



BRUXELLES, CAPITALE DE L'EUROPE

Renforcée dans son rôle de Capitale de l'Europe depuis le sommet de Nice en décembre 2000, la Région de Bruxelles-Capitale se doit, dans l'intérêt de chacun, de mettre au point une stratégie appropriée lui permettant de maintenir ce statut envié dans une Union européenne bientôt élargie et plus intégrée. "Parce que dans les années à venir, l'Union va acquérir de nouvelles fonctions et s'ouvrir à de nouveaux États. Il nous faut veiller à ce que ce développement contribue à l'essor de la Région

sans nuire à sa convivialité et à la qualité de vie de l'ensemble de ses habitants", conclut le Ministre-Président.

Répondre aux besoins, en intégrant mieux les institutions dans le tissu urbain, mais aussi en améliorant l'accueil des fonctionnaires en général et particulièrement celui des enfants, en renforçant la sécurité dans la ville et en accentuant les capacités de mobilité de chacun, telles semblent être les directions prises pour l'avenir. Ces options devront à la fois respecter les habitants et affirmer la volonté de donner à Bruxelles un cachet à l'égal de son statut.



Brussels, capital of Europe: the regional issues of the European presence (1989-2001)

by Xavier Dehan

The Brussels Capital Region, a by-product of the federalisation of the Belgian state, has only existed, institutionally and de facto, since 1989. At this time, the prospect of enlarging the European Union to take in new members, following the fall of the Berlin wall, gave rise to fears of rising prices for residential accommodation in the city. More clearly with each passing day, the city was becoming the capital of the European institutions, with the corollary of the arrival of thousands of new officials. The first Regional Development Plan, a sort of city project with very broad ambitions, took serious note of the rocketing price of accommodation by making this the cornerstone of its study. From this point onwards, Europe in Brussels was perceived as a necessary evil. In fact, it gave the city extraordinary international visibility, but prompted diverse reactions from the general public and the political world. When price pressure on accommodation died back afterwards, a new RDP in the process of being drawn up was to give to Europe the place it merited in Brussels, whilst ensuring harmonious integration with its environment. This led to various practical applications, notably in the field of urban development and land use.

VII

BRUXELLES: UN RÉSEAU DE COLLECTIVITÉS POLITIQUES MULTIPLES

PAR HUGUES DUMONT ET ISABELLE HACHEZ





BRUXELLES, LIEU CENTRAL DES QUERELLES LINGUISTIQUES

“La ville de Bruxelles n’est pas une ville flamande. Elle n’est pas non plus une ville wallonne. C’est une ville mixte dans laquelle, depuis des siècles, le français et le flamand vivent côte à côte”. Ce constat, formulé par un échevin bruxellois au début du siècle, est exact. Mais il faut savoir que les proportions ont évolué dans le temps. La population d’expression exclusivement flamande est restée majoritaire à Bruxelles jusqu’en 1880. Aujourd’hui, le Parlement bruxellois élu au suffrage universel compte 64 députés francophones et 11 députés flamands. Cette minorisation des Flamands dans la capitale de leur État est à la source de bien des difficultés. Le statut de Bruxelles que l’on va décrire ici en porte la marque.

En 1831, le constituant reconnaît la liberté des langues usitées en Belgique, mais le français sera la seule langue officielle jusqu’en 1898. Le développement de la législation linguistique, principal bouclier flamand contre la francisation, aboutit, en 1962-1963, à l’établissement de l’unilinguisme des régions de langue française et néerlandaise et à la fixation de la frontière linguistique. Jusqu’en 1962, le tracé de celle-ci pouvait varier en fonction de recensements

linguistiques décennaux. Ce mécanisme respectait la volonté exprimée par les habitants, mais il n’empêchait pas la “tache d’huile” francophone de s’étendre toujours plus au nord. Aussi, il a été supprimé à la suite de la grève administrative de bourgmestres flamands qui y étaient opposés. La pression du mouvement flamand contre la francisation avait également pris la forme de “marches sur Bruxelles”. La division du territoire sera consacrée constitutionnellement en 1970 sous la forme de quatre régions linguistiques. L’une d’entre elles, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, fait de Bruxelles le seul endroit du pays où les agents publics sont tenus de s’adresser indistinctement aux citoyens dans les deux principales langues officielles.

