

## L'avenir institutionnel de Bruxelles Discussions à partir du "Manifeste bruxellois"

### **I.** Le "Manifeste bruxellois", nouvelles réflexions

par Alain Maskens

p. 1

### **II.** Quel avenir institutionnel pour Bruxelles ?

par Nicolas Lagasse

p. 7

### **III.** Quelques observations sur le deuxième "Manifeste bruxellois" et sa vision du modèle fédéral belge

par Jeroen Van Nieuwenhove

p. 13

### **IV.** Synthèse et conclusions

par Hugues Dumont

p. 19



## Résumé

De l'organisation d'un enseignement plurilingue au niveau régional au développement d'activités multiculturelles en passant par une gestion cohérente des compétences communautaires et régionales, nombreuses sont les politiques publiques qui trouvent difficilement place dans le cadre bruxellois actuel. Sa réforme – plus ou moins radicale – est donc régulièrement évoquée.

Brussels Studies a choisi de se poser la question de l'avenir institutionnel de Bruxelles en partant d'un document largement diffusé et proposant des solutions plutôt radicales : le 'Manifeste bruxellois' (<http://www.manifestobru.be>). Sans pour autant livrer de modèle institutionnel « clé sur porte », ses signataires préconisent le développement d'un fédéralisme fortement axé sur les régions. Un colloque a été organisé le 19 mars dernier, dont les actes constituent ce nouveau numéro de Brussels Studies. Publiés comme à l'habitude en trois langues, ils sont accompagnés, chose nouvelle, de textes plus longs non traduits, fournis par certains auteurs. Alain Maskens, président de l'asbl Manifesto et coauteur du Manifeste y dialogue avec deux constitutionnalistes : Nicolas Lagasse (FUSL) et Jeroen Van Nieuwenhove (KUL). Hugues Dumont (FUSL – coauteur du [n° 10 de Brussels Studies](#)), également constitutionnaliste, est chargé de tirer des conclusions de l'échange.

Des conceptions fort différentes de l'avenir de la région s'y rencontrent. Alain Maskens, promoteur du Manifeste, prône un régionalisme intensif ne laissant aux communautés que les compétences de promotion culturelle d'une langue, à l'exclusion de l'enseignement, des matières personnalisables et de la culture. En deuxième lieu, il réclame un réexamen des frontières bruxelloises ou, à défaut, des avancées claires sur la voie de la constitution d'une communauté urbaine (voyez par ailleurs [le n° 11 de Brussels Studies](#)). Proposition particulièrement originale, les signataires du Manifeste suggèrent de prendre réellement au sérieux la distinction entre la frontière des entités fédérées et celle des régions linguistiques. Un élargissement de la Région de Bruxelles-Capitale n'entraînerait donc pas de remise en question du caractère unilingue des communes sans "facilités linguistiques". Troisièmement, il rappelle le sous-financement chronique de la région et demande qu'elle soit sauvée d'une inéluctable asphyxie. Enfin, le Manifeste appelle à la constitution de listes électorales bilingues sur le territoire de la région. Pour ce faire, il prône la fin de l'identification linguistique des candidats. En découlerait la possibilité de constitution de listes bilingues, mais aussi la suppression des garanties de représentation parlementaire offertes aux Flamands de Bruxelles.

Se centrant sur les objectifs poursuivis par les auteurs du Manifeste – favoriser l'organisation d'activités culturelles bilingues et multiculturelles, développer un enseignement bilingue et mener une politique de l'emploi performante – Nicolas Lagasse pose la question de l'adéquation des solutions proposées. Au terme de son examen il lui semble que ces objectifs seraient mieux servis par une évolution raisonnable de la structure actuelle que par les profondes réformes proposées dans le Manifeste. Celles-ci lui paraissant du reste difficilement applicables, il prône une poursuite de la logique des avancées successives sur la base des acquis engrangés précédemment. Il suggère même de renforcer les communautés en supprimant de la Constitution la limitation de leurs actions au domaine de leur propre langue. Si l'on veut mettre fin au cloisonnement culturel en Belgique, dit-il, il faut permettre à chacun d'investir dans des activités biculturelles. Il propose même de revenir sur les accords de la Saint-Quentin qui avaient transféré des compétences de la Communauté française vers la Commission communautaire française (Cocof). Le remembrement des compétences communautaires et la suppression pure et simple de la Cocof lui semblent de nature à améliorer la coordination et la cohérence des politiques mises en œuvre.

Jeroen Van Nieuwenhove, quant à lui, met en évidence l'indétermination de beaucoup de propositions du Manifeste, ainsi que le fait que nombre d'entre elles sont inacceptables pour les responsables politiques flamands, soit qu'elles sont contraires à des compromis chèrement acquis par eux, soit qu'elles heurtent de front leurs conceptions de la Belgique et des relations entre les entités fédérées qui la composent. Ainsi, il lui apparaît impossible d'envisager une modification des frontières de la région qui viseraient à les faire coïncider avec l'hinterland économique de Bruxelles. L'histoire des revendications flamandes est notamment celle de leur demande d'uniformisation linguistique du territoire des différentes entités fédérées et l'idée d'une dissociation entre territoire régional et territoire linguistique ne lui semble pas de nature à emporter l'adhésion du monde politique flamand. Dans le même ordre d'idées, la suppression de la représentation garantie des Flamands de Bruxelles romprait, selon lui, le lien avec la Flandre, lequel lien est l'un des derniers obstacles au séparatisme.

Enfin, Hugues Dumont, à l'occasion de ses conclusions, s'interroge sur le caractère applicable du Manifeste. En porte-à-faux par rapport au souci de la classe politique francophone de conserver un lien fort entre Bruxelles et la Wallonie et en opposition totale avec bien des conceptions des responsables flamands, une série de propositions fondamentales paraissent difficilement réalisables. Cela ne signifie pas pour lui qu'il faille être fataliste. Et de pointer cinq réformes qui lui paraissent envisageables : la suppression de la Cocof au profit de la Région bruxelloise, la levée de l'interdiction faite aux communautés de subventionner des activités bi- ou multiculturelles, le transfert à la Région bruxelloise de la compétence de légiférer dans les matières biculturelles d'intérêt régional ou local, l'attribution à la même région du pouvoir d'organiser un enseignement bilingue et, enfin, la suppression de la Cocof en tant que collectivité politique fédérée.

## I. Alain Maskens

# Le “Manifeste bruxellois”

### Nouvelles réflexions

Je voudrais tout d’abord remercier ici les initiateurs et organisateurs de ce colloque. Ils répondent à notre espoir de voir s’instaurer « un débat démocratique sur l’avenir de Bruxelles ». Ils me donnent également l’occasion d’apporter quelques réflexions personnelles. Celles-ci ne remplacent en rien le texte des deux Manifestes bruxellois (2003<sup>1</sup>, 2007<sup>2</sup>), que le lecteur voudra bien consulter sur le site de l’asbl Manifesto<sup>3</sup>. A titre complémentaire, j’invite également le lecteur à prendre connaissance de deux textes publiés sur le site de Brussels Studies en marge de ce colloque : une note relative aux finances publiques de Bruxelles, et une autre analysant les propositions émises par Guy Verhofstadt en janvier dernier<sup>4</sup>. Ces notes précisent certains aspects techniques des propositions avancées par l’asbl Manifesto.

Le deuxième Manifeste a été rédigé au printemps 2007, pour rappeler à nouveau les défis considérables auxquels Bruxelles est confrontée et face auxquels son écartèlement institutionnel constitue un handicap énorme. Troisième Région la plus riche d’Europe, grande pourvoyeuse d’emplois, Bruxelles souffre d’un taux de chômage disproportionnellement élevé, et voit s’installer une dualisation entre zones riches et pauvres, entre écoles élitistes et populations sous-qualifiées, avec évolution vers une ghettoïsation progressive. Ensermée dans une frontière régionale qui ne correspond pas aux limites réelles de l’agglomération bruxelloise, Bruxelles voit progressivement ses habitants aisés et ses industries dynamiques s’installer en périphérie flamande ou wallonne, la privant de revenus essentiels à son redéploiement. Quant aux 650.000 emplois qu’elle offre, 55% sont occupés par des résidents des Ré-

*Alain Maskens est médecin de formation. Il a pratiqué en oncologie clinique et en recherche, et a créé à Bruxelles une entreprise spécialisée dans l’informatisation des dossiers médicaux. Il est actuellement consultant en informatique médicale. Citoyen préoccupé par la montée des nationalismes identitaires, il a rédigé plusieurs essais et articles sur ce thème dans le contexte belge et bruxellois. Il est co-auteur du Manifeste bruxellois, et président de l’asbl Manifesto, dont l’objectif est de promouvoir « un débat démocratique sur l’avenir de Bruxelles »*

<sup>1</sup> <http://www.manifestobru.be/docu/ManifesteFR.pdf> et <http://www.manifestobru.be/docu/ManifestNL.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.manifestobru.be/manifesto2\\_short\\_fr.htm](http://www.manifestobru.be/manifesto2_short_fr.htm) et [http://www.manifestobru.be/manifesto2\\_short\\_nl.htm](http://www.manifestobru.be/manifesto2_short_nl.htm)

<sup>3</sup> <http://www.manifestobru.be>

<sup>4</sup> Ces deux notes ont été rédigées par Philippe Cattoir. [http://www.brusselsstudies.be/doc/\\_BruS19\\_Finances\\_publicques.pdf](http://www.brusselsstudies.be/doc/_BruS19_Finances_publicques.pdf) [http://www.brusselsstudies.be/doc/\\_BruS19\\_Note\\_Verhofstadt.pdf](http://www.brusselsstudies.be/doc/_BruS19_Note_Verhofstadt.pdf)

Contacts :

Alain Maskens, [ipac797@skypro.be](mailto:ipac797@skypro.be)

Michel Hubert (réd. en chef.), 02/211 78 53 –  
0485/41 67 64 – [hubert@fusl.ac.be](mailto:hubert@fusl.ac.be)

A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE et H. DUMONT,  
"L’avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du ‘Manifeste Bruxellois’", *Brussels Studies*,  
Numéro 19, 16 juin 2008, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)

gions voisines, qui profitent de ses infrastructures (routières, hospitalières, etc.), mais paient leurs impôts dans leur Région de résidence.

Résoudre chacun de ces défis demande une stratégie intégrée et une volonté politique forte, ce qui est impossible dans une Région où sont compétents, selon les matières, le gouvernement fédéral, le gouvernement régional, les Communautés, la Cocof, la VGC et la Cocom, ainsi que les 19 communes, et où les formations politiques – de même que la frontière régionale - sont encore toujours organisées sur la base du clivage linguistique.

