

Bruxelles: een stad, een gewest én een gemeenschap

Een gedachte-experiment voor Brussel: vers une intégration des communes, des communautés et de la Région

Inhoudstafel – Table des matières

Résumé – Samenvatting

Inleiding

- I. Een vereenvoudiging op (deel)statelijk niveau: de conceptie van een Brussels gemeenschapsgewest
 - A. Bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten in Brussel : stand van zaken
 - A1. De gewestelijke aangelegenheden
 - A2. De monocommunautaire aangelegenheden
 - A3. De bicommunautaire aangelegenheden
 - 1) Bipersoonsgebonden aangelegenheden
 - 2) Biculturele aangelegenheden
 - 3) Bicommunautaire aangelegenheden van gewestelijk belang
 - A4. De federale aangelegenheden
 - B. De deelstaat Brussel: een gedachte-experiment
 - B1. Probleemstelling: een ingewikkeld institutioneel systeem
 - B2. Voorstel: naar een vervolmaking van de deelstaat Brussel
 - 1) Het Gewest, bevoegd *in de plaats van* de GGC en de federale overheid
 - 2) Het Gewest, bevoegd *naast* de Gemeenschappen
 - B3. Voor- en nadelen van het voorstel
- II. Une modification de la répartition des compétences entre la Région et les autorités locales
 - A. La répartition des compétences dans la matière des pouvoirs subordonnés
 - B. Le principe de l'autonomie communale
 - B.1. L'attribution aux communes de tout ce qui est d'intérêt communal
 - B.2. La protection des compétences des communes
 - C. Proposition de révision de la répartition des compétences entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes
 - C.1. La suppression des collectivités décentralisées
 - C.2. Compétence de création de nouvelles collectivités locales
 - D. Proposition de répartition des compétences intrabruxelloises
 - E. Avantages et désavantages de la réforme proposée

Conclusion

RÉSUMÉ

L'architecture institutionnelle de Bruxelles se présente comme un enchevêtrement complexe dans lequel il est souvent mal aisé d'identifier qui est responsable pour chaque matière. Cette complexité peut entraver la réalisation de politiques volontaristes et cohérentes. Les auteurs soumettent au débat une proposition de réforme visant à simplifier les institutions bruxelloises en renforçant la Région.

Cette proposition se divise en deux volets. Dans son premier volet, il est proposé de donner à la Région un rôle central en lui confiant les compétences bicommunautaires, à savoir les compétences bipersonnalisables, qui relèvent actuellement de la Commission communautaire commune (soins aux personnes âgées, politique des personnes handicapées, allocations familiales, etc.) et les compétences biculturelles, qui relèvent de l'État fédéral (institutions biculturelles, réglementation d'éventuelles écoles bilingues, etc.). La réforme amplifierait la remise en cause de l'étanchéité des compétences communautaires et régionales, qui avait été initiée par la VI^e réforme de l'État. En conséquence, la Région aurait vocation à devenir l'acteur prédominant dans les matières personnalisables. Les auteurs envisagent également plusieurs scénarios d'évolution possible pour l'exercice des compétences monopersonnalisables et monoculturelles, en particulier celles qui sont exercées par la Cocof et la Communauté française.

SAMENVATTING

Het tweede deel van het voorstel behelst de afschaffing van het gemeentelijke niveau, door een integratie van de negentien gemeenten in het Gewest. In eerste instantie bepleiten we een afschaffing van de Brusselse gemeenten, de Agglomeratie en de OCMW's en de overheveling van hun bevoegdheden naar respectievelijk het Gewest, de Cocof en de VGC. In tweede instantie kennen we de bevoegdheid toe aan het Gewest om lokale besturen te creëren waarvan het Gewest zelf de wezenlijke bestandsdelen bepaalt. Verschillende argumenten pleiten in het voordeel van een verschuiving van het politieke zwaartepunt van de gemeenten naar het Gewest (afbouw van de intergemeentelijke concurrentie, meer coördinatie van het beleid, schaalvergroting). Deze hervorming sluit naadloos aan bij de versterking van het Gewest zoals beschreven in deel I. Afsluitend schetsen we, bij wijze van voorbeeld, hoe de Brusselse gedecentraliseerde structuur en de intra-Brusselse bevoegdheidsverdeling er in de toekomst zou kunnen uitzien.

Inleiding

1. - Zes opeenvolgende staatshervormingen hebben Brussel opgezadeld met een complexe en inefficiënte institutionele architectuur. Het Institutioneel akkoord over de zesde staatshervorming, het zogenaamde Vlinderakkoord uit 2011 omschreef de Brusselse structuur treffend:

*"Een groot aantal instellingen voeren er belangrijke opdrachten uit (...). Deze grote versplintering van bevoegdheden hindert in heel wat gevallen de efficiëntie en de samenhang in het grootstedelijk beleid."*¹

Die "versplintering van bevoegdheden binnen Brussel" doet zich voor op twee niveaus. Op het (deel)statelijke niveau zijn er in Brussel maar liefst zeven verschillende bevoegde overheden.² Vooral op vlak van gemeenschapsbevoegdheden – cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden – levert dit een ondoorzichtelijk kluwen op. Op het lokale niveau regelen de negentien gemeenten alles wat van gemeentelijk belang is. Ook de spanningen tussen deze gemeentebesturen (zowel onderling als t.o.v. de hogere overheden) zorgen voor beleidsincongruenties en inefficiëntie.

2. - In het kader van het academische initiatief 'Quelle Constitution pour l'après 2019 ? / Welke Grondwet na

1 Institutioneel akkoord over de zesde staatshervorming: een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf, 2011, 23.

2 Waarvan zes als volwaardige 'wetgever'. Zie *infra* nrs. 5-11.

2019?³ werkten wij een voorstel uit – een gedachte-experiment – dat de bevoegdheidsversnippering tegen gaat door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (BHG) te versterken. De keuze voor het Gewest gaat uit van een dubbele premisse. Enerzijds zijn de complexe Brusselse beleidsstructuren geënt op een bicommunautaire benadering van de Brusselse bevolking die, volgens ons, onvoldoende aansluit bij de hedendaagse realiteit van het superdiverse Brussel. Anderzijds kan worden geadviseerd dat het overheidsbeleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad lijdt aan een gebrek aan efficiëntie en een – vanuit democratisch oogpunt problematisch – gebrek aan transparantie, mede door de complexe beleidsstructuren waarin onduidelijk is welke overheid precies verantwoordelijk is voor welke dienstverlening. Om de Brusselse beleidsstructuren beter te doen aansluiten bij de realiteit en de noden van vandaag kiezen we ervoor om het Gewest een grotere rol te geven in gemeenschapsbevoegdheden en gemeentelijke aangelegenheden. Het BHG is immers als enige overheid in staat om een overkoepelend, geïntegreerd beleid te voeren voor alle Brusselselaars (i.t.t. de gemeenschappen) en voor héél Brussel (i.t.t. de gemeenten).

Ons voorstel bevat in wezen twee luiken. Enerzijds bepleiten we de vervolmaking van Brussel als deelstaat binnen het federale België. We willen daarbij loskomen van de klassieke opdeling tussen gemeenschappen en gewesten en het BHG een volwaardig arsenaal aan deelstatelijke bevoegdheden toekennen. Dit aspect wordt uitgewerkt in een eerste sectie (I). Anderzijds bepleiten we de afschaffing van het gemeentelijke niveau, door een integratie van de negentien gemeenten in het Gewest. Die operatie, die zich volgens een aantal scenario's kan voltrekken, lichten we toe in een tweede sectie (II).

Hoewel beide luiken los van elkaar zouden kunnen worden uitgevoerd, lijkt het ons in het licht van de politieke gevoelheden niet ongepast ze geclusterd te presenteren. Waar de vervolmaking van Brussel als deelstaat gevoelig ligt bij (een deel van) de Vlaamse politieke vertegenwoordiging, geldt hetzelfde voor de fusie van de Brusselse gemeenten bij (een deel van) de Franstalige politici. Het is denkbaar dat het clusteren van beide voorstellen een brug kan slaan tussen beide taalgemeenschappen. De voorzet om de kloof tussen beide taalgemeenschappen te overbruggen wordt gesymboliseerd door de tweetaligheid van dit artikel en de gemengde achtergrond van de auteurs.

I. Een vereenvoudiging op (deel)statelijk niveau: de conceptie van een Brussels gemeenschapsgewest

A. Bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten in Brussel : stand van zaken

3. - Brussel is het hart van de Belgische federatie. In de hoofdstad werd de Vlaamse roep om een deelstaatmodel voor *alle* Nederlandstaligen verzoend met het Franstalige uitgangspunt van drie economisch verschillende entiteiten die om een eigen bestuur vragen.⁴ Resultaat: een dubbel deelstaatconcept van gemeenschappen en gewesten, waarbij in Brussel verschillende overheden bevoegd zijn met betrekking tot hetzelfde grondgebied en (soms) dezelfde materie. Hoewel zo tegemoet werd gekomen aan de eisen van Vlamingen en Franstaligen, hield ons land er een ingewikkelde institutionele structuur aan over, die vooral in Brussel tot een onoverzichtelijke bevoegdheidsverdeling heeft geleid.⁵

3 In de aanloop naar de herzieningsverklaring van 2019, werden binnen dit initiatief een vijftigtal voorstellen van Grondwetwijziging gelanceerd door onderzoekers van de verschillende universiteiten van het land.