L’État fédéral prend racine lors de la réforme constitutionnelle de 1970. Les Flamands voulaient être en mesure de faire la loi dans les matières culturelles en toute autonomie. Trois nouvelles collectivités politiques sont créées au sein de l’État pour répondre à cette attente, les Communautés flamande, française et germanophone. La première prend en charge les intérêts culturels des Flamands de Flandre et de Bruxelles. La deuxième se soucie de ceux des francophones de Wallonie et de Bruxelles. A la même époque est réalisé un autre changement d’ordre institutionnel, sans lien direct – cette fois – avec le fédéralisme: la création de

Sis rue du Lombard à deux pas de la Grand Place, cet ancien palais des gouverneurs de la Province de Brabant est le siège du Parlement bruxellois, organe législatif de la Région de Bruxelles-Capitale, depuis la réforme institutionnelle de 1988-89. L’hémicycle, inauguré le 23 avril 1999, donne une nouvelle dimension à cet ensemble architectural de style néo-classique.
© Félix Biront. Cliché Parlement bruxellois.



L’Agglomération de Bruxelles, dont les institutions existent toujours, même si leurs compétences sont aujourd’hui exercées par la Région bruxelloise.

Le fédéralisme économique appelé par les Wallons ne s’était traduit, durant la réforme de 1970, que par la reconnaissance sur le papier de la régionalisation. La révision constitutionnelle de 1980 ne met effectivement sur pied que les Régions wallonne et flamande. La Région bruxelloise, pomme de discorde opposant Flamands et Francophones, reste “au frigo”. Il faudra attendre 1989, soit près de vingt ans, pour que la Région de Bruxelles-Capitale voie enfin le jour.

BRUXELLES, LIEU D’APPLICATION EXEMPLAIRE DU FÉDÉRALISME PERSONNEL

La Belgique a ainsi opté pour l’instauration d’un fédéralisme particulier. Fondé à la fois sur les communautés et les régions, ce dernier présente un double étagement de collectivités fédérées. Le domaine d’application des normes régionales est exclusivement défini par référence à un territoire. En revanche, le domaine d’application des normes communautaires qui englobe Bruxelles, ajoute des critères linguistiques au critère territorial.

La Constitution institue de la sorte des critères d’appartenance aux Communautés française et flamande qui leur permettent d’exercer sur le même territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des compétences similaires. Ce faisant, le fédéralisme acquiert une dimension personnelle. La subtilité des mécanismes mis en place permet pourtant d’éviter l’instauration de “sous-nationalités”. En effet, les décrets et arrêtés des Communautés française et flamande ne s’appliquent pas directement aux citoyens bruxellois. Ils ne s’appliquent à eux que de façon indirecte, selon qu’ils choisissent – librement – de fréquenter des établissements francophones ou flamands actifs



dans les domaines relevant des compétences communautaires. Une même personne peut ainsi se rattacher simultanément à la Communauté française (en inscrivant son enfant dans une école francophone, par exemple) et à la Communauté flamande (en l'inscrivant, par ailleurs, dans une académie flamande de musique). Ce choix n'est donc pas exclusif. Il n'est pas non plus définitif. Demain, la même personne peut en faire un autre. Il est permis de voir dans ce dispositif une heureuse

façon de concilier les libertés individuelles et collectives.

BRUXELLES, LIEU ORIGINAL DE COMPLEXITÉ INSTITUTIONNELLE

Les institutions régionales bruxelloises sont franchement complexes. Elles sont à l'image du compromis politique laborieusement scellé entre le nord et le sud. Répondant au vœu des

Jusqu'à présent, tous les projets visant à réduire le nombre des communes de la Région bruxelloise ont échoué.