Ce sont tout particulièrement les problèmes de la politique de l'enseignement, de la formation et donc du chômage à Bruxelles qui témoignent douloureusement de l'échec collectif sévère de nos institutions et politiques actuelles. Dans le cadre de la

	<b>Comm. française</b>	<b>Moyenne OCDE</b>	<b>Comm. flamande</b>
Mathématiques (Pisa)	490	498	543
Compétences liées à la lecture (Pisa)	473	492	499
Proportion d'élèves en retard scolaire à 15 ans	44%	-	23%

Tableau 1 : Enquête Pisa 2006

dernière enquête PISA (enquête lancée en 2006 – résultats publiés en 2008), la Communauté française se situe dans le peloton de queue des pays de l'OCDE :

De plus, une étude réalisée récemment par Alter-Educ<sup>5</sup> montre que, au sein même de la Communauté française, la situation est, à tous égards, plus grave à Bruxelles qu'en Wallonie, avec notamment un taux de redoublement et un taux d'abandon plus élevés. Aux résultats médiocres constatés par l'OCDE dans la maîtrise du français il faut ajouter une mauvaise formation en néerlandais, alors que l'emploi bruxellois impose cette connaissance dans la grande majorité des cas. Parmi les jeunes Bruxellois âgés de moins de 25 ans, 35% sont au chômage. Compte tenu des très grandes inégalités entre quartiers, ce sont à certains endroits plus de 60% de la jeunesse qui chôment.

Il faudrait, pour s'en sortir, investir et travailler de manière concertée sur l'accueil des primo-arrivants, la revalorisation des quartiers défavorisés, la mobilité, l'enseignement de base, les sports et l'animation socio-culturelle, la formation professionnelle, la politique de la mise au travail. Tout cela est impossible tant les diverses responsabilités impliquées sont dispersées entre plusieurs autorités, dont certaines sont étrangères à la Région, et donc poursuivent des objectifs politiques inévitablement divergents. C'est pourquoi le deuxième Manifeste propose :

<sup>5</sup> L'enseignement à Bruxelles – 10 indicateurs. Alter&I, mai 2007.

[http://www.alteri.be/downloads/animation\\_evenement/2007\\_05\\_30\\_PowerpointEnsBXL.pdf](http://www.alteri.be/downloads/animation_evenement/2007_05_30_PowerpointEnsBXL.pdf)

*“Sans contester aux Communautés linguistiques le droit de soutenir à Bruxelles un enseignement spécifique, nous proposons que la Région Bruxelloise dispose de la compétence et des moyens financiers importants qui lui permettront de soutenir, coordonner voire organiser elle-même un enseignement bien adapté à la formation et à l'intégration d'enfants et de jeunes de toutes origines d'une part, et à un apprentissage dynamique des langues d'autre part. Cela en bonne coordination avec l'enseignement professionnel et les politiques de l'emploi, de la mobilité et de la réhabilitation des quartiers défavorisés.”*

L'urgence du deuxième Manifeste, c'était aussi de rappeler, à l'aube d'affrontements de Communauté à Communauté prévisibles – et qui se sont révélés encore plus tristes, médiocres et prolongés que nous ne l'avions craint - que beaucoup de Bruxellois ne se reconnaissaient pas dans le modèle institutionnel actuel hérité des

	Néerlandais	Français	Bilingue fr/nl	Bil. fr/autre	Autre langue
<b>Liste francophone</b>	13.7	46.9	29.0	37.6	33.3
<b>Liste néerlandophone</b>	35.1	2.0	9.4	1.7	1.3
<b>Liste bilingue + Liste représentative de tous les groupes</b>	51.2	51.1	61.6	60.8	65.4

Tableau 2 : Préférences quant aux listes politiques (souhaits par groupe linguistique)

Source : Rudi Janssens : Van Brussel Gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen et taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Taalbarometer II) : Busselse Thema's 15, VUB press, 2007, p 141.

conflits linguistiques du siècle passé. Et tout faire pour qu'un tel modèle ne sorte pas renforcé des compromis nocturnes à venir.

En fait, la majorité des Bruxellois, dans tous les groupes linguistiques, souhaitent sortir du carcan linguistique. Plus de 50%, dans chacun des groupes linguistiques, souhaitent que les partis Bruxellois soient bilingues ou encore plus largement représentatifs (tableau 2). De 69 à 75% d'entre eux, selon les groupes linguistiques, souhaitent un enseignement primaire bilingue (tableau 3). Seuls 2% et 7% voient leur avenir dans un rattachement à la Flandre ou à la Wallonie respectivement<sup>6</sup>. Enfin, l'appartenance à une communauté de langue ne constitue le premier sentiment identitaire que pour très peu de Bruxellois, bien après la Belgique, la Région, et, pour les francophones, l'Europe (tableau 4). Ces chiffres mettent en doute les thèses visant à créer une "nation francophone" ou "flamande" qui intégrerait Bruxelles. Au contraire, ils suggèrent que l'appartenance régionale constitue la base de la citoyenneté – et celle-ci pourrait donc constituer le socle légitime sur lequel fonder les politiques à Bruxelles.

<sup>6</sup> Sondage présenté dans Le Soir et De Standaard, 24-25 mars 2007.

	Néerlandais	Français	Bilingue fr/nl	Bil. fr/autre	Autre langue
<b>Système actuel</b>	40,8	28,2	23,7	32,6	36,7
<b>Enseignement plurilingue</b>	59,2	71,4	75,4	65,9	62,3
<b>Une seule langue</b>	-	0,4	0,9	1,4	1,1

Tableau 3 : Préférences quant à la langue de l'enseignement dans le primaire (souhaits par groupe linguistique)

Source : Rudi Janssens : *op.cit.*, p 82

Dans ce contexte, outre le handicap que constitue le morcellement des responsabilités face aux problèmes de l'enseignement et du chômage, il est particulièrement difficile d'accepter que l'offre d'enseignement bilingue demeure encore toujours marginale, ou encore que les projets culturels ou sportifs à Bruxelles doivent nécessairement relever de l'une ou l'autre Communauté pour obtenir un soutien financier. D'autant que, bien souvent, ces activités ne sont pas spécifiquement liées à l'une ou l'autre langue (on pense à la musique, aux arts plastiques, au sport), ou encore sont de nature multiculturelle ou multilingue. Dès lors, le deuxième Manifeste propose :

*"La culture et l'éducation constituent un des plus puissants leviers de la construction d'une Région. La Flandre l'a compris, elle qui a regroupé les compétences communautaires et régionales en une autorité unique. Il faut que Bruxelles et la Wallonie puissent chacune bénéficier du même atout. Bruxelles en tant que Région doit avoir les compétences et les moyens de maîtriser sa politique culturelle et éducative. Cela permettra notamment à la Région d'apporter un soutien fort pour les projets multiculturels ou multilingues."*

Néerlandophones		Francophones	
1er choix	Pourcentage	1er choix	Pourcentage
Belge	38.2	Belge	45.8
Bruxellois	24.3	Bruxellois	21.5
Flamand	16.8	Européen	13.4
Européen	9.2	Francophone	8.2
Commune	5.8	International	3.6

Tableau 4 : Préférences quant au 'sentiment d'appartenance'

Source : Rudi Janssens : *op.cit.*, pp 132-133.

Certes, on pourrait imaginer de mieux coordonner les diverses instances, voire, pour la promotion des activités interculturelles, de dynamiser les instruments 'bi-communautaires' existants, tels la CO-COM. En dépit des efforts réalisés par la société civile bruxelloise, on a des raisons de douter d'une telle évolution. Peut-on en effet raisonnablement espérer que des forces politiques et un système électoral entièrement structurés sur la base de l'appartenance

à une langue puissent sérieusement promouvoir des projets communs au-delà des langues ? Peut-on croire que des partis francophones dominés numériquement par des responsables politiques wallons, promoteurs d'un front ou d'une nation francophone, ou des partis néerlandophones sanctionnés à 98% par des électeurs de Flandre mettront en bonne place sur leurs listes bruxelloises des candidats bilingues et désireux de promouvoir les secteurs bi-culturels et bi-éducatifs ?

C'est pourquoi à la suite du premier Manifeste et de l'Appel des Bruxellois<sup>7</sup>, le deuxième Manifeste reprend à nouveau cette invitation :

*"Dans la toute grande majorité des Etats fédéraux, les partis sont organisés sur une base régionale (territoriale donc), et fédérés au niveau de l'Etat. En Belgique, pour les raisons historiques que l'on sait, les partis sont organisés sur une base linguistique. De plus, ils ne sont pas fédérés au niveau national. Enfin, les circonscriptions électorales séparent les citoyens sur une base essentiellement linguistique. A Bruxelles, une telle construction n'est pas représentative de la réalité et ne correspond pas aux demandes de la population. Ce deuxième Manifeste invite à nouveau les forces politiques bruxelloises à s'organiser au-delà des distinctions de langues. Nous proposons que des mécanismes électoraux adaptés permettent désormais la prise en compte, à Bruxelles, de partis régionaux bilingues lors des élections régionales et fédérales."*

Dans ce contexte, on peut s'étonner des propositions exposées par Nicolas Lagasse à ce colloque, à savoir de confirmer et rendre légal le rôle de chacune des deux Communautés en tant que promoteurs d'événements de nature biculturelle ! Cette volonté de renforcer encore le poids de Communautés se base sur une conception de la société bruxelloise particulière : la présence historique du néerlandais et du français à Bruxelles refléterait l'existence de deux sociétés culturellement différentes au point de devoir disposer de structures politiques propres gouvernant des réseaux distincts dans l'enseignement, les arts, les soins etc., au point également de refuser l'existence de structures politiques et réseaux linguistiquement neutres ou multiples. Je pense qu'une telle vision ne correspond ni à la réalité historique, ni à la réalité actuelle, ni aux projets de la société bruxelloise. Pire, elle va dans le sens de ceux qui souhaitent mettre en œuvre à Bruxelles le principe des sous-nationalités.

S'il est clair que la langue est un véhicule important d'une culture, il n'en est qu'un. La culture qui rassemble des citoyens autour d'un projet de vie commun dépasse bien évidemment le seul domaine linguistique. De plus, une « culture », une société peuvent s'exprimer ou fonctionner en plusieurs langues, de même que plusieurs « cultures » ou sociétés peuvent utiliser la même langue. A un concept de nationalisme basé sur la langue, ne faut-il pas préférer la position de Jorge Semprun : "En fin de compte, ma patrie n'est pas la langue ... ma patrie c'est le langage<sup>8</sup>."

Dès lors, le Manifeste précise :

---

<sup>7</sup> <http://www.bruxsel.org/?q=fr/appeal>

<sup>8</sup> Jorge Semprun: Mal et modernité, 1995

*"Il ne s'agit pas d'empêcher une riche présence culturelle flamande ou francophone – voire germanophone à Bruxelles. Mais cela ne peut se faire au détriment d'une possibilité de construction culturelle propre à la Région."*

En fait, le Manifeste bruxellois ne demande pas la suppression des Communautés. Toutefois, en proposant de rendre aux Régions les outils de développement et de solidarité interne que sont la culture, l'enseignement, les matières personnalisables, il ouvre la perspective de Communautés allégées mais recentrées sur leur dimension réelle : la promotion culturelle d'une langue au bénéfice de tous.

