, la Cour constitutionnelle a confirmé le principe de l'interdiction pour une entité fédérale ou fédérée d'effectuer des dépenses au-delà de ses compétences. La Cour y a considéré qu'à défaut d'être territorialement compétente sur la région de langue néerlandaise, la Communauté française ne pouvait inscrire dans son décret budgétaire un financement dédié aux associations francophones des communes à facilités[20].

Si la Cour semble avoir entériné le principe par cet arrêt, elle n'y a toutefois jamais fait explicitement référence, préférant fonder les constats de violation (tant sur le plan territorial que matériel) directement sur les règles de répartition des compétences et sur l'exclusivité de celles-ci[21]. Alors que le Conseil d'État considère le principe de manière relativement autonome, la Cour n'y voit qu'une incarnation particulière du principe de l'exclusivité des compétences.

La Cour n'en a pas moins hissé le principe de fédéralisme financier au statut de « règle d'airain »[22]. Elle a ainsi annulé de nombreuses législations qui y contrevenaient, indépendamment de la qualité du bénéficiaire ou de la forme du financement. La Cour a en effet eu l'occasion de censurer des financements destinés à des associations[23], à des communes[24] ou directement à des crèches[25]. De plus, ont été annulés tantôt des crédits inscrits au budget[26], tantôt des législations matérielles qui organisaient des régimes de

---

[14] Voy. l'avis n° 15.893/VR du 14 décembre 1983, p. 17 prémentionné. Pour une discussion de ce fondement, voy. L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », *op cit*, p. 401.
[15] C.E., avis n° 26.248/1 du 1er avril 1997 précité.
[16] C.E., avis n° 46.781/2 du 24 juin 2009.
[17] C.E., avis n° 49.197/4 du 16 février 2011.
[18] C.E., avis n° 59.228/2/VR du 10 mai 2016, C.E., avis 67.278/4 du 27 avril 2020.
[19] C.E., avis n° 50.725/VR du 12 janvier 2012.
[20] C.C., arrêt n°54/96, 3 octobre 1996.
[21] C.C., arrêt n° 30/2000, 21 mars 2000 ; C.C., arrêt n° 22/98, 10 mars 1998 ; C.C., arrêt n° 50/99, 29 avril 1999 ; C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000 ; C.C., arrêt n° 67/2012, 24 mai 2012. Pour un cas où le principe était expressément invoqué par la partie adverse sans que la Cour ne reconnaisse expressément l'existence de ce principe, voy. C.C., arrêt n° 154/2016, 1er décembre 2016.
[22] X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'airain du fédéralisme belge », *Administration Publique*, 2012/1, pp. 146-156.
[23] C.C., arrêt n° 30/2000, 21 mars 2000 ; C.C., arrêt n° 22/98, 10 mars 1998 ; C.C., arrêt n° 50/99, 29 avril 1999 ; C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000.
[24] C.C., arrêt n° 113/2014, 17 juillet 2014 ; C.C., arrêt n° 13/2014, 29 janvier 2014.
[25] C.C., arrêt n° 67/2012, 24 mai 2012.
[26] C.C., arrêt n° 50/99, 29 avril 1999. elle a jugé dans la droit ligne de l'arrêt du 3 octobre 1996 précité que l'inscription au décret budgétaire de la Communauté française d'un subside à la faveur d'associations francophones, sans précision de son champ d'application, n'était valide que si elle était interprétée comme n'autorisant pas le financement d'entités situées en région de langue néerlandaise. Dans une situation analogue, la Cour a porté son contrôle plus loin : elle a

subsides non obligatoires[27] comme les financements complémentaires[28] ou qui prévoyaient des allocations de base[29].

Au travers de ses arrêts, la Cour constitutionnelle a non seulement entériné le principe avancé par la section de législation du Conseil d'État, mais elle a également consacré celui-ci au rang de norme constitutionnelle. En effet, la Cour fonde son raisonnement sur une lecture combinée des articles 127 et 175, alinéa 2 de la Constitution. Ce premier article dispose que les communautés « règlent » par décret les matières culturelles, l'enseignement, la coopération entre communautés ainsi que la coopération internationale pour ce qui les concerne. Le second article prévoit que les communautés « règlent » respectivement l'affectation de leurs recettes. La Cour en déduit alors que « la fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de "régler" les matières culturelles »[30].

Au-delà de cette démonstration à titre exemplatif se basant sur la portée du terme « régler » dans l'article 127 de la Constitution, le raisonnement peut aussi être transposé au terme « régler » dans les articles 39 et 128 de la Constitution.

Ce raisonnement peut être remis en cause : comme le relève la doctrine[31], le terme « régler » doit être entendu de manière différente dans les articles 39, 127 ou 128 d'une part, et l'article 175, alinéa 2 de la Constitution, d'autre part. La première disposition attribue aux communautés le pouvoir de *régir matériellement* (au sens de « normer ») certaines matières ; tandis que la seconde disposition établit l'autonomie budgétaire des entités fédérées (chaque entité fédérée règle l'affectation de ses recettes dans son budget). Or, le budget est un acte purement formel d'autorisation et de prévision[32], dépourvu en principe d'un caractère normatif, de sorte que les dispositions peuvent difficilement être rapprochées. Il est, en tout état de cause, loin d'être clair qu'il doit être déduit de ces deux dispositions que le constituant a entendu donner au terme « régler » visé à l'article 39, 127 ou 128 de la Constitution le sens d'une attribution exclusive du financement de compétences. Si c'était à ce point évident, pourquoi la Cour a-t-elle recouru à une lecture conjointe avec l'article 175 de la Constitution sans expliciter son raisonnement outre mesure ? De même, pourquoi la section de législation du Conseil d'État ne s'est-elle pas saisie directement de l'article 39, 127 ou 128 de la Constitution[33] lorsqu'elle a donné naissance au principe de fédéralisme financier ?

Il est par ailleurs curieux que la Cour constitutionnelle ait eu recours à ce raisonnement nouveau pour légitimer ce principe alors qu'elle aurait pu prolonger celui qu'elle utilisait déjà concernant le principe de l'autonomie des entités fédérées. De fait, ce dernier est transposable dans le cas d'espèce vu que la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que les matières ont été attribuées « de manière globale » et que les entités disposent « de la plénitude » des compétences (principe de verticalité)[34]. Enfin, la thèse du fondement *constitutionnel* (par opposition à *supra-*

analysé de l'objet réel d'un crédit budgétaire (il était destiné « à la protection des minorités de langue française dans les communes périphériques et les Fourons ») pour annuler cette dépense pour une matière qui relève, territorialement, d'une autre entité. Voy. ég. C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000.

[27] C.C., arrêt n° 30/2000, 21 mars 2000 ; C.C., arrêt n° 22/98, 10 mars 1998 ; C.C., arrêt n° 50/99, 29 avril 1999 ; C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000.

[28] C.C., arrêt n° 67/2012, 24 mai 2012.

[29] C.C., arrêt n° 67/2012, 24 mai 2012 ; C.C., arrêt n° 113/2014, 17 juillet 2014 ; C.C., arrêt 13/2014, 29 janvier 2014.

[30] Considérant B.5.

[31] L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », *op. cit.*, point 395.

[32] P. RION et A. TROSCH, *Initiation du droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Partie 1, Bruxelles, Larcier, 2013.

[33] Relevons toutefois que l'article 175 de la Constitution n'avait pas été adopté lorsque le Conseil d'État a rendu son premier avis.

[34] C.C., arrêt n° 25/1986, 26 juin 1986 ; C.C., n° 145/2015, 22 octobre 2015.

législatif) du fédéralisme financier s'accommode mal des sept exceptions supra-législatives au principe que nous identifions dans la section suivante, jamais invalidées à ce jour.

1.2. Exceptions, tempéraments et pratiques contraires : un état de lieux

Une application stricte du fédéralisme financier ainsi présenté aurait pour conséquence qu'à chaque entité corresponde un ensemble de financements possibles aux limites bien arrêtées : les dépenses des uns s'arrêtent là où commencent celles des autres. À bien y regarder, toutefois, l'architecture institutionnelle belge contient aujourd'hui de très nombreuses entorses à ce principe[35]. Celles-ci proviennent du texte constitutionnel (1.2.1), de lois spéciales (1.2.2), de la jurisprudence (1.2.3) et s'accompagnent d'une pratique institutionnelle contraire tenace (1.2.4). Un tableau récapitulatif est proposé en fin de sous-section reprenant le fondement, le(s) bénéficiaire(s) et/ou l'affectation ainsi que les modalités et conditions du financement considéré. Il en ressort qu'il peut être défendu que le principe semble progressivement s'étioler, ce qui rejoint des constats plus généraux faits par d'autres concernant le principe de l'exclusivité des compétences[36].