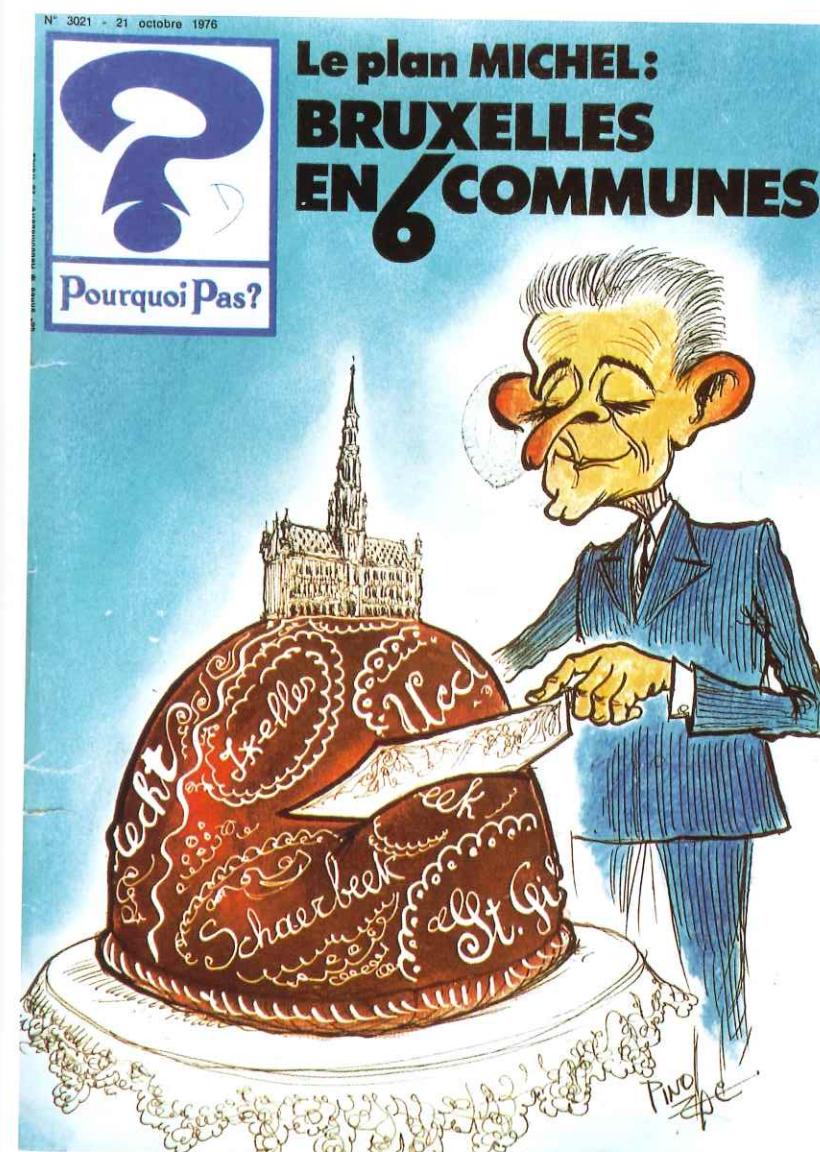
Source: *Pourquoi Pas?*, 21 octobre 1976

Photo: Daniel Rochat.

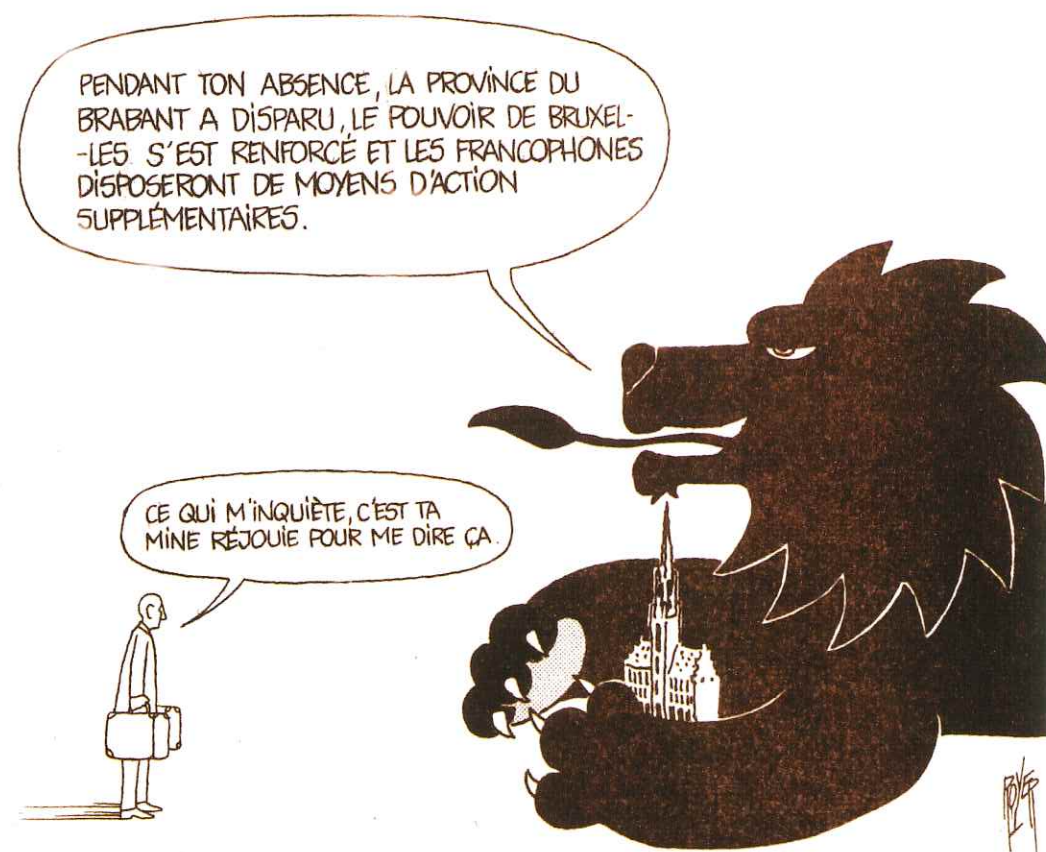
Francophones, Bruxelles devient la troisième région, disposant comme les deux autres d'un parlement directement élu, fatalement dominé par les Francophones, ainsi que d'un organe exécutif. Mais, parce que Bruxelles demeure la capitale de l'État, les