De même, le transfert de compétences communautaires aux Régions ne signifie nullement la mise en péril des mesures en faveur de l'emploi de la langue néerlandaise à Bruxelles. Celles-ci relèvent de la définition des territoires linguistiques et des lois sur l'emploi des langues, c'est-à-dire du niveau fédéral, garant de ces dispositions. Le Manifeste ne met pas en cause ces principes. En cas de transfert de compétences communautaires vers les Régions, il faudra toutefois prévoir de nouvelles protections, par exemple en garantissant à Bruxelles un quota suffisant d'écoles purement néerlandophones ou purement francophones si celles-ci apparaissent nécessaires pour les populations concernées.

Au fond, un tel modèle ne ferait qu'utiliser les trois instruments de base du fédéralisme belge, tels que prévus par notre Constitution<sup>9</sup>, mais en remettant chacun à sa place pour mieux le valoriser :

- la Région, entité territoriale de base de l'organisation administrative et politique, lieu de l'accueil et de la participation citoyenne de tous les habitants qui y résident ;
- le territoire linguistique et les lois sur l'emploi des langues, contrôlés par le niveau fédéral, outils de la protection des trois langues nationales face aux concurrences internes et aux pressions externes
- la Communauté culturelle, outil de promotion de nos langues nationales et lien interpersonnel entre ceux qui se réclament de l'une ou l'autre appartenance linguistique.

C'est sur de telles bases qu'il me paraîtrait juste et utile de repenser les institutions bruxelloises.

---

<sup>9</sup> Constitution belge :

Art. 2 La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.

Art. 3 La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.

Art. 4 La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.



Nicolas Lagasse

## Quel avenir institutionnel pour Bruxelles ?<sup>10</sup>

### Introduction

Le *Manifeste bruxellois* poursuit le triple objectif de favoriser le développement d'activités bi- et multiculturelles centrées sur la région, un enseignement plus tourné vers le multilinguisme et une politique de l'emploi plus performante. Étonnamment, il ne propose pas de modèle institutionnel. Il se limite à préconiser la simplification des institutions bruxelloises et le développement d'un fédéralisme davantage axé sur les Régions que sur les Communautés.

Il existe cependant un modèle susceptible de simplifier les institutions : il repose sur l'existence de trois Régions et de trois Communautés, et propose d'allier les avantages de ces institutions de nature différente. Ce modèle ne se confond pas avec une forme de *statu quo ante* institutionnel, pour autant que l'on entreprenne une grande réforme au sein de l'espace francophone, afin d'y mettre un terme à l'éclatement des centres de décision : les Wallons et les Francophones de Bruxelles co-gèreraient la Communauté française.

Dans quelle mesure l'une et l'autre proposition permettraient-elles de répondre effectivement aux trois objectifs fixés par le *Manifeste bruxellois* ? Plus précisément, quelle serait l'organisation interne des institutions bruxelloises (I) et quels seraient les liens institutionnels qui uniraient les Bruxellois aux Wallons et aux Flamands (de Flandre) (II) ?

**Nicolas Lagasse** est assistant au Centre Interdisciplinaire de Recherche en droit Constitutionnel (CIRC) des Facultés Universitaires Saint-Louis et professeur invité à la Haute Ecole Paul-Henri Spaak. Il est l'auteur de plusieurs études sur Bruxelles. Il a récemment publié "De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen", CDPK, à paraître, (coécrit avec Xavier Delgrange et Jeroen Van Nieuwenhove).

<sup>10</sup> Une version longue de ce texte est disponible en ligne (en français) à l'adresse [http://www.brusselsstudies.be/doc/\\_BruS19FR\\_Lagasse.pdf](http://www.brusselsstudies.be/doc/_BruS19FR_Lagasse.pdf)



## I. Quelle organisation pour les institutions bruxelloises ?

Le *Manifeste bruxellois* préconise une forte régionalisation des compétences communautaires. Or, une régionalisation partielle de ces compétences a déjà eu lieu en région bruxelloise : la Commission Communautaire Commune (CCC) gère les matières bi-communautaires qui demeurent circonscrites à l'intérêt local. La création de la CCC n'a pu s'envisager politiquement que dans la mesure où la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises « bétonnait » un certain nombre de garanties au profit des représentants de la minorité flamande.

Il y a donc déjà, en région bilingue, des mécanismes destinés à soutenir les activités culturelles qui rassemblent les Bruxellois, soit l'équivalent d'un ministre bruxellois de la culture. De la même façon, les outils institutionnels existent aussi pour créer un enseignement bilingue à Bruxelles. Après quelque vingt ans d'existence, force est cependant de constater que la CCC reste souvent en défaut d'exercer ses compétences. Les Communautés sont bien davantage des vecteurs de politiques de *nature* bi- ou multiculturelle : à travers l'exercice de leurs compétences, elles développent conjointement (cofinancement d'événements, etc.) ou séparément (organisation et financement d'un centre sportif, etc.) des politiques susceptibles d'intéresser les citoyens sans égard à leur affinité culturelle.

Ces carences de la CCC semblent relever du manque de confiance des deux communautés pour cette forme de coopération institutionnelle. Une collaboration constructive entre les communautés présuppose la reconnaissance institutionnelle des différences respectives, ce que ne semble pas assurer la CCC : les partis flamands comme francophones craignent de la voir servir trop avantageusement les intérêts et la représentation de l'autre communauté.

Rien n'indique que cette logique qui a prévalu à la création des institutions bruxelloises puisse être abandonnée et qu'il soit possible de transcender cette méfiance. Si, moyennant des garanties pour la minorité, des politiques bruxelloises communes aux deux groupes linguistiques peuvent être menées dans les matières strictement régionales, il en va plus difficilement dans les compétences communautaires, des matières qui participent directement à la définition de la personnalité des citoyens et à travers lesquelles ceux-ci se définissent.

### 1.1. Le modèle de la régionalisation

Aux termes du *Manifeste*, l'essentiel des compétences communautaires à Bruxelles reviendrait à une institution spécifique aux Bruxellois, telle que la Région. La différence fondamentale avec la CCC résiderait dans le fait que les institutions de la Région seraient constituées sans référence aux groupes linguistiques français et néerlandais. Dans ce modèle, il est fait table rase de toutes les garanties existantes au profit de la minorité flamande, tant au sein de la CCC que des actuelles institutions régionales. Le *Manifeste* suscite plusieurs questions relatives aux modalités de fonctionnement des institutions, à leur nature et à leur composition.

1. Comment assurer la reconnaissance des différences et quelles protections pour la ou les minorités ?

Existe-t-il une culture bruxelloise ? Dans l'affirmative, quels en sont les éléments tangibles ? A défaut, existe-t-il plusieurs cultures à Bruxelles ? Même si l'on rejette l'importance de doter une société d'un référent culturel commun à ses habitants, on ne peut ignorer que la protection des minorités est une donnée essentielle qui s'impose aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Si l'on supprime les garanties reconnues actuellement à la minorité flamande, comment celle-ci sera-t-elle protégée ? Comment la culture flamande pourrait-elle mieux s'exprimer à Bruxelles que dans le cadre institutionnel actuel ? Si d'autres minorités existent, quelles sont-elles et comment seront-elles protégées ? Concrètement, trois hypothèses doivent être évitées.

*a. L'on fait abstraction de toute référence à la protection d'une quelconque minorité et les garanties actuelles sont remises en cause.* Ce faisant, l'on contrevient aux principes essentiels relatifs à la protection des minorités tels que définis au niveau européen et les institutions fonctionnent alors au profit de la majorité. L'on reproduit donc au niveau bruxellois la Belgique unitaire de 1831, au sein de laquelle se faisait essentiellement entendre la culture dominante de l'époque.

Par-delà ces considérations juridiques, ne risque-t-on pas de promouvoir, en réaction, l'émergence de revendications relatives à de nouvelles garanties telles que l'introduction de sous-nationalités à Bruxelles, susceptibles de diviser les Bruxellois davantage que de les rapprocher ?

*b. Des garanties sont réservées à la minorité flamande, à l'instar de celles qui existent au sein de la CCC.* La Région ne souffrira-t-elle pas des mêmes maux que cette dernière ? Comment faire gérer conjointement les compétences communautaires par les institutions régionales, sans subir les compromis boiteux et sclérosants qui ont caractérisé la Belgique unitaire (théorie du gaufrier) ou la CCC ?

*c. Des garanties sont reconnues à diverses minorités, à définir.* Dans ce cas, ne court-on pas le risque du communautarisme et du repli identitaire de chacune de ces communautés ?

Dans les trois hypothèses, l'institution régionale est en crise de l'intérieur et est décriée de l'extérieur. Elle risque de faire les frais d'une réforme institutionnelle ultérieure.

2. Pourquoi la Région serait-elle l'espace de référence pour l'exercice des compétences communautaires ?

Si le territoire s'impose comme l'unique lien entre les citoyens, pourquoi la région bruxelloise serait-elle le niveau approprié pour exercer l'essentiel des compétences communautaires ? La région n'a pas d'histoire propre. Les communes ne pourraient-elles pas exercer l'essentiel des compétences communautaires ? Par ailleurs, la région est coupée en deux par un canal : l'émergence de deux régions ne serait-elle pas plus justifiée à l'aune du seul critère territorial ?

### 1.2. Le modèle qui repose sur l'existence de trois Régions et de trois Communautés

Dans le cadre de ce modèle, la Communauté française serait cogérée par la Région wallonne et les francophones de Bruxelles. Ce modèle présente deux avantages.

a. Ce modèle intègre le fait qu'à l'inverse de la plupart des Etats et des villes dans le monde, Bruxelles présente deux cultures : il permet de les faire coexister pacifiquement et de manière complémentaire. Concrètement, les Bruxellois gèrent les matières régionales au travers d'institutions communes, moyennant des garanties pour la minorité flamande. Ils gèrent de manière séparée les compétences en lien avec la langue et la culture (au sens large), par le biais des Communautés.

b. Nonobstant cette richesse par rapport à bien d'autres villes, regrettera-t-on que ce modèle ne repose que sur ces deux cultures ? C'est à tort nous semble-t-il car il permet également de prendre en compte la dimension multiculturelle de la région. Il est en effet significatif de relever, par exemple, que les communautés « d'origine étrangère » sont largement représentées dans les organisations et les assemblées politiques et les différents gouvernements, ce qui témoigne de la très grande perméabilité des cultures, autorisée par les structures institutionnelles. De même que dans d'autres villes « multiculturelles », les Bruxellois n'ont pas tous une même langue maternelle, mais ils ont dans leur toute grande majorité la langue – et, par-delà, la culture – française et/ou néerlandaise en partage. La prise en compte de la diversité s'opère d'autant mieux lorsque tous les habitants partagent des référents communs. Il convient de bien distinguer les diverses ambitions possibles pour Bruxelles : est-il question de doter la région d'un statut de ville internationale ou, au contraire, d'un projet propre à ses habitants ? Faute d'une approche culturelle commune, quels seront alors les référents autour desquels les citoyens construiront leur ville (cfr Babel) ?

Comme on l'a vu précédemment, il n'est pas sûr que les propositions de régionalisation permettent de préserver ces acquis. La régionalisation des seules matières personnalisables suscite les mêmes interrogations. A cela s'ajoute qu'elle ne permet pas la synchronisation des centres de décision et ne favorise donc pas les interactions nécessaires entre les diverses compétences.

