

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

par Nicolas Lagasse

Le présent texte est un supplément au numéro 19 de *Brussels Studies*. Il n'a pas été soumis à la procédure d'évaluation scientifique de la revue et, à ce titre, n'engage que son auteur.

Le numéro de la revue est téléchargeable
en français

http://www.brusselsstudies.be/PDF/Default.aspx?lien=FR_61_BruS19FR.pdf&ldPdf=61,

en néerlandais

http://www.brusselsstudies.be/PDF/Default.aspx?lien=NL_61_BruS19NL.pdf&ldPdf=61 et

en anglais

http://www.brusselsstudies.be/PDF/Default.aspx?lien=EN_61_BruS19EN.pdf&ldPdf=61



Nicolas LAGASSE

L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE BRUXELLES DISCUSSION A PARTIR DU "MANIFESTE BRUXELLOIS"

Introduction

1. Les signataires du *Manifeste bruxellois* avancent un certain nombre de propositions pour Bruxelles, qui ont trait notamment à son financement, à la réforme du système électoral ou aux limites régionales. S'agissant de l'organisation des institutions et de la répartition des compétences, les signataires fixent trois objectifs : la prochaine réforme institutionnelle devrait favoriser davantage le développement d'activités multiculturelles centrées sur la région¹, un enseignement plus tourné vers le multilinguisme et une politique de l'emploi plus performante.

Etonnamment, il ne propose pas de modèle institutionnel². Il se limite à préconiser la simplification des institutions bruxelloises et le développement d'un fédéralisme davantage axé sur les Régions que sur les Communautés³ : la Région bruxelloise exercerait notamment des compétences en matière culturelle et éducative. « *Il est grand temps de laisser pour de bon derrière nous une Belgique où deux Communautés se font face, pour permettre que les trois Régions du pays s'épanouissent côte à côte, chacune avec une identité propre et des institutions efficaces* ».

Le *Manifeste* ne parle que très peu des compétences personnalisables, mais évoque leur régionalisation en filigrane. Marc Uyttendaele l'a suggérée récemment. Compte tenu de son lien avec les propositions de Manifesto, cette hypothèse peut être ajoutée à la réflexion.

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).

¹ Dans cette contribution, nous jouerons avec les majuscules et les minuscules pour distinguer les *Communautés*, à savoir les institutions, des *communautés* entendues comme des collectivités humaines. De même, c'est ainsi que nous distinguerons les *Régions*, à savoir les institutions régionales, des *régions* entendues dans leur sens courant.

² C'est donc par facilité de langage que nous parlerons du « modèle de la régionalisation », dans les lignes qui suivent.

³ Dans le *Manifeste*, ces dernières reçoivent l'appellation de « Communautés linguistiques ». Celle-ci est réductrice : elle n'est pas neutre sur le plan symbolique et est incorrecte en termes de répartition de compétences.

Cette réflexion renvoie à une interrogation plus générale relative à la structure du fédéralisme belge. Les institutions bruxelloises empêchent-elles la prise en compte de la diversité culturelle ? L'évolution sociologique et culturelle de Bruxelles justifie-t-elle une modification de son organisation institutionnelle ? La superposition de Communautés et de Régions conserve-t-elle une pertinence ? Quelles modifications institutionnelles proposer pour favoriser une meilleure prise en compte du caractère multiculturel de la région, un enseignement multilingue, ... ?

2. Plusieurs modèles ont été avancés pour répondre à ces questions. Parmi les plus connus, l'on se souvient que dans les résolutions votées le 3 mars 1999, le Parlement flamand prônait l'émergence d'un fédéralisme fondé sur deux Etats fédérés, dont le territoire correspondrait respectivement à celui de la région de langue néerlandaise et à celui de la région de langue française. Ces Etats fédérés cogèreraient sur une base égalitaire l'actuelle Région bruxelloise dépourvue de nombre de ses compétences⁴.

3. A côté de la première approche axée sur les Régions et de la seconde centrée sur les Communautés, l'on retiendra encore celle qui repose sur l'existence de trois Régions et de trois Communautés, et propose d'allier les avantages de ces institutions de nature différente. Dans cette approche, les liens qui unissent les Bruxellois se superposent à ceux qui les unissent à une – ou aux deux – Communauté(s), sans les remplacer.

Ce modèle ne se confond pas avec une forme de *statu quo ante* institutionnel, pour autant que l'on entreprenne une grande réforme institutionnelle au sein de l'espace institutionnel francophone, afin d'y mettre un terme à l'éclatement des centres de décision. Dans cette hypothèse les Francophones de la Région bruxelloise et les Wallons cogèreraient la Communauté française.

4. Dans le cadre du présent exercice, qui consiste à réfléchir au devenir institutionnel de Bruxelles à partir des propositions du *Manifeste bruxellois*, nous nous sommes interrogés sur le point de savoir si le premier et le troisième modèles évoqués répondaient – et dans quelle mesure – à deux paramètres qui encadrent cette réflexion, à savoir : quelle serait l'organisation interne des institutions bruxelloises (I), d'une part, et quels sont les liens institutionnels qui uniraient les Bruxellois aux Wallons et aux Flamands (de Flandre) (II), d'autre part ? Ce faisant, nous avons également tenté de voir dans quelle mesure l'une et l'autre approche permettait de répondre effectivement aux trois objectifs fixés par le *Manifeste bruxellois*, et rappelés ci-dessus.

Chacun de ces points sera étudié en trois temps : après avoir précisé les données institutionnelles, nous verrons si le modèle du *Manifeste bruxellois*, d'une part, et celui de la cogestion de la Communauté française par les Wallons et les Francophones de Bruxelles, d'autre part, proposent une réponse structurée et adéquate.

Le modèle développé dans les résolutions du Parlement flamand n'a pas été intégré à l'analyse dans les lignes qui suivent car il vise à réduire fortement le rôle institutionnel de la région.

⁴ *Doc. parl.*, Parlement flamand, n° 1339 à 1343 – 1998/99.

1. Quelle organisation pour les institutions bruxelloises ?

1.1. Les données institutionnelles

5. 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 concernant les deux Communautés tout en demeurant circonscrites à l'intérêt local. Cette institution fonctionne dans le respect de la stricte parité entre les deux groupes linguistiques (1.1.1). Cependant, l'expérience de la CCC (1.1.2) amène à s'interroger sur les modalités de développement éventuel du secteur bi-communautaire (1.1.3).

1.1.1. Les compétences de la CCC et les modalités de fonctionnement de ses organes

6. La CCC a été créée pour permettre aux élus bruxellois d'exercer directement les compétences biculturelles (la gestion des infrastructures sportives ou artistiques communes aux deux Communautés, par exemple), bi-éducatives (créer des écoles bilingues) et bi-personnalisables⁵.

Elle peut intervenir à double titre dans le secteur bicommunautaire.

i. Tout d'abord, dans les trois matières précitées, la CCC agit en qualité de pouvoir organisateur⁶ : elle règle et gère les matières qui ressortissent normalement aux Commissions communautaires française (Cocof) et flamande (VGC), mais qui concernent les deux Communautés, tout en restant circonscrites par l'intérêt local. Aux termes de la loi spéciale, ses organes élaborent et exécutent une programmation de l'infrastructure relative à ces matières ; créent les institutions nécessaires, les gèrent et accordent des subsides ; prennent et encouragent les initiatives prises dans les matières culturelles et personnalisables ; adressent des recommandations ainsi que des avis aux autorités intéressées⁷. Concrètement, la CCC est compétente à ce titre pour accorder des aides aux musées communaux ou privés, octroyer un financement aux infrastructures sportives, ainsi que soutenir les festivals, colloques ou manifestations bicommunautaires diverses⁸. Les organes de la CCC adoptent des règlements lorsqu'elle intervient en cette qualité⁹.

ii. Par ailleurs, la Commission communautaire commune exerce également les Pouvoirs législatif et exécutif de niveau supérieur, au même titre que les trois Communautés, pour les matières bi-personnalisables, ainsi que pour la coopération interna-

⁵ Articles 136 et 166, § 2, 3^o, de la Constitution ; articles 60, quatrième alinéa, et 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁶ Article 64, § 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

⁷ Article 64, § 1^{er}, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

⁸ C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Erasme, Namur, 2003, p. 198.

⁹ Article 68, § 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises

tionale¹⁰ et la recherche scientifique y afférentes. Elle légifère alors par voie d'ordonnances¹¹.

Enfin, on notera également qu'aux termes de l'article 136 de la Constitution, « *les Collèges [des Commissions communautaires française et flamande] forment ensemble le Collège réuni, qui fait fonction d'organe de concertation et de coordination entre les deux communautés* ».

7. Dans le cadre de la réflexion qui nous occupe, il est intéressant de noter que 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. Ainsi, le Collège réuni est linguistiquement paritaire, le président non compris (qui ne dispose cependant que d'une voix consultative¹²) ; à défaut de compromis, la composition des portefeuilles est réglée par la loi ; chaque portefeuille est nécessairement attribué à deux membres du collège, l'un ressortissant au groupe linguistique français et l'autre au groupe linguistique néerlandais¹³. Le Collège réuni statue collégialement selon la règle du consensus¹⁴. Au sein de l'Assemblée réunie, toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. Cependant, si lors d'un premier vote cette double majorité ne peut être réunie, il est procédé à un second scrutin – lequel ne peut intervenir dans les trente jours – au cours duquel la résolution est adoptée si elle est soutenue par une majorité au sein de l'Assemblée et un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique¹⁵.

8. On mentionnera que l'autorité fédérale exerce aussi les compétences biculturelles et bi-éducatives en région bilingue¹⁶. Contrairement à la CCC, elle peut organiser ces deux matières par voie législative. Ainsi, l'autorité fédérale est notamment en charge du Théâtre royal de la Monnaie, de l'Orchestre national de Belgique et du Palais des Beaux Arts. C'est également en vertu de cette compétence qu'elle organise dans la région bilingue les réseaux de radiodiffusion et de télédistribution qui ne

¹⁰ La compétence de la CCC se limite cependant à assentir les traités. La négociation, la signature, la ratification et l'adhésion de ces traités ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale.

¹¹ Articles 63, 68, § 1^{er}, et 69 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

¹² Article 77 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

¹³ Article 75 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Article 72 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

¹⁶ Articles 35, 38 et 127, § 2, de la Constitution. L'autorité fédérale intervient au titre de sa compétence résiduelle. L'article 127, § 2, de la Constitution définit le champ d'application, en région bilingue, des décrets communautaires en matière culturelle en fonction de trois critères : ces normes n'ont force de loi qu'à l'égard des seules *institutions* établies en région bruxelloise qui, par ailleurs, exercent une *activité* en lien *exclusif* avec l'une des deux Communautés. La compétence résiduelle de l'autorité fédérale dans les matières biculturelles se déduit d'une lecture logique de cet article : l'autorité fédérale conserve la compétence de régler l'ensemble des matières communautaires à l'égard des personnes physiques ainsi que des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui ne présentent pas de lien de rattachement exclusif à la Communauté française ou à la Communauté flamande en raison de leur activité.

peuvent être rattachés à l'une ou l'autre Communauté de par leur activité¹⁷. Enfin, l'autorité fédérale gère les dix établissements scientifiques et culturels fédéraux¹⁸ et investit parfois dans le secteur biculturel ou bi-éducatif par le biais de l'Accord de coopération « Beliris ».

9. Compte tenu du principe de l'exclusivité des compétences, les deux Communautés ne peuvent en principe pas exercer conjointement leurs compétences à Bruxelles – il n'existe donc pas de matières que l'on pourrait qualifier de « co-communautaires » – ou conjointement avec l'autorité fédérale ou la CCC¹⁹. Pour la même raison, il n'est pas permis en principe aux Commissions communautaires française et flamande d'exercer conjointement les matières culturelles ou éducatives, fût-ce par voie d'accord de coopération. Il est également exclu que ces différents ordres de gouvernement se substituent indifféremment l'un à l'autre.