Flamands obtiennent une participation pratiquement paritaire au sein du gouvernement de la Région bruxelloise, en dépit de leur position minoritaire. La minorité néerlandophone en Région bruxelloise acquiert ainsi des droits équivalents à ceux conférés aux Francophones au sein des institutions de l'État fédéral.

Autre élément du compromis et autre facteur de complexité: Bruxelles possède un statut légèrement différencié par rapport aux deux autres régions du pays. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'organe délibératif n'a pas le pouvoir d'adopter des décrets comme dans les autres régions, mais bien des ordonnances, normes hybrides essentiellement législatives, mais comprenant quelques inflexions propres à les rapprocher des normes réglementaires. Ainsi les juridictions doivent-elles écarter l'application d'une ordonnance illégale au regard de l'ensemble de la Constitution ou de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. Pareil contrôle n'existe pas vis-à-vis des décrets adoptés par la Région flamande et la Région wallonne. Un statut différencié aussi parce que, non seulement dépourvue de tout pouvoir d'auto-organisation, la Région de Bruxelles-Capitale fait encore l'objet d'un contrôle de tutelle de l'État dans certaines matières (l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports),



La Place des Martyrs où se situe le Cabinet du Ministre-Président du Gouvernement commun à la Région et à la Communauté flamande.
Photo: Daniel Rochat.



lorsque le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles entrent en jeu. Ce contrôle n'a jamais été mis en oeuvre concrètement, mais il joue le rôle de "bâton derrière la porte".

Parallèlement à la création de la Région de Bruxelles-Capitale, sont instituées trois autres collectivités politiques, appelées commissions communautaires, possédant chacune un statut distinct et des compétences particulières. La Commission communautaire commune gère les institutions dites "bi-personnali-

sables", telles que les hôpitaux publics de la capitale, qui n'entretiennent pas de lien organique exclusif avec l'une des Communautés. A cette fin, elle est dotée des pouvoirs d'une collectivité fédérée. La Commission communautaire flamande constitue, pour sa part, une simple entité décentralisée, servant de relais à la Communauté flamande pour l'application de ses réglementations à Bruxelles. Enfin, la Commission communautaire française présente un statut hybride, jouant à la fois le rôle d'une collectivité décentralisée calquée sur la

Commission communautaire flamande, et celui d'une entité fédérée à part entière qui, depuis 1993, exerce à Bruxelles certaines attributions que lui a confiées la Communauté française.

Outre cet enchevêtrement de collectivités politiques exerçant des compétences générales, il faut encore relever que Bruxelles héberge aussi dix-neuf collectivités politiques locales appelées communes. Des communes portant des noms qui ont traversé le temps, chacune conservant son esprit de clocher et sa volonté d'autonomie. Des communes qui ont toutes des institutions propres et des compétences non négligeables. Bruxelles est sans doute un cas unique au monde à cet égard encore: on ne connaît pas d'autres grandes agglomérations urbaines divisées en autant de col-

lectivités locales. Divers scénarios visant à regrouper certaines de ces communes ont tous échoué en raison de leurs enjeux communautaires.