Au contraire, le rôle des Communautés pourrait être développé. Une réflexion pourrait être menée sur la pertinence de l'article 127, § 2, de la Constitution. Entre autres propositions, pourquoi ne pas doter les Communautés d'outils institutionnels efficaces susceptibles de leur permettre d'intervenir, conjointement ou non, au profit d'institutions ou d'événements qui ne relèvent pas exclusivement de l'une d'entre elles ? Il conviendrait de supprimer l'exigence d'exclusivité prescrite par la Constitution. Cette modification institutionnelle permettrait notamment de conférer plus d'ampleur aux initiatives actuelles d'échanges de professeurs entre des écoles francophones et flamandes.

La gestion et le financement des institutions biculturelles devraient continuer cependant à relever de la compétence de l'autorité fédérale en raison de leur rayonnement fédéral ou international.

## II. Les liens des Bruxellois avec la Wallonie et la Flandre

Les Bruxellois et leurs institutions entretiennent de nombreuses interactions (sociales, économiques, etc.) avec la Wallonie et la Flandre. Comment préserver ces liens ?

### 2.1. Le modèle régional

Ce modèle pose trois questions :

a. Il est nécessaire de recentrer les lieux de décision, mais le développement économique de Bruxelles ne peut se concevoir à la seule échelle de la Région. Il convient donc de nouer des synergies entre les institutions susceptibles de porter ces initiatives à une autre échelle.

Comment organiser cette coopération ? La voie conventionnelle (accords de coopération, etc.) a montré toutes ses limites suite aux Accords de la Saint-Quentin (régionalisation de compétences communautaires). Les auteurs du Manifeste préconisent la même solution mais sans expliquer comment éviter ces écueils. L'autre voie, la voie institutionnelle (composition identique des organes décisionnels et/ou réduction du nombre d'institutions) a fait ses preuves au niveau flamand, de même que du côté francophone lorsqu'elle a été adoptée (cfr le rapprochement des institutions francophones en charge des relations internationales).

b. Les Accords de la Saint-Quentin ont fragmenté juridiquement l'espace de vie des Francophones, de manière telle qu'ils ont été la source d'aberrations et de difficultés pratiques dans le quotidien des citoyens. Comment éviter ces écueils ?

c. Pourquoi la diversité entre Bruxellois serait-elle valorisée comme une richesse et celle entre Francophones et entre Flamands serait-elle source de nouveaux clivages ?

### 2.2. Le modèle qui repose sur l'existence de trois Régions et de trois Communautés

De plus en plus de voix s'élèvent pour mettre un terme aux Accords de la Saint-Quentin. Le remembrement des compétences de la Communauté française qui s'ensuivrait serait un premier pas dans le sens d'une meilleure gestion. Dans un second temps, l'exercice des compétences communautaires et régionales au sein de l'espace francophone gagnerait encore en cohérence si elles étaient regroupées sous le contrôle d'un seul gouvernement (une administration et un budget) et d'un seul Parlement : la Région wallonne et les Francophones de Bruxelles cogèreraient donc la Communauté française. Ce mouvement, qui inclut la disparition de la Cocof, présente plusieurs avantages :

Il permet la simplification des institutions francophones et des institutions bruxelloises.

Les institutions interagiraient davantage et seraient dès lors plus efficaces. Les politiques de l'emploi, de l'enseignement, de la formation professionnelle, ... gagnent en cohérence et en efficacité lorsque la réglementation y relative couvre l'espace le plus large possible.

La réforme permettra des synergies et des économies d'échelles (administration francophone unique) susceptibles de libérer des moyens financiers au profit de politiques nouvelles, notamment à Bruxelles.

Il sera mis un terme au droit de tirage des Commissions communautaires sur le budget régional.

Cette réforme pourrait être accompagnée d'une réflexion sur l'octroi aux Communautés d'une véritable compétence fiscale.

### **Conclusion**

Le *Manifeste bruxellois* pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Au terme de vingt ans de réformes institutionnelles marqués par l'échec des tentatives de régionalisation des compétences communautaires (CCC et Accords de la Saint-Quentin), il suggère l'amplification de ce mouvement sans expliquer les moyens d'éviter les écueils qui justifient une critique quasi unanime de ces expériences. Or, ne pas répondre préalablement à ces questions serait néfaste pour les citoyens et pour la pérennité de la Région bruxelloise.

Par contre, l'on ne peut exclure la réalisation des défis pointés par le *Manifeste* dans le cadre de la structure institutionnelle actuelle fondée sur l'existence de Régions et de Communautés.



Jeroen Van Nieuwenhove

## Quelques observations sur le deuxième Manifeste bruxellois et sa vision du modèle fédéral belge

Traduction : AdK Translation

### Introduction

1. Les instigateurs du deuxième Manifeste bruxellois veulent encourager la discussion sur les institutions bruxelloises et les compétences que Bruxelles devrait exercer. Dans ce document, nous allons commenter une par une les positions défendues dans ce manifeste.

### Position 1 : Traitement égal de la Région de Bruxelles-Capitale

2. Etant donné que les Flamands étaient partisans d'un fédéralisme basé sur les Communautés plutôt que sur les Régions et étant donné leur mauvaise expérience lors des élections du Conseil d'Agglomération en 1970, les institutions régionales bruxelloises n'ont été créées qu'en 1989, après que les Flamands eurent obtenu, dans le cadre d'un compromis plus vaste, une série de garanties importantes au niveau de la protection de leur position démographique minoritaire. Ce compromis contenait plusieurs limitations des institutions bruxelloises par rapport à celles des autres régions, notamment en ce qui concerne le statut de l'ordonnance (art. 9 LSIB) et en ce qui concerne ce que l'on appelle la tutelle (art. 45 LSIB). En 1993, contrairement aux trois autres "grandes" entités fédérées, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas non plus bénéficié de l'autonomie constitutive. Si l'importance pratique de ces limitations doit être relativisée, la question se pose néanmoins de savoir si la méfiance à l'égard des institutions bruxelloises s'avère toujours justifiée et si certaines de ces limitations par rapport aux autres entités fédérées ne pourraient pas être supprimées.

Face à cela, il convient néanmoins également de tenir compte du fait que les institutions bruxelloises exercent aussi des compétences d'agglomération et une série de compétences provinciales. En outre, les commissions communautaires qui décou-

*Jeroen Van Nieuwenhove est collaborateur scientifique à la faculté de droit de la K.U.Leuven et auditeur au Conseil d'État (section législation). Il a récemment publié avec X. Delgrange et N. Lagasse, "De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen", CDPK 2008, à paraître ; ainsi que "Gelijktijdige verkiezingen en een federale kieskring. Federalisme went niet zo gemakkelijk", in A. Alen et J. Van Nieuwenhove (ed.), Leuvense staatsrechtelijke standpunten - deel 1, Brugge, die Keure, 2008, te verschijnen., "Beschouwingen bij de hervorming van de Brusselse instellingen", in Les accords du Lombard ou du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?, Brussel, Bruylant, 2003, 249-281 ; de même que, avec J. Clement, W. Pas, B. Seutin et G. van Haegendoren, Proeve van Grondwet voor Vlaanderen, Brugge, die Keure, 1996, 353 p.*

#### Contacts :

Jeroen Van Nieuwenhove,  
jeroen.vannieuwenhove@law.kuleuven.be

Michel Hubert (réd. en chef.), 02/211 78 53 –  
0485/41 67 64 – hubert@fusl.ac.be

A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE et H. DUMONT,  
"L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du 'Manifeste Bruxellois'", *Brussels Studies*,  
Numéro 19, 16 juin 2008, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)

lent de ces institutions régionales exercent, elles aussi, d'importantes compétences communautaires, ce qui, à certains égards, fait de la Région de Bruxelles-Capitale plutôt une "super-région" qu'une région subalterne.

3. Tout cela n'empêche aucunement que le niveau communautaire revête un caractère essentiel en termes de structure fédérale de l'Etat pour les Flamands et que cette importance persiste à l'avenir. Le concept de Communauté permet par ailleurs d'intervenir par le biais d'une seule institution, et ceci, aussi bien dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale que dans la Région flamande. En 1970 et 1989, les Flamands ont payé un prix politique considérable pour ce lien. Les Flamands ont également voulu payer ce prix parce qu'ils estimaient que le lien entre les Flamands bruxellois et les autres Flamands était important. Le slogan "*Vlaanderen laat Brussel niet los*" traduit une option de politique institutionnelle fondamentale des Flamands. Il ne s'agit pas d'un slogan d'annexion, mais d'une optique de politique flamande fondamentale et légitime.

Le caractère unique de la création des institutions bruxelloises découle de ce qu'elles traduisent des points de vue divergents des Néerlandophones et des Francophones sur la structure fédérale de l'Etat, tout en tenant compte de la spécificité des institutions régionales bruxelloises. Les institutions bruxelloises sont compatibles avec le modèle communautaire, mis en avant surtout du côté flamand, mais également avec le modèle régional largement d'application du côté francophone (même si ce modèle fait l'objet d'une discussion entre Francophones).

L'appel du Manifeste à « laisser pour de bon derrière nous une Belgique où deux Communautés se font face » est contraire à ces données de base. On peut défendre la spécificité des institutions bruxelloises et proposer de la renforcer en adoptant un modèle régional intégral, mais il faut également se rendre compte que c'est de toute façon structurellement inconciliable avec les options flamandes en matière de politique institutionnelle. La demande de supprimer l'intervention de la Communauté flamande dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale ou même d'y mettre un terme est donc tout aussi irréaliste. On peut par ailleurs difficilement reprocher en même aux Flamands de ne pas vouloir accepter le modèle d'Etat régional et temps proposer de supprimer le modèle d'Etat communautaire.

4. Ce qu'entend le Manifeste par une même protection que les deux autres Régions n'apparaît pas clairement. Cette phrase fait sans doute référence à la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale au Parlement fédéral. Pour la Chambre, cette représentation pourrait être améliorée par un arrondissement électoral distinct comme celui que demande la Communauté germanophone. Le Sénat comprend déjà une représentation minimum (article 67, § 2 de la Constitution.), contrairement aux deux autres Régions. Cette représentation n'est bien sûr pas de la même nature que celle dont disposent les Communautés par le biais des sénateurs communautaires. En ce qui concerne la révision des lois sur la majorité spéciale, une majorité est exigée dans les deux groupes linguistiques et il n'existe pas d'exigence de majorité distincte pour les membres du Parlement bruxellois. Aussi bien la représentation au Sénat que l'adaptation des exigences de majorité spéciale pourraient probablement mener à une limitation de l'influence des Flamands sur les décisions institutionnelles. Cela étant, dans une certaine mesure, une telle limitation peut également s'avérer inhérente à une structure d'Etat (con)fédérale, mais si cela avait pour conséquence de placer la majorité démographique flamande dans une posi-

tion de minorité par rapport aux francophones, on comprendrait aisément que les Flamands aient du mal à l'accepter.