4 Zie ook: A. ALEN, *België: een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990, 10; W. PAS, "De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*" in P. POPELIER, D. SINARDET *et al.* (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 113.

5 Hoewel ons voorstel in eerste instantie de Brusselse institutionele architectuur wil vereenvoudigen, nuanceren onze voorstellen het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten. Daarmee vormt het mogelijk de opstap voor een globale vereenvoudiging, in de richting van een systeem van vier deelstaten (zie ook: K. LEMMENS, "Een nieuw België, een nieuwe Grondwet", *De Juristenkrant* 2011/3, 10; J. LIEVENS, "Brussel volgens de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277) 304; W. PAS, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, afl. 8-9, 486-502; J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, Vlugschrift, 2011; M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU en S. VAN DROOGHENBROECK, "Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la Sixième Réforme de l'Etat", in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen*, Brugge, Die Keure, 2017, 45-47 en 71-73).

A1. De gewestelijke aangelegenheden

4. - De gewesten zijn bevoegd voor de uitgebreide lijst van vooral grondgebonden, economische bevoegdheden die voornamelijk worden opgesomd in artikel 6 BWHI. Hoewel het BHG pas acht jaar na de twee andere gewesten werd opgericht, heeft het in beginsel dezelfde bevoegdheden als de twee andere gewesten.⁶

Toch wordt het BHG vaak een “onvolwaardig” gewest genoemd. Het is ‘slechts’ een ‘hoofdstedelijk’ gewest (in naam) en moet het stellen met ‘ordonnanties’ in plaats van decreten. Die ordonnanties zijn onderhevig aan een beperkt rechterlijk toezicht vanwege de gewone en de administratieve rechtscolleges.⁷ Verder kan de federale overheid de uitvoering van bepaalde ordonnanties schorsen ter vrijwaring van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel.⁸ Bovendien heeft het BHG een beperktere constitutieve autonomie dan de andere gewesten.⁹

A2. De monocommunautaire aangelegenheden

5. - Voor de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden liggen de kaarten moeilijker. Artikel 127 van de Grondwet wijst de bevoegdheid voor de culturele aangelegenheden en het onderwijs in beginsel toe aan de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap.¹⁰ Artikel 128 van de Grondwet doet hetzelfde voor de persoonsgebonden aangelegenheden.¹¹ Zijn beide gemeenschappen in het ‘eigen’ Franse en Nederlandse taalgebied volwaardig bevoegd, dan blijft hun bevoegdheid in Brussel beperkt tot die culturele instellingen en onderwijsinstellingen resp. persoonsgebonden instellingen die wegens hun activi-

teiten resp. organisatie moeten worden beschouwd te behoren tot een van beide gemeenschappen. Zo vallen Brusselse musea en scholen met een Nederlandstalig programma (‘activiteiten’) onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en valt een Franstalige kinderopvang (‘organisatie’) onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap. We spreken hier over ‘monoculturele’ resp. ‘monopersoonsgebonden’ bevoegdheden of – als koepelterm – monocommunautaire bevoegdheden.

6. - Beide gemeenschappen kunnen, voor zover zij bevoegd zijn, beroep doen op de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) die in beginsel optreden als ondergeschikt bestuur. Zij kunnen daarbij administratieve besluiten en verordeningen aannemen, rechtsnormen die onderworpen zijn aan het administratief toezicht van de Vlaamse resp. Franse Gemeenschap.¹² Hoewel het om afzonderlijke instellingen gaat, bestaan de gemeenschapscommissies uit dezelfde personen als de gewestinstellingen. De leden van de Nederlandse resp. Franse taalgroep van het BHG vormen de Vergaderingen van de gemeenschapscommissies, terwijl de Nederlandstalige resp. Franstalige leden van de Brusselse Regering de Colleges, de uitvoerende macht, van beide gemeenschapscommissies vormen.¹³

7. - De Franse Gemeenschap heeft in uitvoering van artikel 138 van de Grondwet de uitoefening van een deel van haar bevoegdheden evenwel toevertrouwd aan de Cocof. De vergadering van de Cocof treedt dan op als een volwaardig parlement, met wetgevende bevoegdheid.¹⁴ Anders dan de VGC is de Cocof daarmee een volwaardige gefedereerde entiteit.

6 Art. 4 BWBI.

7 Art. 9 BWBI. Ordonnanties kunnen ook geen authentieke interpretatie geven van andere ordonnanties (RvS 10 september 1998, nr. 75.710, *AJT* 1999, 63) In zijn arrest *Gérardie Immo* van 21 april 2011 oordeelde het Hof van Cassatie dat de gewone rechter ook een decretale bepaling buiten toepassing mag laten in zoverre die strijdig is met een bijzondere wet. Er blijft vooralsnog onduidelijkheid bestaan over de precieze draagwijdte van dit cassatiearrest. Zie voor een kritische analyse S. FEYEN, “Het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof op weg naar een nieuw conflict?”, *RW* 2012, 1358-1381.

8 Het moet gaan om een ordonnantie inzake stedenbouw, ruimtelijke ordening, openbare werken of transport (art. 45 BWBI).

9 Zie M. ELST, “De constitutieve autonomie: muizenstapjes, maar wel meer muizen” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (323) 336-339.

10 Art. 127 Gw. *juncto* art. 4 BWHI.

11 Art. 128 Gw. *juncto* art. 5 BWHI.

12 A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 386-387; P. VANLEEMPUTTEN, *Les institutions bruxelloises: leur position dans la structure fédérale de l'état, leur organisation, leur fonctionnement et leur financement*, Brussel, Bruylant, 2003, 70 e.v.

13 Art. 60 en 76 BWBI.

14 Het gaat onder meer om bevoegdheden inzake sociale promotie, beroepsomscholing en -bijscholing, sportinfrastructuur, beheer van onderwijsgebouwen, leerlingenvervoer, gezondheidsbeleid en maatschappelijk welzijn (A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 297-298).

A3. De bicommunautaire aangelegenheden

8. - Naast de monocommunautaire aangelegenheden, zijn er ook aangelegenheden die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Hoewel deze aangelegenheden traditioneel “bicommunautair” worden genoemd¹⁵, lijkt de term “multicommunautair” in bepaalde gevallen geschikter, nu een aanzienlijk (en groeiend) deel van de Brusselse bevolking zich niet identificeert met de tweedeling tussen Franstaligen en Vlamingen.¹⁶ Voor deze multi- of bicommunautaire aangelegenheden moet een onderscheid gemaakt worden tussen de bevoegdheden uit artikel 127 van de Grondwet (cultuur en onderwijs) en artikel 128 van de Grondwet (persoonsgebonden aangelegenheden).

1) Bipersoonsgebonden aangelegenheden

9. - Voor bipersoonsgebonden aangelegenheden is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC of Cocom) bevoegd.¹⁷

Niet als de Cocof combineert ook de GGC de hoedanigheid van gefedereerde entiteit met die van ondergeschikt bestuur. Op het grondgebied Brussel-Hoofdstad is de GGC bevoegd voor de persoonsgebonden gemeenschapsbevoegdheden die zich richten tot hetzij personen, hetzij de instellingen die omwille van hun organisatie¹⁸ niet kunnen beschouwd worden als behorend tot de ene of de andere gemeenschap.¹⁹ Zij oefent deze bevoegdheid als autonome deelstaat uit bij bipersoonsgebonden ordonnantie. Daarnaast is de GGC ook de inrichtende macht in

gemeenschapsaangelegenheden, wanneer het gaat om zaken van gemeenschappelijk belang.²⁰ Deze bevoegdheid oefent de GGC uit als ondergeschikt bestuur, dus bij besluiten en verordeningen.