1.2.1. Exception et tempérament constitutionnels : financement bruxellois et pouvoir fiscal

Cela a déjà été dit, la Constitution est muette sur le principe du fédéralisme financier. Elle prévoit toutefois explicitement *une* dérogation à l'exclusivité du pouvoir de dépenser[37]. En effet, l'article 178 de la Constitution autorise, dans les conditions et suivant les modalités déterminées par loi spéciale, la Région de Bruxelles-Capitale à transférer des moyens financiers aux commissions communautaires (commune, française et flamande). Les articles 65, § 1er, 4° de la loi spéciale de finances (LSF)[38] et 83*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatif aux institutions bruxelloises (LSIB) activent cette possibilité : la Région peut financer les commissions communautaires moyennant le respect d'une proportion « 80/20 » pour les commissions communautaires française et flamande[39].

Au-delà de cette *exception*, la Constitution contient un *tempérament* au principe du fédéralisme financier. L'article 170 autorise en effet l'État fédéral ainsi que les communautés et régions à lever des impôts et, surtout, à mettre en place des réductions ou exonérations fiscales *sans qu'il ne faille un lien avec les compétences de ces entités*[40],

---

[35] Pour une tentative récente d'exposé des tempéraments et exceptions du fédéralisme financier, que nous étendons et actualisons, voy. L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », *op. cit.*, points 400 et suivants.

[36] Voy., parmi d'autres, K. REYBROUCK, De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Een moderne benadering van de duale fundamenten, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2022.

[37] Le décloisonnement financier faisant suite à l'application de l'article 137 de la Constitution, parfois considéré comme une exception constitutionnelle, est traité *infra*, dans le cadre des exceptions supra-législatives.

[38] La loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989. Voy. ég. l'article 83*quater* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatif aux institutions bruxelloises (*ibid.*, point 402).

[39] Sur ce point, 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. 607-615. Dans l'arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014, la Cour constitutionnelle admet un financement par la Région bruxelloise d'une matière communautaire sans que les fonds ne passent formellement par les commissions communautaires, en justifiant l'opération par le fait que la clé de financement « 80/20 » ait été respectée. Elle avalise ainsi une exception au principe du fédéralisme financier. Voy., à cet égard, le commentaire qu'en font L. LOSSEAU et G. DELVAUX (*Bruxelles, capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, Titre II, Chapitre III, Section 1, § 1, Bruxelles, Larcier, 2024).

[40] Voy. not. C.C., arrêt n° 83/2013, 13 juin 2013, B.3.3.

avec une primauté du Fédéral en la matière[41]. Si, comme l'a relevé à plusieurs reprises la section de législation du Conseil d'État, les réductions ou exonérations ne sont pas formellement une *dépense*[42], celles-ci peuvent néanmoins avoir exactement les mêmes effets sur les destinataires et sur les finances publiques, d'où la qualification de tempérament.

1.2.2. Exceptions supra-législatives : décloisonnement, compétences dissociées et dotations affectées

Trois catégories d'exceptions au fédéralisme financier peuvent être distinguées dans les lois spéciales qui organisent le fédéralisme belge : le décloisonnement flamand, la création de compétences dissociées spécifiques et les dotations obligatoires.

La première catégorie consiste en un décloisonnement total, dans les rapports entre deux collectivités fédérées, entre l'exercice d'une compétence et son financement. Ce décloisonnement résulte en l'espèce de la mise en œuvre, par la LSF, de l'article 137 de la Constitution : en vertu de cette disposition, le Parlement et le Gouvernement de la Communauté flamande exercent les compétences de la Région flamande[43]. Sans que la Constitution n'évoque une confusion des budgets[44], la LSF autorise le Parlement flamand à recourir aux moyens financiers qui lui reviennent pour financer tant le budget des matières régionales que le budget des matières communautaires (art. 1er, § 3 de la LSF). Il en ressort un décloisonnement bilatéral des dépenses : il n'y a, formellement, pas eu de « transfert » de compétences[45], mais les deniers de la Communauté peuvent financer les compétences régionales, et *vice versa*[46]. Le décloisonnement est tel que le Parlement flamand adopte habituellement, en dépit d'un avis contraire du Conseil d'État[47], une loi budgétaire unique pour les deux entités[48].

La deuxième catégorie consiste en la création, par la loi spéciale, de compétences *dissociées*[49] : la réglementation d'un domaine se dissocie du pouvoir de le financer, qui ne serait plus exclusif. À suivre cette idée, la longue liste des critères employés pour

---

[41] Constitution, Art. 170, § 2.

[42] C.E., avis n° 44.050/2 du 20 février 2008, p. 4 : « En abrogeant la réduction d'impôt existante et en la transformant en un avantage financier qui est directement octroyé à l'entrepreneur […] au profit de son client, celle-ci fait perdre sa nature fiscale à la "réduction d'impôt" […]. [N]'étant dès lors plus destiné à s'imputer sur un impôt existant, cet avantage ne revêtira plus la nature d'une dépense fiscale mais celle d'une dépense budgétaire qui devra être prévue dans une allocation de base du budget […] ». Voir ég. l'avis n° 48.299/2 du 14 juin 2010 et l'avis n° 43.740/2 du 19 novembre 2007.

[43] La disposition prévoit aussi la possibilité pour le Parlement de la Communauté française d'exercer les compétences de la Région wallonne. Celle-ci n'a toutefois pas été activée.

[44] Voy. J. VELAERS, *De Grondwet, Een artikelsgewijze commentaar*, t. 2, Bruges, die Keure, 2019, pp. 812 et 819-820.

[45] C'est ce qui différencie l'article 137 de l'article 138 de la Constitution. Comme le relèvent toutefois L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN (« Les principes budgétaires et fiscaux », *op. cit.*, point 401), les transferts de compétences opérés en vertu de l'article 138 de la Constitution n'ont pas toujours été accompagnés de dotations adéquates, de telles sortes qu'il soit aussi possible de considérer ces transferts comme une entorse (issue de la pratique et non de la loi spéciale) au fédéralisme financier.

[46] Voy. not. M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », in *Principes de la répartition des compétences, op. cit.*, pp. 133 à 151.

[47] C.E., avis n° 19.738/8 du 20 mars 1990, pp. 3 et 4.

[48] Il en va de même pour la Région wallonne vis-à-vis des compétences de la Communauté française dont l'exercice lui a été transféré en application de l'article 138 de la Constitution.

[49] Les compétences dissociées dérogent au principe de verticalité en ce qu'elles « peuvent prendre la forme soit d'une dissociation entre le pouvoir de régler une matière et celui de l'appliquer, soit d'une compétence de financer une matière sans disposer de celle de la régler », in 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, 2015, p. 101.

ciseler des blocs de compétences (objectifs, institutions, catégories de populations, espaces, domaines juridiques…)[50] pourrait être complexifiée davantage en distinguant des strates dans les compétences : celles de *légiférer*, d'*administrer* et de *financer* le bloc en question. Trois de ces compétences dissociées sont apparues à la faveur de de la sixième réforme de l'État, tandis qu'une quatrième date de 2006.