### **Position 2 : Compétences et moyens en matière d'enseignement et d'emploi**

5. Le manifeste ne dit pas clairement si son intention est de remplacer les infrastructures communautaires existantes par les initiatives d'enseignement proposées. Il est probable que ce ne soit pas le cas, mais la mise en place de ces initiatives d'enseignement régional suppose en tout cas une révision des articles 39 et 127 de la Constitution.

Il n'est de plus par clairement précisé quel projet d'enseignement est envisagé. Un enseignement structurellement orienté vers l'apprentissage des deux langues est une idée très attrayante, mais la question qui se pose dans ce cadre est de savoir qui en pratique s'orientera vers ce type d'enseignement. Le danger serait que cette offre attire principalement les groupes de population les plus favorisés socialement et que les groupes plus démunis et les allochtones restent principalement dans l'enseignement de la Communauté française. Il convient dès lors également de se poser la question de savoir si le développement d'un enseignement régional bilingue supplémentaire destiné à ces groupes de population mènera réellement à améliorer la situation en matière d'enseignement et d'emploi. Ce but, ne peut être atteint en proposant un circuit d'enseignement supplémentaire, bilingue et de haute qualité, mais en améliorant la qualité de l'offre existant à Bruxelles.

6. La question se pose également de savoir où la Région de Bruxelles-Capitale entend trouver des moyens financiers pour réaliser ses grandes ambitions en matière d'enseignement bilingue. Logiquement, elle devrait recourir aux moyens des Communautés, mais on ne peut que douter de l'assentiment de ces dernières sur ce point, sauf peut-être si elles obtiennent en échange la direction de cet enseignement bilingue, ce qui finalement ne serait pas une demande déraisonnable.

7. Une meilleure collaboration entre les deux Communautés en ce qui concerne l'enseignement à Bruxelles est sans aucun doute plus que souhaitable. Les récentes initiatives en matière d'échange d'enseignement constituent déjà une première étape, mais il est important d'intensifier cette collaboration pour pouvoir répondre aux problèmes spécifiques en matière de connaissance des langues et d'emploi dans le contexte bruxellois. Une collaboration plus intensive, même sans révision de la Constitution, pourrait déjà considérablement améliorer la qualité du bilinguisme dans l'offre en matière d'enseignement à Bruxelles.

**Position 3 : Compétences au niveau des affaires multiculturelles**

8. En ce qui concerne l'exercice des compétences culturelles dans la Région de Bruxelles-Capitale, les critiques tant juridiques que de contenu sont les mêmes que celles formulées ci-dessus à propos des initiatives en matière d'enseignement.

Dans ce point du Manifeste, le concept de contenu est encore moins clair que dans le cas de l'enseignement bilingue. Quelles sont ces initiatives multiculturelles? Une spécificité culturelle bruxelloise existe-t-elle vraiment? Il y a aussi, à n'en pas douter, des initiatives culturelles dont la portée dépasse largement les frontières d'une seule Communauté et qui, pour cette raison, méritent un encadrement et un soutien adaptés. La question qui se pose est toutefois de savoir si l'action des deux Communautés n'est pas suffisante et si la Région de Bruxelles-Capitale pourrait faire mieux.

En ce qui concerne la première question, on peut encore être d'avis que les initiatives culturelles "supracommunautaires" sont trop rares et doivent être plus encouragées que ne le font actuellement les Communautés. Quant à savoir si la Région de Bruxelles-Capitale serait par nature une instance politique plus adéquate que les deux Communautés, on peut en douter.

Cela n'empêche nullement que sur ce point aussi, la collaboration entre les Communautés peut être améliorée et qu'on pourrait même éventuellement envisager d'accorder à la Commission communautaire commune les compétences biculturelles actuellement exercées par les autorités fédérales. Cette mesure pourrait éventuellement dynamiser le développement d'initiatives "supracommunautaires", mais une fois encore, cela soulève des questions en termes de financement.

**Position 4 : Meilleur financement**

9. Tout comme les autres entités fédérées, la Région de Bruxelles-Capitale est également régie par un mécanisme de financement qui n'est finalement pas grand-chose d'autre qu'un régime de dotation déguisé. A l'exception d'une série limitée de compétences fiscales, les Régions tirent leurs moyens financiers des parties des recettes fiscales fédérales qui leur sont allouées.

L'évolution de la réforme de l'Etat a en outre mené à ce que de nouveaux transferts de compétences soient rachetés par des transferts de moyens financiers substantiels des autorités fédérales aux entités fédérées. Après plusieurs "one shots", "refinancements" et autres flux d'argent créatifs, le résultat net de toutes ces opérations est que la Flandre bénéficie d'un bien-être budgétaire relatif et que les autorités fédérales se portent de plus en plus mal à ce niveau. Du fait que les autorités fédérales sont responsables, entre autres, d'une sécurité sociale saine et équitable, cette situation est inquiétante.

En ce qui concerne plus spécifiquement la Région de Bruxelles-Capitale, l'analyse du manifeste s'avère, du moins en partie, exacte. Une grande ville a des charges spécifiques et le critère de perception de l'impôt des personnes physiques, combiné au principe du "juste retour", mène à des résultats défavorables pour la Région de Bruxelles-Capitale. Mais ces désavantages sont également partiellement compen-

sés par une série de mécanismes incorporés dans la loi de financement qui accorde à la Région de Bruxelles-Capitale des moyens supplémentaires (le bonus pour les échevins flamands, la cotisation de solidarité, le fonds Beliris, le financement de la fonction de capitale, ...). Outre ses "énormes charges" liées à sa fonction internationale et sa fonction de capitale, la Région de Bruxelles-Capitale bénéficie également de substantiels avantages.

La discussion doit être menée correctement : c'est ainsi par exemple que la consommation en matière de soins de santé par les patients extérieurs à la Région est quasiment exclusivement du ressort des autorités fédérales (budget hospitalier et assurance-maladie), de la Commission communautaire commune (CPAS-hôpitaux) et, dans une moindre mesure, des Communautés. A ce niveau, la Région n'endosse aucune charge notable.

#### **Position 5 : Intégration entre la Région et son hinterland**

10. La nécessité d'une collaboration plus intensive des Régions entre elles en matière de mobilité, d'aménagement du territoire et d'environnement ne peut être qu'approuvée. La Région de Bruxelles-Capitale et ses régions environnantes constituent un seul tissu économique et exigent une approche coordonnée et concertée d'une série d'initiatives de politique entre les Régions et les autorités fédérales.

L'élargissement des frontières régionales ne me semble pas à cet égard représenter une mesure adéquate. Vouloir une intégration adéquate entre la Région de Bruxelles-Capitale et ce que l'on appelle son hinterland économique nécessiterait l'intégration dans la Région de Bruxelles-Capitale de quasiment toute l'ancienne province du Brabant. Un tel élargissement semble cependant une piste de réflexion peu réaliste, ceci d'autant plus que l'objectif visé d'une meilleure intégration peut également être réalisé de manière moins radicale.

#### **Position 6 : Partis régionaux bilingues**

11. Les arrondissements électoraux ne se partagent pas les électeurs sur la base de leur langue. Cette situation est due à la frontière linguistique, à la répartition des régions linguistiques et des groupes linguistiques, ainsi qu'au principe de territorialité. Les anciens partis politiques belges unitaires n'ont pas été scindés en fonction de leur appartenance linguistique parce qu'à un moment donné, des arrondissements électoraux, des frontières linguistiques et des groupes linguistiques ont été instaurés. Cette situation repose en fait sur un processus politique plus fondamental qui a mené à ce que les Néerlandophones et les Francophones aient choisi de se présenter séparément devant les électeurs. Cette donnée politique fondamentale ne peut pas être purement et simplement niée.

En ce qui concerne les institutions bruxelloises, on ne peut que regretter la distinction stricte entre Néerlandophones et Francophones et la répartition fixe des sièges. Ce mode d'organisation renforce la division des institutions bruxelloises, ce qui ne reflète pas une réalité politique qui est plus nuancée. Mais la profonde méfiance

entre les politiciens néerlandophones et francophones rend probablement impossible la suppression de ce système.

**Position 7 : Une convention avec les politiciens et avec le milieu social**

12. La méfiance (et quasiment même le mépris) qui ressort du Manifeste à l'égard de "certaines responsables politiques" n'enlève rien au fait qu'une réforme de l'Etat n'a jamais été réalisée par le biais d'une convention. Toutes les alternatives destinées à favoriser la participation et la consultation dans le cadre du renouveau institutionnel sont les bienvenues, mais une convention ne semble, et de loin, pas le moyen le plus approprié pour gérer des problèmes "multiples et complexes", pour reprendre les termes du Manifeste.

## IV. Hugues Dumont

### Synthèse et conclusions

Le "Manifeste bruxellois" de mai 2007 et les commentaires que nous en a livrés Alain Maskens lors du colloque du 19 mars 2008 avancent diverses propositions extrêmement intéressantes et stimulantes. Compte tenu des limites qui nous sont imparties, nous allons ici nous concentrer sur cinq d'entre elles, particulièrement importantes, en examinant les objections que Jeroen Van Nieuwenhove et/ou Nicolas Lagasse opposent à chacune d'elles.

1) Les auteurs du Manifeste bruxellois ont tout d'abord fait un rêve que l'on peut résumer simplement comme suit : si le schéma institutionnel belge ne reposait plus sur les deux grandes Communautés flamande et française, mais seulement sur les trois Régions flamande, wallonne et bruxelloise, tout irait beaucoup mieux, aussi bien pour les Bruxellois que pour le fédéralisme belge dans son ensemble. A supposer que cela soit vrai, la réaction de Jeroen Van Nieuwenhove rappelle clairement l'objection classique à laquelle ce rêve se heurte du côté flamand. L'institution d'un fédéralisme basé exclusivement sur les trois régions, nous a-t-il dit, couperait le lien entre les Flamands de la Région flamande et les Flamands de Bruxelles, alors que ce lien a toujours été jugé essentiel aux yeux de l'ensemble des Flamands. Nicolas Lagasse a également rappelé cette donnée politique fondamentale bien connue depuis 1970. A vrai dire, celle-ci est à l'origine de ce qui fait toute l'originalité, mais aussi la complexité, du fédéralisme belge, à savoir la superposition des niveaux communautaire et régional.

Les auteurs du Manifeste pourraient toutefois répliquer que le niveau communautaire est aujourd'hui de plus en plus contesté de divers côtés et, donc, que la dualité communautaro-régionale typique de notre fédéralisme n'est pas nécessairement immuable. On peut relever quatre indices de cette contestation grandissante. Le premier est marginal, mais il mérite d'être relevé : certains séparatistes flamands semblent prêts à lâcher Bruxelles pour faciliter la réalisation de leur propre rêve. La Communauté flamande pourrait alors se replier sur sa seule composante régionale flamande et accélérer son processus d'étatisation.