10. Il existe donc déjà en région bilingue des mécanismes destinés à soutenir les activités culturelles qui rassemblent les Bruxellois. Dans la mesure où la CCC a vocation à financer et à promouvoir les activités culturelles propres à Bruxelles, il existe donc bien l'équivalent d'un ministre²⁰ bruxellois de la culture. Les outils institutionnels existent aussi pour créer un enseignement bilingue à Bruxelles.

1.1.2. Un bilan pour le moins mitigé de l'exercice des compétences

11. Après quelque vingt ans d'existence, force est de constater que les institutions chargées du secteur bicommunautaire à Bruxelles n'ont pas donné les gages de leur efficacité. Tant l'autorité fédérale que la CCC restent souvent en défaut d'y exercer leurs compétences²¹. L'intérêt de l'autorité fédérale pour le secteur biculturel à Bruxelles est limité : il est surtout centré sur des institutions d'une certaine impor-

¹⁷ Voy. la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

¹⁸ En vertu de l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; arrêté royal du 30 octobre 1996 « désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux », tel que modifié par l'arrêté royal du 9 avril 2007.

¹⁹ Voy. notamment l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur les amendements à la proposition devenue loi « portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale et modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale » (*doc. parl.*, Chambre, n° 50/6 – 1998/1999) : elle écarte toute possibilité pour les Communautés de prendre une participation dans le capital du Palais des Beaux-Arts, à l'occasion de la transformation de ce dernier en société anonyme.

²⁰ En fait, il s'agit de 2 ministres, puisque chaque compétence est exercée par un duo de ministres au sein du Collège réuni.

²¹ Dans ce sens : H. Dumont, « Les relations entre les communes bruxelloises et les institutions compétentes dans les matières communautaires », in E. Witte, A. Alen, H. Dumont, P. Vandernoot, R. De Groof (sous la dir.), *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model – Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 657. Il est d'ailleurs révélateur de noter combien la doctrine est pauvre sur le sujet : très peu d'auteurs se sont penchés sur la CCC, ainsi que sur l'exercice de la compétence fédérale dans le secteur bi-culturel en région bilingue.

tance ou qui présentent une certaine visibilité²². Par ailleurs, ses critères d'intervention ne sont pas toujours clairs²³ et les ministres fédéraux semblent parfois eux-mêmes ignorer l'étendue de leur compétence en la matière²⁴. Quant à la CCC, ses initiatives en matière culturelle sont extrêmement rares, pour ne pas dire inexistantes. Elle n'a jamais pris d'initiative en matière d'enseignement.

En pratique, il apparaît que les Communautés, les Commissions communautaires française et flamande, la Région bruxelloise et les communes suppléent largement à l'abstention de la CCC en matière culturelle et dans l'enseignement. Comme on le verra, les Communautés sont bien davantage que la CCC des vecteurs de politiques *de nature* biculturelle : à travers l'exercice de leurs compétences, elles développent conjointement – cofinancement d'événements, par exemple – ou séparément – organisation et financement d'un centre sportif, par exemple – des politiques susceptibles d'intéresser les citoyens sans égard à leur affinité culturelle. L'article 127, § 2, de la Constitution, en vertu duquel en région bilingue les Communautés ne peuvent soutenir financièrement ou créer que des institutions qui se rattachent exclusivement à elles de par leur activité, est donc largement interprété. On pourra regretter le développement trop restreint du secteur biculturel à Bruxelles, mais force est cependant de constater que la CCC et l'autorité fédérale ne l'ont pas encouragé : les initiatives et le financement public émanent essentiellement des communes, des institutions unicommunautaires et de la Région.

²² Bénéficient notamment de subsides : la Cinémathèque royale de Belgique, le Musée de l'Enfant, la Bibliothèque du Conservatoire royal de Bruxelles, le Centre belge de Documentation musicale, la Chapelle Musicale reine Elisabeth, la Jeune Philharmonie, la Société philharmonique de Bruxelles, Europalia, les concerts Astoria, les Concerts de midi, l'asbl Culture et tourisme, ainsi que l'asbl [Cercle d'Orgues de Bruxelles](http://www.belspo.be/belspo/res/coord/act_cult/patr/aacf_fr.stm) (http://www.belspo.be/belspo/res/coord/act_cult/patr/aacf_fr.stm).

²³ Elle ne soutient pas le projet biculturel du *Flagey* ou la *Zinnekeparade*, mais a parrainé en 2005 la publication par épisodes, dans le journal *Le Soir*, d'une encyclopédie scientifique : s'agissant d'un quotidien francophone, on se serait davantage attendu à voir l'initiative parrainée par la Communauté française ou la Cocof.

²⁴ L'autorité fédérale prend parfois des initiatives dans le champ de compétence d'autres ordres de gouvernement, notamment par le biais de la politique des grandes villes, et manque souvent d'agir dans le champ de ses compétences propres. Interrogé en décembre 2004 sur le point de savoir s'il interviendrait dans le montage financier destiné à sauver le centre biculturel *Flagey*, le ministre fédéral de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, en charge des matières biculturelles, a semblé méconnaître sa propre compétence pour soutenir les initiatives prises dans le secteur biculturel. Il a, en effet, expressément décliné sa compétence: « *Malheureusement, dans le volet culturel, mes attributions sont limitées aux dix institutions, les établissements scientifiques fédéraux reconnus, et pas au-delà. Je comprends qu'il faille faire un effort et j'espère qu'on trouvera une solution pour le bâtiment Flagey le plus rapidement possible. En tout état de cause, sachez qu'il s'agit d'une ASBL. Il faudra examiner si on ne peut trouver une solution à ce problème, soit avec le privé soit en interaction privé/public, comme cela a été possible pour la reconversion du bâtiment. Mais au niveau de mes attributions, je ne peux vous en dire plus pour les raisons que je viens de citer* » (C.R.I., Chambre, séance plénière, jeudi 9 décembre 2004, après-midi, p. 18). Voy. également : H. Dumont, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », in E. Witte, A. Alen, H. Dumont, R. Ergéc (sous la dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 585.

La CCC intervient davantage dans le secteur des matières bi-personnalisables. Elle gère notamment tout le secteur des hôpitaux publics et des centres publics d'action sociale. Elle adopte la législation cadre relative aux organismes sociaux ou de santé qui n'ont pas opté pour un statut uni-communautaire. Le cas échéant, elle leur donne un agrément et leur octroie une subvention.

L'expérience n'est pas pleinement concluante pour autant. Elle se caractérise par de nombreux tiraillements et des tensions à répétition entre les deux groupes linguistiques. Dans le secteur de la protection de la jeunesse, la CCC reste carrément en défaut d'intervenir, alors que doivent être adoptées des mesures individuelles ne transitant pas par une institution. En effet, la décision de renvoi d'un jeune délinquant dans un centre fermé relève de la décision d'un juge de la jeunesse et non d'un choix volontaire. C'est pourquoi, il revient à la CCC de prendre en charge ce volet de la politique de la jeunesse et d'organiser, le cas échéant, l'enfermement de ces mineurs. En pratique, faute de centre fermé et de réglementation bicommunautaires, les jeunes délinquants bruxellois sont envoyés dans un centre fermé de l'une ou de l'autre Communauté, sur la base d'un faisceau d'indices rapportant leur « appartenance » à celle-ci, comme le régime linguistique de leur école par exemple : en l'absence de véritable choix du jeune, on présume une forme d'appartenance communautaire en fonction « d'options communautaires » antérieures²⁵. Un jeune pourrait certes demander son transfert vers un centre fermé de l'autre Communauté, mais pas vers une institution bicommunautaire.

1.1.3. Les raisons de cet échec

12. Quelles sont les causes de ces carences de la CCC ? Elles semblent essentiellement relever du manque de confiance – voire de la suspicion – des deux communautés pour cette forme de coopération institutionnelle. Même si elle n'est pas nécessairement optimale, la coopération directe entre les deux Communautés s'avère plus efficace que la collaboration des mandataires des deux groupes linguistiques au sein des organes de la CCC.

A première vue, cette absence de confiance réciproque peut paraître étonnante car cette dernière constitue un lieu de discussion propre aux Bruxellois et les mandataires du groupe linguistique néerlandais y bénéficient de garanties importantes. On peut cependant formuler l'hypothèse qu'une collaboration constructive entre les communautés présuppose la reconnaissance des différences respectives, ce que ne semble pas assurer la CCC. Concrètement, les partis flamands comme francophones craignent de la voir servir trop avantageusement les intérêts et la représentation de l'autre communauté.

13. Le fédéralisme personnel, qui caractérise les institutions communautaires à Bruxelles (*cf. infra*), a précisément été introduit pour répondre à cette interrogation, à la demande expresse des négociateurs flamands : ceux-ci souhaitaient obtenir

²⁵ A plusieurs reprises, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé qu'il était inconstitutionnel de fixer des critères sur la base desquels déterminer l'appartenance communautaire d'un particulier : voy. avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 22.465/9 du 7 juin 1993 sur une proposition d'ordonnance « relative à l'aide à la jeunesse », doc. parl., A.C.C.C., 1990-91, B-31/1 ; avis L. 22.469/9 sur une proposition d'ordonnance « relative à l'aide à la jeunesse », doc. parl., A.C.C.C., B-47/1 ; avis sur une ordonnance « relative à l'aide à la jeunesse », doc. parl., A.C.C.C., 1995-96, B-11/2.



une réelle autonomie culturelle et pédagogique, qui n'aurait pu être effective si les décisions relatives à la création et au financement des institutions dans ces secteurs étaient ressorties à un organe commun (telle que la Région bruxelloise) composé majoritairement de Bruxellois francophones. C'est pour cette raison que dès 1970 furent créées les Commissions française et néerlandaise de la culture. Pour cette raison également, lors des négociations du « Pacte d'Egmont », les partis flamands revendiquèrent la création au niveau communal d'une institution double ou d'un système de contre-pouvoir au sein même du conseil communal ou du CPAS²⁶. C'est en raison de leur lien avec la langue et la culture (au sens large), et par-delà avec l'identité individuelle, que les matières personnalisables furent communautarisées. De la sorte, la Communauté flamande est habilitée à organiser en région bruxelloise et à gérer en toute autonomie un réseau d'institutions qui répondent effectivement aux attentes de la population flamande.

Ce souci de préserver l'autonomie communautaire, fût-ce au sein d'une institution gérée conjointement par les Bruxellois des deux groupes linguistiques, explique également pourquoi les modalités d'exercice des garanties à l'attention de la minorité inscrivent la CCC dans une logique de blocages et de contre-poids, davantage que dans une perspective de collaboration.

Au principe des institutions bruxelloises figure donc cette exigence d'une reconnaissance culturelle (entendue au sens large) distincte, qu'il semble difficile de concrétiser à travers la CCC. La même logique préside à la composition des institutions de la Région, puisque le groupe linguistique néerlandais y bénéficie de nombreuses garanties, mais dans une mesure moindre car ses compétences ont trait moins directement à la culture. 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.