Primo, l'article 6*sexies* de la LSRI prévoit que « les compétences des communautés comprennent le pouvoir de financer les infrastructures touristiques sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale » alors que le tourisme est, en principe, une compétence communautaire (art. 6, § 1er, VI, 9° de la LSRI). *Secundo*, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour « le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales » au titre des compétences bi-culturelles qui ont été attribuées en vertu de l'article 135*bis* de la Constitution par l'article 4*bis* de la LSIB[51]. Cette attribution fait suite à un constat de sous-financement des établissements bi-culturels bruxellois, parfois oubliés du niveau fédéral, compétent au titre de ses compétences résiduaires. *Tertio*, l'art. 6, § 1er, X de la LSRI permet aux régions d'octroyer du « financement additionnel » pour certains investissements ferroviaires nommément identifiés– en principe fédéraux – à quatre conditions : (i) la conclusion d'un accord de coopération (garantissant l'aval de l'autorité fédérale, en principe compétente), (ii) d'une durée limitée (ne dépassant pas l'horizon du plan pluriannuel d'investissement), (iii) prévoyant une proportion dans laquelle le financement régional peut intervenir, (iv) et ne pouvant déboucher sur un désinvestissement du fédéral[52]. Cette seconde exception constitue en réalité une régularisation d'une pratique en place avant la réforme par voie d'accord de coopération[53]. *Quarto*, depuis 2006, l'État fédéral peut intervenir financièrement pour des initiatives prises « en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles »[54]. Cette compétence est interprétée largement[55]. Comme pour le cas des investissements ferroviaires, un accord des entités concernées doit être obtenu : l'initiative doit provenir d'une décision prise au consensus (en pratique, un accord de coopération) d'un comité de coopération. Celui-ci est paritaire linguistiquement et composé d'un nombre égal de ministres fédéraux et bruxellois[56].

Enfin, la troisième catégorie d'exceptions au principe du fédéralisme financier tient dans les modalités de certaines dotations provenant du niveau fédéral. Contrairement à la plupart des rétrocessions *générales* qui font partie du système de financement des entités fédérées (tel montant revient à telle entité chaque année en vertu de la LSF)[57], les deux

---

[50] Pour un examen de cette question, voy. M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE et N. B. BERNARD, « Les sources de la répartition des compétences », in *Principes de la répartition des compétences*, *op. cit.* pp. 31-79.

[51] La doctrine confirme que toute la matière sportive bi-culturelle n'est pas couverte par cette disposition : Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'État sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.*, 2014/1, p. 26.

[52] LSRI, Art. 6, § 1er, X *juncto* 92*bis*, § 4*nonies*.

[53] Voir *infra*, 1.2.4. Notons que cette pratique contrastait de manière flagrante avec la légisprudence du Conseil d'État, interdisant explicitement les dérogations au principe du fédéralisme financier par voie d'accord de coopération (voy. *supra*, note n° 12).

[54] LSIB, Art. 43.

[55] 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, p. 355.

[56] LSIB, Art. 43.

[57] Pour un exposé du fonctionnement de la LSF, voy., parmi d'autres, B. BAYENET et G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013/15 (n° 2180-2181), pp. 5-95.

dotations relevées ici constituent une forme de financement *complémentaire* (par opposition à *automatique*) d'un autre niveau de pouvoir.

Ainsi, premièrement, en vertu de l'article 62 de la LSF, le niveau fédéral dispose d'un pouvoir d'octroyer du financement complémentaire aux communautés pour l'enseignement universitaire. En effet, la législation prévoit que l'État fédéral verse un crédit aux communautés « pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers ». La destination de ces fonds est inscrite dans la loi spéciale, mais leur affectation est en réalité à la libre appréciation des communautés, en vertu de l'art. 175, al. 2 de la Constitution et du principe d'autonomie budgétaire qu'il contient[58]. L'exception au principe du fédéralisme financier réside toutefois dans le fait que le montant identifié dans la loi peut être augmenté par le niveau fédéral « en particulier pour tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les Communautés de décisions prises par l'autorité nationale dans l'exercice de ses compétences propres »[59].

Ensuite, deuxièmement, depuis 2001, l'article 46*bis* de la LSIB prévoit l'octroi, par le fédéral, d'une dotation générale complémentaire aux communes bruxelloises. Alors que le financement général des communes échoit normalement aux régions qui répartissent les moyens selon des critères qu'elles établissent, des fonds généraux supplémentaires leur sont alloués par le pouvoir fédéral à certaines conditions. Ceux-ci doivent être alloués selon les mêmes critères régionalement établis[60]. Ce mécanisme constitue un incitant à conserver un équilibre linguistique dans les organes dirigeants des communes bruxelloises : ils ne bénéficient qu'aux communes dont le collège des bourgmestres et échevins et/ou la présidence du CPAS comporte des élus de chaque appartenance linguistique conformément à l'article 279 de la nouvelle loi communale.

1.2.3. Tempéraments jurisprudentiels : l'assouplissement progressif du contrôle de la Cour constitutionnelle

Les applications, par la jurisprudence, du principe du fédéralisme financier ont été présentées plus haut. Nous relevons toutefois trois arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont avalisé des entorses au principe en interprétant de manière extensive certaines compétences. Il ne s'agit, pour ces trois cas, pas d'*exceptions* à proprement parler, mais de *tempéraments* : c'est la compétence de l'entité, certes interprétée largement (soit directement pour la première affaire, soit via la théorie des pouvoirs implicites, pour la deuxième), qui justifie l'apparition d'un pouvoir de dépenser. Le troisième cas, plus ancien (2005, contre 2021 pour les deux premiers)[61] est particulier : le fondement constitutionnel de la validation n'a pas été mentionné. En toute hypothèse, les trois arrêts soulignent l'incidence limitée du financement considéré vis-à-vis de l'exercice de la

[58] En vertu de l'Art. 175, alinéa 2 de la Constitution, les communautés règlent elles-mêmes l'affectation de leurs recettes, de sorte qu'il ne revient pas au législateur spécial de prévoir l'affectation d'une rétrocession (C.E., avis n° 73.088/4 du 13 mars 2023, p. 4 ; avis n° 30.782/VR du 28 février 2001 et avis n° 31.227/VR du 21 février 2001). Pour une autre rétrocession qui indique l'affectation théorique de celle-ci, voy. l'Art. 64*bis :* « […] une dotation spéciale est versée à la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la politique de mobilité ».

[59] LSF, Art. 62, § 3.

[60] C'est l'emploi de la même clé de répartition pour ce financement complémentaire qui justifie que nous concevons celui-ci comme un financement *général* (au sens de l'Art. 6, § 1er, VIII, 9° de la LSRI), et non comme un financement *spécial* découlant de l'exercice de compétences fédérales.

[61] Outre ces trois cas, voy. ég. l'arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014 mentionné plus haut dans le cadre de l'analyse de l'article 178 de la Constitution comme exception constitutionnelle au principe du fédéralisme financier (financement, par la Région de Bruxelles-Capitale, de matières communautaires dans le respect de la clé de financement 80/20).

compétence concernée (respect du principe de proportionnalité) et, pour les deux premiers à tout le moins, la véritable *nécessité* d'une intervention pécuniaire.

Premièrement, dans un arrêt n° 155/2021 du 28 octobre 2021, la Cour s'est prononcée sur une dotation décrétale flamande visant à financer les pensions des agents des administrations locales qui sont nommés à titre définitif. Leur prise en charge ressort normalement du niveau fédéral. Toutefois, soutient la Cour, « le législateur décrétal a décidé de soutenir financièrement les communes parce que les cotisations de responsabilisation qu'elles doivent payer dans le cadre du régime de pension fédéral grèvent à ce point les finances communales que les communes ne sont plus en mesure de remplir leurs tâches en tant qu'administrations locales »[62]. Dès lors, la dotation doit être considérée comme une « manière générale [d']améliorer la situation budgétaire des communes et [de] préserver le fonctionnement normal des pouvoirs subordonnés et l'autonomie locale, ce qui relève de la compétence des régions »[63].

La Cour poursuit son raisonnement en vérifiant le respect du principe de proportionnalité : « [l]es dispositions attaquées ne libèrent pas les communes des obligations qui leur sont imposées par la loi du 24 octobre 2011 en ce qui concerne le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif » et « ne portent pas non plus atteinte à la politique que le législateur fédéral poursuit par la cotisation de responsabilisation, à savoir faire supporter par les employeurs les conséquences financières de leur choix en matière de nomination de leur personnel »[64]. En conséquence, la dotation peut « donc être considérée comme un complément de financement général, parallèlement au financement général via le Fonds communal et via d'autres subventions de fonctionnement général, qui s'inscrit dans le cadre de la compétence attribuée aux régions » qui, de plus, « ne porte pas atteinte à la compétence fédérale relative aux régimes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés »[65].