Hoewel het onderscheiden instellingen zijn, kennen de GGC en het BHG politiek een identieke samenstelling. De parlementsleden van het BHG vormen de Verenigde Vergadering van de GGC, de Brusselse ministers (zonder de staatssecretarissen) vormen het Verenigd College.²¹ Wel geniet de Nederlandstalige minderheid binnen de GGC bepaalde waarborgen: zo is voor elke beslissing van de Verenigde Vergadering een bijzondere meerderheid vereist²², en wordt elk pakket bevoegdheden binnen het College telkens behartigd door twee leden, een uit elke taalgroep.²³

2) Biculturele aangelegenheden

10. - Voor biculturele aangelegenheden en onderwijskwesties die niet tot een van beide gemeenschappen behoren (zoals de controle op de naleving van de leerplicht, en de eventuele oprichting van tweetalige scholen) is geen specifieke regeling in de Grondwet voorzien, waardoor de federale overheid, als houder van de residuaire bevoegdheden, ter zake bevoegd is gebleven.²⁴ Zo behoren de culturele instellingen met nationale of internationale uitstraling, zoals De Munt en Het Paleis voor Schone Kunsten, tot de federale bevoegdheid. Daarnaast staat de federale overheid op grond van artikel 6bis, §2, 4° BWBI ook in voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen (bv. het Koninklijk Instituut voor Natuurwet-

15 Zie bv. A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 380 en 387.

16 Zie o.m. R. JANSSENS, *Meertaligheid als opdracht. Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*, Brussel, VUB Press, 2018; IOM, *World Migration Report. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Switzerland, IOM, 2015, 38.

17 Art. 128, §2 en 135 Gw.

18 Of wanneer de bevoegdheid van de Vlaamse en Franse Gemeenschap uitdrukkelijk wordt uitgesloten, zoals gebeurd is met betrekking tot de gezinsbijslagen (art. 128, §2 Gw en art. 63, tweede lid BWBI).

19 Art. 128, §2 en 135 Gw. en art. 63 Bijz.W.Brussel.

20 Art. 166, §3, 3° Gw. en art. 64, §§2 en 3 BWBI.

21 Art. 60, vierde lid BWBI. Wel heeft de Minister-President slechts “een raadgevende stem” bij het voorzitten van het Verenigd College (art. 77 Bijz.W.Brussel).

22 Art. 72, vierde lid BWBI. In een eerste stemronde is naast een volstrekte meerderheid van stemmen ook een meerderheid van stemmen in elke taalgroep vereist. Bij een tweede stemming volstaat een meerderheid van stemmen, waarbij minstens een derde van elke taalgroep instemt.

Ook voor bepaalde beslissingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement geldt een bijzondere meerderheidsvereiste. Voor beslissingen inzake ondergeschikte besturen is de eis identiek aan die voor beslissingen van de GGC. Voor gezamenlijke decreten/ordonnanties, de organisatie van een gewestelijke volksraadpleging, en ordonnanties ter uitoefening van de constitutieve autonomie is niet in een tweede verzachte stemronde voorzien waarin een derde van de stemmen zou volstaan (art. 28, derde tot zesde lid BWBI; zie J. LIEVENS, “Brussel volgens de Zesde Staatshervorming” in ALEN, DALLE, MUYLLE, *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277) 294-295).

23 Art. 75 BWBI.

24 K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2019, 831-835 en 850-852.

schappen, de Koninklijke Sterrenwacht en de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten).²⁵.

3) Bicommunautaire aangelegenheden van gewestelijk belang

11. - Omdat de federale overheid haar bevoegdheid voor biculturele aangelegenheden amper uitoefende, maakte de zesde staatshervorming het BHG bevoegd voor een beperkt aantal gemeenschapsaangelegenheden, met name de beroepsopleiding, de gemeentelijke sportinfrastructuur en de erg nauwe categorie van de “biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang” (bv. Kanal en de Zinnekeparade).²⁶

A4. De federale aangelegenheden

12. - De federale overheid blijft binnen Brussel bevoegd voor de uitoefening van de federale bevoegdheden (bv. veiligheid, volksgezondheid, justitie ...). Verder beschikt de federale overheid er onder meer nog over bevoegdheden m.b.t. taalgebruik, en in gewestaangelegenheden ter vrijwaring van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel.²⁷

B. De deelstaat Brussel: een gedachte-experiment

B1. Probleemstelling: een ingewikkeld institutioneel systeem

13. - Wie is er in Brussel bevoegd voor het reguleren van deelsteps? Wie is verantwoordelijk voor de opvang (of het weren) van zogenaamde ‘transmigranten’ aan het Noordstation? Wie voor vaccinatiecampagnes tegen mazelen? Zonder stevig studiewerk is er geen touw vast te knopen aan de Brusselse bevoegdheidsverdeling. Op het (deel) statelijke niveau doet de versplintering zich voornamelijk voor op het vlak van de gemeenschappen. In Brussel staan verschillende overheden in voor de uitoefening van de ‘gewone’ gemeenschapsbevoegdheden: de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de GGC, de Cocof, de VGC (zij het slechts als ondergeschikt bestuur), de federale overheid en – sinds de zesde staatshervorming – ook het BHG. Die wildgroei aan bevoegde overheden staat een overkoepelend en daadkrachtig beleid voor alle Brusselaars in de weg.²⁸

Onderstaand schema schetst de bevoegdheidsverdeling tussen deze overheden.

Figuur 1 - De Brusselse overheden met wetgevende macht (sinds 2012)

Categorie	Gewest-bevoegdheden	Gemeenschapsbevoegdheden					Federale bevoegdheden
Overheid	BHG		GGC	VI. Gem. → VGC	Fr. Gem. → Cocof	Cocof 138	Fed OH
Bevoegdheid	39-134 Gw: plaatsgebonden	135bis Gw: bicultuur van gewestelijk belang	135 Gw: bipersoons gebonden	127, §2 Gw: mono-cultuur en eentalig onderwijs 128, §2 Gw: mono persoonsgebonden		Residuaire: bicultuur en tweetalig onderwijs	Federale bevoegdheden + Hoofdstedelijke rol

25 K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2019, 879-884.

26 Art. 135bis Grondwet *juncto* art. 4 BWBI; J. LIEVENS, “Brussel volgens de Zesde Staatshervorming” in ALEN, DALLE, MUYLLE, *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277) 282-288; J. VELAERS, “Brussel in de zesde staatshervorming” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, *et al.* (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (965) 996-1002.

27 Cf. *supra* nr. 4; K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2019, 150-152 en 662.

28 X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, “Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression” in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT en D. YERNAULT (eds.), *Le droit bruxellois*, Brussel, Bruylant, 2016, (67) 97; A. MASKENS en Y. VANDENBERGH, “En finir avec l’imbroglio institutionnel” in Aula Magna, *Demain Brussels*, Brussel, Petite Collection Politique, 2019 (17) 19; C. VAN WYNSBERGHE, “Institutional complexity as consensus model” in E. CORIJN en J. VAN DE VEN (eds.), *The Brussels reader: a small world city to become the capital of Europe*, Brussel, VUBpress, 2013, (94) 100.

B2. Voorstel: naar een vervolmaking van de deelstaat Brussel

1) Het Gewest, bevoegd in de plaats van de GGC en de federale overheid

15. - Ons gedachte-experiment gaat verder op de weg van de Zesde Staatshervorming door het BHG bevoegd te maken voor alle gemeenschapsaangelegenheden (voor zover ze niet monocommunautair worden uitgeoefend). Het BHG neemt vooreerst de onderwijs- en cultuurbegroeven over die nog onder de federale overheid ressorteren. Daarnaast neemt het BHG ook de bipersonsgebonden aangelegenheden voor zijn rekening in plaats van de GGC.

16. - Door de biculturele en bipersonsgebonden gemeenschapsbevoegdheden (of beter: de “multicommunautaire aangelegenheden”) toe te kennen aan het BHG slinkt het aantal bevoegde overheden. Een eerste belangrijk gevolg is dat de federale overheid niet langer als gemeenschapswetgever moet optreden in Brussel, hetgeen in de praktijk al te vaak niet gebeurde.²⁹ Zo zal Brussel voortaan de naleving op de leerplicht kunnen opvolgen en wordt het Gewest bevoegd voor tweetalige of anderstalige kranten, radiostations en televisiekanalen. Voor de gemeenschapsmateries in Brussel die een nationaal belang vertonen (bv. de federale culturele instellingen en de federale wetenschappelijke instellingen) kan in een uitzonderingsmechanisme worden voorzien.³⁰ Daarnaast verdwijnt de GGC als afzonderlijke gefedereerde entiteit, zoals reeds langer wordt bepleit in Brusselse kringen.³¹ Het verdwijnen van de GGC als afzonderlijke instelling is in lijn met de intenties van haar *founding fathers*. De GGC werd ten tijde van de derde staatshervorming (1988-1989) immers slechts gecreëerd omdat het overhevelen van gemeenschapsaangelegenheden aan gewestelijke in-

stellingen slechts kon na een wijziging van de Grondwet, die niet in die zin voor herziening vatbaar was verklaard.³² In ons voorstel stappen we af van het kunstmatige onderscheid tussen de instellingen van het Gewest en die van de GGC. Daarmee wordt vooral de transparantie naar de burger vergroot. De bijzondere meerderheidsvereisten die gelden binnen de Verenigde Vergadering van de GGC kunnen binnen de gewestelijke structuren behouden blijven. Eventueel kunnen zij – los van dit voorstel – aan een evaluatie worden onderworpen, waarbij zowel een uitbreiding van de beschermde materies (bv. naar het tweetalige Brusselse onderwijs) als een inkrimping ervan (bv. ten aanzien van bepaalde bipersonlijke aangelegenheden) overwogen kunnen worden, evenals een aanpassing van de gebruikte beschermingsdrempels.³³