14. Objectera-t-on que cette réponse ne prend en compte que la position des acteurs politiques et non les aspirations citoyennes ? L'on peut éventuellement regretter cette méfiance réciproque du personnel politique depuis 1970. Il n'en demeure pas moins que les institutions n'existent que par les hommes appelés à présider à leur destinée. Par ailleurs, cette méfiance ne trouve-t-elle pas à s'expliquer par l'absence consubstantielle d'identité propre dont semble pâtir la CCC ? Contrairement aux Communautés et aux Régions qui, en tant qu'institutions, portent un projet politique dans lequel peut se représenter – voire se projeter – une fraction de la population, la CCC ne représente ni vraiment l'intérêt des Francophones de Bruxelles, ni vraiment celui des Flamands de Bruxelles, ni davantage un amalgame de leurs intérêts respectifs : si des politiques bruxelloises communes peuvent être menées dans les matières strictement régionales, il en va plus difficilement dans les compétences

²⁶ « Plusieurs formules avaient été en effet avancées par les délégations flamandes de réaliser une sorte de dédoublement du CPAS en deux CPAS, l'un flamand et l'autre francophone et, de même manière, de faire des groupes linguistiques à l'intérieur du conseil communal » (Ch.-F. Nothomb, Pacte d'Egmont. Un commentaire de 1977 d'un négociateur, non publié à notre connaissance, p. 47). L'accord final ne retint pas cette proposition : dans une position de compromis, les négociateurs s'entendirent sur la création de commissions communautaires communales. Sur l'intention des partis flamands d'obtenir la mise sur pied d'institutions susceptibles d'exercer les compétences communautaires à Bruxelles, voy. également Th. Luykx, M. Platel, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Kluwer, Anvers, p. 699.

communautaires, c'est-à-dire dans des matières qui ont trait directement à la personnalité propre des citoyens et à travers lesquelles ceux-ci se définissent. A cet égard, on notera que dans le secteur des matières personnalisables, peu d'institutions ont opté pour leur rattachement au secteur bicommunautaire.

Dans la région bilingue, Francophones et Flamands peuvent se sentir bruxellois mais « l'appartenance bruxelloise » ne résume pas leur sensibilité culturelle. Ni la commune affection des Bruxellois pour leur ville, ni l'existence de familles « mixtes », ni encore la présence dans le centre-ville d'artistes peu soucieux des enjeux communautaires ne permettent de justifier l'absence de référence – même confuse – de la majorité des Bruxellois à la culture française et/ou flamande²⁷. Elles ne permettent pas non plus de justifier l'existence d'une « culture bruxelloise ». Ainsi, par exemple, la présentation de listes bilingues au niveau communal n'a pas fait disparaître la référence à l'appartenance communautaire des mandataires élus sur ces listes.

15. Cet élément empirique constitue un paramètre important de la réflexion dans l'éventualité de la régionalisation de compétences communautaires : 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 propre des citoyens et à travers lesquelles ceux-ci se définissent. Les carences de la CCC illustrent la difficulté d'organiser des politiques en lien avec la langue et la culture (entendue au sens large) à travers des institutions communes.

1.2. Le modèle de la régionalisation

16. Aux termes du *Manifeste*, l'organisation des institutions communautaires sur une base culturelle²⁸ est dépassée par les faits. L'essentiel des compétences communautaires à Bruxelles reviendrait à une institution propre aux Bruxellois, telle que la Région. Les Communautés française et flamande (voire germanophone) n'exerceraient plus que des compétences liées strictement à la langue (littérature, théâtre, cinéma, connaissance de la langue) et ce, de manière non exclusive : la Région pourrait également promouvoir des activités culturelles spécifiques à une langue.

Quelle serait la différence fondamentale entre la CCC et cette Région aux compétences étendues ? Elle résiderait dans le fait que les institutions de cette dernière seraient constituées sans référence aux groupes linguistiques français et néerlandais. Dans ce modèle, il est fait table rase de toutes les garanties qui existent au profit de la minorité flamande, tant au sein de la CCC que des actuelles institutions régionales.

Le *Manifeste* ne propose pas de modèle institutionnel à proprement parler : il suscite dès lors plusieurs questions relatives aux modalités de fonctionnement des institutions, à leur nature et à leur composition.

²⁷ Sur le sentiment de double appartenance communautaire, voy. Rudi Janssens, « L'usage des langues à Bruxelles et la place du néerlandais. Quelques constatations récentes », *Brussels Studies*, n° 13, janvier 2008, http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR_51_BruS13FR.pdf.

²⁸ Le terme « culturel » nous semble plus pertinent que le terme « linguistique » utilisé dans le *Manifeste*.

1.2.1. Première série de questions : comment assurer la reconnaissance des différences et quelles protections pour la ou les minorités ?

17. Existe-t-il une culture bruxelloise ? Dans l'affirmative, quels en sont les éléments tangibles ? A défaut, existe-t-il plusieurs cultures à Bruxelles ? Quelles sont-elles ?

Ces questions sont essentielles lorsque l'on envisage la structuration des institutions car, même si l'on rejette l'importance de doter une société d'un référent culturel commun à ses habitants, on ne peut ignorer, qu'à l'opposé de la structure institutionnelle de la Belgique de 1831, le modèle actuel a permis aux Flamands et aux Francophones de se reconnaître respectivement dans leur différence – en région bilingue du moins. Ces questions s'imposent également dans la réflexion car on ne peut ignorer que la protection des minorités est une donnée essentielle qui s'impose aux Etats membres du Conseil de l'Europe, tant au niveau individuel qu'en termes de représentation politique.

Les Flamands de Bruxelles constituent une minorité dotée de garanties importantes au niveau communal, tel que l'échevin surnuméraire, la représentation garantie dans les conseils de police, ou la représentation au conseil d'action sociale. Notons encore que des cadres linguistiques précis garantissent le bilinguisme des services et favorisent l'emploi néerlandophone dans les institutions locales. Sera-ce encore le cas si l'institution communale est pensée sans référence aux principes protecteurs de la minorité ?

Au niveau régional, le législateur organise notamment le bilinguisme administratif, la représentation garantie des élus néerlandophones au Parlement et au gouvernement, ou de nombreuses prérogatives au profit du groupe linguistique néerlandais au Parlement régional. Sera-ce toujours le cas dans le modèle qui sera proposé à la suite du Manifeste ?

Au niveau communautaire, le fédéralisme personnel permet de garantir la promotion des activités culturelles et sociales de la communauté flamande à Bruxelles sans référence à un quelconque seuil de représentation. Sera-ce encore le cas si la Région exerce des compétences communautaires ? Si on supprime les garanties reconnues actuellement à la minorité flamande, comment celle-ci sera-t-elle protégée ?

Si d'autres minorités existent, quelles sont-elles et comment seront-elles protégées ?

Les questions qui précèdent peuvent être appréhendées d'un point de vue conceptuel ou d'un point de vue pratique. Nous les envisagerons tour à tour.

D'un point de vue conceptuel

18. Du fait du caractère multiculturel de la région, faut-il faire abstraction de toute référence culturelle dans l'organisation des institutions ? Peut-on organiser les institutions à Bruxelles comme s'il n'y avait pas deux cultures structurantes – ou davantage ? Et comme si l'une des deux n'était pas minoritaire²⁹ ? Le Manifeste précé-

²⁹ Par les termes « culture dominante » et « culture minoritaire » il faut entendre la culture la plus/moins représentée dans une société donnée, ou la culture qui bénéficie d'un degré de rayonnement plus/moins important en un lieu donné et à un moment donné.

nise une large régionalisation des compétences communautaires sans aborder la question de la protection des minorités. N'y aurait-il donc pas de minorité à Bruxelles ?

19. N'est-ce pas ignorer l'apport essentiel de penseurs tels que K. Renner³⁰ et O. Bauer³¹, au début du XX^{ème} siècle, ou tels que W. Kymlicka, J. Taylor, ou A. Dieckhoff³² ?³³ En effet, par delà des approches parfois différentes, ces penseurs s'entendent sur deux points.

1° Toute société se construit par l'identification à des repères communs à ses membres, qui se concrétisent nécessairement dans une ou plusieurs cultures. Aucune collectivité politique n'est culturellement neutre³⁴.

2° Le degré de développement d'une société démocratique s'apprécie à l'aune des protections effectives dont bénéficient les cultures minoritaires. Dans les sociétés composées de cultures entremêlées, se pose la question de leur coexistence et des modalités de protection des cultures « minoritaires ». Will Kymlicka écrit à ce sujet :

« Quelques théoriciens, tout d'abord, soulignent que les valeurs libérales de liberté et d'égalité supposent certaines conditions culturelles. En d'autres termes, la capacité des gens à accéder vraiment à la liberté et à l'égalité dépend au moins en partie du statut de leur culture, de leur langue et de leur identité. Ainsi Joseph Raz soutient que l'autonomie des individus – leur capacité à prendre de bonnes décisions au sein des vies bonnes – est intimement liée à l'accès qu'ils ont à leur culture, à la possibilité de voir celle-ci s'épanouir et se développer, ainsi qu'au respect que les autres manifestent à leur égard. Les droits des minorités contribuent à assurer le possible épanouissement culturel et le respect mutuel. Les gens demandent à ce que leurs différences culturelles soient reconnues, non pas au détriment de la liberté individuelle, mais plutôt comme un moyen et une condition de la liberté. David Miller, Yael Tamir, Jeff Spinner et moi-même avons défendu le même type de position en soulignant l'importance de l'« appartenance culturelle » (cultural membership) ou de l'« identité nationale » pour les citoyens modernes avides de liberté. Le détail des arguments varie, mais chacun d'entre nous, à sa façon, affirme que les intérêts puissants liés à la culture et à l'identité sont pleinement compatibles avec les princi-

³⁰ K. Renner, *La nation, mythe et réalité*, traduit de l'allemand par S. Pierre-Caps et Cl. Tixador, Presses universitaires de Nancy, 1998.

³¹ O. Bauer, *La question des nationalités et la social-démocratie*, Paris et Montréal, Etudes et Documentation internationales, Arcantère, Guérin Littérature, 1987.

³² A. Dieckhoff, *La nation dans tous ses états*, Les identités nationales en mouvement, coll. Champs, Flammarion, 2000, not. pp. 151 à 244.

³³ Ou d'un auteur tel qu'Amin Maalouf.

³⁴ Les exemples sont nombreux. Dans notre société, le choix des jours fériés traduit ses racines judéo-chrétiennes (cfr également Israël ou les pays musulmans). De même, les Etats-Unis souvent cités comme modèle de melting pot culturel se sont construits autour de la culture anglo-saxonne. Outre les nombreuses références religieuses dans l'organisation de la société (depuis les billets de banque jusqu'à la prestation de serment du président sur la Bible), les Etats ont été délibérément dessinés en manière telle que chacun d'eux compte une majorité de citoyens d'origine anglo-saxonne. Cette option initiale a largement influencé les habitudes et les pratiques sociales.

pes libéraux de liberté et d'égalité et qu'ils justifient l'octroi de droits spéciaux aux minorités »³⁵.

20. Les institutions de la Région peuvent-elles être organisées sans lien – à tout le moins – avec la double présence flamande et francophone et sans prendre en compte une protection effective de la minorité (ou des minorités) ? La question se pose que la Région exerce ou non des compétences communautaires.

Sur le plan pratique

21. Comment la culture flamande pourrait-elle mieux s'exprimer à Bruxelles que dans le cadre institutionnel actuel³⁶ ?

La minorité flamande serait-elle suffisamment protégée grâce à la législation linguistique élaborée au niveau fédéral et aux compétences de la Communauté flamande ? A l'évidence non. Comme on l'a rappelé ci-avant, cette minorité jouit actuellement de nombreuses garanties qui vont bien au-delà des normes en matière linguistique : elles ont trait à leur représentation au sein des institutions régionales et bi-communautaires, et aux modalités de fonctionnement de ces dernières³⁷. Ces garanties leur assurent de prendre une part effective à la direction de ces institutions.

22. Convient-il à l'autorité fédérale d'intervenir pour protéger les minorités régionales ? La suggestion se heurte à deux inconvénients majeurs :

1. Une objection de droit : la protection des minorités concerne toutes les matières. Partant, l'autorité fédérale pourrait-elle exercer un droit d'ingérence dans toutes les compétences régionales ? Avec quelle limite ?