Deuxièmement, la Cour a eu, dans un arrêt n° 38/2021 du 4 mars 2021, généreusement recours à la théorie des compétences implicites pour valider un régime de subventions de la Région de Bruxelles-Capitale du bâti scolaire, en principe du ressort des communautés. L'affaire concernait une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale subsidiant, moyennant le respect de certaines conditions, des établissements scolaires (via les pouvoirs organisateurs et les communes) pour des opérations d'investissement et des actions de rénovation urbaine en vue de leur intégration et ouverture à leur quartier. Contrairement à l'arrêt évoqué dans le paragraphe précédent, la Cour reconnaît ici sans ambages qu'« [e]n ce qu'elle porte sur le financement, l'utilisation et la gestion des infrastructures scolaires, l'ordonnance attaquée règle une matière pour laquelle le législateur ordonnanciel n'est en principe pas compétent »[66].

---

[62] Pour un exposé de ce point, voy. L. MENDOLA, « Financement des pensions statutaires locales : l'impossible situation des autorités locales tiraillées entre l'urgence du court terme et la nécessité de prendre des mesures pérennes qui leur assurent un avenir plus serein », *Mouvement communal*, juin-juillet 2021, n° 959, pp. 22-35.

[63] C.C., arrêt n° 155/2021, 28 octobre 2021, B.12.1

[64] *Ibid.*, B.12.2.

[65] *Ibid.*, B.12.3. Pour un bref résumé de l'arrêt, voy. A.-S. BOUVY (dir.) *et al.*, « La Cour constitutionnelle. Chronique de jurisprudence 2021 », *R.B.D.C.*, 2022/4, p. 499.

[66] C.C., arrêt n° 38/2021, 4 mars 2021, B.11.3. Le Conseil d'État avait pourtant indiqué sans ambages que « [l]'avant-projet met ainsi en place ce qui s'apparente essentiellement à un régime de financement des infrastructures scolaires. Or, ce financement est une compétence dévolue aux Communautés » (C.E., avis n° 64.998/4 du 14 février 2019).

Toutefois, elle reconnaît que la procédure de subsides peut être admise si elle est considérée comme une compétence implicite. Pour ce faire, il « est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur la matière ne soit que marginale »[67].

La nécessité est justifiée ici par « l'essor démographique dans la Région de Bruxelles-Capitale et à la raréfaction croissante du foncier qui en résulte sur le territoire restreint de la Région » (B.12.3) ; la possibilité d'un régime différencié par la sélection à venir d'établissements dans une « zone de revitalisation urbaine et qui accueillent un public scolaire "fragilisé" » ; et l'incidence limitée par le caractère facultatif et additionnel du financement (B.12.4). Le Conseil d'État avait pourtant relevé dans son avis qu'avec la subvention venait la fixation d'une série de règles de gestion et d'exploitation de certains espaces destinés à titre principal à l'enseignement (salles de gymnastique, réfectoires, cours de récréation), ce qui pouvait porter atteinte aux compétences des communautés[68]. La Cour y a répondu que l'ordonnance prévoit une condition de compatibilité avec l'organisation de l'enseignement et que, de plus, les travaux préparatoires indiquent qu'en cas d'incompatibilité survenant *ex post*, les bénéficiaires pourraient ne pas respecter tout ou partie des conditions d'octroi de la subvention[69].

Au regard de cette application relativement généreuse de la théorie des pouvoirs implicites, en particulier sur la condition de nécessité, la doctrine a eu l'occasion de relever que cet arrêt constitue un « fléchissement dans la rigueur avec laquelle la Cour avait paru jusque-là appliquer le principe du fédéralisme financier »[70] et « ouvre des perspectives intéressantes à la Région de Bruxelles-Capitale en termes d'atténuation de la cloison institutionnelle entre les matières communautaires et régionales »[71]. Certains auteurs n'hésitent pas, du reste, à voir dans cet arrêt le signe d'une tendance générale à traiter de façon « moins dogmatique » la séparation entre compétences régionales et communautaires, en soulignant notamment les nouvelles exceptions supra-législatives au fédéralisme financier introduites par la 6e réforme de l'État, listées plus haut[72].

Enfin, *troisièmement*, la Cour constitutionnelle a validé, dans un arrêt n° 53/2005 du 23 mars 2005, le financement par la Loterie nationale (fédérale) d'établissements

---

[67] LSRI, Art. 10 : « Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ». Voy. ég. l'article 4 de la LSIB. En amont de l'invocation de la théorie des compétences implicites, l'arrêt mentionne également le respect du principe de proportionnalité : « il y aurait eu violation de la répartition des compétences « si, en adoptant une telle mesure, le législateur ordonnanciel rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les communautés, de leurs compétences » (C.C., arrêt 38/2021, 4 mars 2021, B.9.2).

[68] CE, avis n° 64.998/4 du 14 février 2019.

[69] B.12.6, in fine.

[70] L. DETROUX, « Le contrôle des finances publiques par le juge constitutionnel », in D. RENDERS et D. PIRON (dir.), *Le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques*, Bruxelles, Larcier, p. 437. Voy. ég. l'appréciation faite par M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU (« La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit*, pp. 145-149). Cet arrêt contraste notamment avec l'arrêt n° 26/2012 du 2 mai 2012 (ou, plus généralement, avec ladite « saga des budgets bruxellois ») où la Cour a considéré que le financement complémentaire d'infrastructures d'enseignement était inconstitutionnel (J. LIEVENS, J. VERNIMMEN et K. REYBROUCK, « Houdt het Grondwettelijk Hof het Brusselse Gewest bij de bevoegdheidsles? », *R.W.*, 2021-2022/5, pp. 191-199).

[71] M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit*, p. 148.

[72] K. REYBROUCK, J. LIEVENS et J. VERNIMMEN, « Het Brussels gewest mag scholen aanvullend financieren, stelt Grondwettelijk Hof », *De juristenkrant*, 24 mars 2021, p. 3.

culturels relevant des communautés[73]. Dans son raisonnement, la Cour a à la fois rappelé l'existence du fédéralisme financier et son fondement constitutionnel : il convient de recourir à une loi spéciale pour effectuer des affectations de ce type[74], ce qui n'était pas le cas pour la période considérée. En dépit de ces remarques, la Cour valide le régime, sans s'expliquer sur le fondement qui l'autoriserait. Elle justifie toutefois son raisonnement par quatre éléments particuliers de l'affaire : l'existence d'une pratique *contra legem* préalable à la législation, son abrogation deux ans après son adoption pour régulariser le mécanisme, un avis conciliant du Conseil d'État et l'absence de conscience dans le chef du législateur d'un problème d'inconstitutionnalité[75]. Dès lors, « dans l'attente de la loi spéciale qui allait donner un fondement légal à une pratique favorable au développement de la culture », l'Autorité fédérale pouvait financer des matières culturelles, ceci d'autant plus qu'elle « se bornait à mettre à la disposition des projets ou des organisations désignés par les communautés des moyens en vue de la réalisation de leurs objectifs : loin d'empiéter sur des compétences qui ne sont pas les siennes, l'autorité fédérale respectait les choix faits par les autorités compétentes »[76].

1.2.4. Pratique contraire : persistance et étendue

Au-delà des exceptions et tempéraments provenant de la Constitution et des lois spéciales, certaines pratiques contraires au principe du fédéralisme financier méritent encore d'être relevées, sans prétendre ici à l'exhaustivité[77]. La persistance de ces usages contraste avec le caractère supposément « essentiel » et « fondamental » du principe qui a été évoqué en début de section.