2) Het Gewest, bevoegd naast de Gemeenschappen

17. - Hoewel het BHG de bevoegdheid zou krijgen om *alle* gemeenschapsaangelegenheden te reguleren, behouden we het onderscheid tussen monocommunautaire en bicommunautaire aangelegenheden. Het kan immers niet de bedoeling zijn om het BHG een concurrerende bevoegdheid te geven voor monoculturele of monopersonsgebonden bevoegdheden. Evenmin willen we de gemeenschappen bevoegd maken om bicommunautaire instellingen te ondersteunen. Wel stellen we vast dat er *de facto* concurrentie kan ontstaan tussen de Brusselse bicommunautaire regelingen en de monocommunautaire aanpak van de gemeenschappen. Als Brussel een tweetalig Kuifje-museum wil openen en Vlaanderen een Vlaams Kuifje-museum; of wanneer zowel het BHG als de gemeenschappen scholen of bejaardentehuizen openen, ontstaat “concurrentie”. Dat is overigens vandaag ook al het geval. Zowel de gemeenschappen als de GGC ne-

29 H. DUMONT en L. VANCRAVEBECK, “L’exercice des compétences communautaires à Bruxelles”, *CDPK* 2008, nr. 1, 252; J. LIEVENS, “Brussel volgens de Zesde Staatshervorming” in ALEN, DALLE, MUYLLE, *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277), 287.

30 Zie ook H. DUMONT en L. VANCRAVEBECK, “L’exercice des compétences communautaires à Bruxelles”, *CDPK* 2008, nr. 1, 253.

31 *Regeerakkoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Regeerperiode 2009-2014. Een duurzame ontwikkeling van het gewest ten dienste van de Brusselaars*, Brussel, 2009, 83; J.-P. NASSAUX, “Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)”, *C.H. CRISP* 2018, nr. 2374, 34.

32 P. VAN ORSHOVEN, *Brussel opnieuw uitvinden*, Leuven, VIVES Briefings, 2013, 7.

33 Bepaalde auteurs en politici erkennen de noodzaak van beschermingsmaatregelen bij de gezamenlijke uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel (N. LAGASSE, “Quel avenir institutionnel pour Bruxelles ?” in A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE, *et al.*, “L’avenir institutionnel de Bruxelles: Discussions à partir du « Manifeste bruxellois »”, *Brussels Studies* 2008, nr. 19, (7) 9 ; A. MASKENS, “Le « Manifeste bruxellois », nouvelles réflexions” in A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE, *et al.*, “L’avenir institutionnel de Bruxelles: Discussions à partir du « Manifeste bruxellois »”, *Brussels Studies* 2008, nr. 19, (1) 6; J.-P. NASSAUX, “Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)”, *C.H. CRISP* 2018, nr. 2374, 16 (over een voorstel van Minister-President Vervoort)).

men in Brussel initiatief inzake het verstrekken van mobiliteitshulpmiddelen.³⁴

18. - Door het BHG principieel bevoegd te maken voor multicommunautaire aangelegenheden brokkelt het *juridisch* onderscheid tussen de bevoegdheden van artikel 127 Gw. (onderwijs en cultuur, federale overheid) en artikel 128 Gw. (persoonsgebonden aangelegenheden, GGC) verder af.³⁵ *Politiek* kan het onderscheid evenwel een rol blijven spelen.³⁶

Inzake cultuur en onderwijs zien we de gemeenschappen blijvend een hoofdrol spelen. Het bestaande netwerk aan onderwijsinstellingen en de vooral door Vlaanderen gevoelde nood 'eigen' culturele instellingen te ontwikkelen, spelen daarin een belangrijke rol.³⁷ Tegelijkertijd laten

we het Gewest wel toe om 'aanvullend' bicommunautair op te treden. Brusselse of internationale culturele instellingen of evenementen, een Brusselse kandidatuur voor de Olympische Spelen, en tweetalige door het Gewest gereguleerde scholen moeten daarbij geen taboe zijn.³⁸

Voor persoonsgebonden aangelegenheden zien we een hoofdrol weggelegd voor het BHG, dat ter zake de primaire wetgever wordt. In principe treedt het Gewest op voor de gehele bevolking. Aanvullend kunnen de gemeenschappen optreden eventueel via hun verlengstukken de Cocof en de VGC, waarbij zij zich beperken tot mono-communautaire aangelegenheden.

19. - Het resultaat laat zich als volgt samenvatten:

Figuur 2 - De Brusselse overheden met wetgevende macht (gedachte-experiment)

Categorie	Gewest-bevoegd heden	Gemeenschapsbevoegdheden				Federale bevoegdheden
Overheid	BHG		VI. Gem. → VGC	Fr. Gem. → Cocof	Cocof 138	Fed OH
Bevoegdheid	39-134: plaats-gebonden	Nieuw: multicommunautaire aangelegenheden	127, 2: mono-cultuur en eentalig onderwijs 128, 2: mono persoonsgebonden			Federale bevoegdheden + Hoofdstedelijke rol

20. - Het hierboven ontwikkelde voorstel om het BHG eerste viool te laten spelen inzake persoonsgebonden aangelegenheden sluit aan bij wat in de (Franstalige)

rechtsleer '*cocomisation*' is gaan heten. De Franstalige politieke partijen drukten reeds hun voorkeur uit om de rol van de Cocof te verminderen door de persoonsgebonden

34 Zie G. LOOSVELDT, "Het beleid inzake personen met een handicap" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, (387) 406.

35 Naast het verschil in bevoegde overheid voor de bicommunautaire kwesties, verschilt de regeling van artikel 127 en 128 ook in het criterium voor de afbakening van wat monocommunautair is. Voor artikel 127 gelden de *activiteiten* als doorslaggevend, in artikel 128 telt de *organisatie*. Zoals PAS reeds aanhaalde, is dit onderscheid in wezen achterhaald en kan het worden vervangen door een cumulatief gebruik van beide criteria (W. PAS, "De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: quo vadis?" in B. CANTILLON, P. POPELIER, D. SINARDET, et al. (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (109) 127).

36 Vgl. H. DUMONT en M. EL BERHOUMI, "Pour simplifier Bruxelles", La Libre 23 januari 2018, <http://www.lalibre.be/debats/opinions/pour-simplifier-bruxelles-opinion-5a660bedcd70b09cefc6e1a> (die — in dezelfde richting denkend — ook juridisch een onderscheid behouden). Er circuleren ook meer verregaande voorstellen, die een volledige overheveling van alle gemeenschapsbevoegdheden naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bepleiten (A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE, et al., "L'avenir institutionnel de Bruxelles: Discussions à partir du « Manifeste bruxellois »", *Brussels Studies* 2008, nr. 19, 6; J.-P. NASSAUX, "Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)", *C.H.CRISP* 2018, nr. 2374, 20 (over het voorstel van ECOLO-voorzitter Zakia Khattabi)).

37 Ook Brussels Minister-President Vervoort acht de tijd nog niet rijp acht om beslissingen te nemen omtrent een regionalisering van het onderwijs- en cultuurbeleid in Brussel (J.-P. NASSAUX, "Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)", *C.H.CRISP* 2018, nr. 2374, 16, 18 en 33).

38 *Hand. Br.Parl.* 2002-03, nr. 55, 10; M. EL BERHOUMI, J. SAUTOIS en E. SLAUTSKY, "Juridische studie betreffende de oprichting van tweetalige scholen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Eind rapport", *BSI*, 31 maart 2019, <https://bsi.brussels/nl/research/juridische-studie-betreffende-de-oprichting-van-tweetalige-scholen-in-het-brussels-hoofdstedelijk-gewest/>.

bevoegdheden binnen Brussel vaker op bicommunautaire i.p.v. monocommunautaire wijze te regelen.³⁹ Door de bicommunautaire aanpak van de GGC ('*cocomisation*') te verkiezen boven een '*cocofisation*', vermindert de rol van de Cocof ten voordele van – in ons voorstel waarin de GGC verdwijnt – het BHG.

In de wijzigingen van de zesde staatshervorming werkt het idee van de *cocomisation* op twee domeinen door. Enerzijds is bij de overdracht van de gezinsbijslagen geopteerd voor een exclusieve bevoegdheid van de GGC, ten koste van een eventuele parallelle bevoegdheid voor de Franse en Vlaamse Gemeenschap. Anderzijds – en subtieler – stuurt ook de financiering⁴⁰ van de nieuw overgedragen bevoegdheden inzake bijstand aan personen, ouderenzorg en gezondheidsbeleid in Brussel aan op een bicommunautaire organisatie van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel. Meer concreet krijgt de GGC sinds de zesde staatshervorming niet enkel de volledige financiering voor de gezinsbijslagen (waarvoor de GGC zoals gezegd exclusief bevoegd is gemaakt), maar ook het leeuwendeel van de financiering voor de uitoefening van de nieuw overgedragen bevoegdheden inzake bijstand aan personen, ouderenzorg en gezondheidsbeleid in Brussel (waarvoor naast de GGC ook de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap (of de Cocof) bevoegd zijn).⁴¹ Hoewel deze nieuwe bevoegdheden niet exclusief aan de GGC werden toegewezen, komen de bijhorende middelen wel in hun volledigheid aan de GGC toe.