2. Une objection de fait : l'autorité fédérale s'est souvent révélée incapable de protéger la minorité : la question donne lieu à des crises (comme celle générée par le dépôt des propositions de loi visant à scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilcorde) ou à une absence de protection (absence d'effet donné à l'arrêt de

³⁵ W. Kymlicka, « Les droits des minorités et le multiculturalisme : l'évolution du débat anglo-américain », W. Kymlicka et S. Mesure (sous la dir.), *Les identités culturelles*, Revue de philosophie et de sciences sociales, PUF, n° 1, 2000, pp. 148 et 149. Voy. également W. Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, traduit par P. Savidan, Paris, La découverte, 2001, pp. 81 et 154 ; W. Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989, p. 165 ; Ph. Gérard, *Droit et Démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1995, p. 228 ; H. Kochler, « The concept of the nation and the question of nationalism : the traditional « Nation state » versus a multicultural « Community state », in M. Dunne, T. Bonazzi (sous la dir.), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Keele University Press, 1995, pp. 45 et 46.

³⁶ D'un point de vue plus politique, comment ne pas relever que le modèle proposé par *Manifesto* contrecarre directement celui promu par les résolutions adoptées le 3 mars 1999 par le Parlement flamand et remet en cause le lien que les partis flamands ont toujours entendu maintenir entre la Flandre et Bruxelles ? Dans le même sens, voy. également H. Dumont, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *op. cit.*, pp. 254 et 255.

³⁷ On pourrait aussi évoquer l'existence de cadres linguistiques au sein des administrations communales et régionales, qui sont de nature à favoriser la mise à l'emploi de diplômés de l'enseignement néerlandophone.

la Cour des droits de l'Homme du 23 juillet 1968 ; non ratification de la Convention-cadre ; application variable de la législation linguistique lors des élections ; ...).

23. Dans l'hypothèse où la Région bruxelloise intervient pour organiser l'enseignement, la culture, ou des matières personnalisables, quelles seraient les modalités concrètes de mise en œuvre de ces compétences au sein du gouvernement et du Parlement régional ? L'exercice par la Région bruxelloise de compétences actuellement communautaires irait-il de pair avec l'apparition de garanties pour la minorité flamande ou pour d'autres minorités, et une adaptation des modalités de fonctionnement de ses organes ?

Si demain, par hypothèse, la politique culturelle était exercée sur une base régionale, se poserait notamment la question de l'affectation des budgets. Soit – première hypothèse – les moyens financiers sont répartis entre les projets francophones et néerlandophones sur la base d'une clef préalablement définie : dans ce cas, quel est le sens de régionaliser la politique culturelle ? Soit – deuxième hypothèse – les budgets le sont de manière égale : dans ce cas, l'on s'interroge sur l'équité d'une telle équivalence compte tenu du fait que le public francophone potentiel dépasse en nombre le public flamand potentiel. Soit – enfin, troisième hypothèse – les budgets sont répartis en fonction des projets : dans ce cas, la minorité flamande pourrait légitimement craindre de voir ses préoccupations ou ses centres d'intérêts trop peu pris en compte dans la répartition globale³⁸.

24. D'une manière générale, 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.* On contrevient alors aux principes essentiels relatifs à la protection des minorités, tels que définis au niveau européen, et les institutions fonctionnent au profit de la majorité. L'on reproduirait de la sorte au niveau bruxellois la Belgique unitaire de 1831, au sein de laquelle se faisait essentiellement entendre la culture dominante de l'époque.

Par ailleurs, au-delà de ces considérations juridiques, ne risque-t-on pas de promouvoir, en réaction, l'émergence de revendications relatives à de nouvelles garanties, telle 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.* Dans ce cas, la Région ne souffrira-t-elle pas des mêmes maux que cette dernière ? En effet, 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 ?

³⁸ Pareille interrogation se pose au niveau communal lorsqu'il s'agit d'apprécier les « critères de justice distributive » qui doivent inspirer les autorités : voy. H. Dumont, « Les relations entre les communes bruxelloises et les institutions compétentes dans les matières communautaires », *op. cit.*, pp. 651 à 658.

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

1.2.2. Deuxième série de questions : pourquoi la Région serait-elle l'espace de référence pour l'exercice des compétences communautaires ?

25. 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 ne présente pas d'histoire propre. Par contre, les communes, qui présentent une histoire ancienne, 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 ?

Ceci appelle un commentaire relatif à la réflexion générale sur les compétences respectives de la Région et des communes.

La répartition actuelle des compétences peut être revue afin d'assurer une meilleure interaction entre les niveaux de pouvoir afin notamment de tenir compte du danger de concentration de certaines compétences (cfr l'exemple d'Anvers) et des spécificités propre à chaque niveau de pouvoir. Ainsi, le niveau communal, proche des citoyens, est plus approprié que la Région pour exercer certaines compétences.

Concrètement, la Région pourrait exercer les compétences en matière de police, de circulation et de parking, de voirie, d'environnement, ou en matière d'économie. A l'exception de l'organisation et du financement des infrastructures hospitalières, les communes exerceraient les compétences en lien avec les personnes en ce compris les matières culturelles. Certaines compétences pourraient aussi être exercées de manière partagée. En effet, vu les résultats médiocres de la Région en matière d'emploi et les bons résultats obtenus en la matière par certaines communes, l'on pourrait imaginer de tirer profit des avantages offerts par les deux niveaux de pouvoir : la Région serait compétente pour organiser la matière de manière générale, pour organiser une coordination entre les communes et pour développer des synergies avec les autres Régions et Communautés ; les communes auraient la charge de la mise en œuvre concrète de la matière – en continuant à développer des initiatives qui ont fait leurs preuves, telles que les maisons de l'emploi. En matière d'urbanisme également il serait souhaitable de laisser une certaine marge de manœuvre aux communes. A l'expérience, il apparaît, d'une part, que les spécificités et les nécessités en la matière varient d'une commune à l'autre et, d'autre part, que certaines communes ont joué un rôle important dans la préservation du patrimoine. Dès lors, si un commun dénominateur normatif peut avoir un sens au niveau régional, il importe également de laisser aux communes qui le souhaitent la possibilité d'adopter une réglementation plus protectrice du patrimoine.

1.3. Le modèle qui repose sur l'existence de trois régions et de trois communautés

26. Dans le cadre de ce modèle, la Flandre conserverait ses institutions actuelles, mais la Communauté française serait cogérée par la Région wallonne et les francophones de Bruxelles. Ce modèle présente deux avantages. D'une part, il continue à consacrer la reconnaissance institutionnelle des deux cultures structurantes de la région bruxelloise, C'est cette structure qui a permis à celle-ci de s'imposer comme le lieu de rencontre de deux communautés³⁹. D'autre part, ce modèle permet aussi la prise en compte de la diversité culturelle (1.3.1). Des modifications institutionnelles peuvent cependant s'envisager (1.3.2).

1.3.1. Les avantages du modèle

27. Le législateur spécial organise les institutions de la Région de telle sorte que le pouvoir est exercé de manière partagée entre les élus des deux groupes linguistiques : ceux-ci sont dès lors contraints de s'entendre sur le devenir et la gestion de leurs institutions communes. Au niveau communautaire, par contre, Communautés flamande et française sont appelées à gérer leurs compétences propres de manière autonome, dans le respect de la loyauté fédérale. Dans les matières communautaires, le respect des caractéristiques spécifiques propres aux deux communautés repose sur la gestion séparée des compétences et ce, sans référence au concept de sous-nationalité. Alors que la fédération belge est marquée du sceau de la territorialité, la mise en œuvre des compétences communautaires à Bruxelles se caractérise par l'existence d'une forme originale de fédéralisme personnel : seules les institutions font l'objet d'un rattachement communautaire. Les individus à Bruxelles ne seront pas les destinataires directs des normes communautaires : ces décrets s'appliqueront à eux par le truchement des institutions qu'ils auront préalablement et volontairement sollicitées.

Le modèle présente un avantage en termes de stabilité institutionnelle (A) et il permet la prise en compte de la diversité culturelle (B).

A. Les avantages du modèle sous l'angle de la stabilité institutionnelle

28. 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. Par la médiation des institutions, les Flamands de Bruxelles, minoritaires au niveau de la région, disposent de la même au-

³⁹ Avec les signataires du *Manifeste*, l'on peut reprocher à l'enseignement de la Communauté française d'atteindre de moins bons résultats que celui de la Communauté flamande, malgré l'équivalence des moyens financiers y consacrés. On ne peut conclure pour autant à l'inadaptation institutionnelle de la Communauté française : ses institutions ne se caractérisent pas par des accrocs majeurs à répétition et par des difficultés de fonctionnement, tels qu'au sein de la CCC. En suivant la logique du *Manifeste* et au vu de la piètre activité de l'ORBEM (actuellement Actiris) depuis sa création, il faudrait remettre en cause la légitimité de la Région bruxelloise à gérer des compétences telles que l'accompagnement des chômeurs.

tonomie que les Francophones dans la gestion de leurs droits culturels⁴⁰. Les membres de la minorité n'ont pas à justifier d'une quelconque représentativité pour prétendre à la persistance de leurs droits. Ce faisant, ils sont reconnus dans leur différence : ils ont la maîtrise de leurs institutions communautaires, c'est-à-dire des institutions dans lesquelles la langue et la sensibilité culturelle jouent un rôle majeur⁴¹.

Les institutions communautaires entretiennent également entre elles des relations sereines. Des tensions existent, mais sont analogues à celles que l'on observe entre Régions. A l'inverse, les relations entre les Communautés seraient concurrentielles si des sous-nationalités étaient consacrées ou si la sécurité sociale devait être communautarisée. En pareilles hypothèses, les Bruxellois devraient faire le choix d'une des deux Communautés (en fonction d'un ratio coût-bénéfice, dans le second cas) : celles-ci seraient alors engagées dans une confrontation permanente en vue de faire valoir un maximum « d'affiliés ».

Par ailleurs, le système présente à l'ensemble des Bruxellois une diversité rarement égalée dans l'offre de services puisque le citoyen jouit d'un accès non exclusif et réversible aux institutions (culturelles, scolaires, de soin, ...) des deux Communautés. Ainsi, en matière d'enseignement, par exemple, les Bruxellois ont le choix non seulement de l'enseignement francophone ou néerlandophone⁴², mais depuis quelques années ils peuvent également opter pour l'enseignement en immersion linguistique⁴³.

29. Historiquement, cette reconnaissance institutionnelle de la dualité culturelle de la région s'est imposée comme une condition essentielle pour asseoir la confiance entre les deux communautés. Elle fut une prémisse indispensable à la création de la Région bruxelloise⁴⁴.

⁴⁰ Sur l'évolution du rôle respectif des communes et des institutions communautaires dans la promotion des activités communautaires en région bilingue, voy. H. Dumont, « Les relations entre les communes bruxelloises et les institutions compétentes dans les matières communautaires », *op. cit.*, pp.651 à 658.

⁴¹ On notera d'ailleurs que, lorsqu'ils s'expriment dans les médias ou dans les enceintes politiques, les Flamands de Bruxelles témoignent fréquemment leur attachement à la pluralité de langues et de cultures de leur région. Voy. notamment la récente série dans *La Libre Belgique* sur « Les Flamands de Bruxelles », du mardi 11 au samedi 15 décembre 2007.

⁴² En ce sens : H. Dumont, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *op. cit.*, p. 247.

⁴³ On pourra certes regretter que les écoles en immersion ne sont pas encore assez nombreuses. Leur nombre augmente chaque année, cependant. Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion qui nous occupe, force est de constater que le système institutionnel actuel a permis l'émergence de telles écoles, alors que la CCC, qui a aussi compétence pour ce faire, n'organise aucune école de ce type.

⁴⁴ Dans le compte-rendu qu'il fit du Pacte d'Egmont, Charles-Ferdinand Nothomb écrit : « *La conviction a été créée chez chacun des participants qu'au-delà des institutions régionales et des garanties qu'elles devaient donner à la communauté flamande, il fallait, plus proche d'eux dans la vie quotidienne communale, une garantie concrète pour chaque communauté, qu'elle soit majoritaire ou minoritaire, mais surtout pour la minoritaire, de pouvoir s'épanouir en tenant compte de sa propre dimension, mais avec une certaine autonomie au sein de la commune.* » (Ch.-F. Nothomb, *op. cit.*, p. 47).