BRUXELLES, LIEU PERMANENT DE CONVOITISES POLITIQUES

Bruxelles n'est pas seulement un laboratoire institutionnel permanent au sein de l'État belge. Elle constitue aussi une ville lestée de lourds enjeux symboliques en raison de ses atouts stratégiques internes et internationaux. Et elle est surtout un lieu de vie contrasté pour ses habitants. Capitale de la Belgique, Bruxelles est également la capitale de la Communauté française, ainsi que celle de la Communauté et de la Région fla-



Les impressionnantes marches flamandes sur Bruxelles en 1961-1962.
© Photonews.

Les réformes institutionnelles successives depuis 1970 n'ont jamais dissipé les relations de méfiance entre Flamands et Francophones.
Source: *Le Soir*, le 5 octobre 1992
© Royer.
Photo: Daniel Rochat.



Présenté comme une manifestation sportive et familiale, le traditionnel "Gordel" (en français: ceinture) se déroule chaque année dans les communes néerlandophones situées autour de Bruxelles. Politiquement, il vise à rappeler l'appartenance à la Région flamande de ces communes périphériques dont la population est majoritairement francophone.

© Belga.



mandes, qui ont opté pour un appareil institutionnel commun. Siège privilégié des institutions de l'Union européenne, elle est par ailleurs devenue un important centre administratif et économique international. Bruxelles est devenue ainsi une des villes les plus multiculturelles d'Europe. Sa population d'origine non belge ne cesse de croître. La moitié de celle-ci est formée de citoyens de l'Union européenne.

Au-delà de ses particularités institutionnelles et de son caractère emblématique, Bruxelles demeure surtout le lieu de bien des ambitions politiques. Celles de la Région bruxelloise elle-même, tout d'abord: plus de dix ans après sa créa-

tion, cette jeune région peut se targuer d'un bilan assez positif, mais elle ne saurait s'endormir sur ses lauriers: les défis à relever demeurent considérables. Ainsi, le niveau de bien-être des étrangers travaillant dans les institutions et entreprises internationales et celui des autres allochtones présentent un différentiel choquant. La concentration des personnes défavorisées d'origine étrangère dans certains quartiers crée, en particulier, une situation très préoccupante. Or, elle doit faire face à de tels enjeux avec des moyens financiers manifestement insuffisants, et en assumant cette complexité institutionnelle qui semble bien être le prix à payer pour préserver la paix communautaire

dans la capitale du Royaume. Les ambitions de la Communauté française ensuite: faible parce que désargentée, elle se sent néanmoins chez elle à Bruxelles. Celles des communes périphériques francophones aussi: faute de pouvoir encore rêver d'être un jour rattachées à la Région bruxelloise, au sein d'un "grand Bruxelles", elles voudraient

au moins que les facilités linguistiques qui compensent – en partie – la limitation de Bruxelles aux 19 communes ne soient pas sans cesse remises en cause. Celles de la Communauté flamande enfin: elle n'a, de son côté, cessé de réaffirmer, par une attitude politique de plus en plus agressive ces dernières années, le caractère flamand des six

communes périphériques situées en bordure de la capitale et qui comprennent, toutes, une majorité d'habitants francophones.

L'adoption récente d'une circulaire du Gouvernement flamand dite "Peeters", à la légalité douteuse, qui restreint drastiquement l'exercice du régime des facilités linguistiques octroyées aux Francophones de ces communes dans leurs rapports avec l'administration, constitue un exemple parmi d'autres de cette attitude. Les réformes institutionnelles votées en 2001 transfèrent, par ailleurs, à la Région flamande la législation organique de toutes les communes de



Un des bâtiments de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale
© Photo: M. Vanhulst –
Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.



la Région de langue néerlandaise, y compris les communes à facilités. Elles permettent aussi aux Flamands d'obtenir une sur-représentation garantie au Parlement bruxellois et dans les collèges échevinaux des dix-neuf communes.

Enfin, le statut bilingue de Bruxelles et le partage du pouvoir qui y a été organisé

entre Francophones et Flamands représentent un frein réel face aux velléités séparatistes d'une certaine Flandre.

L'existence, dans la capitale, d'une collectivité régionale autonome dont les élus sont très majoritairement francophones perturbe les projets indépendantistes du mouvement flamand qui ne peut ni s'emparer de Bruxelles ni s'en séparer. Afin

Fiction?