Ook de gemeenschappen kunnen deze bevoegdheden in Brussel op unicommunautaire wijze uitoefenen, maar krijgen daartoe geen specifieke financiering.⁴² Hoewel in een overgangsregeling is voorzien, waarbij de gemeenschappen gefinancierd worden voor unicommunautaire instellingen inzake bijstand aan personen, ouderenzorg en gezondheidsbeleid in Brussel, creëerde de zesde staatshervorming een financiële aanmoediging voor die unicommunautaire instellingen om "over te stappen" naar de GGC. Na verloop van de overgangsperiode is er in de (berekening van de) financiering van de Franse en Vlaamse Gemeenschap immers niet meer in middelen voor hen voorzien.⁴³ In tegenstelling tot de Cocof-instellingen, waarvan de meerderheid opteerde voor het GGC-statuut, koos geen enkele Nederlandstalige instelling voor de om-schakeling.⁴⁴

Ons gedachte-experiment sluit aan bij het bicommunautaire perspectief van bovenstaand financieringsmechanisme. Het experiment met de *cocomisation* van de voornoemde (Franstalige) unicommunautaire instellingen kan een belangrijke opstap vormen voor onze voorstellen: als zij erin slagen hun organisatie duurzaam op bicommunautaire leest te schoeien en externe tweetaligheid te waarborgen, schept dit mogelijks vooruitzichten op een verdere vermindering van de monocommunautaire logica in Brussel en de groei van een gedeelde Brusselse gemeenschap.⁴⁵ Ook voor instellingen die vandaag van de VGC afhangen hoeft een toekomstige bicommunautari-

39 Deze afspraak werd gemaakt in de akkoorden van Sint-Emilie, gesloten op 19 september 2013 tussen PS, MR, Ecolo en cdH (M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU en S. VAN DROOGHENBROECK, "Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat" in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (45) 65-71).

40 Meer specifiek in de bepalingen 47/5 tot 47/11 van de Bijzondere Financieringswet.

41 W. PAS, "De nieuwe gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (7) 21-24; M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU en S. VAN DROOGHENBROECK, "Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat" in VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (45) 60-62.

42 X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, "Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression" in DE BROUX, LOMBAERT en YERNAULT (eds.), *Le droit bruxellois*, Brussel, Bruylant, 2016, (67) 90.

43 Voor een uitgebreide bespreking, zie W. PAS, "De nieuwe gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" in VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (7) 21-24; M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU en S. VAN DROOGHENBROECK, "Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat" in VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (45) 63-71.

44 *Ibid.*

45 Zie H. DUMONT, "Synthèse et conclusions" in, A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE, *et al.*, "L'avenir institutionnel de Bruxelles: Discussions à partir du « Manifeste bruxellois »", *Brussels Studies* 2008, nr. 19, (19) 24; Om de dichotomie tussen Franstaligen en Nederlandstaligen binnen Brussel te overstijgen, zullen enkele institutionele aanpassingen niet volstaan. Om een

sering – in een Brussel waarin taalrechten gewaarborgd zijn – geen taboe te zijn. In persoonsgebonden aangelegenheden zou de rol van de Franse Gemeenschap en de Cocof in Brussel zelfs grotendeels of volledig kunnen verdampen door een doorgedreven bicommunautarisering.⁴⁶

B3. Voor- en nadelen van het voorstel

21. - Door de rol van het Gewest in communautaire aangelegenheden te vergroten kan het Gewest een overkoepelend beleid voeren voor heel Brussel, zonder onderscheid tussen Franstaligen, Nederlandstaligen en anderstaligen. Het Gewest wordt zo in staat gesteld om een geïntegreerd beleid te voeren wars van het verschil tussen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Uit verschillende signalen blijkt dat het Brusselse terrein hierom vraagt.⁴⁷ Zo trachtte het Gewest in het verleden al publieke ziekenhuizen (weze het onrechtstreeks)⁴⁸ en kinderopvangbedrijven te financieren⁴⁹ en toont Brussel ook ambitie op vlak van sport, cultuur en onderwijs. Naast de institutionele vereenvoudiging, kan deze hervorming ook budgettaire impulsen creëren voor het gemeenschapsbeleid, aangezien de (dotatieafhankelijke) gemeenschaps-gelden en de middelen van het Gewest (dat over meer verregaande verwervingsautonomie beschikt⁵⁰) kunnen

worden samengevoegd.⁵¹ Bovendien zal het BHG ook de lokale fiscale autonomie kunnen uitoefenen na de afschaffing van de Brusselse gemeenten, die wordt beschreven in deel II.

22. - Voorstanders van dit gedachte-experiment verwelkomen de vereenvoudiging en efficiëntiewinsten die deze hervorming met zich meebrengt.⁵² Tegenstanders wijzen op de actuele gebrekkige werking van de GGC ten gevolge van het gebrek aan vertrouwen bij de institutionele samenwerking tussen beide gemeenschappen.⁵³ Zowel aan Franstalige als aan Nederlandstalige kant staan sommigen wantrouwig ten opzichte van 'het doorknippen van de band' tussen de respectieve gemeenschap en haar inwoners van Brussel.⁵⁴ Vlamingen vrezen bovendien voor een verslechtering van de positie van de Vlaamse minderheid in Brussel.⁵⁵ De Brusselse Vlaming is gesteld op het sterke netwerk van Vlaamse gemeenschapsinstellingen in zijn stad. We wijzen er dan ook graag op dat ons gedachte-experiment het Vlaamse en Franstalige netwerk allerminst opdoekt.⁵⁶ De positie van de Vlaamse en Franse scholen en culturele instellingen in Brussel blijft ongewijzigd (het Gewest kan hier aanvullend optreden, bijvoorbeeld door tweetalige onderwijsinitiatieven zoals TADA⁵⁷ desgewenst van volwaardige 'Brusselse' steun te voorzien). Dat

duurzaam multicommunautair Brussels perspectief mogelijk te maken op de lange termijn, zal o.i. daarnaast moeten worden ingezet op de creatie van een gedeelde socioculturele realiteit (bv. door tweetalig onderwijs, tweetalige beroepsopleidingen, enz.).

46 Zie ook H. DUMONT en M. EL BERHOUMI, "Pour simplifier Bruxelles", *La Libre* 23 januari 2018.

47 Zie ook H. DUMONT, "Synthèse et conclusions", (19) 23-25.

48 D. YERNAULT, "Le droit organique et le financement des communes bruxelloises : un quart de siècle de centralisation et de collaborations" in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT en D. YERNAULT (eds.), *Le droit bruxellois*, Brussel, Bruylant, 2016, (401) 450-451.

49 GwH 24 mei 2012, nr. 67/2012.

50 Bijkomend lijkt een herziening van de bestaande financieringsmiddelen van Brussel nodig. Het in detail uittekenen van een nieuw financieringsmodel overstijgt het opzet van deze bijdrage. Het lijkt evenwel aangewezen er in ieder geval naar te streven het BHG beter in staat te stellen om de fiscale vruchten te plukken van de rijkdom die in de hoofdstad wordt gegenereerd.

51 X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, "Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression" in DE BROUX, LOMBAERT en YERNAULT (eds.), *Le droit bruxellois*, Brussel, Bruylant, 2016, (67), 98.

52 H. DUMONT en M. EL BERHOUMI, "Pour simplifier Bruxelles", *La Libre* 23 januari 2018; A. MASKENS en Y. VANDENBERGH, "En finir avec l'imbroglio institutionnel" in Aula Magna, *Demain Brussels*, Brussel, Petite Collection Politique, 2019, (17) 17-30; Sommige auteurs betwijfelen of het Gewest dit beleid efficiënter zou kunnen vormgeven dan de gemeenschappen (J. VAN NIEUWENHOVE, "Quelques observations sur le deuxième «Manifeste bruxellois» et sa vision du modèle fédéral belge" in, A. MASKENS, N. LAGASSE, J. VAN NIEUWENHOVE, *et al.*, "L'avenir institutionnel de Bruxelles: Discussions à partir du «Manifeste bruxellois»", *Brussels Studies* 2008, nr. 19, (13) 15-16).