B. Un modèle qui permet de prendre en compte la dimension multiculturelle de la région

30. Les auteurs du *Manifeste* regrettent que le modèle bruxellois se fonde sur la coexistence des seules cultures française et flamande, alors qu'« à Bruxelles, plus de 30% de la population n'est ni francophone, ni néerlandophone d'origine ». Les tenants de la critique pourrait d'ailleurs relever que l'article 127, § 2, de la Constitution n'autorise les Communautés qu'à soutenir les institutions bruxelloises qui se rattachent exclusivement à elles en raison de leur activité. Au vu de la pratique, cette critique appelle cependant des nuances et, comme nous l'avons vu, cette disposition constitutionnelle est largement méconnue.

31. Regrettera-t-on que ce modèle ne repose que sur ces deux cultures ? C'est à tort nous semble-t-il car il permet 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 gouvernements⁴⁵, ce qui témoigne de la très grande perméabilité des cultures, autorisée par les structures institutionnelles⁴⁶. Pour preuve : personne ne s'étonne que l'actuelle ministre francophone de la culture, Fadila Lanan, soit d'origine marocaine. Par ailleurs, les centres culturels à Bruxelles ont tendance à s'ouvrir de plus en plus aux cultures étrangères : des cours (de langue, de danse, ...) sont orientés en fonction d'une demande qui émane notamment des milieux d'origine étrangère⁴⁷. On notera également le soutien financier des Communautés à de nombreux festivals, voire leur (co)organisation (Couleur Café, ...). Ainsi, après avoir co-organisé en 2007 le grand festival culturel Yambi consacré à la République démocratique du Congo, la Communauté française organise en 2008 le festival « Masarat /Palestine 2008 ». L'activité s'étend dans toute la Communauté, et en grande partie à Bruxelles. Par delà son aspect culturel, cette visibilité donnée aux artistes palestiniens revêt une dimension politique compte tenu de la présence en Belgique d'une importante population d'origine arabe⁴⁸.

A cela s'ajoute que la Cocof, la VGC, les Communautés – comme la Région et les communes – octroient des subsides à des associations culturelles marocaines, tur-

⁴⁵ D'une manière générale, cette représentation de « Belges d'origine étrangère » au sein de nos assemblées et de nos gouvernements force d'ailleurs l'admiration dans les pays d'origine.

⁴⁶ Ou l'existence de partis politiques « unilingues ».

⁴⁷ Voy. notamment les cours proposés par le centre culturel flamand « Pianofabriek ». Sous l'égide d'un groupe de femmes marocaines, le centre saint-gillois propose toute une série d'activités pour les femmes, tels que des cours d'informatique ou de gymnastique ou des cours préparatoires à l'examen d'obtention du permis de conduire. Le centre revendique un profil très multiculturel (voy. *La Libre Belgique*, mercredi 12 décembre 2007, p. 8).

⁴⁸ Selon les termes du communiqué de presse, cet événement s'inscrit dans le cadre de la coopération de la Communauté avec la Palestine. Par ailleurs, cette rencontre avec les populations de Belgique est au principe de l'événement puisqu'il « ne sera pas une manifestation de prestige, mais un festival très décentralisé et très participatif qui permettra à un large public de Wallonie et de Bruxelles d'aller, en profondeur, à la rencontre de la vitalité et de la réalité culturelle d'une société en crise. L'objectif est également d'encourager, par ces rencontres, des partenariats et des retombées à moyen terme ».

ques, ... Certains partenariats impliquent même la création de centres culturels communs avec d'autres Etats (*cfr* la *Vlaams-Marokkaans Culturenhuis*)⁴⁹.

Il apparaît donc qu'à Bruxelles, la structure institutionnelle ne fait nullement obstacle à la diversité de l'offre⁵⁰.

De même que dans d'autres villes « multiculturelles », les Bruxellois n'ont pas une seule et même langue maternelle, mais ils ont dans leur toute grande majorité la langue – et, par-delà, la culture – française et/ou néerlandaise en partage⁵¹. Les institutions communautaires s'y adaptent. Par ailleurs, la prise en compte de la diversité s'opère d'autant mieux lorsque tous les habitants partagent des référents communs. On ajoutera que, faute d'une approche culturelle commune, quels pourraient être les référents autour desquels les citoyens construiront leur ville (*cfr* *Babel*) ?

32. 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 ?

A l'inverse de la seconde, la première approche tend à gommer la distinction que Will Kymlicka établit entre la diversité culturelle issue des aléas de l'histoire (il parle alors de *multinationalité*) et celle qui découle de l'immigration (pour laquelle il em-

⁴⁹Le 31 mai 2006, la Convention de création de la Maison des cultures maroco-flamande, était signée par la Communauté flamande, représenté par son gouvernement en la personne de M. Bert Anciaux, ministre flamand de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et des Affaires bruxelloises et par le Gouvernement du Royaume du Maroc, représenté par Mme Nezha Chekrouni, ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, Chargée de la Communauté marocaine résidant à l'étranger.

⁵⁰Dans le même sens, voy. W. Naudts, « De Brusselnorm : een leidraad voor het Vlaamse gemeenschapsbeleid in Brussel », à paraître.

⁵¹ A ce sujet, voy. Rudi Janssens, « L'usage des langues à Bruxelles et la place du néerlandais. Quelques constatations récentes », *Brussels Studies*, n° 13, janvier 2008, http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR_51_BruS13FR.pdf.

ploie le terme de *polyethnicité*⁵². La seconde voie colle de plus près à la réalité bruxelloise : dans cette hypothèse, loin de tout repli identitaire ou d'une quelconque fragmentation culturelle, Bruxelles assume pleinement sa réalité biculturelle, ouverte sur le monde et curieuse des cultures étrangères.

33. On le voit encore dans les exemples mentionnés ci-dessus, les Communautés n'hésitent pas à transgresser la prescription constitutionnelle de l'article 127, § 2, pour s'approprier un champ d'intervention réservé en principe à la CCC ou à l'autorité fédérale. Dès lors, pour fondée qu'elle puisse être, la critique relative à la prise en compte insuffisante de la diversité culturelle à Bruxelles n'implique pas nécessairement une remise en cause radicale de la structure institutionnelle. Les éventuelles carences des politiques menées s'expliquent davantage par les choix des décideurs que par des impossibilités pratiques générées ou suscitées par la structure institutionnelle trop centrée sur les Communautés française et flamande.

Au contraire, il nous semble que les suggestions d'adaptation institutionnelle avancées ci-après permettraient de multiplier les voies institutionnelles de promotion des cultures étrangères.

⁵² W. Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, op. cit., pp. 33 à 35 ; W. Kymlicka, *Multicultural citizenship*, op. cit., pp. 10 à 33. L'établissement des minorités polyethniques sur le territoire de l'Etat résulte d'une démarche théoriquement volontaire (ou, à tout le moins, délibérée) : en faisant le choix – fût-il contraint par des raisons économiques ou politiques – de venir s'installer sur un autre territoire que le leur, ces collectivités savaient qu'elles auraient à s'intégrer aux us et coutumes de l'endroit. A l'inverse, les minorités nationales n'ont généralement pas fait le choix délibéré de leur intégration dans un ensemble plus vaste et n'ont pas adhéré préalablement à leur statut de minorité. Cette distinction présente une part de relativité et appellerait des nuances. Elle n'en permet pas moins d'établir une différence entre les droits reconnus à ces deux types de minorités dans la mesure où ils ne rencontrent pas les mêmes objectifs. Les droits revendiqués par une minorité nationale visent à consacrer, sinon une certaine forme d'autonomie, du moins un développement partiellement différencié par rapport à la population majoritaire. Au contraire, les droits polyethniques ont pour finalité soit de favoriser l'intégration des membres de la minorité dans la société, soit d'intégrer certaines différences culturelles dans la sphère publique mais sans conférer une réelle autonomie aux minorités. Fortes de l'existence de liens anciens et durables avec l'Etat, les minorités nationales entendent être reconnues et exister en tant que telles. Leurs revendications portent dès lors essentiellement sur la modification des structures institutionnelles et tendent à la création de collectivités politiques propres, à la garantie d'une représentation dans les organes décisionnels, à la reconnaissance de droits linguistiques, ... A l'inverse, les groupes issus de l'immigration font essentiellement valoir des droits susceptibles de favoriser leur intégration au sein de la société tout en préservant des caractéristiques essentielles de leur culture ou de leur religion. Loin de souhaiter la remise en cause des structures institutionnelles, elles font valoir le droit à l'expression de leurs spécificités culturelles au sein-même des organismes publics ou de la société (droit au port de certains signes distinctifs liés à leur religion, droit de déroger à certaines règles sanitaires afin d'autoriser les rites d'abattage des animaux lors de fêtes religieuses, ramassage par les pouvoirs publics des carcasses de mouton lors de la fête du mouton, ...). Ces droits sont l'expression d'une forme d'adaptation réciproque entre la minorité et la société d'accueil.

1.3.2. Suggestions de modifications institutionnelles

Certaines compétences communautaires peuvent être transférées aux Régions (A). Par ailleurs, les compétences communautaires peuvent également être étendues (B).

A. Quelques transferts de compétences vers les régions

34. Des transferts de compétences communautaires vers les Régions peuvent s'envisager. Ainsi, par exemple, le financement des infrastructures communales pourrait être régionalisé⁵³.

Il pourrait en aller de même du régime d'autorisation des hôtels ou des campings. Cette régionalisation s'inscrirait dans le cadre d'une rationalisation de la matière⁵⁴ : aujourd'hui, l'autorité fédérale est compétente pour octroyer ces autorisations, les Communautés pour le tourisme⁵⁵ – et octroient à ce titre l'agrément pour un certain nombre d'activités, tels que l'hôtellerie et le camping – et les Régions pour régler l'accès à la profession dans cette dernière matière⁵⁶.

35. Cependant, il nous semble que le régime d'autorisation des maisons d'hôtes et des auberges de jeunesse devrait continuer de relever des Communautés dans la mesure où elles fonctionnent davantage sur le principe du contact direct avec l'habitant. Cette relation interpersonnelle permet de définir un rattachement communau-

⁵³ Dans les faits, la Région n'est-elle pas déjà habilitée à financer le développement et la rénovation des infrastructures communales par le biais de sa compétence relative au financement général des communes ?

⁵⁴ A l'heure actuelle, les cafés, brasseries et restaurants sont exclus de la matière du tourisme. Il s'ensuit qu'un hôtel qui dispose de son propre restaurant devra disposer d'un agrément différent pour les deux types d'activité. Dans l'hypothèse d'une régionalisation de la réglementation relative au statut des hôtels, ne conviendrait-il pas également de régionaliser la réglementation relative aux cafés, brasseries et restaurants ?

⁵⁵ Article 4, 10°, LSRI. L'exercice de la compétence a été transféré par la Communauté française.

⁵⁶ Article 6, § 1^{er}, VI, cinquième alinéa, 6°, LSRI. Le régime d'autorisation doit être distingué de l'accès à la profession. L'accès à la profession concerne essentiellement les exigences de capacités professionnelles de l'exploitant (certificats, moralité, solvabilité, ...). La compétence d'organiser l'accès à la profession implique notamment celle de régler les conditions relatives aux connaissances linguistiques et aux aptitudes professionnelles (Doc. parl., Sénat, n° 558/1-1992/1993, p. 25. Voy. également R. Andersen, « Les attributions de la Région », in F. Delpérée (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 245, cité par S. Depré, *Les autorisations administratives relatives à l'exercice de certaines professions*, Bruylant, Bruxelles, 1000, pp. 22 et 23). Voy. arrêts n° 55/92, du 9 juillet 1992, n° 78/92, du 17 décembre 1992, n° 88/95, du 21 décembre 1995 et n° 74/97, du 17 décembre 1997. A l'inverse, ne constitue pas une condition d'accès à la profession la norme qui organise simplement un régime d'agrément, c'est-à-dire qui réserve l'exercice d'une profession à ceux qui sont titulaires d'une autorisation administrative, sans que la délivrance de celle-ci ne soit subordonnée à la réunion de capacités ou de compétences spécifiques dans le chef de l'intéressé (Voy. également Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 22 juin 1990, *doc parl.*, C.C.F., n° 158/1 – 1989/1990, pp. 10 et sv.). Dans ce cas, cette autorisation a essentiellement pour objet d'assurer le contrôle administratif d'un secteur déterminé.

taire des maisons d'hôtes bruxelloises⁵⁷.