Deuxième indice : aux antipodes de cette minorité séparatiste, certaines personnalités politiques représentatives des Flamands de Bruxelles sont disposées à voir quelques matières actuellement gérées par la Communauté flamande passer dans les mains des régions et, par conséquent, de la Région bruxelloise, même si celle-ci

*Hugues Dumont est professeur de droit constitutionnel, de théorie du droit et de droit institutionnel européen aux Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles). Il est actuellement président de l'Institut d'études européennes des FUSL, codirecteur du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel et de la culture (CIRCC) et du Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques (SIEJ) des FUSL. Auteur de nombreux articles dans les domaines du droit public et de la théorie du droit, il vient de codiriger la publication de La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, Bruxelles, La Charte, 2007.*

Contacts :

Hugues Dumont, [dumont@fusl.ac.be](mailto:dumont@fusl.ac.be)

Michel Hubert (réd. en chef.), 02/211 78 53 –  
0485/41 67 64 – [hubert@fusl.ac.be](mailto:hubert@fusl.ac.be)

A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE et H. DUMONT,  
"L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du 'Manifeste Bruxellois'", *Brussels Studies*,  
Numéro 19, 16 juin 2008, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)

est dominée par les francophones. Un fait politique majeur, étrangement passé presque inaperçu, a eu lieu à cet égard le 25 janvier 2008. Il s'agit du consensus atteint au sein du gouvernement bruxellois, par delà le clivage communautaire, à l'occasion de son audition par le groupe dit "Octopus" présidé par le Premier ministre Yves Leterme et dédié à la préparation des prochaines réformes institutionnelles. Le gouvernement bruxellois a demandé la régionalisation de deux matières communautaires<sup>11</sup> : le tourisme et les infrastructures sportives. Il n'y a pas eu de consensus, en revanche, pour solliciter en outre la régionalisation de la formation professionnelle, mais "certains membres du Gouvernement" bruxellois ont fait acter qu'ils la demandaient aussi. On est donc très loin d'une remise en question de l'existence des Communautés et de leur pouvoir d'agir à Bruxelles, mais pour la première fois depuis très longtemps, on entend des voix autorisées du côté flamand appuyer une demande de remodelage des compétences régionales et communautaires.

Troisième indice : les débats en cours au sein de la Commission Wallonie-Bruxelles ont donné aux "régionalistes" wallons l'occasion de rappeler qu'ils réclament depuis leur "Manifeste pour la culture wallonne" de 1983 la suppression de la Communauté française et le transfert de ses compétences notamment éducatives et culturelles à la Région wallonne.

Enfin, quatrième et dernier indice en date –l'événement s'est produit postérieurement au colloque du 19 mars, mais il ne saurait être passé sous silence–, le "plaidoyer birégional" des Ministres-Présidents Rudy Demotte et Charles Picqué livrés à la presse le 17 avril 2008 et accueilli avec faveur par le journal *Le Soir*<sup>12</sup> donne à penser que le parti socialiste francophone s'est rallié à une option préférentielle régionaliste, même si celle-ci est encore très ambiguë et en tout cas imprécise quant aux compétences qu'elle entend cependant maintenir au niveau de la Communauté française "revisitée".

Ces indices seront sûrement jugés favorables à la thèse régionaliste du "Manifeste bruxellois" et de nature à alimenter l'espoir que la fin de non-recevoir flamande rappelée par Jeroen Van Nieuwenhove n'aura pas le dernier mot. A y regarder de plus près, toutefois, il faut bien constater qu'ils ne sont pas du tout convergents. Même s'il ne s'exprime pas clairement sur ce point, il semble bien que le rêve des initiateurs du Manifeste bruxellois est de voir la Région bruxelloise occuper une position tierce par rapport à ses deux voisins. A la différence des Ministres-Présidents Demotte et Picqué, ils ne plaident pas pour "une fédération Wallonie-Bruxelles", mais pour une Région bruxelloise autonome qui tient la balance égale entre les Régions flamande et wallonne. Et à la différence des membres flamands de l'exécutif bruxellois les plus ouverts à la régionalisation de quelques matières communautaires comme le tourisme et les infrastructures sportives, Alain Maskens et ses amis veulent régionaliser l'essentiel des matières communautaires, à commencer par l'ensei-

<sup>11</sup> Est également demandé "le transfert de la compétence résiduelle exercée par l'autorité fédérale à Bruxelles en matière de télédiffusion et d'activités de radiodiffusion bilingues". Cfr le document (non publié à notre connaissance) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale intitulé : *Investir dans le développement national et international de Bruxelles : une ambition au profit de tous*, 25-01-2008, p. 4 et sv.

<sup>12</sup> Voy. l'éditorial de H. DANZE dans *Le Soir* du 9 avril 2008, p. 20 et l'article de H. DANZE et V. LAMQUIN dans *Le Soir* du 17 avril 2008, p. 3.

gnement. Les options institutionnelles du Manifeste bruxellois demeurent donc doublement marginales. Elles le sont, d'un côté, en raison du consensus des responsables politiques francophones de Belgique qui veulent rester unis –et aujourd'hui plus que jamais, compte tenu de l'agenda politique de l'été prochain– face aux revendications flamandes, que ce soit via la Communauté française ou via une "fédération Wallonie-Bruxelles". Et elles le sont, de l'autre côté, en raison du consensus flamand en faveur du maintien d'une Communauté flamande compétente pour agir à Bruxelles en toute autonomie dans des matières aussi stratégiques que l'enseignement.

2) En ce qui concerne *les limites de la Région bruxelloise*, les auteurs du Manifeste bruxellois avancent une deuxième proposition moins irréaliste, du moins dans sa version faible. Dans sa version forte, elle vise à dissocier la frontière de la Région bruxelloise en tant que collectivité politique fédérée<sup>13</sup>, d'une part, et la frontière de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en tant que région linguistique<sup>14</sup>, d'autre part. Averti de la crainte flamande à l'égard de la tache d'huile francophone qui menacerait l'identité linguistique de la Région flamande si l'on déplaçait la deuxième frontière, Alain Maskens plaide pour une renégociation de la première (la frontière régionale) sans toucher à la seconde (la frontière linguistique). Il est permis de juger l'idée intellectuellement séduisante. Mais elle s'oppose au combat flamand qui n'a jamais cessé de veiller à la parfaite coïncidence, au mètre près, de ces deux frontières qui datent respectivement de 1980-1989 et de 1932-1963. Aussi Jeroen van Nieuwenhove ne prend même pas la peine d'envisager l'hypothèse. Il rappelle seulement que l'extension des limites de Bruxelles, implicitement comprise aussi bien en tant que "Région" qu'en tant que "région linguistique", est une piste irréaliste.

Il reste alors la version faible de la proposition sur laquelle on sent qu'un consensus est envisageable, cette fois. Il s'agit de l'idée d'une "communauté urbaine" fondée sur un accord de coopération entre les trois régions, qui permettrait une meilleure intégration fonctionnelle entre le territoire de la Région bruxelloise et sa périphérie brabançonne. On ne pourrait que se réjouir de cette perspective si les négociations de l'été prochain pouvaient en confirmer la praticabilité<sup>15</sup>.

3) Une troisième proposition avancée depuis longtemps par les économistes qui ont étudié *le système du financement public de la Région bruxelloise* est relayée par le Manifeste bruxellois : il est grand temps de remédier à ce qu'il faut bien appeler un sous-financement structurel. Malheureusement pour les Bruxellois, il a fallu constater lors de notre débat qu'un publiciste aussi averti que Jeroen Van Nieuwenhove n'est pas encore convaincu par la réalité du phénomène ni, par conséquent, par l'urgence du remède. Il lui a semblé que le diagnostic nécessitait de nouvelles études plus objectives. Quand on connaît le nombre et la qualité de celles qui existent déjà, et quand on sait que les Ministres flamands du Gouvernement bruxellois sont

<sup>13</sup> Cfr art. 3, 5 et 39 de la Constitution ; art. 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

<sup>14</sup> Cfr art. 4 de la Constitution et art. 6 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

<sup>15</sup> Le document précité du Gouvernement bruxellois en date du 25 janvier 2008 montre que ses membres se sont divisés à ce propos, les uns plaidant pour un élargissement des frontières, les autres pour la mise en place d'une Communauté urbaine.

à cet égard sur la même longueur d'onde que leurs collègues francophones<sup>16</sup>, on se demande à quelle expertise il faudra recourir pour vaincre ces doutes étrangement persistants.

4) Le Manifeste bruxellois s'est aussi penché sur la législation applicable à l'élection des membres du Parlement de la Région bruxelloise. Cette législation oblige les candidats à choisir une identité linguistique<sup>17</sup>. Elle empêche par conséquent l'émergence de *partis régionaux bilingues*. Quand on examine cette contrainte en soi, on peut en effet la juger regrettable. Elle l'est d'autant plus que les enquêtes socio-linguistiques de notre collègue de la VUB Rudi Janssens démontrent qu'une majorité de Bruxellois souhaitent des listes électorales bilingues. Mais avant de condamner cette règle, il faut en connaître la rationalité juridique et les justifications historico-politiques. Elle est en réalité étroitement liée au dispositif de protection de la minorité flamande au sein des institutions régionales bruxelloises.

Pour assurer cette protection, la loi spéciale du 12 janvier 1989 a prévu que tous les parlementaires bruxellois seraient répartis entre un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais. La loi spéciale du 13 juillet 2001 a même recouru à la logique des quotas pour protéger la minorité flamande qui, sans elle, oscillait entre 9 et 11 élus sur les 75 que comptait le Parlement bruxellois. Depuis cette loi spéciale de 2001, les Flamands de Bruxelles ont l'assurance d'être représentés par 17 élus sur les 89 que comprend à présent le dit Parlement<sup>18</sup>. Le souci, dont on peut difficilement contester la légitimité, d'équilibrer la composition du pouvoir exécutif bruxellois est également tributaire de cette division des Bruxellois en deux catégories linguistiques<sup>19</sup>.

Les partis politiques flamands sont très attachés à ce dispositif parce qu'ils conservent le souvenir de l'élection du premier Conseil de l'Agglomération bruxelloise qui a suivi la révision constitutionnelle de 1970 et qui a conduit à la désignation de conseillers qu'ils ont désavoués parce qu'ils étaient à leurs yeux de "faux Flamands". C'est manifestement à ce souvenir que Jeroen Van Nieuwenhove se réfère quand il considère que la prohibition des listes électorales bilingues est peut-être regrettable, mais qu'elle est probablement le prix à payer pour désamorcer la méfiance mutuelle qui caractérise les relations entre les hommes politiques francophones et flamands.

La question est alors de savoir si l'on peut imaginer d'abandonner la contrainte que le Manifeste bruxellois critique, tout en accordant à la minorité flamande la protection à laquelle elle a droit dans le contexte de méfiance qui a été rappelé. Sur ce point, il faut bien dire que le Manifeste reste muet et que les suggestions d'Alain Maskens sont pour le moins problématiques. Ce dernier en appelle, en effet, à des garanties externes qui feraient intervenir l'Etat fédéral. Or, n'est-il pas contradictoire de plaider pour un renforcement de l'autonomie régionale bruxelloise, tout en rem-

---

<sup>16</sup> Cfr le document précité du Gouvernement bruxellois, p. 1-6 et p. 8. Un refinancement structurel des établissements scientifiques et culturels fédéraux qui dépendent de l'Etat et un refinancement des Commissions communautaires sont également demandés. On sait dans quelle situation préoccupante se trouve en particulier la Commission communautaire française.