53 N. LAGASSE, "Quel avenir institutionnel pour Bruxelles ?", (7) 8.

54 J.-P. NASSAUX, "Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)", *C.H.CRISP* 2018, nr. 2374, 23, 25-26 en 30; Bij een toekomstige defederalisering van delen van de fiscaliteit en van de sociale zekerheid, vermoedt PAS dat Brussel deze bevoegdheden niet zelf zal kunnen dragen, wat dus de blijvende nood aan gemeenschappen in Brussel verklaart (W. PAS, "De nieuwe gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" in VANDENBOSSCHE (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2018, (7) 34-35).

55 H. VUYE en V. WOUTERS, *Vlaanderen voltooid. Met of zonder Brussel?*, 380, Deurne, Doorbraak, 2018, 279.

56 Zie ook P. DELWIT en K. DESCHOUWER, "De Brusselse instellingen", *Brussels Studies* 2009, Synthesenota nr. 14, 7.

57 Vzw ToekomstATELIERdelAvenir (TADA) biedt maatschappelijk kwetsbare jongeren uit Brussel, buitenschoolse coaching en begeleiding.

ligt anders voor de Vlaamse en Franse zorginstellingen, en andere persoonsgebonden instellingen, in Brussel. Hoewel de gemeenschappen *juridisch* bevoegd blijven, behelst onderhavig voorstel een *politiek* streven naar één gewestelijk Brussels systeem, de gemeenschappen zouden dan slechts aanvullend optreden. Ons voorstel stelt het Gewest in staat om een overkoepeld en geïntegreerd beleid te voeren voor heel Brussel, voor alle Brusselaars en zonder onderscheid tussen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Het doel van deze regionalisering is de vereenvoudiging van de institutionele architectuur en de verhoging van de efficiëntie van het Brusselse beleid. Deze hervorming valt daarom perfect te combineren met een centraliseringsoperatie in de vorm van een fusie, of zelfs afschaffing, van de negentien Brusselse gemeenten, waarop we in het volgend onderdeel ingaan.

II. Une modification de la répartition des compétences entre la Région et les autorités locales

23. - L'articulation des compétences locales et régionales est l'un des éléments majeurs qui concourent à la complexité du paysage institutionnel bruxellois. Divers arguments plaident en faveur d'un déplacement du centre de gravité des autorités locales vers la Région (réduction de la concurrence entre communes⁵⁸, amélioration de la coordination des politiques publiques, économies d'échelle, etc.)⁵⁹. Cette réforme s'inscrirait, en outre, dans le cadre de la montée en puissance des institutions régionales réalisée, notamment, par la fusion de la Région et de la Cocom, proposée dans la première section (I).

Les autorités locales bénéficient toutefois d'une légitimité importante auprès de la population bruxelloise notamment en raison de leur proximité avec les citoyens, de leur représentativité et de leur meilleure connaissance du « terrain » dans une série de domaines. En outre, les communes présentent actuellement l'avantage d'être les seules autorités bruxelloises qui exercent des compétences qui ressortissent tant à la sphère de compétences régionale qu'aux sphères de compétences fédérale et communautaire.

Toute réforme des pouvoirs locaux à Bruxelles doit tenir compte de ces deux pôles du débat public.

24. - Il existe différents scénarios de modification de la répartition des compétences entre communes et Région : fusions des communes en une « grande commune » qui fusionnerait ou non avec la Région, création de districts, transfert des compétences communales à l'Agglomération dont les compétences seraient exercées par la Région, réduction ou augmentation du nombre de communes, réduction de leurs compétences, etc.

Ces scénarios ont été analysés sous l'angle juridique dans le cadre du rapport « Gouvernance à Bruxelles » publié le 30 septembre 2018 par le groupe de recherche conjoint de l'ULB et de la VUB « DEGO – The Politics of Democratic Governance »⁶⁰. Nous ne réexaminons donc pas dans le détail la faisabilité juridique de l'ensemble de ces scénarios et nous renvoyons les lecteurs à ce rapport (p. 67-103) pour une telle analyse.

25. - Nous proposons, pour notre part, un projet de réforme original qui comporte deux aspects :

1° la suppression des communes, de l'Agglomération et des CPAS avec le transfert corrélatif de leurs compétences vers la Région, la Cocof (le cas échéant, sous la tutelle de la Communauté française) et la VGC (sous tutelle de la Communauté flamande) – nous partons du principe que la Région a fusionné avec la Cocom, voy. *supra* –;

2° L'attribution à la Région de la compétence de créer de nouvelles autorités locales dont elle déterminerait l'ensemble des caractéristiques.

Cette manière de faire nous semble être tout à la fois la plus simple et directe sur le plan institutionnel et, surtout, la plus respectueuse de la souveraineté des Bruxellois puisque, du point de vue juridique, la Région partirait d'une page blanche pour déterminer - seule - la répartition des compétences entre autorités régionales et locales.

26. - La Région ne part évidemment pas d'une page blanche du point de vue historique. La proposition que nous défendons constitue donc avant tout une base de discussion, une « expérience de pensée », qui a vocation à être aménagée. Il nous semble toutefois qu'il est particulièrement fécond de débiter la réflexion sans être limité par les contraintes de l'ordre établi. En imaginant ce qui pourrait être réalisé en bénéficiant de la liberté constitu-

58 Voy. toutefois l'étude de Geert Jennes qui estime que la concurrence entre communes est au contraire un argument favorable au maintien de celles-ci (G. Jennes, « Moeten de Brusselse gemeente worden gefuseerd », *VIVES Briefing*, 2019/05, <https://feb.kuleuven.be/VIVES/publications/briefings/briefings-2019>).

59 Voy. notamment E. Corijn, « Trop d'État dans la ville », in Aula Magna, *Demain Brussels*, op. cit., p. 129-137.

60 Disponible sur <https://bx1.be/wp-content/uploads/2018/12/Gouvernance-à-Bruxelles-Rapport-final.pdf>, consulté le 29 juin 2019.

tionnelle la plus large, l'on se rapprochera plus aisément de l'architecture institutionnelle la plus adéquate pour les Bruxellois.

27. - Si l'on souhaite réformer en profondeur la répartition des compétences entre la Région et les communes, les deux alternatives majeures à notre proposition sont les suivantes :

1° La suppression des communes et le transfert de leurs compétences à l'Agglomération. L'Agglomération serait alors « titulaire » de l'ensemble des compétences locales, lesquelles seraient cependant « exercées » par la Région et éventuellement la Cocof et la VGC.

2° La fusion des 19 communes en une « grande commune » avec création d'« organes territoriaux intracommunaux » (districts) qui exerceraient certaines compétences précédemment exercées par les communes. Les compétences dont la grande commune resterait « titulaire » seraient « exercées » par la Région et éventuellement la Cocof et la VGC⁶¹.

Des scénarios de réformes plus limitées impliquent que la Région fasse usage des compétences qui lui sont attribuées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI) afin de limiter les compétences des communes, de modifier leur taille et leur nombre et de réformer leurs institutions. En raison des limites que la déclaration de révision de la Constitution fixe au constituant durant la prochaine législature⁶², ces scénarios limités sont les seuls réalisables à brève échéance.

Dans les lignes qui suivent, nous examinons ces alternatives de façon incidente et mettons en exergue les avantages qu'offre, selon nous, la proposition que nous soumettons au débat.

28. - Avant d'exposer notre proposition de réforme et ses avantages (C, D, E), il convient de rappeler les grandes lignes de la répartition des compétences en matière de pouvoirs subordonnés (A) et de décrire très brièvement les compétences des communes ainsi que les principes qui protègent l'autonomie communale (B).

A. La répartition des compétences dans la matière des pouvoirs subordonnés

29. - La Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en principe, pour régler, entre autres, la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales ou de l'Agglomération⁶³ ; le changement ou la rectification des limites des communes ; l'élection des organes communaux ou d'agglomération⁶⁴.

30. - La compétence de modification des limites des communes inclut la compétence de fusionner plusieurs communes entre elles⁶⁵, mais pas de fusionner celles-ci avec l'Agglomération. En outre, la réorganisation des institutions communales connaît plusieurs limites. En effet, il ressort des articles 41 et 162 de la Constitution que les communes doivent disposer d'un conseil communal élu directement. De même, il est douteux que la Région puisse supprimer les fonctions de bourgmestre ou d'échevins auxquelles la LSRI fait référence à plusieurs reprises, notamment en son article 6, §1^{er}, VIII, 5°.