36. Pourrait-on envisager un large transfert de compétences communautaires vers la Région ? Autre piste de réflexion : la Région pourrait-elle, comme le suggérait récemment Marc Uyttendaele⁵⁸, exercer l'ensemble des matières personnalisables⁵⁹ ?

Ces questions renvoient à celles soulevées précédemment concernant le modèle de la régionalisation (*cf supra*). Elles conduisent notamment à s'interroger sur les modalités de fonctionnement des institutions régionales. Lorsque l'ordre du jour du gouvernement ou du parlement régional appellera l'examen de questions de nature bicommunautaire, la minorité flamande disposera-t-elle des mêmes protections qu'au sein du Collège réuni et de l'Assemblée réunie ? Dans l'affirmative, l'on est en droit de s'interroger sur la plus-value qui résulterait de cette attribution de compétences : pourquoi la Région serait-elle moins sujette aux logiques de frein, de veto et de contre-poids que la CCC ? Même dans l'hypothèse – fort improbable, avouons-le – où les partis politiques se constitueraient sur une base régionale et bicommunautaire, il n'est pas sûr que la minorité flamande renoncerait à des mécanismes de protection, dont la légitimité est reconnue dans des instruments de droit international, telle que la Convention-cadre de protection des minorités nationales.

37. Ces propositions de régionalisation des compétences communautaires se heurtent aussi à une objection relative à la fragmentation de l'espace de vie commun respectivement des Francophones et des Flamands.

38. Enfin, cette structure morcellée pose question en termes d'économies d'échelles et de fonctionnalité. Les diverses compétences communautaires entretiennent souvent des liens d'interdépendance : la multiplication des centres de décision empêche d'en tirer tout le parti. Ainsi, par exemple, une compétence telle que l'éducation physique et le sport, par exemple, présente des liens avec celle de l'enseignement ou de la médecine préventive, voire encore avec l'insertion des personnes d'origine étrangère. Si la régionalisation du financement des infrastructures sportives communales peut avoir un sens (*cf supra*), la régionalisation de l'ensemble des infrastructures sportives en général pose question à cet égard dans la mesure où elles constituent un outil essentiel de la politique sportive menée par les Communautés. Le choix de l'emplacement ou de la spécialisation (ou non) de centres spor-

⁵⁷ On notera d'ailleurs que dans l'avis rendu sur l'avant projet devenu décret de la Cocof « relatif à l'agrément des chambres d'hôtes et à l'autorisation de faire usage de la dénomination 'chambres d'hôtes' », la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas formulé de réserve sur la compétence de l'auteur du texte (avis n° L 28.040/4 du 23 septembre 1998 : *doc. parl.*, A.C.C.F., n° 68/1-1998/1999).

⁵⁸ M. Uyttendaele, « L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles », contribution déposée à l'issue de son audition par la Groupe Wallonie-Bruxelles, coprésidé par Antoinette Spaak et Philippe Busquin.

⁵⁹ Dans cette hypothèse, la structure institutionnelle serait adaptée. Elle serait fondée sur l'existence de cinq « autorités » : l'autorité fédérale, l'autorité flamande, l'autorité bruxelloise, l'autorité germanophone et l'autorité Wallonie-Bruxelles. En région bilingue, les matières personnalisables seraient prises en charge exclusivement par l'autorité bruxelloise : cette compétence serait donc nécessairement bicommunautaire.

tifs, par exemple, va directement de pair avec le choix d'une politique sportive axée sur les sportifs de haut niveau ou sur le grand public.

Deux éléments peuvent encore être mentionnés.

39. On ajoutera tout d'abord que l'argument fondé sur la « proximité », avancé parfois pour justifier la régionalisation des matières personnalisables, appelle de sérieuses nuances.

D'une part, il y a plus de diversité au sein de la Région wallonne qu'entre certaines de ses sous-régions et Bruxelles : les réalités sociales de Charleroi ou de Liège sont plus proches de celles connues en région bruxelloise que dans les zones rurales. L'argument n'implique donc pas de penser différemment l'approche sociale en Wallonie et à Bruxelles. C'est d'autant moins vrai sur un territoire aussi étroit et entremêlé d'interactions que celui formé par ces deux Régions.

D'autre part, la gestion locale des compétences personnalisables a amplifié une approche très partisane de la matière : en pratique, l'argument de la « proximité » répond bien souvent à des logiques de pouvoir (mainmise sur l'associatif,...) davantage qu'à la recherche de l'efficacité.

40. Ensuite, la régionalisation des matières personnalisables est-elle susceptible de prévenir un dumping social ?⁶⁰ Rien ne permet de le penser. Hormis dans l'hypothèse d'une défédéralisation – partielle ou complète – de la sécurité sociale, qui donnerait de toute façon lieu à un tel dumping quel que soit le scénario retenu, on voit mal pourquoi le système actuel engendrerait un tel risque et pourquoi le modèle proposé l'éviterait. Dans l'hypothèse d'une régionalisation – même partielle – de la sécurité sociale, la Région bruxelloise ne pourrait éviter le dumping social. En effet, comment s'y prendrait-elle sachant qu'elle devra compter sur une masse de cotisants plus réduite et moins nantie que dans les deux autres Régions ? Quel que soit le cadre institutionnel, une régionalisation de la matière est donc de nature à accroître l'exode urbain et à entraîner un cercle vicieux en termes de financement de la Région⁶¹.

B. Un transfert de compétences vers les Communautés ?

41. Une réflexion pourrait être menée sur la pertinence de l'article 127, § 2, de la Constitution. Dans sa rédaction actuelle, l'article dispose que les décrets des Communautés française et flamande en matière culturelle et d'enseignement n'ont d'effet qu'à l'égard des seules *institutions* qui se rattachent *exclusivement* à l'une d'entre elles en fonction de son *activité*.

Cette disposition fait l'objet d'une très large interprétation.

42. D'une part, le principe de *l'exclusivité* est souvent méconnu : les Communautés soutiennent conjointement des initiatives culturelles en région bilingue. La place laissée vacante par la CCC et l'autorité fédérale en matière de culture et d'enseignement est occupée par les Communautés, la Cocof et la VGC. Ainsi, à titre

⁶⁰ L'hebdomadaire *Le Vif* du vendredi 1^{er} février prête cette analyse à Marc Uyttendaele.

⁶¹ Voy. X. Delgrange, H. Dumont, « Bruxelles et l'hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale », in Ph. CATTOIR et al. (sous la direction de), *Autonomie, solidarité et coopération. Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Larcier, Bruxelles, 2002, pp. 235 à 264.

d'exemple, faute pour l'autorité fédérale et la CCC de soutenir l'effort financier des communes bruxelloises en matière d'infrastructures sportives, la Région et la Cocof se substituent à elles⁶². Par ailleurs, il est fréquent de voir les Communautés française et flamande – ainsi que la Cocof ou la VGC – soutenir conjointement des institutions ou des événements culturels⁶³.

En matière d'enseignement, ce sont des écoles relevant de la Communauté française qui ont créé des sections d'immersion, en application du décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement⁶⁴. S'agit-il là d'une méconnaissance du critère de l'exclusivité ? Sans doute pas à proprement parler. Il n'en demeure pas moins que la différence concrète entre un enseignement d'immersion organisé par une Communauté ou par la CCC est ténue, pour ne pas dire inexistante.

43. D'autre part, l'interprétation de l'article porte également sur le critère de l'activité. En principe, une institution est considérée comme relevant de l'une ou de l'autre Communauté en fonction de son activité. Cependant, ce critère manque de pertinence : comment une troupe de danseurs ou une association qui organise une exposition de photographies peuvent-elles justifier qu'elles relèvent de la Communauté française en raison de leur activité ? En conséquence, cette notion fait l'objet d'une interprétation très large : on considère généralement que le rattachement à une Communauté est fonction du public visé. À y regarder de plus près, l'on s'aperçoit que cette interprétation du critère est elle-même sujette à interprétation car nombre d'institutions culturelles et sportives unicommunautaires s'adressent à un public indéfini. A travers leurs politiques propres, les Communautés promeuvent des événements *de nature* biculturelle, c'est-à-dire des événements à travers lesquels tous les Bruxellois peuvent se retrouver par delà leur langue et leur culture. C'est ainsi, par exemple, que le centre sportif de la forêt de Soignes accueille le public sans

⁶² *Confrontée au refus général de créer des infrastructures sportives communales unilingues ainsi qu'au désintérêt fédéral pour le secteur biculturel, et reconnaissant implicitement tant la carence de moyens que l'incompétence de la COCOF afin de soutenir les initiatives sportives bilingues, la Région de Bruxelles-Capitale en est arrivée à gérer, sur la base de dispositions communautaires francophones, une matière culturelle. Matière pour laquelle elle n'a reçu de compétence ni de la Constitution ni des lois de réformes institutionnelles. Les autorités régionales parlent d'un secteur très délicat et administrativement complexe ... : c'est un euphémisme* » (A. Vandecappelle, L. Gallez, « L'intervention des communes dans les matières communautaires à Bruxelles », in *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model – Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, sous la dir. de E. Witte et al., Bruxelles-Gand, 2003, pp. 482).

⁶³ Les deux Communautés (et/ou les deux Commissions communautaires) soutiennent conjointement des institutions ou des événements biculturels tels que la Zinnekeparade, le Festival International du film fantastique de Bruxelles, le festival international de musique contemporaine Ars Musica, le festival du film d'animation Anima, le centre culturel Flagey, ou le Musée Horta.

⁶⁴ Voy. également la directive du gouvernement de la Communauté française n° 136, du 17 février 2003, relative à l'apprentissage d'une seconde langue dans l'enseignement fondamental.

égard à la langue des sportifs⁶⁵. Il s'ensuit qu'en pratique l'on peut se demander s'il est pertinent de distinguer les politiques unicommunautaire et bicommunautaire.

44. Ce qui précède, nous amène à avancer deux suggestions. Tout d'abord, la Constitution pourrait être adaptée de manière à substituer le critère de l'organisation⁶⁶ à celui de l'activité, et à faire coïncider le texte avec son interprétation.

45. Dans la foulée, ensuite, pourquoi ne pas doter les Communautés d'outils institutionnels efficaces susceptibles de leur permettre d'intervenir conjointement – en recourant à la concertation et aux modalités d'association – 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 à l'article 127, § 2, de la Constitution. Il est vrai que les Communautés concentrent souvent leurs efforts sur les manifestations biculturelles d'envergure au détriment des structures plus modestes. C'est pourquoi cette réflexion devrait, nous semble-t-il, être menée en parallèle avec une refonte des compétences de la CCC (ou de la Région). De manière à multiplier les chances de soutenir le secteur biculturel, les compétences bicommunautaires pourraient être exercées indifféremment par les Communautés – seules ou conjointement – ou par la CCC⁶⁷ (ou la Région⁶⁸).

Cette modification institutionnelle permettrait de conférer plus d'ampleur aux initiatives actuelles d'échanges de professeurs entre des écoles francophones et flamandes⁶⁹.

46. La gestion et le financement des dix institutions biculturelles ainsi que du Théâtre royal de la Monnaie, de l'Orchestre national de Belgique et du Palais des Beaux Arts devraient continuer cependant à ressortir à la compétence de l'autorité fédérale en raison de leur rayonnement fédéral ou international. D'une manière générale, la gestion et le financement des institutions qui aujourd'hui participent à l'image de l'Etat belge ne devraient pas relever de la compétence d'une seule collectivité fédérée. L'hypothèse de leur gestion par les seuls Bruxellois nous semble dès lors devoir être écartée – en ce compris dans l'hypothèse où des dotations fédérales permettent de financer le coût élevé de la gestion de ces institutions.