Ainsi, la doctrine a eu l'occasion de mettre en évidence le caractère peu orthodoxe de la répartition du financement de la campagne de vaccination durant la crise de la COVID-19[78]. Alors que la médecine préventive est une compétence communautaire, l'État fédéral a pris en charge 80 % des frais de la campagne, au titre de sa compétence pour les « assurances maladie-invalidité »[79]. Comme l'ont relevé Mathias El Berhoumi, Sébastien Van Drooghenbroeck et Laurie Losseau, cette interprétation large de la compétence fédérale pourrait s'expliquer par la reconnaissance d'une forme de pouvoir de dépenser dans les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État : « [i]l semblerait que les auteurs de la sixième réforme de l'État aient moins voulu empêcher l'autorité fédérale

---

[73] L'Art. 62*bis* de la LSF prévoit à présent la distribution d'une part des bénéfices de la Loterie nationale aux Communautés.
[74] Voy. les considérants B.4 et B.6.
[75] Considérant B.10.
[76] Considérant B.10. La Cour mentionne également l'implication des autorités concernées, sans la reprendre dans son raisonnement : « [a]fin d'éviter d'éventuelles objections de constitutionnalité, l'article 18 de la loi a garanti la participation des autorités matériellement compétentes » (B.3, *in fine*).
[77] La pratique est sûrement nettement plus abondante que ce que l'on laissera apparaître. Concernant Bruxelles, Laurie Losseau et Guillaume Delvaux relèvent que les annulations par la Cour constitutionnelle de financements d'accueil de la petite enfance par la Région via les communes sont « marginales au regard de l'ensemble des interventions menées par la Région en dehors du cadre de ses compétences » (L. LOSSEAU et G. DELVAUX, *Bruxelles, capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, *op. cit.*).
[78] Voy. M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit*, pour un commentaire.
[79] LSRI, Art. 5, § 1er, I, al. 2, 1°.Voy. M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGHENBROECK et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connait pas la crise : la gestion de la pandémie du Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », in Fr. BOUHON, E. SLAUTSKY et St. WATTIER (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 119.

d'intervenir dans la politique de vaccination qu'éviter des hypothèses de "double remboursement" en matière de vaccination facultative »[80], tout en admettant qu'à suivre cette voie, un principe de pré-éminence communautaire devrait s'appliquer (« l'autorité fédérale ne peut rembourser les vaccins qu'aussi longtemps que les communautés ne décident pas de les rembourser elles-mêmes », estiment ces auteurs[81]).

De nombreux autres exemples peuvent être relevés. Certains sont historiques : avant que la LSRI ne l'autorise, un accord de coopération pluriannuel[82] prévoyait la possibilité pour les régions de financer des infrastructures ferroviaires, en dépit d'un avis d'inconstitutionnalité rendu par la section de législation du Conseil d'État, statuant en chambres réunies, par exemple[83]. La position du Conseil d'État a également été ignorée lors de la conclusion entre 2000 et 2003, puis en 2012 des accords de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne dits de « politiques croisées » en matière d'enseignement technique et professionnel, d'accueil de l'enfance et de relations internationales[84].

D'autres sont encore d'actualité : la Communauté française finance une trentaine d'associations francophones culturelles en Flandre en passant par la section belge de l'Assemblée parlementaire de la francophonie[85]. La Loterie nationale, en dépit d'une mise en garde de la section de législation du Conseil d'État évoquée plus haut et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 53/2005 précité[86], subsidie notamment des festivals francophones et néerlandophones, des actions relatives à la protection de la nature ou, à hauteur d'approximativement 10 millions d'euros la fondation Roi Baudoin qui, elle, soutient d'innombrables projets dans des domaines variés, y compris en matière d'enseignement ou de durabilité[87]. La pression financière pesant sur les organismes d'intérêt public, due à l'accroissement vertigineux des cotisations patronales de pension, semble pour l'heure être principalement supportée par les autorités auxquelles ces organismes se rattachent (régions et/ou communautés comprises) dans un contexte où les pensions de fonctionnaires directement rattachés à l'administration sont prises en charge par le fédéral[88]. Les Régions wallonne et bruxelloise financent, au travers respectivement du régime des « aides à la promotion de l'emploi » et des « agents contractuels

[80] *Ibid.*, p. 121.
[81] *Ibid.*, p. 121.
[82] Accord de coopération relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB conclu le 11 octobre entre l'État fédéral et les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale (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 ?*, *op. cit.*, p. 119).
[83] Avis 32.371/VR du 23 octobre 2001.
[84] H. DUMONT, « L'État belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Revue de Droit de l'ULB*, 2006/1, pp. 314-344. Voy. ég. M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit.*, pp. 142-143.
[85] Voy. not. A. TOURIEL, « La Fédération Wallonie-Bruxelles continue à financer des associations francophones en Flandre : est-ce anticonstitutionnel ? », *RTBF*, en ligne, 10 mai 2023, disponible sur www.rtbf.be/, consulté le 7 août 2023. Sur ce financement, voy. C.C., arrêt n° 72/2024, 27 juin 2024, qui rejette le recours introduit contre les dispositions budgétaires pertinentes (une dotation générale au Parlement de la Communauté française) en ce qu'il « ne peut être déduit des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur décrétal, en allouant la dotation générale au Parlement de la Communauté française, avait l'intention de financer des associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise » : cette intention, si elle est établie « ne peut pas être imputée à la dotation attaquée, mais à la manière dont cette dotation a été affectée » (B.10.1 et B.10.2).
[86] Voir *supra*, 1.2.3. Pour un avis récent sur ce point, voy. C.E., avis n° 73.088/4 du 13 mars 2023.
[87] Voy. p. ex. l'arrêté royal du 23 mai 2023 déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2022 de la Loterie Nationale, *M.B.*, 3 juillet 2023.
[88] I. DE WILDE et R. JANVIER, « Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking? », *R.D.S.-T.S.R.*, 2020/4, p. 522.

subventionnés » une part non négligeable de la masse salariale communautaire dans l'enseignement, l'accueil de la petite enfance, le sport ou la culture[89]. Enfin, la Région wallonne fournit des ordinateurs dans les écoles, au titre de sa politique de développement économique, en dépit de critiques du Conseil d'État[90].

Tableau – Exceptions et tempéraments au principe du fédéralisme financier

	Fondement	Bénéficiaire(s) et/ou affectation	Modalités et conditions
Financement des commissions communautaires par la Région de Bruxelles-Capitale	Art. 178 de la Constitution Mis en œuvre par l'art. articles 65, § 1er, 4° LSF et l' art. 83*bis* LSIB	Commissions communautaires - décloisonnement unilatéral	Respect de la clé 80/20 (art. 83*bis* LSIB)
Financement, par le fédéral, de réductions et/ou exonérations d'impôts	Art. 170 de la Constitution	Contribuables - dépenses négatives par voie fiscale	Respect des exceptions prévues par loi spéciale et loi fédérale ; respect du principe de proportionnalité (C.C., n° 83/2013, 13 juin 2013, B.3.3)
Financement de compétences communautaires flamandes par la Région flamande et *vice versa*	Art. 1er, § 3 de la LSF	Communauté ou Région flamande - décloisonnement total	Mention, dans les législations, de l'entité compétente (art. 19, § 1, al. 2 LSRI)
Financement, par les communautés, d'infrastructures touristiques sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en principe régionales	Art. 6*sexies* de la LSRI	Infrastructures touristiques	Pas de conditions ou modalités spécifiques dans la LSRI
Financement par les régions de certains investissements ferroviaires, en principe fédéraux	Art. 6, § 1er, X de la LSRI	Entrepreneurs - Investissements ferroviaires	Accord de coopération avec l'entité compétente ; durée limitée dans le temps ; additionnalité et proportionnalité du financement (art. 92*bis*, § 4*nonies* LSRI)
Financement, par la Région de Bruxelles-Capitale des infrastructures sportives communales bi-culturelles, en principe fédérales	Art. 4*bis* de la LSIB	Infrastructures sportives communales bi-culturelles	Pas de conditions ou modalités spécifiques dans la LSIB
Financement par le fédéral d'initiatives en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, régionales ou communautaires	Art.43 de la LSIB	Initiatives de promotion internationale de Bruxelles	Décision prise au consensus du comité de coopération, composé paritairement (en pratique, un accord de coopération). 125 millions fédéraux par an.
Financement complémentaire par le fédéral de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers, en principe communautaire	Art. 62 de la LSF	Communautés	Montant fixe adapté à l'inflation

[89] *Voir* M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU ,« La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit.*, p. 149. Ceci peut possiblement être vu comme une exception sur la base d'une interprétation extensive des compétences : C.E., avis n° 36.815/2, p. 7 et n° 64.486/4 du 26 novembre 2018, p. 4, note 3, cités par *ibidem*, p. 150.