31. - La Région a également confié diverses compétences et missions aux communes dans le cadre de législations particulières. Citons pêle-mêle la délivrance de certains permis d'environnement, de permis d'urbanisme, d'autorisation d'exécution de chantier (pour les voiries communales), l'adoption de plans communaux de mobilité, l'élaboration de projet de contrat de quartier durable

61 Compar. aussi avec la proposition de A. Maskens et Y. Vandenberghe dans le cadre des travaux d'Aula Magna qui prônent la fusion des communes, mais sans transfert de leurs compétences à la Région. La grande commune subsisterait donc à côté de la Région. Des districts seraient créés au sein de la grande commune, qui correspondraient aux 19 communes actuelles « aux frontières redessinées », si ce n'est pour Bruxelles-ville qui serait divisée en plusieurs districts (A. Maskens et Y. Vandenberghe, *op. cit.*, pp. 22-23 et 25-29). Philippe Van Parijs y voit une étape transitoire vers la fusion commune/Région. À côté de la création de districts, il évoque aussi la promotion d'une vie démocratique plus décentralisée à l'échelle du quartier (P. Van Parijs, *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 2018, pp. 154-157 Voy. ég. A. Deneef, A. Maskens et Ph. Van Parijs, « Bruxelles -Janus: une commune unique et une région », *Le Soir*, 6 juin 2018.

62 *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48775.

63 Pour rappel, l'Agglomération bruxelloise est entre autres compétente en matière de lutte contre l'incendie, d'aide médicale urgente, d'enlèvement et de traitement des immondices, de coordination des politiques sécurité (article 4, §1^{er} à 2^{quater}, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Les compétences de l'Agglomération sont exercées par la Région (art. 166, §2, de la Constitution et 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, ci-après « LSIB »).

64 Art. 6, §1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 1°, 2° et 4°, de la LSRI *juncto* art. 4, al. 1^{er}, de la LSIB.

65 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 59.076/3 du 13 avril 2016, http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=adv_search

et la communication d'une liste actualisée des logements dont l'inoccupation est avérée.

32. - L'exercice des compétences régionales en matière de pouvoirs locaux connaît toutefois plusieurs limites, notamment afin de protéger la minorité néerlandophone. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas porter atteinte au caractère bilingue et aux garanties, existantes au 14 octobre 2012, dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région⁶⁶. Elle ne peut pas davantage porter atteinte au mécanisme de l'échevin surnuméraire⁶⁷.

33. - En outre, la matière des pouvoirs subordonnés ne relève pas exclusivement des régions. Certaines compétences sont explicitement réservées à l'État fédéral par la LSRI, notamment en matière d'état civil, de police de l'ordre public et d'organisation de la police, des services d'incendies, de pensions du personnel et des mandataires communaux et d'élections⁶⁸. Ainsi, dans le cadre de sa compétence en matière d'organisation de la police locale, l'État fédéral a créé, sur le territoire bruxellois, 6 zones de polices pluricommunales, dotées de la personnalité juridique et dont les organes sont composés de mandataires communaux issus des différentes communes qui constituent chacune des zones⁶⁹.

34. - Les conseils communaux sont également chargés de délibérer et de statuer sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés⁷⁰.

- Il en résulte que les communes exercent des missions de nature communautaire, notamment:

- l'enseignement communal⁷¹ ;
- la tenue par le bourgmestre d'un registre des établissements pour personnes âgées⁷² ;
- l'information des primo-arrivants sur l'existence du parcours d'accueil et l'invitation à se rendre dans un bureau d'accueil⁷³.

35. - Il faut également tenir compte des CPAS qui sont principalement compétents pour l'aide sociale. Ils peuvent également créer et gérer des établissements ou des services à caractère social (hôpitaux, maison de retraite, aide à domicile, etc.)⁷⁴. Sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les CPAS relèvent, en principe, de la compétence de la Cocom⁷⁵. Dans le cadre de ses compétences, la Cocom (ou la Région en cas de fusion de cette dernière avec la Cocom) ne pourrait toutefois pas supprimer les CPAS ou porter atteinte aux compétences qui leur sont dévolues en vertu du chapitre IV de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS⁷⁶.

B. Le principe de l'autonomie communale

36. - Le principe de l'autonomie communale joue un rôle essentiel dans l'articulation des compétences régionales et communales:

66 Art. 5bis de la LSIB. Voy. par exemple, les art. 32 à 37 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles. Voy. la compétence de la Cour constitutionnelle en la matière : art. 5ter de la LSIB.

67 Art. 6, §1er, VIII, - 1°, al. 2, de la LSRI *juncto* art. 4, al. 1er, de la LSIB, qui renvoient aux articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale

68 Art. 6, §1er, VIII, 1°, de la LSRI *juncto* art. 4, al. 1er, de la LSIB. Voy. ég. art. 184 de la Constitution.

69 Art. 9 à 91/15 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ; Arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police.

70 Art. 6, §1er, VIII, al. 1er, 1°, de la LSRI *juncto* art. 4, al. 1er, de la LSIB. En la matière, il faut tenir compte du fait que, comme cela a été évoqué dans la première partie de cet article, la Communauté flamande et la Cocof ne sont compétentes, en matière personnalisable dans la région linguistique bilingue, que pour les institutions qui, en raison de leur organisation, se rattachent exclusivement à elles. Il en résulte que ces deux entités fédérées ne peuvent confier de mission aux communes (ou aux CPAS) sur le territoire de la région bilingue, car ces autorités doivent s'organiser dans les deux langues, en vertu des articles 17 à 21 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (S.L.C.E., avis n° 33.566/AG/2 du 11 février 2003). Les communes peuvent, en revanche, recevoir se voir attribuer des compétences en matière bipersonnalisable (par la Cocom) et en matière culturelle ou d'enseignement (art. 22 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative et art. 5 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement).

71 Art. 22 des lois coordonnées du 20 août 1957 sur l'enseignement primaire.

72 Art. 19 de l'ordonnance de la Cocom relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées.

73 Art. 6 de l'ordonnance de la Cocom du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants.

74 Art. 26bis, §1er, 6° et 7°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

75 Dès lors que les CPAS doivent s'organiser de façon bilingue (art. 17 à 21 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative), il s'agit d'institutions qui, en raison de leur organisation, ne doivent pas être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française (ou la Cocof) ou à la Communauté flamande.

76 Art. 5, §1er, II, al. 1er, 2°, b), de la LSRI.

- dans sa dimension positive, il implique que le conseil communal est, en principe, compétent pour toutes les matières d'intérêt communal ;
- dans sa dimension négative, il implique notamment que les autorités publiques ne peuvent pas porter une atteinte disproportionnée à l'autonomie de la commune⁷⁷.

B.1. L'attribution aux communes de tout ce qui est d'intérêt communal

37. - Selon la Cour de cassation, doit être considéré comme étant d'intérêt communal, l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune⁷⁸. Les communes disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qui relève de leur intérêt. Il en résulte qu'en pratique elles sont compétentes pour toute matière qui ne leur a pas été soustraite par le législateur⁷⁹. Dans les matières d'intérêt communal, la commune peut agir d'initiative, sans avoir à se fonder sur une habilitation législative particulière. Ces compétences sont facultatives – la commune n'est pas obligée de les exercer – et indéfinies – la commune en détermine elle-même le contenu⁸⁰. En conséquence, le législateur ne peut pas dresser *a priori* une liste limitative des compétences d'intérêt communal⁸¹.

La commune est notamment compétente au titre de l'intérêt communal pour attribuer des marchés publics, gérer les voiries communales ou créer des sociétés de logement social.

38. - Par ailleurs, le législateur peut attribuer aux communes des compétences ou des missions de service public⁸², tels la délivrance des permis d'urbanisme ou le maintien de l'ordre public, pour lesquelles elles disposent également d'une autonomie⁸³.

39. - Enfin, les communes disposent également d'une autonomie fiscale qui leur permet d'établir des taxes communales⁸⁴. Elles peuvent, en principe, taxer n'importe quel objet imposable, même si cet objet ne relève pas de leurs compétences matérielles⁸⁵.

40. - Dans l'exercice de leurs compétences, les communes sont, en principe, soumises à la tutelle ordinaire de la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsque le législateur fédéral ou un législateur communautaire attribue une compétence aux communes, il peut aussi prévoir un mécanisme de tutelle spécifique⁸⁶.

B.2. La protection des compétences des communes

41. - Les communes ne peuvent pas intervenir dans une matière qui aurait déjà été réglée de manière complète et détaillée par le législateur. Le législateur peut, en outre, régler une matière dans laquelle des communes étaient intervenues ou exclure la compétence des communes dans un domaine. Il ne peut, en revanche, porter une atteinte manifestement disproportionnée à l'autonomie communale. « Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir »⁸⁷. Des atteintes potentielle-

77 Art. 41 et 162, al. 2, 2°, Const. ; art. 6, §1er, VIII, 1°, L.S.R.I.

78 Cass., 6 avril 1922, *Rev. adm.*, 1923, p. 143.

79 C.C., 29 juillet 2010, 89/2010, B.18.2..

80 C.C., 29 juillet 2010, 89/2010, B.18.2. Voy. not. J. Dembour, *Droit administratif*, Liège, 1978, 3e éd., pp. 121-123, 316 et 483-486, spéc. 122, note 3 et 316, note 2 ; J.-M. Favresse, « Déconcentration et décentralisation, reflet d'un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, p. 38 ; P. Goffaux, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2015, v° « intérêt communal », pp. 325-328.