⁶⁵ De même, à l'Ancienne Belgique (institution flamande) se produisent régulièrement des chanteurs francophones. Le site Internet de cette institution, tout comme celui du Botanique (institution de la Communauté française) par exemple, sont multilingues. Des annonces relatives aux événements de ces deux centres culturels sont diffusées dans les médias de l'autre Communauté. Autre exemple : une troupe de danse ne destine pas ses prestations à une communauté particulière.

⁶⁶ Cfr article 128, § 2, de la Constitution. En ce sens, voy. l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat : avis n° A.91.969/XIII-9-1224, du 17 mai 2000.

⁶⁷ Les articles 39, 136 et 166, § 3, de la Constitution devraient être adaptés en conséquence.

⁶⁸ Les compétences biculturelles pourraient aussi être exercées par la Région bruxelloise. Cependant, si les garanties accordées à la minorité flamande sont les mêmes qu'au sein de la CCC, quel est l'intérêt de substituer celle-ci par celle-là ?

⁶⁹ Le 1er février 2008, les ministres francophone et flamand de l'Enseignement, Marie Arena et Frank Vandenbroucke, ont signé un accord autorisant les échanges d'enseignants entre écoles des enseignements francophone et néerlandophone de la Région bruxelloise.

De même, la gestion fédérale nous semble devoir être préférée à celle par voie d'accords de coopération entre les Communautés. Cette technique pose deux types de questions. D'une part, sous l'angle du principe de subsidiarité, il semble plus cohérent de confier la compétence à l'autorité fédérale si celle-ci s'impose comme le niveau de pouvoir le plus approprié, plutôt que de confier la gestion conjointe de cette compétence à plusieurs collectivités fédérées. Ce choix permet aussi une gestion et une prise de décision plus simple et plus cohérente : dans le cadre d'une coopération obligatoire, les choix stratégiques donnent lieu plus souvent à des enjeux de pouvoir et à des tractations entre les partenaires⁷⁰. D'autre part, la technique des accords de coopération soulève bon nombre d'interrogations relatives notamment à leur modification ou au sort à leur réserver dans l'hypothèse de l'inexécution de ses obligations par une des parties⁷¹.

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

47. Par delà la langue et la culture, l'espace de vie commun des Francophones s'étend sur la région de langue française et la région bilingue, et l'espace de vie commun des Flamands s'étend sur la région de langue néerlandaise et la région bilingue. On renverra notamment sur ce point aux études des économistes belges de langue française qui ont mis en lumière la multitude d'interrelations économiques et sociales entre Bruxelles et la Wallonie (entreprises implantées dans les deux régions, échanges économiques importants, mobilité de travailleurs, mouvements d'étudiants et d'enseignants, ...)⁷². Comment préserver ces liens ?

2.1. Le modèle régional

48. L'hypothèse de la régionalisation des compétences communautaires implique une réduction des liens entre Bruxelles et les deux autres régions. Cette hypothèse pose une série de questions qui ont trait à l'efficacité des politiques menées (1) et à la complexification administrative du quotidien des citoyens (2). Le fondement de cette hypothèse nous semble également devoir être interrogé (3).

2.1.1. Première question : la Région présente-t-elle la taille critique ?

49. Une meilleure politique de l'économie et de l'emploi passe-t-elle nécessairement par une régionalisation des compétences communautaires relative à l'enseignement, à la formation professionnelle ou à la recherche scientifique ? La même question se pose s'agissant de la cohésion sociale et de la préservation de la solidarité.

⁷⁰ En ce sens : R. Born, H. Dumont, G. Van der Stichele, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », in *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge du 21^{ème} siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 464 ; H. Dumont, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », *op. cit.*, p. 586.

⁷¹ H. Dumont, *L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération*, in *Revue de droit de l'ULB*, 2006/1, p. 314-344 ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », même revue et même n°, pp. 261 à 314.

⁷² Voy. notamment B. Bayenet, H. Capron, Ph. Liégeois (sous la dir.), *L'espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, De Boeck, Bruxelles, 2007 (not. pp. 385 à 387).

Le recentrage des lieux de décision dans ces matières est une nécessité. Mais la Région offre-t-elle la taille critique idéale ? Ce n'est pas sûr vu le peu d'efficacité de la Région bruxelloise en la matière : en comparaison du bilan du VDAB, celui de l'ORBEM (depuis peu « Actiris ») fait pâle figure. Cette administration est mal organisée et le suivi de l'activation des chômeurs n'est pas assez développée. Ce constat ne remet pas en cause la répartition des compétences, mais amène à nuancer le propos selon lequel la Région serait « par nature » le niveau le plus adapté pour relever le défi⁷³.

50. Le développement économique de Bruxelles ne peut se concevoir à la seule échelle de la Région : il faut l'envisager dans le cadre d'une concertation avec la Flandre et la Wallonie. Il convient donc de nouer des synergies entre les institutions susceptibles de porter ces initiatives à une autre échelle. Comment organiser cette coopération ?

Les auteurs du *Manifeste* préconisent la voie conventionnelle (accords de coopération, ...). Cependant, cette piste a montré toutes ses limites suite aux Accords de la Saint Quentin (régionalisation de compétences communautaires⁷⁴). Ses négociateurs justifiaient cette régionalisation de compétences communautaires (matières personnalisables surtout) par le souci de rassembler dans une même main les compétences communautaires et régionales.

En pratique, la coopération conventionnelle (par le biais d'accords de coopération, notamment) n'a pas été suffisante, ni très efficace : plusieurs études juridiques soulignent les difficultés de gestion auxquelles a conduit le transfert de l'exercice de compétences⁷⁵, notamment en matière de lutte contre le chômage, en matière sociale ou dans le cadre de la politique d'aide aux personnes handicapées. La structuration des institutions francophones telle qu'elle résulte de ces Accords est incompréhensible, floue, incohérente, inéquitable. Qui plus est, cet éclatement des centres de décision coûte cher, freine les initiatives et entrave les efforts de cohérence.

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).

Les auteurs du *Manifeste* reprennent à leur compte – en avançant les mêmes arguments qu'en 1993 – la proposition d'une régionalisation des compétences com-

⁷³ Le constat est pire encore s'agissant de la CCC. Ici, c'est le fonctionnement même de l'institution qui est en cause.

⁷⁴ Aux termes de ces Accords, l'exercice de nombreuses compétences de la Communauté française (essentiellement des compétences dans le cadre des matières personnalisables) a été transféré à la Région wallonne, en région de langue française, et à la Cocof, en région bilingue.

⁷⁵ R. Born, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *C.H. du C.R.I.S.P.*, n° 1783-1784, 2002 ; H. Dumont, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *Admin. Publ.*, T 2-3/1994, p. 254 ; R. Born, H. Dumont, G. Van der Stichele, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », in Ph. Cattoir, Ph. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens, E. Witte (sous la dir.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^{ème} siècle*, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 433 à 465.

munautaires : comment dès lors proposent-ils d'éviter les écueils rencontrés lors de l'expérience précédente ?

2.1.2. Deuxième question : quel périmètre juridique pour l'espace de vie commun respectif des Flamands et des Francophones ?

51. Les Accords de la Saint Quentin ont fragmenté juridiquement l'espace de vie des Francophones, en manière telle qu'ils ont été la source d'aberrations administratives et de difficultés pratiques dans le quotidien des citoyens. C'est ainsi que les personnes handicapées bruxelloises ne purent plus être accueillies dans les institutions wallonnes, comme auparavant. Un accord de coopération rectifia le tir. Cependant, pour conclure cet accord, il aura fallu plusieurs années et des tracasseries administratives pour les citoyens.

De même, après la régionalisation des normes et des programmes scolaires, il serait beaucoup plus difficile pour un enfant ayant débuté son cursus dans un établissement bruxellois de le poursuivre en Wallonie. Difficile à concevoir en Communauté française, l'hypothèse le serait davantage encore en Communauté flamande puisque les Flamands de Bruxelles n'y représentent que 2 % de la population.

A nouveau, se pose la question : comment les auteurs du *Manifeste* proposent-ils de contourner ces écueils, déjà rencontrés à la suite des Accords de la Saint Quentin ?

2.1.3. Troisième question : pourquoi valoriser les différences entre Bruxellois et pas les points communs entre Francophones et entre Flamands ?

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

Tout fait farine au moulin de celui qui veut justifier sa différence. Cependant, si des différences sociales distinguent Flamands, Wallons et Bruxellois, elles distinguent aussi les Bruxellois entre eux : faut-il dès lors autoriser les communes bruxelloises à se regrouper en plusieurs Régions distinctes au motif que leurs différences constituent des clivages fondamentaux ?

Le repli régionaliste n'est-il pas davantage motivé par une forme de rejet – voire parfois une certaine forme de mépris – pour les autres Régions que par un véritable projet ? N'est-il pas aussi inspiré par une forme de peur face aux incertitudes liées à l'avenir institutionnel de l'Etat belge ? Enfin, sous couvert de simplification, le modèle régionaliste ne va-t-il pas à rebours d'un développement institutionnel qui intégrerait les avancées passées ?

2.2. Le modèle qui repose sur l'existence de trois régions et de trois communautés

53. Si l'espace politique ne coïncide pas parfaitement avec une affinité culturelle⁷⁶, cette dernière n'en doit pas moins intégrer – parmi d'autres éléments – la définition de la structuration géographique des collectivités politiques, afin de permettre aux citoyens de se sentir représentés par leurs institutions⁷⁷. Il serait donc surprenant de réduire – voire de couper – les liens qui unissent les Bruxellois aux deux grandes Communautés pour tenter d'en renouer d'autres dont la réalité et la persistance ne sont pas plus assurées.

Ceci dit, si la langue et la culture constituent un lien, il en existe d'autres. De tels liens sont nombreux entre les Flamands, d'une part, et entre les Francophones, d'autre part (*cf supra* n° 47 et 51). Il s'ensuit qu'un meilleur fonctionnement des compétences régionales et communautaires peut justifier une coopération institutionnelle plus ou moins poussée. Les Flamands ont opté pour une forte intégration des institutions régionales et communautaires. Avec les Accords de la Saint-Quentin, les Francophones ont emprunté la voie inverse. L'expérience ne plaide-t-elle pas cependant pour reconsidérer ce choix, sans pour autant se calquer sur le modèle flamand ?

2.2.1. Le recentrage des institutions francophones : source de simplification institutionnelle et de meilleure fonctionnalité

54. Conscient des difficultés et des aberrations qui ont découlé des Accords de la Saint-Quentin, le monde politique tend aujourd'hui à reconsidérer cette forme de « succursalisation » de la Communauté. De plus en plus de voix s'élèvent pour remettre en cause la pertinence du transfert de l'exercice de compétences au sein de l'espace francophone et la compétence décrétole de la Cocof.

⁷⁶ Dans ce sens, voy : H. Dumont, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *op. cit.*, p. 253 ; H. Dumont, « Les compétences culturelles de la Communauté européenne. Bilan et perspectives », *Rev. interdisc. d'ét. jur.*, 1992, n° 29, p. 1 à 47.

⁷⁷ Pour une bonne vue d'ensemble des principaux arguments pour ou contre une coopération institutionnelle, voy. H. Dumont, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *Admin. Publ.*, T 2-3/1994, pp. 247 à 255 ; J.-Cl. Scholsem, « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *Admin. Publ.*, T 2-3/1994, pp. 257 à 259.

Le remembrement des compétences de la Communauté française serait un premier pas dans le sens d'une meilleure gestion⁷⁸. 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 et placées sous le contrôle d'un seul gouvernement (disposant d'une seule administration et d'un budget) et d'un seul Parlement.