[90] G. DELVAUX, « La Belgique à quatre, vers une simplification du fédéralisme belge ? », *R.B.D.C.*, 2022/4, p. 443. Pour d'autres exemples de mesures précaires voire illégales prises par la Région de Bruxelles-Capitale pour financer l'offre d'accueil de la petite enfance, voy. L. LOSSEAU et G. DELVAUX, *Bruxelles, capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, *op. cit.*

Financement par le fédéral de dotations générales aux communes, en principe régionales	Art. 46*bis* de la LSIB	Communes – dotations générales sans affectation	Montant fixe adapté à l'inflation et à la croissance ; condition linguistique dans la commune.
Financement par les régions d'une partie des pensions des agents des administrations locales qui sont nommés à titre définitif, en principe fédérales	Interprétation large de la compétence de financement général des communes : C.C., arrêt n° 155/2021, 28 octobre 2021	Communes – Allègement de la cotisation de responsabilisation	Implicitement : Nécessité pour assurer ses compétences propres, respect du principe de proportionnalité
Financement par la Région de Bruxelles-Capitale de rénovation de bâtiments scolaires, en principe communautaires	Interprétation large des compétences accessoires : C.C., arrêt n° 38/2021, 4 mars 2021	Pouvoirs organisateurs et communes	Respect de la théorie des compétences implicites
Exceptionnellement - Financement par le fédéral de projets culturels communautaires pour une période donnée	Non mentionné - C.C., arrêt n° 63/2005, 23 mars 2005	Établissements culturels	Validation *ex post* d'une pratique pré-existante Caractère temporaire et désormais régularisé du financement Absence d'empiètement sur les compétences des communautés

1.3. L'assouplissement du principe et de son fondement

En 2002 déjà, Xavier Delgrange et Luc Detroux écrivaient que « plusieurs événements récents tendent à rendre le principe évanescent »[91] en évoquant la pratique contraire qui s'installait, en dépit des cris dans le désert du Conseil d'État. Le principe du « parallélisme des compétences matérielles et financières » était, déjà à ce moment, « foulé au pied »[92]. Le constat peut à présent être amplifié : avec la multiplication de compétences dissociées à la faveur de la sixième réforme de l'État, la persistance d'une pratique contraire assumée et la jurisprudence de plus en plus accommodante, il semble difficile d'affirmer que ce principe tient avec la même rigueur que celle d'antan.

Entre les lignes, on décèlera une certaine récurrence dans les conditions et/ou modalités des exceptions et tempéraments identifiés ci-dessus. En effet, on ne peut s'empêcher de souligner la présence alternative ou cumulative d'éléments qui (i) *légitiment* l'intervention, comme la nécessité et/ou l'urgence ; (ii) *rendent acceptables* le financement au regard d'un besoin de coopération interfédérale, comme l'accord et/ou la participation des entités concernées (avec, éventuellement, une prééminence de l'autorité compétente à titre principal) ; et, enfin, (iii) qui *limitent la portée* de la dépense pour éviter l'apparition d'une réglementation *de facto* dans le domaine considéré, laquelle découlerait notamment des conditions attachées aux dépenses considérées (respect du principe de proportionnalité).

En tout état de cause, au vu de la multiplication de compétences dissociées ou concurrentes pour le financement d'une matière, il n'est plus si certain qu'il puisse être déduit de « l'économie générale » de la loi spéciale une interdiction *stricte* de dépenser dans des matières qui relèvent d'autres entités[93]. Qu'il nous soit permis de souligner à cet

[91] L. DETROUX et X. DELGRANGE, « Tout s'achète, même les compétences. Le "pouvoir de dépenser" fleurit sur le terreau de l'autonomie fiscale », *op. cit.*, p. 4.
[92] *Ibid.*
[93] C'était le fondement initial du principe dégagé par la section de législation du Conseil d'État, *voir supra*, […].

égard, à titre de comparaison, qu'au Canada, le principe contraire (celui d'un pouvoir de dépenser du fédéral dans des matières provinciales) a été déduit par la Cour suprême de quelques simples occurrences constitutionnelles seulement : la possibilité de créer certains fonds (Section 102 du Constitution Act 1867) combinée au pouvoir de lever l'impôt (Section 91[3]) et de légiférer en matière de dette publique et de propriété (Section 91[1A])[94]. De plus, sur un plan belgo-belge cette fois, cela a été dit, le parallélisme entre des compétences matérielles et financières ne tient pas pour les exemptions et réductions d'impôts. Or, même si le Conseil d'État distingue encore nettement la subvention (soumise au principe du fédéralisme financier) de l'exemption ou de la réduction d'impôts (qui y échappe), c'est un rapprochement des dépenses avec la matière fiscale qui a amené des juridictions à reconnaître un principe de légalité en matière de subventions[95]. Un tel parallèle pourrait aussi servir de point d'appui aux juridictions qui souhaiteraient examiner si le fondement du principe tient encore. Enfin, une doctrine grandissante tend à démontrer plus généralement l'affaiblissement du principe d'exclusivité des compétences[96] auquel se rattache le fédéralisme financier. Dit autrement, l'assouplissement de la vigueur du principe doit se concevoir en parallèle d'un assouplissement de son fondement.

SECTION 2. VERS LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR DE DEPENSER ? DISCUSSION DE TROIS OPTIONS

Les évolutions récentes exposées ci-dessus et les incertitudes qu'elles génèrent constituent un argument en faveur d'une clarification du régime du fédéralisme financier. Si une volonté politique devait se dégager en ce sens à l'occasion d'une réforme de l'État, trois possibilités s'offrent au constituant : réaffirmer de manière stricte la vigueur du principe (2.1), reconnaître le principe en définissant les critères d'un régime général d'exceptions à celui-ci (2.2), ou amorcer un virage et reconnaître, puis encadrer, un pouvoir de dépenser au-delà de sa sphère de compétences (2.3). Nous évoquons ici les atouts et faiblesses de chacune de ces pistes.

Au préalable, il convient de répondre à la question de savoir à quel niveau devrait être inscrit le résultat d'une telle réforme. Si, bien sûr, rien n'empêche le constituant de prendre la plume, une modification de la loi spéciale nous paraît être suffisante : notre

---

[94] R. WATTS, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, *op. cit.*, p. […]. Aux États-Unis, le pouvoir de dépenser du fédéral a été déduit par la jurisprudence de la clause constitutionnelle qui lui permet de « *Provide for […] general welfare* » (voy. l'analyse faite par V. VITA, « The rise of conditionality in the EU: what can EU learn from the U.S. conditional spending doctrine and policies? », *EUI Working Paper 2017*, janvier 2017, p. 16).

[95] L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et N. VANDER PUTTEN, « La légalité des finances », *in* L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (éds.), *La légalité, un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 255.

[96] K. REYBROUCK, « Van duaal naar coöperatief federalisme. Een alternatief voor de staatshervorming? », in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX et W. PAS (dir.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Bruxelles, Intersentia, 2023, pp. 191, 193 et suivantes ; N. B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'exclusivité des compétences », in *Principes de la répartition des compétences*, *op. cit.*, p. 220. Cette doctrine se fonde notamment sur une lecture des travaux préparatoires des premières réformes de l'État, dans lesquels on peut lire que « l'esprit […] est de traduire sur le plan normatif la théorie des pouvoirs implicites, tendant à introduire en l'espèce une interprétation téléologique plutôt que restrictive de la compétence des conseils régionaux », (*Doc. parl.*, Ch. repr., 1977-1978, n° 461/1, p. 10). Voy. ég. l'analyse des travaux parlementaires de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle faite par N. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK (*ibid.*, p. 185).

analyse faite du fondement du principe (voir *supra*, 1.1.2) nous a menés à conclure au caractère discutable du raisonnement de la Cour constitutionnelle qui fonde le fédéralisme financier sur les dispositions constitutionnelles attribuant des compétences aux régions et communautés ainsi que sur les articles 175 à 177 de la Constitution. Au vu du fait que des lois spéciales ont d'ores et déjà ménagé de nombreuses exceptions au parallélisme entre compétences matérielles et financières, il ne serait pas incohérent que ce soit là le niveau auquel clarifier les tenants et aboutissants du pouvoir de dépenser.

2.1. Le retour à l'orthodoxie : la réaffirmation d'un strict fédéralisme financier

Il est, premièrement, loisible au constituant de réaffirmer le principe de fédéralisme financier en l'ancrant directement dans la constitution ou dans une loi spéciale, sans prévoir d'exceptions.