<sup>17</sup> Cfr en effet l'art. 17 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

<sup>18</sup> Cfr art. 20, §2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

<sup>19</sup> Cfr art. 34 et 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

plaçant des garanties existantes qui respectent cette autonomie par des garanties alternatives qui ne pourraient que la menacer ? Il conviendrait à notre estime de maintenir la protection que procure l'existence des deux groupes linguistiques distincts, mais aussi d'ouvrir la liberté de déposer des listes bilingues. Il y aurait moyen techniquement de combiner ces deux options.

5) La cinquième et dernière proposition du Manifeste bruxellois que nous voudrions épinglez et commenter plus amplement dans les présentes conclusions est sans doute une des plus révélatrices du projet de ses signataires. C'est celle qui préconise le transfert des compétences culturelles, éducatives et personnalisables que possèdent actuellement la Communauté française ou la Commission communautaire française (COCOF) de Bruxelles et la Communauté flamande<sup>20</sup> vers la Région bruxelloise, dans le but de faire coïncider celle-ci avec une "Communauté bruxelloise". Alain Maskens ne va cependant pas jusqu'au bout de l'idée. Sans doute conscient de l'objection rappelée dans notre première conclusion et soucieux aussi de respecter la part de légitimité que conservent des Communautés unilingues aptes à agir sur un même territoire pour répondre aux attentes de leurs ressortissants respectifs, il ne recommande plus la suppression pure et simple des deux grandes Communautés flamande et française. Mais il souhaite que leurs compétences se réduisent à la gestion des seules matières culturelles, et encore à la gestion de celles de ces matières qui seraient spécifiquement liées à la langue française ou à la langue néerlandaise.

Cette proposition s'appuie essentiellement sur deux justifications. La première consiste à souligner les liens étroits qui unissent les matières actuellement catégorisées comme régionales et entrant donc dans les compétences de la Région bruxelloise, d'une part, et les compétences dites communautaires exercées séparément par la Communauté française ou la COCOF et la Communauté flamande, d'autre part. Il est indéniable que des liens étroits existent, particulièrement à Bruxelles, entre l'enseignement (matière confiées aux deux Communautés), la formation professionnelle (matière culturelle confiée à la Communauté flamande et à la COCOF), l'accueil et l'intégration des immigrés (matière personnalisable relevant de la Communauté flamande et de la COCOF) et le placement des chômeurs (matière régionale). Toutes ces matières devraient donc, nous dit Alain Maskens, être concentrées dans la même main, "la main régionaliste" seule capable de conduire un projet politique cohérent au-delà du clivage linguistique. Nous allons revenir sur ce propos dans un instant.

La deuxième justification avancée à l'appui de la même recommandation réside dans l'existence d'une culture bruxelloise bilingue qui serait assise en dernière instance sur l'histoire ancestrale du Brabant. La Région bruxelloise devrait pouvoir la valoriser en recevant la compétence pour ce faire. Alain Maskens critique ici la conception sous-jacente à la Constitution belge qui associe très étroitement la culture à la langue. Cette conception est au contraire défendue par Nicolas Lagasse. Là où

---

<sup>20</sup> La Commission communautaire flamande n'a pas le pouvoir de faire des décrets dans des matières communautaires. Seule la COCOF a reçu ce pouvoir, la Communauté flamande n'ayant pas souhaité perdre une part de ses compétences comme a pu le souhaiter la Communauté française au profit de la Région wallonne et de la COCOF pour les raisons rappelées dans H. DUMONT, "La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens?", in *Administration publique*, 1994, p. 247 et sv.

Alain Maskens voit une culture bruxelloise bilingue que le schéma institutionnel bruxellois aurait le grand tort de méconnaître, Nicolas Lagasse voit un espace de rencontre entre deux communautés culturelles (au sens fort des cultures sociétales dont parle le philosophe canadien du multiculturalisme Will Kymlicka) que le même schéma institutionnel bruxellois aurait le mérite de structurer.

A nos yeux, il n'est ni souhaitable ni possible de trancher cette controverse au couteau. Les liens entre la culture et la langue sont aussi indéniables que la possibilité d'asseoir des éléments d'identité culturelle sur des facteurs extralinguistiques. Ce qui importe sur le plan institutionnel, c'est de pouvoir disposer à Bruxelles des instruments appropriés pour répondre à la demande de soutien tant des institutions unicomunautaires francophones et flamandes que des institutions bicomunautaires réellement bilingues. Il serait vain de le nier, la réalité politique et culturelle bruxelloise comprend des rapports de force et de méfiance entre une forte majorité de plus en plus multiculturelle qui fait du français la *lingua franca* et une minorité flamande qui a besoin d'un réseau étoffé d'écoles, de centres culturels, de bibliothèques, de crèches et d'autres institutions socio-culturelles unilingues pour résister à la francisation. Mais cette réalité ne devrait pas décourager tous ceux qui veulent surmonter le clivage linguistique par des initiatives réellement biculturelles. Et c'est là que des progrès doivent être faits. Nicolas Lagasse a bien rappelé les limites particulièrement étroites des entreprises bicomunautaires dont les institutions compétentes ont pris effectivement l'initiative à Bruxelles, à savoir l'Etat pour la législation biculturelle et biéducative et la Commission communautaire commune (COCOM) pour la législation bipersonnalisable et pour les compétences de pouvoir organisateur ou de pouvoir subsidiant dans toutes les matières bicomunautaires autres que l'emploi des langues. Les défaillances de l'Etat et de la COCOM sont accablantes et il faut féliciter les chevilles ouvrières du Manifeste bruxellois d'en avoir organisé la dénonciation publique. Mais que faire pour y remédier ?

A vrai dire, nous ne sommes pas convaincu par la voie que préconise Alain Maskens quand il nous dit qu'un projet de société juste et démocratique exige l'unicité de l'autorité publique responsable, régionale en l'occurrence. De manière tout à fait inconsciente, sûrement, il renoue là, dans une certaine mesure, avec le vieux fantasme nationaliste qui cherche à tout prix la congruence entre *un* territoire, *une* culture et *une* autorité. Or, nous sommes voués à une certaine dose de complexité si nous voulons conserver une région où les Flamands conservent les acquis qui ont été intégrés dans le remarquable compromis de 1988-1989 et où les francophones restent unis aux Wallons dans quelques domaines essentiels. Une certaine simplification est évidemment souhaitable et possible, notamment par quelques transformations de matières communautaires en matières régionales, mais une simplification unilatérale sacrifiant la plupart des solidarités communautaires sur l'autel d'une régionalisation érigée en dogme est une voie qui ne nous semble ni réaliste ni prometteuse.

En revanche, on peut suivre les bonnes suggestions de réforme que Nicolas Lagasse a défendues pour officialiser et donc encourager les activités bi- et multiculturelles que chacune des deux Communautés française et flamande soutiennent de

*facto* malgré le prescrit constitutionnel qui le leur interdit<sup>21</sup>. Ajoutons, en y insistant, que la Région bruxelloise devrait aussi devenir compétente dans le domaine des matières biculturelles et biéducatives d'intérêt régional et local. Elle prendrait alors avantageusement la place que l'Etat délaisse en pratique aujourd'hui<sup>22</sup>. Supprimons aussi la Commission communautaire commune et son paralysant système de co-tutelle de ministres appartenant à des groupes linguistiques différents dans le domaine des matières bipersonnalisables et confions la gestion de celles-ci aux organes de la Région bruxelloise, comme vient de le proposer le Gouvernement bruxellois lui-même<sup>23</sup>.

Pour le surplus, il conviendrait d'examiner chacune des matières culturelles, éducatives et personnalisables confiées à la Communauté française ou transférées par celle-ci à la Région wallonne et à la COCOF. Seul un bilan assez objectif portant sur la manière dont ces différentes matières ont été gérées jusqu'à présent permettra de se prononcer sur l'opportunité soit de les maintenir dans le niveau de pouvoir où elle sont logées actuellement, soit de les refaire passer dans le giron de la Communauté française, soit de solliciter des partenaires flamands leur transformation en matières régionales. Nous ne croyons pas à la sagesse d'une approche purement idéologique qui décréterait que toutes ces matières doivent être régionalisées –c'est le point de vue dit "régionaliste"– ou que celles qui ont été transférées en 1993 doivent toutes être recommunautarisées –c'est le point de vue dit "communautariste" défendu dans notre débat par Nicolas Lagasse– ou même qu'un bloc entier comme l'ensemble des matières personnalisables doit être régionalisé, à la différence des matières culturelles et éducatives qui devraient toutes demeurer dans les compétences de la Communauté française, le cas échéant rebaptisée Autorité Wallonie-Bruxelles –c'est la tentative de compromis de mon collègue Marc Uyttendaele–. Il est indispensable que les "régionalistes" et les "communautaristes" dialoguent sereinement, non seulement au sein de la Commission Wallonie-Bruxelles, mais aussi avec les Flamands de Bruxelles et de Flandre, à l'aide d'arguments prenant en compte les particularités de chacune des matières en cause, et non à coup de préjugés. Il est cependant un impératif de simplification institutionnelle qu'il est devenu indispensable de rencontrer eu égard à la complexité de l'écheveau actuel. Il semble bien que la meilleure manière d'y parvenir consiste à supprimer la COCOF en tant que collectivité politique fédérée compétente pour adopter des décrets dans les matières communautaires qui ont été transférées à la Région wallonne et à elle-même en 1993. Ces matières seraient toutes soit recommunautarisées au profit de la Communauté française (mais cette proposition nécessiterait évidemment l'accord des Wallons), soit régionalisées de sorte que les Régions bruxelloise et flamande deviendraient compétentes pour les régler dans leur ressort respectif (ce qui nécessiterait, faut-il le dire, l'accord des Flamands dont la Communauté perdrait le pouvoir de les gérer par des décrets indistinctement applicables à la Région flamande et

---

<sup>21</sup> Le critère de l'organisation devrait être substitué à celui de l'activité dans l'article 127, §2, de la Constitution.

<sup>22</sup> Cfr H. DUMONT et L. VANCRAVEBECK, "L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles", in *CDPK, Chroniques de droit public – Publikrechtelijke Kronieken*, à paraître.

<sup>23</sup> Cfr le document précité, p. 5-6.

aux institutions flamandes de Bruxelles)<sup>24</sup>. La COCOF ne conserverait plus alors que des compétences de collectivité décentralisée dépendante de la Communauté française, comme l'a toujours été et l'est encore la Commission communautaire flamande (VGC).