En aucun cas, ce rapprochement entre les institutions ne devrait porter atteinte à l'existence des Régions et au fait régional. Les Régions exerceraient leurs compétences en toute autonomie, mais dans le cadre d'une coopération institutionnelle renforcée entre elles et avec la Communauté française.

Concrètement, les ministres et les parlementaires wallons arrêteraient seuls les décisions relatives aux compétences de la Région wallonne, mais en permettant aux ministres et aux parlementaires bruxellois de s'adjoindre à leurs discussions. Le gouvernement unique des Francophones serait composé des ministres wallons et de plusieurs ministres ou secrétaires d'Etat régionaux bruxellois, mais seuls les ministres wallons adopteraient les décisions relatives à la région wallonne. Au sein du Parlement unique, les parlementaires bruxellois – élus par les Bruxellois – ne prendraient part au vote que sur les résolutions relatives aux matières communautaires. Ils ne prendraient pas part aux décisions sur les matières régionales : seuls les parlementaires wallons – élus par les Wallons – adopteraient ces résolutions. Cette plus grande proximité et ce travail en commun permettrait de favoriser la convergence des politiques, nécessaire au développement wallon et bruxellois.

Dans un ouvrage récent, plusieurs économistes francophones illustraient le fait que ce recentrage des compétences s'impose comme un élément essentiel du redéploiement wallon et bruxellois. Des liens accrus entre ces deux Régions réduiraient notamment la perte de bien-être économique que la diminution de la solidarité interpersonnelle et/ou interrégionale leur imposerait⁷⁹. S'ils ne suggèrent pas nécessairement la « fusion » des institutions communautaires et régionales, à l'instar de la

⁷⁸ Pour souhaitable qu'il soit, ce « rapatriement » des compétences n'en pose pas moins plusieurs questions sur le plan institutionnel. Ainsi, depuis 1993, la Région wallonne et la Cocof ont adopté des législations divergentes dans le cadre des compétences communautaires transférées : en cas de "rapatriement" de ces compétences vers la Communauté, il conviendra d'entamer un processus progressif de convergence de ces législations. Cette coopération institutionnelle pose également la question du financement des Communautés. En pratique, les Communautés ne disposent pas de ressources fiscales propres. Outre un éventuel tempérament à apporter à la limitation de leur compétence fiscale générale (principe « *non bis in idem* »), il faudrait régler les modalités d'application de la compétence fiscale des Communautés dans la région bilingue. Plusieurs modèles ont été proposés, qui tous requièrent une modification constitutionnelle. Il peut s'agir de fixer la clé de répartition des impôts communautaires perçus à Bruxelles : chaque Bruxellois paierait un certain pourcentage de l'impôt prélevé dans chaque Communauté (B. Lombaert, *R.B.D.C.*, 2006/3.). Le constituant pourrait également attribuer la compétence de lever l'impôt à la Commission communautaire commune ou permettre l'établissement d'un impôt communautaire dédié. Des parlementaires du CD&V ont également évoqué la piste de la sous-nationalité (B. Grouwels, J. Sauwens, L. Van den Brande, « *Confederale bouwstenen voor Brussel* », <http://www.brigittegrouwels.com/subhtms/boetfort.htm>, p. 6).

⁷⁹ Voy. notamment B. Bayenet, H. Capron, Ph. Liégeois (sous la dir.), *L'espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, De Boeck, Bruxelles, 2007 (not. pp. 385 à 387).

Flandre, ces économistes plaident à tout le moins pour une plus grande intégration de ces institutions francophones⁸⁰.

55. D'ores et déjà, sans modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles, le Parlement wallon et celui de la Communauté française peuvent tenir des débats communs sur l'avenir de la construction européenne et approcher dans une même réflexion les questions liées à l'emploi ou à l'économie (matières régionales), ainsi que celles relatives à la formation (matière communautaire). Les enjeux budgétaires sont communs également : l'argent que l'on investit dans l'enseignement ou la formation sert en principe à mener des politiques de croissances économiques et d'emplois pour demain.

56. Ce mouvement, qui inclut la disparition de la Cocof en qualité de niveau supérieur de pouvoir, présente plusieurs avantages.

Il permet tout d'abord la simplification des institutions francophones et, partant, la simplification des institutions bruxelloises.

Ensuite, 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.

Enfin, le remembrement des compétences et la mise sur pied d'une administration francophone unique auront un impact positif sur le plan financier puisqu'elles permettront des synergies et des économies d'échelles susceptibles de libérer des moyens au profit de politiques nouvelles, notamment à Bruxelles.

Les finances de la Région bruxelloise bénéficieront également de cette réforme, dans la mesure où elle permettra de mettre un terme au droit de tirage des Commissions communautaires française (surtout) et flamande sur le budget régional.

Cette réforme pourrait être accompagnée d'une réflexion sur l'octroi aux Communautés d'une véritable compétence fiscale⁸¹.

57. C'est donc tout à la fois en raison de la référence essentielle à la culture dans les relations interpersonnelles que pour des raisons de cohérence institutionnelle que des compétences telles que la protection de la jeunesse, la politique des handicapés, la politique familiale, la politique de prévention du sida et des autres maladies sexuellement transmissibles, par exemple, gagnent en cohérence et en efficacité lorsque la réglementation y relative couvre l'espace le plus large possible autour d'une même culture.

2.2.2. Le défi de l'emploi et de l'enseignement

58. A l'heure actuelle, pas moins de quatre partenaires interviennent en région bruxelloise dans la lutte contre le chômage : l'autorité fédérale finance les allocations, les Communautés prennent en charge l'enseignement (obligatoire, en ce

⁸⁰ Dans un sens similaire, voy. B. Bayenet, H. Capron, Ph. Liégeois (sous la dir.), *L'espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, De Boeck, Bruxelles, 2007 (not. pp. 385 à 387).

⁸¹ Voy. *infra* la note infrapaginale n° 77,

compris technique et professionnel, et supérieur), la Région accompagne les chômeurs dans leur recherche d'emploi. Enfin, du côté francophone, la Cocof prend en charge la formation professionnelle. La suppression de la Cocof permettrait une simplification de l'espace institutionnel et une plus grande efficacité.

59. Par ailleurs, au-delà de ce rapatriement de compétences, une meilleure coopération institutionnelle au sein de l'espace francophone permettrait de développer les synergies entre les compétences régionales, ainsi qu'entre celles-ci et les compétences communautaires. Les économistes précités insistent sur ces synergies. Des liens existent notamment entre la recherche fondamentale ou appliquée (qui relève en partie des universités et donc des Communautés) et le développement économique (compétence régionale). Des liens existent également entre la formation (matière communautaire) et la lutte contre le chômage (matière régionale). Il n'est pas cohérent de mener des politiques distinctes dans ces matières entre les Régions wallonne et bruxelloise. Ce l'est d'autant moins lorsque l'on sait que celles-ci ont investi dans des secteurs similaires liés aux technologies modernes, telles que les biotechnologies et l'aérospatiale, et que l'UCL et l'ULB disposent de sites à Bruxelles et en Wallonie. Dans le domaine des sciences et des technologies, cette complémentarité permet de démultiplier les effets des efforts entrepris.

Le même constat prévaut pour l'ensemble des compétences en lien avec l'économie ou la lutte contre le chômage. A titre d'exemple, Robert Deschamps souligne que les efforts développés pour relancer l'économie ne produiront que des effets limités dans le temps s'ils ne s'accompagnent pas d'une réforme de l'enseignement. Pensé en synergie avec le gouvernement de la Communauté française et les ministres francophones du gouvernement bruxellois, le plan « Marshall » wallon aurait bénéficié d'effets leviers et aurait pu présenter une complémentarité avec le développement régional bruxellois. C'eût été tout bénéfique pour les Wallons mais aussi pour les Bruxellois. Cet exemple illustre une fois encore l'échec de la coopération conventionnelle : à l'inverse, le travail en commun régulier des gouvernements (et donc des administrations) et des parlements permet d'atteindre ces objectifs tout en respectant l'identité de chaque Région.

Les Bruxellois et les Wallons gagneraient à disposer d'un système d'innovation cohérent commun au travers d'une mise en réseau des acteurs tels que les entreprises, les centres de recherche, les universités, les hautes écoles et les organismes de formation. Les politiques régionales des pôles de compétitivité et de programmes mobilisateurs devraient davantage être pensés en concertation entre les deux Régions et la Communauté française. Ils pourraient être amplifiés et étendus par le biais d'un accord de coopération (collaboration conventionnelle) ou – mieux encore – d'une collaboration institutionnelle. La coopération institutionnelle permettrait effectivement de mener ces synergies. « Une coopération renforcée permettrait à la Wallonie de mieux tirer bénéfice de l'attractivité exercée par la Région de Bruxelles-Capitale, et à la Région de Bruxelles-Capitale de pallier un manque flagrant d'investissements en R&D et les handicaps du cloisonnement institutionnel auquel elle est confrontée par rapport à son hinterland économique »⁸².

⁸² Idem, p. 386.

Conclusion

60. Le *Manifeste bruxellois* lance des idées essentielles relatives à la simplification des institutions, à la dimension bi- et multi-culturelle de la région, ainsi qu'à la promotion de l'économie et de l'emploi. Le *Manifeste* propose des objectifs louables pour Bruxelles. Peu nombreux sont ceux qui ne pourraient y souscrire. Mais la réforme proposée est-elle effectivement susceptible de mieux outiller les pouvoirs publics dans la poursuite de ces objectifs ? Comment les concrétiser sur le plan institutionnel ?

Les idées avancées par le Manifeste sont encore embryonnaires. Sur le plan institutionnel, il pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Des questions se posent à la lumière de la nécessaire protection des minorités, de l'intégration effective de la réalité multiculturelle qui façonne la région ou encore de la fonctionnalité de la structure proposée.

Au terme de vingt ans de réformes institutionnelles marqués par l'échec des deux tentatives de régionalisation des compétences communautaires (CCC et les Accords de la Saint Quentin), le *Manifeste bruxellois* suggère l'amplification de ce mouvement mais sans s'expliquer sur les modalités destinées à contourner les obstacles rencontrés. Or, la répétition des errements passés serait néfaste pour les citoyens et pour la pérennité de la Région bruxelloise. Certaines modalités de mise en œuvre pourraient même faire peser une hypothèque sur le devenir de cette Région.

Sur le plan institutionnel, il nous apparaît que 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. Le fait régional peut coexister avec la permanence et la persistance de l'institution communautaire. En effet, la structure institutionnelle, toute perfectible soit-elle, n'en offre pas moins un bon point de départ pour réfléchir une structure nouvelle qui favorise les échanges entre les communautés, promeut les modes d'interaction – plutôt que de coexistence – culturelle et favorise le développement économique. Le modèle bruxellois, fondé sur le droit au développement de deux cultures structurantes (les cultures en partage des Bruxellois), a le mérite de proposer tout à la fois une protection à la minorité flamande et une offre culturelle diversifiée. Son aménagement permettrait tout d'abord de répondre aux difficultés rencontrées par la CCC. L'occasion devrait également être saisie de consacrer et développer le rôle que les Communautés jouent effectivement dans la promotion de la politique biculturelle à Bruxelles ou dans le développement économique. Dans cette réflexion, le remembrement des institutions francophones joue un rôle central : outre que ces institutions gagneront en lisibilité et en efficacité, l'opération aura pour effet de rationaliser les ressources financières, ce qui bénéficiera à la Communauté française comme à la Région bruxelloise.

Entre un modèle essentiellement centré sur les Régions ou, à l'inverse, essentiellement – ou exclusivement – centré sur les Communautés, il existe un champ pour définir un nouvel équilibre institutionnel qui intègre ces deux modèles et allie leurs avantages. Ces avantages se feront notamment sentir à Bruxelles, en termes de simplification des institutions, de meilleure efficacité des politiques menées (notamment en matière économique et sociale), de respect réel de la minorité et de prise en compte de la diversité culturelle.