Ceci aurait l'avantage d'éviter que se réalisent les risques de conflits réglementaires. En effet, un fédéralisme financier strict éviterait par exemple que, par les conditions auxquelles sont octroyées des dépenses supplémentaires (subsides aux écoles ou financement complémentaire aux communes par les régions, etc.), ou par le poids relatif d'une entité dans le financement d'une compétence, l'autorité dépensant au-delà de ses compétences dispose d'un pouvoir de régler *de facto* (par la dépense). Celui-ci serait alors susceptible d'entrer en conflit avec celui d'une autre autorité. Dit autrement, et pour reprendre à gros traits les termes de Terence Daintith, une gouvernance par la dépense (*government by dominium*) peut se développer tant *en parallèle* qu'*à l'encontre* d'une gouvernance par la réglementation directe (*government by imperium*)[97].

Au-delà de la crainte d'un conflit réglementaire se profile également un second risque : le danger de l'abandon de poste. En effet, une entité aux deniers limités pourrait décider d'amoindrir progressivement son financement d'une compétence au regard de sa prise en charge grandissante par une autre[98]. Or, en l'absence d'un strict parallélisme des compétences, une entité fédérée investissant fortement dans une compétence à la place de l'État fédéral (ou de la Région bruxelloise) pourrait emporter avec elle la disparition progressive de la participation financière nationale (ou bruxelloise) dans cette compétence, ce aux dépens des citoyens linguistiquement défavorisés par le financement[99]. La prolifération des juridictions administratives néerlandophones et l'absence de réinvestissement du niveau fédéral dans le Conseil d'État en sont un exemple frappant[100]. Ceci peut, *in fine*, déboucher sur un traitement différencié de citoyens dans des domaines pour lesquels leur traitement est supposé être identique.

Une telle option aurait toutefois le désavantage de jurer nettement avec l'état de la pratique para-légale qui subsiste au fil des décennies[101]. Elle ne règle pas, non plus, le besoin de clarifier les attributions de chacun dans le système fédéral lorsque l'application

---

[97] T. DAINTITH, « The Techniques of Government », in J. LOWELL et D. OLIVER (eds.), *The changing Constitution*, 1994, pp. 209-236, cité par V. VITA, « The rise of conditionality in the EU: what can EU learn from the U.S. conditional spending doctrine and policies? », *op. cit.*, p. 3.
[98] Ibidem.
[99] L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », *op. cit.*
[100] Voy. la contribution de N. BONBLED et C. DUPRET TORRES dans cet ouvrage.
[101] Voy., pour une discussion de nombreux autres États fédéraux qui ont abandonné une exclusivité stricte des compétences, K. REYBROUCK, « Van duaal naar coöperatief federalisme. Een alternatief voor de staatshervorming? », *op. cit.*, pp. 191-192.

des lois spéciales révèle des zones d'ombre. Combinée au fait que les critères servant au découpage des compétences belges ne sont pas uniformes, la complexité des grands enjeux du XXIe siècle et la vigueur fluctuante des finances des entités en présence s'accommodent difficilement d'une approche rigoriste du fédéralisme financer.

Enfin, sur le plan pratique, l'interdiction de dépenser au-delà de ses matières attribuées découle du principe de l'exclusivité des compétences. Il paraîtrait dès lors délicat de consacrer l'un sans faire de même pour l'autre.

2.2. La voie souple : la mise en place d'un régime d'exception

La deuxième possibilité consiste non pas à abandonner le principe de fédéralisme financier, mais à admettre et encadrer les exceptions à celui-ci, dans la droite ligne d'appels doctrinaux à adopter une approche souple de l'exclusivité des compétences[102]. Une telle option aurait l'avantage de cadrer avec la pratique actuelle, avec les exceptions d'ores et déjà présentes dans l'arsenal institutionnel belge ainsi qu'avec les récentes inflexions jurisprudentielles. Dans cette hypothèse, il serait loisible à une entité A de dépenser dans un domaine relevant de la compétence de l'entité B pour autant que cette dépense soit liée à son propre domaine d'action. Ainsi, pour reprendre les faits de l'arrêt n° 38/2021 de la Cour constitutionnelle évoqué plus haut, une école pourrait, à suivre cette ligne, être financée à la fois par la Région bruxelloise (une école est un bâtiment urbain) et la Communauté française (une école est un lieu d'éducation), dans le respect de certaines conditions.

Il convient en effet d'éviter que ne se réalisent les deux risques identifiés dans la sous-section précédente, soit l'accaparement par l'entité A de la compétence de l'entité B au travers du poids de la dépense ou des conditions qui y sont attachées, d'une part, et le désinvestissement par l'entité B de sa compétence, générant de ce fait une asymétrie, d'autre part.

Deux manières d'y parvenir sont envisageables. La première consisterait à se contenter des garde-fous généraux que constituent d'ores et déjà les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale. C'est le régime qui semble se dégager entre les lignes des arrêts de la Cour constitutionnelle relevés plus haut – que la loi spéciale ou la Constitution viendrait entériner[103]. Toutefois, s'il est imaginable qu'une entité s'estimant lésée introduise un recours contre l'acte responsable de la violation de ces principes vis-à-vis du premier risque (conflit de compétences), le caractère potentiellement graduel et discret de la réalisation du second risque (désinvestissement asymétrique) rend difficilement identifiable l'acte ou la législation à annuler vis-à-vis de ces principes généraux.

D'où notre mise en avant d'une seconde manière de limiter ces risques, plus prudente : la précision du régime d'exception au fédéralisme financier dans la LSRI ou la

---

[102] Parmi d'autres, voy. not., sur la théorie du double aspect, J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 127-168 ou K. Reybrouck, « Van duaal naar coöperatief federalisme. Een alternatief voor de staatshervorming? », *op. cit.*, pp. 191-192 et les auteurs qui y sont mentionnés.

[103] Ce ne sera pas la première fois que le constituant prend acte de principes dégagés par la jurisprudence de la Cour afin de baliser le bon exercice de la répartition des compétences. Le principe d'union économique et monétaire a été inscrit à l'article 6, §1er, VI, 3e al. de la LSRI et le principe de loyauté fédérale à l'article 143, §1er de la Constitution suite à la jurisprudence les concernant.

Constitution. Sans nous aventurer à écrire ce régime dans ses moindres détails, les quelques éléments décelés dans les exceptions et arrêts identifiés en Section 1 nous paraissent pouvoir servir de guide : il pourrait être prévu que chaque exception doive résulter d'un savant mélange d'éléments (i) de *légitimation* de l'intervention (nécessité et/ou urgence), (ii) de *concertation* sur l'opération (accord de coopération et/ou participation des entités concernées)[104] et (iii) de *limitation* de la portée de la dépense (absence de conditions dans le mécanisme considéré qui, combinées aux montants en jeu, conduiraient à une réglementation *de facto*). Si les deux premiers points peuvent surgir dans toute appréciation souple de l'exclusivité des compétences, entendue de manière générale, le troisième élément (limitation de la dépense) est spécifique à la question du financement.

Sur cette limitation de la dépense, Ronald Watts démontre dans son analyse comparative combien la nature, l'étendue et les modalités des pouvoirs de dépenser varient énormément d'un État à l'autre sans que ne puisse être dégagée une solution optimale[105]. Il nous semble néanmoins que la mise en œuvre de ce troisième critère peut s'inspirer de la solution mise en avant par la LSRI vis-à-vis des financements ferroviaires : l'accord des entités concernées doit être renouvelé régulièrement ; et doit prévoir la proportion maximale dans laquelle la dépense excédentaire peut intervenir (par rapport à la dépense de l'autorité principalement compétente), tout en garantissant l'absence de désinvestissements[106].

Enfin, on peut encore proposer de restreindre ce régime d'exception à certaines compétences matérielles uniquement, pour lesquelles il serait considéré que le risque de sous-investissement est plus limité. Il s'agit ici de prévenir un des effets néfastes du pouvoir de dépenser décrié ci-dessus[107] : la création de sous-catégories entre les citoyens.