"Le ministre-président Tissier et Nicole occupaient un opulent appartement de fonction, avenue de Tervuren, en plein centre du district européen. Dans la ville de Bruxelles dont le centre n'était nulle part et la conférence partout, la logique de l'absurde avait amené le président de la région à s'installer dans une enclave extraordinaire. Il disposait d'excellentes raisons pour opérer ce choix: sa sécurité était assurée par l'Union européenne bien mieux que dans le territoire

dont il avait la charge; son traitement lui était versé en euros sonnants et trébuchants plutôt qu'en francs dévalués; les vagabonds étaient pourchassés efficacement par les policiers européens, moins enclins à la pitié que leurs collègues bruxellois. Ainsi, Philibert Tissier exerçait cet apogée des grands, qui consiste à ignorer la condition des petits afin de pouvoir la régir avec moins de chagrin."

NEIRYNCK (J.), *Le siège de Bruxelles*, Desclée de Brouwer, Paris, 1996, pp. 82-83.

de contourner cet obstacle, des dirigeants du nord du pays, trouvant parfois une alliance inattendue auprès de quelques régionalistes wallons des plus pointus, n'ont pas manqué, ces dernières années, de lancer divers projets institutionnels sur le devenir de Bruxelles, certains étant crédibles, d'autres teintés d'exotisme. Ainsi, par exemple, a-t-il été

suggéré de soumettre certaines compétences régionales bruxelloises à la gestion commune des Communautés. Ainsi encore a-t-on proposé de transformer Bruxelles en un district-capitale qui, à l'instar de Washington D.C., serait géré par les autorités de l'État fédéral. Certains, adeptes d'une politique de la terre brûlée, ont même formulé l'idée

"L'idée de faire d'une partie de Bruxelles une entité territoriale européenne, à l'instar de Washington pour les États-Unis ou de Canberra en Australie, a souvent été évoquée. Elle a été relancée en 1988, suite au souhait exprimé par une majorité des membres du Parlement européen de cesser de ressembler à un cirque ambulatoire alimenté par une noria de voitures et de camions transportant documents et machines

entre Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles. Certains rêvent d'une véritable enclave extra-territoriale de deux cent septante-cinq hectares surmontée d'une tour – la tour Monnet – de quatre cent vingt mètres de haut, un espèce d'Empire State Building qui commencerait à faire ressembler la rue Belliard à la Cinquième avenue."

DUMONT (J.-M.), "Bruxelles, capitale européenne", dans SPINOY (M.), s. dir., *Bruxelles multiculturelle*, Éditions Labor, Bruxelles, 1996, p. 89.



d'abandonner la gestion des dix-neuf communes constituant la Région bruxelloise à l'Union européenne, transformant de la sorte Bruxelles en district européen. Ces diverses propositions ont en commun de poursuivre un même objectif, à savoir l'affaiblissement des liens institutionnels existant entre les deux grandes Communautés à Bruxelles, et le renforcement corrélatif de l'autonomie de la Flandre et de la Wallonie. La majorité

des Francophones ne peut s'empêcher de voir en ces boiteux montages une trahison de l'équilibre institutionnel atteint dix ans plus tôt, et apparemment déjà regretté par le nord du pays. Quant aux Bruxellois, davantage que les Wallons et les Flamands, ils semblent rester attachés, mais aussi intéressés, à l'unité d'un pays vivant, par étapes, un fédéralisme de dissociation de plus en plus poussé...



Brussels: a network of multiple political authorities

by Hugues DUMONT and Isabelle HACHEZ

Brussels is often perceived abroad as a model of harmonious cohabitation between two distinct communities that have to live on the same regional territory. In more than one respect, this flattering reputation is merited. Nevertheless, it should not be forgotten that this model is the fruit of a long unfinished history of alternating tension and compromise. The latter only retains its pacifying influence for a certain time. The Flemish movement has never given up hope of seeing Brussels as an extension of Flanders and Wallonia. In its eyes, it should have a separate status as the capital of the Belgian federal state. This concept allows the Flemish, who occupy a minority position in Brussels, to claim power and influence equivalent to that of the French-speaking community. As a majority, the latter always wanted Brussels to be a completely separate region on an equal footing with the Flemish and Walloon regions. The major compromises of 1970 and 1988 were attempts to reconcile these two rationales. In most matters that fall within its competence, the Brussels Region is autonomous. The Flemish minority has co-management powers and a right of veto. In the Community competences, Brussels is run by both the French and Flemish Communities, without having to opt for a French or Flemish "sub-nationality". Only the future will tell if this ingenious system will resist nationalist challenges.



BRUSSEL, VAN BELGISCHE NAAR GLOBALE STAD

DOOR CHRISTIAN KESTELOOT