Dans l'attente de l'examen approfondi au cas par cas que nous appelons de nos vœux, on ne se prononcera donc pas ici sur la liste complète des matières communautaires que l'on pourrait régionaliser ni sur celles actuellement confiées à la COCOF que l'on gagnerait à recommunautariser. On se limitera à quelques réflexions. Outre la régionalisation déjà revendiquée à juste titre par le Gouvernement bruxellois du tourisme et des infrastructures sportives, relevons seulement qu'il y aurait par exemple de bonnes raisons de plaider, avec les auteurs du Manifeste bruxellois, en faveur de la régionalisation de la formation professionnelle (matière culturelle), ainsi que de l'accueil et de l'intégration des immigrés (matière personnalisable). Mais on ne peut pas se dissimuler la perte d'autonomie que cela représenterait pour les francophones comme pour les Flamands obligés alors de s'entendre sur ces matières essentielles, alors qu'ils les gèrent actuellement en toute autonomie. Cela ne veut pas dire qu'il faut écarter l'hypothèse, mais bien qu'il faut en soupeser soigneusement toutes les implications avant d'en décider. Au nom d'un gain apparent d'efficacité et de cohérence, il ne faudrait pas sombrer dans la paralysie que pourrait induire la logique des droits de veto mutuels.

En ce qui concerne l'enseignement, il serait heureux à nos yeux d'instituer un réseau d'écoles bruxelloises bilingues<sup>25</sup>. La Région bruxelloise pourrait recevoir cette compétence, à charge de l'exercer en coopération avec les Communautés française et flamande qui ont accumulé une légitimité et une expertise en la matière qu'il serait contre-performant de négliger. Mais ces mêmes Communautés ne devraient pas être dépossédées pour autant du droit d'organiser et de subventionner un enseignement axé sur leur langue respective<sup>26</sup>. Quant aux matières culturelles, nous avons dit combien il serait souhaitable de voir accueillies plus généreusement les initiatives authentiquement biculturelles à Bruxelles, ce qui devrait passer par la ré-

---

<sup>24</sup> La Région wallonne, pour sa part, deviendrait alors compétente pour ces matières sur tout son territoire, alors qu'elle ne l'est actuellement que sur celui de la région de langue française en vertu de l'article 138 de la Constitution. Pour maintenir le statu quo à cet égard et ne pas dépouiller la Communauté germanophone, la Région wallonne devrait transférer sa compétence dans ces matières pour ce qui concerne la région de langue allemande à ladite Communauté germanophone, ce qu'elle pourrait faire sans problème en vertu de l'article 139 de la Constitution.

<sup>25</sup> L'on n'aura pas pour autant la naïveté d'y voir la baguette magique qui suffirait pour pallier tous les défauts, à bien des égards dramatiques, en effet, du système scolaire à Bruxelles, défauts qui s'expliquent par d'autres facteurs que les règles actuelles de répartition des compétences entre les Communautés et les Régions.

<sup>26</sup> On partage ici la préoccupation de Jeroen Van Nieuwenhove qui ne veut pas qu'un réseau d'écoles bilingues à Bruxelles conduise à une baisse du niveau des écoles unilingues ni à un désinvestissement financier des Communautés à l'égard de ces écoles. Quant à la préférence de Nicolas Lagasse pour un recours plus fréquent aux techniques de l'immersion linguistique, l'on ne s'y rallierait qu'en cas d'échec avéré de l'idée plus ambitieuse des écoles bruxelloises bilingues organisées par un pouvoir organisateur bilingue. Mais le réalisme commande de reconnaître que cet échec est probable, s'il n'est déjà acquis, compte tenu de l'hostilité que le monde politique flamand a déjà manifesté à l'égard de l'idée...

gionalisation du secteur biculturel d'intérêt régional et local. Mais à nouveau, cela ne devrait en rien porter atteinte au droit des Communautés française et flamande de soutenir activement, de manière non exclusive du reste, leur culture respective.

A supposer qu'elle soit jugée acceptable du côté flamand, quod non, la régionalisation pure et simple de l'enseignement et de la culture porterait un coup fatal à la solidarité bruxello-wallonne qui est vitale pour l'avenir, sur le plan politique comme sur le plan économique, que cet avenir se poursuive dans le cadre fédéral belge ou non. Les "régionalistes" répondent invariablement à cet argument que la solidarité pourra être maintenue grâce à des accords de coopération. Mais cette réponse n'est pas satisfaisante quand on connaît la fragilité de cette technique : un accord se conclut et se modifie à l'unanimité. Il est donc vulnérable au droit de veto ou, plus simplement, à l'inertie de chacune des parties contractantes. L'expérience du fédéralisme coopératif intra-francophone depuis les accords de la Saint-Quentin de 1993 en apporte hélas la démonstration<sup>27</sup>, comme Nicolas Lagasse l'a rappelé. Une institution unie est beaucoup plus forte qu'une juxtaposition d'accords. C'est toute la différence entre le fédéralisme et le confédéralisme...

*Concluons* en ramassant nos suggestions et en jetant un dernier coup d'œil sur le Manifeste bruxellois. Nos suggestions : sous réserve de l'apport des prochains débats sur le sujet, il nous a paru recommandable de simplifier et d'améliorer tant la légitimité que l'efficacité du schéma institutionnel bruxellois, et forcément aussi wallon et flamand, par les cinq réformes suivantes. *Primo*, la suppression de la COCOM et son remplacement par la Région bruxelloise qui deviendrait alors compétente pour adopter les ordonnances dans les matières bipersonnalisables<sup>28</sup>. *Secundo*, la levée de l'interdiction constitutionnelle faite aux Communautés française et flamande de subventionner des activités bi- ou multiculturelles à Bruxelles<sup>29</sup>. *Tertio*, le transfert du pouvoir de légiférer dans les matières biculturelles d'intérêt régional ou local bruxellois de l'Etat vers la Région bruxelloise<sup>30</sup>. *Quarto*, l'attribution à la Région bruxelloise du pouvoir de créer un réseau d'écoles bilingues en concertation avec les deux Communautés<sup>31</sup>. *Quinto*, la suppression de la COCOF en tant que collectivité politique fédérée compétente pour adopter des décrets dans les matières

<sup>27</sup> Cfr R. BORN, "Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française", *C.H. du CRISP*, 2002, n°1783-1784.

<sup>28</sup> Cette réforme passe par la révision des articles 39 et 135 de la Constitution, et par celle de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

<sup>29</sup> Cette réforme passe par la révision de l'article 127 de la Constitution.

<sup>30</sup> Cette réforme passe aussi par la révision des articles 39 et 127 de la Constitution et par celle de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Il en résulterait que le financement d'activités biculturelles d'intérêt régional ou local à Bruxelles deviendrait une matière concurrente dans laquelle chacune des deux Communautés, ainsi que la Région bruxelloise pourraient agir. Une règle de conflit de normes devrait donc être prévue. Précisons que l'Etat fédéral devrait, pour sa part, au terme d'une disposition à inscrire expressément dans la Constitution, conserver le secteur biculturel d'intérêt national (comme le Théâtre Royal de la Monnaie et le Palais des Beaux-Arts), ainsi que les établissements scientifiques et culturels fédéraux. Une co-communautarisation de ces matières, comme celle que recommandent les résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999, serait la voie ouverte aux blocages et à l'immobilisme.

<sup>31</sup> Cette réforme passe par la révision des articles 39 et 127 de la Constitution et par celle de la même loi spéciale.

communautaires qui ont été transférées à la Région wallonne et à elle-même en 1993. Ces matières seraient toutes soit recommunautarisées au profit de la Communauté française, soit régionalisées<sup>32</sup>.

Un dernier coup d'œil sur le Manifeste bruxellois enfin. Au terme de nos échanges du 19 mars, j'ai été très frappé par le paradoxe suivant. Le Manifeste bruxellois se revendique d'une culture bruxelloise bilingue qui devrait, par hypothèse, se montrer particulièrement compréhensive pour le point de vue flamand, mais au fond il accumule les propositions les plus opposées à ce point de vue : élargissement de la Région bruxelloise, suppression des listes électorales unilingues, suppression des garanties assises sur l'existence d'un groupe linguistique néerlandais au Parlement bruxellois, suppression de la plupart des compétences de la Communauté flamande à Bruxelles et suppression de la Commission communautaire flamande dont on sait pourtant le rôle précieux qu'elle a joué pour suppléer au manque de zèle des communes bruxelloises<sup>33</sup>. Par ailleurs, le Manifeste se montre largement insensible aux liens qui unissent les francophones de Bruxelles, dont on ne peut tout de même pas nier qu'ils y sont majoritaires, aux Wallons.

Je me suis permis ici non seulement de synthétiser les positions que l'on a entendues au cours du colloque, mais aussi de livrer un point de vue plus personnel, mais argumenté, qui consiste en définitive à faire passer les idées du Manifeste par le filtre du réalisme et de la cohérence institutionnelle de celui qui ne croit ni possible ni souhaitable de trancher dans le vif le dilemme communautaro-régional, tout en étant convaincu que le statu quo n'est pas tenable non plus. Quelques-unes des réformes proposées par le Manifeste sortent indemnes et même renforcées par ce travail de filtrage. D'autres sont suggérées. D'autres encore, en grand nombre, il est vrai, se voient opposer des objections relativement fortes. Je ne doute pas que celles-ci alimenteront à leur tour de nouvelles répliques. Il est évidemment très heureux qu'il en aille ainsi. C'est en définitive chaque citoyen et chaque groupement qui devrait idéalement se livrer à ce type d'exercice profondément démocratique. De larges fractions des sociétés civiles belges ont eu beaucoup trop tendance à subir les réformes institutionnelles qui se sont empilées depuis 38 ans. Il est grand temps qu'elles se les réapproprient.

La difficulté la plus embarrassante à laquelle se heurte cette entreprise salutaire aujourd'hui réside dans la crise existentielle qui mine l'Etat fédéral lui-même. Faut-il concevoir des réformes qui présupposent le maintien de cet Etat, ou faut-il anticiper sa prochaine évaporation, si ce n'est sa dissolution ? Qu'ils le veuillent ou non, tant les francophones que les Flamands, tant ceux qui, comme Alain Maskens, refusent ce clivage linguistique que ceux qui s'en accommodent ou le défendent, et tant les Bruxellois que les non-Bruxellois doivent garder en permanence à l'esprit les deux scénarios possibles. L'autre difficulté réside évidemment dans la grande complexité du mécano institutionnel que l'on ne peut pas prétendre modifier sans en compren-

---

<sup>32</sup> Cette réforme exige l'abrogation des décrets de transfert adoptés en vertu de l'article 138 de la Constitution, la révision de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la mise en œuvre de l'article 139 de la Constitution pour sauvegarder la compétence de la Communauté germanophone.

<sup>33</sup> Cfr E. WITTE, « Quinze ans de politique de la Commission communautaire flamande : une rétrospective (1989-2004) », in *Brussels Studies*, n°17, 7 avril 2008.

dre préalablement les tenants et aboutissants. Mais nous n'avons pas le choix : si nous voulons, comme de juste, soumettre nos institutions aux exigences de légitimité, d'efficacité et de simplicité, il faut plonger les mains dans le cambouis, mettre tous les mécanismes à plat, relier les questions institutionnelles aux enjeux économiques, sociaux et culturels, et s'écouter dans le respect mutuel. Le passionnant débat du 19 mars 2008 organisé par *Brussels Studies* autour des idées du Manifeste bruxellois a certainement représenté une contribution notable à cet égard.