2.3. Le virage : la reconnaissance d'un pouvoir de dépenser suivant le modèle *capuccino*

Troisième possibilité, le législateur spécial ou le constituant pourrait amorcer un tournant en abandonnant le principe du fédéralisme financier au profit de la reconnaissance d'un véritable *pouvoir de dépenser* au-delà de sa sphère de compétences. La Belgique se trouverait alors dans un modèle « capuccino », pour reprendre l'image de Philippe Van Parijs[108]. Depuis 1999, celui-ci soutient l'idée d'un pouvoir de dépenser au profit des entités fédérées : si chaque entité a la responsabilité de servir le café dans sa sphère de compétence, libres aux collectivités non compétentes d'y ajouter de la crème, voire de la poudre de cacao pour les uns, ou une touche de cannelle pour les autres. Dans l'esprit de l'auteur, ce modèle, qu'il exemplifie en matière d'enseignement ou de sécurité sociale, a l'avantage de concilier la solidarité (des rétrocessions demeurent dans le fédéralisme fiscal belge) avec la responsabilité (chaque entité a un incitant à disposer de

[104] *Voir supra*, Sous-section 1.3. À cet égard, Ronald Watts relève, dans son analyse comparative qu'en Allemagne et en Suisse, une implication claire des entités fédérées est requise pour l'exercice par la fédération du pouvoir de dépenser (R. WATTS, *The Spending Power in Federal Systems : A Comparative Study, op. cit.*, p. 54).
[105] R. WATTS, The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study, op. cit., pp. 56 à 58.
[106] LSRI, Art. 6, § 1er, X *juncto* 92*bis*, § 4*nonies*.
[107] Voy. *supra*, 2.1.
[108] Voy. Ph. VAN PARIJS, *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2018, pp. 119 et s. et les références y citées.

deniers)[109]. La doctrine plaide également en ce sens pour Bruxelles, notamment : à y garder la logique unicommunautaire, il faudra prévoir la possibilité pour la Région de financer certaines politiques communautaires[110] .

Dans cette hypothèse, surgit avec plus d'importance encore la question des deux risques identifiés plus haut : le conflit de compétence (le cacao de l'un jure avec la cannelle de l'autre, pour filer la métaphore du capuccino) ou l'abandon de poste (il n'y a plus de café sous la couche de crème). Trois observations peuvent être faites à cet égard.

Premièrement, les mêmes critères que ceux dégagés dans la sous-section précédente peuvent, ici aussi, servir d'inspiration (principe de proportionnalité et de loyauté fédérale et/ou légitimation au regard d'un agenda politique propre, coopération sur l'intervention, et limitation à la portée de la dépense).

Deuxièmement, sur la portée de la dépense additionnelle, relevons qu'au regard des articles 39 et 127 à 130 de la Constitution, qui attribuent le pouvoir de *régler* certaines compétences aux régions et communautés, l'existence du pouvoir de dépenser ne pourrait déboucher sur une situation où l'entité, par sa dépense, usurpe une autre matière. Un pouvoir de dépenser d'une telle ampleur nécessiterait une révision constitutionnelle. C'est, par ailleurs, les limites jurisprudentielles dégagées dans certains États qui reconnaissent un pouvoir de dépenser du fédéral dans les matières fédérées. Au Canada, par exemple, l'exercice du pouvoir de dépenser n'est pas permis si cela revient à « régler » une matière provinciale, par exemple en insérant trop de conditions strictes et précises relatives à l'obtention des fonds[111].

Troisièmement, sur le plan du risque de l'abandon de poste, il convient de relever que la reconnaissance d'un pouvoir de dépenser doit s'accompagner d'une attention particulière quant au caractère véritablement additionnel de la dépense. En d'autres termes, une réforme du fédéralisme financier doit se concevoir en parallèle d'une attribution claire des « devoirs de dépenser »[112]. Pour toute une série de matières, l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill* qui en a été déduit pourraient, dans une certaine mesure, servir de garde-fous pour éviter que la situation de citoyens défavorisés par les sous-investissements ne se dégrade. Il a toutefois ses limites notamment lorsqu'il s'agit d'investissements dans des infrastructures qui, loin d'avoir des effets immédiats sur des justiciables, n'entraînent des répercussions indirectes qu'à long terme.

Concernant la garantie du caractère « supplémentaire » de la dépense, le législateur spécial ou le constituant pourrait s'inspirer des cas où, à bien y regarder, l'ordre juridique

---

[109] *Ibidem*. Globalement, certains voient dans cette possibilité une manière de promouvoir l'innovation et d'atteindre une efficience économique dans certains domaines (voy. V. VITA, « The rise of conditionality in the EU: what can EU learn from the U.S. conditional spending doctrine and policies? », *op. cit.*, p. 14).

[110] L. LOSSEAU et G. DELVAUX, *Bruxelles, capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, *op. cit.*, Conclusions générales, quatrième conclusion ; M. EL BERHOUMI et H. DUMONT, « Pour une Belgique à 4 + 1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 2017, p. 59.

[111] E. GAUTHIER, « Spending Power, Social Policy, and the Principle of Subsidiarity », *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, 2017/2, pp. 265-266.

[112] Sur le point de l'obligation d'agir dans le fédéralisme belge, voy. M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE et N. B. BERNARD, « Les sources de la répartition des compétences », *op. cit.* p. 75.

belge met déjà en place un système qui s'apparente à celui du *capuccino*. Ainsi, en matière de handicap, le fédéral est compétent pour distribuer une allocation *générale* aux personnes en situation de handicap (autres que l'allocation d'aide aux personnes âgées), tandis que les communautés peuvent ajouter des financements complémentaires en matière de formation, de reconversion, de recyclage professionnel ou d'aides à la mobilité[113]. Il en va de même pour la politique du troisième âge : le fédéral est compétent pour la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées, tandis que les communautés peuvent mener plus largement des politiques du troisième âge, notamment via des financements complémentaires[114]. Quiconque se plonge dans ces matières saisira toutefois le net désavantage découlant d'une telle organisation : celui de la complexité du régime institutionnel qui en résulte et, dès lors, de l'illisibilité des responsabilités politiques pour les citoyennes et citoyens concernés.

CONCLUSION

Le terme « dépense » trouve ses origines dans le verbe latin *dispendere*, « peser en distribuant »[115]. L'étymologie le laisse entendre : disposer d'une faculté de débourser emporte avec elle la faculté de « peser » dans l'organisation juridico-politique de l'entité récipiendaire. Les juridictions belges l'ont d'ailleurs bien compris : soucieuses de l'autonomie des entités fédérées et conscientes des risques de désinvestissement du fédéral, elles se sont érigées en gardiennes du principe du fédéralisme financier. Au fil des décennies toutefois, les exceptions au parallélisme entre le pouvoir de *régler* et celui de *financer* une matière se sont multipliées. À ce constat s'ajoutent une jurisprudence de plus en plus accommodante et une pratique contraire au principe qui est assumée et répétée dans le temps, dont nous n'avons su donner qu'un maigre aperçu. À l'avenir, une étude qui cartographie et chiffre ces pratiques nous paraît pouvoir donner une autre lecture du tableau que nous avons tenté de dresser. Il résulte en tout état de cause de ces éléments que l'interdiction de dépenser au-delà de ses compétences est à tout le moins amoindrie. Le fondement constitutionnel (plutôt que supra-législatif) du principe paraît, de plus, franchement discutable.

Prenant acte de cet état des lieux et de l'insécurité juridique qui en résulte, cette contribution a tenté d'identifier les avantages et les inconvénients de trois voies que le législateur spécial, voire le constituant, pourrait emprunter à l'occasion d'une réforme de l'état : un retour à l'orthodoxie du fédéralisme financier, clair mais en décalage avec la pratique et les méthodes de gouvernance du XXI^{e} siècle ; une voie souple, qui garde le principe mais aménage un régime d'exception en limitant les risques de conflits de compétences et/ou d'abandons de poste ; et, enfin, un modèle *capuccino*, pour reprendre

[113] LSRI, Art. 5, §1er, II, 4°, a) et b).
[114] LSRI, Art. 5, §1er, II, 5°. Concernant, plus généralement, les compétences-cadre, voy. N. B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK », L'exclusivité des compétences », *op. cit.*, p. 205.
[115] ACADEMIE FRANÇAISE, « Penser, pendre, peser et payer », *Dire, ne pas dire*, 6 octobre 2016, en ligne, disponible sur https://www.academie-francaise.fr/penser-pendre-peser-et-payer et Antidote 10, version 1 [Logiciel], Montréal, Druide informatique, 2018, v° dépense.

les termes de Philippe Van Parijs, dont les limites pourraient être dessinées en s'inspirant d'exemples étrangers et/ou de certaines politiques d'ores et déjà existantes en droit belge (politique de handicap et du troisième âge).