81 Art. 4, §2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985. Voy. par analogie : S.L.C.E., Avis n° 35.831/2V/VR du 18 septembre 2003.

82 C.C., 29 juillet 2010, 89/2010, B.18.3.

83 J. Dembour, *op. cit.*, p. 484.

84 Art. 170, § 4, de la Constitution. Le législateur fédéral peut, pour autant que la nécessité en soit démontrée, fixer les exceptions à ces impositions.

85 C.C., n° 189/2011, 15 décembre 2011, B.8.1 ; S.L.C.E., avis n°58.781/VR du 24 octobre 2013 ; V. Sepulchre, « La taxation locale des activités économiques », *Rev.Dr.Comm.* 2009/2, pp. 2-3. Par l'exercice de son autonomie fiscale, la commune ne peut toutefois régler une matière qui relève d'une autre collectivité (tel est, par exemple, le cas si la taxe qu'elle institue équivaut à une sanction des infractions urbanistiques : C.E., n° 225.950, 24 décembre 2013, *S.P.R.L. Mear et cts*). Sur l'autonomie fiscale voy. not. J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel III, Bruges, Die Keure, 2019, p. 476 et s. ; D. Déom et B. Lombaert, « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002/2-4, pp. 173-179.

86 Art. 7, §1er, al. 2, de la LSRI.

87 C.C., 29 juillet 2010, 89/2010, B.18.4.

ment « extrêmement importantes »⁸⁸, à l'autonomie locale seraient donc admises à condition qu'elles puissent être raisonnablement justifiées.

42. - Il n'en demeure pas moins que le principe de l'autonomie communale constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre des scénarios de fusion des communes avec la Région. En effet, la suppression pure et simple des communes au sein de la Région n'est pas compatible avec ce principe, que ce soit en cas de transfert direct des compétences communales à la Région ou de transfert formel de ces compétences vers l'Agglomération à charge pour les organes de la Région « d'exercer » ces dernières. Le principe de l'autonomie communale interdit également, selon nous, de mettre en œuvre un scénario dans lequel les 19 communes fusionneraient afin de créer une « grande commune » qui serait *titulaire* des compétences communales, la Région étant chargée de l'exercice de celles-ci. Dans ce scénario, la « grande commune » ne serait qu'une coquille vide. Il s'ensuit qu'elle serait privée de « l'essentiel » de ses compétences, ce qui ne peut être admis.

Afin de mettre en œuvre ces scénarios, il est, par conséquent, comme pour la réforme que nous proposons, nécessaire de réformer la Constitution et la LSRI.

43. - En ces matières, il faut également avoir égard à la Charte européenne de l'autonomie locale qui consacre, notamment, le principe de subsidiarité (art. 4, §3). Dans le respect de ce principe, si les États parties souhaitent attribuer une compétence à une autorité qui n'est pas « la plus proche du citoyen », ils doivent « tenir compte » de l'ampleur et la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. Le principe de subsidiarité contraint donc avant tout le législateur à adopter une démarche argumentative⁸⁹.

44. - La Région ne faisant, à l'heure actuelle, pas partie des collectivités locales soumises à la Charte, la suppression des communes impliquerait qu'il n'y aurait plus aucune collectivité locale sur le territoire bruxellois (qui est déjà soustrait à la division en province). Or, le système mis en place par la Charte interdit la suppression de toutes les collectivités locales sur un territoire donné. En outre, les articles 3 et 4 de la Charte, qui protègent l'exercice des compétences des autorités locales, s'opposent à ce que

la « grande commune » reste formellement la *titulaire* de compétences exercées par le Région.

Il est vrai que la Belgique pourrait, conformément à l'article 13 de la Charte, déclarer que la Région de Bruxelles-Capitale est une autorité locale pour certaines de ses compétences et ainsi éviter la suppression de toute autorité locale sur le territoire bruxellois. L'exercice de ces compétences serait alors protégé par la Charte.

C. Proposition de révision de la répartition des compétences entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes

45. - La proposition de réforme que nous soumettons au débat comporte deux aspects (C1 et C2).

46. - La mise en œuvre de la réforme que nous proposons devrait également impliquer d'ouvrir une réflexion sur les règles de protection de la minorité linguistique flamande. Nous n'avons pas tranché ce point dans le cadre de la présente proposition.

C.1. La suppression des collectivités décentralisées

47. - Il s'agirait dans un premier temps de supprimer les communes, les CPAS et l'Agglomération sur le territoire de la Région⁹⁰.

48. - La Région récupérerait :

- l'ensemble des compétences qu'elle a attribué aux communes (permis d'urbanisme, d'environnement, etc.) ;
- les compétences qui ont été attribuées aux communes par l'État fédéral (police de l'ordre public, état civil, etc.) ;
- les compétences bipersonnalisables et biculturelles des communes et CPAS (en conséquence de la fusion Région/Cocom) ;
- ainsi que les compétences de l'Agglomération, qu'elle « exerce » déjà.

La Région pourrait choisir de créer des organismes d'intérêt public pour reprendre les missions exercées par les intercommunales. Pour ce qui concerne les intercommu-

88 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 42.186/AG, du 15 février 2007.

89 N. Lagasse, « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches "Tina" et "Nimby" », *Brussels Studies* n°61, 24 septembre 2012, URL : <http://www.brusselsstudies.be>, p.3.

90 Les zones de police et les établissements de gestion temporelle du culte ne seraient, en revanche, pas supprimés. Le Mont de Piété de la ville de Bruxelles serait rattaché à la Région.

nales transrégionales, les représentants de la Région y succéderaient aux représentants des communes.

La Cocof et la VGC récupérerait les compétences monocommunautaires⁹¹.

L'ensemble des compétences locales serait donc redistribué exclusivement entre autorités bruxelloises⁹².

49. - La Région, la Cocof et la VGC seraient, le cas échéant, soumises à la tutelle de l'État fédéral (pour ce qui relève de sa sphère de compétences) ou des communautés (uniquement pour les compétences monocommunautaires).

50. - La répartition des compétences entre les organes de la Région ou des commissions communautaires serait déterminée par les assemblées bruxelloises. Certaines compétences pourraient être confiées à un haut fonctionnaire afin d'éviter que l'exécutif ne soit soumis à la tutelle d'un autre gouvernement⁹³.

51. - Sur le territoire de la Région bilingue, les législations attribuant des compétences aux communes devraient être lues comme attribuant ces compétences à la Région ou aux commissions communautaires, respectivement (sous réserve des choix qui seraient opérés pour mettre en œuvre le second aspect de la réforme).

52. - Les citoyens européens et les étrangers disposeraient du droit de vote aux élections régionales, dans les conditions que déterminerait le législateur régional.

53. - Nous proposons, en outre, et c'est l'un des aspects cruciaux de notre projet, de confier à la Région les compétences d'intérêt communal, que l'on pourrait rebapti-

ser compétences « d'intérêt bruxellois » ainsi que l'autonomie fiscale. Elle pourrait donc adopter d'initiative des règlements ou des décisions dans toute matière qui n'a pas été réglée par une législation applicable sur le territoire de la Région. Elle pourrait également taxer tout objet qu'elle estime opportun de taxer (sauf les exceptions établies par l'État fédéral). Dans l'exercice de ces compétences, la Région ne serait soumise à la tutelle d'aucune autorité supérieure (tant que ces autorités n'interviennent pas pour régler la matière).

Il en résulte que la Région bénéficierait en quelque sorte d'une compétence résiduelle à l'image de celle dont dispose l'État fédéral, avec la différence notable toutefois que, dans le cadre de ses compétences locales, la Région ne pourrait adopter que des actes administratifs subordonnés.

Il n'en demeure pas moins que l'attribution d'une telle compétence à la Région de Bruxelles-Capitale lui donnerait la possibilité de régir toute question qu'elle estime relever de son intérêt. Elle pourrait donc agir notamment en cas de carence d'une autre autorité (et tant que cette dernière n'agit pas) pour réglementer une catégorie d'activités ou d'établissements, pour financer ceux-ci ou encore pour instaurer des taxes ou redevances⁹⁴.

Jusqu'à présent le statut exceptionnel de la Région s'est principalement matérialisé par des contraintes supplémentaires (voy. *supra*, no. 4). À tel point que l'on se pose régulièrement la question de savoir si cette dernière est une « région à part entière ». Cette réforme permettrait, au contraire, de tenir compte de la particularité de Bruxelles en tant que ville-région afin de lui attribuer une compétence dont ne disposent pas les deux autres régions⁹⁵.

91 La question se pose de savoir si la VGC compte suffisamment de mandataires pour délibérer adéquatement sur les compétences qui lui seront transférées. Le conseil de la VGC comporte 17 membres pour représenter 70.000 votants en 2019. À titre de comparaison, le conseil communal de Louvain compte 47 membres pour un corps électoral de 67.500 personnes. À cet égard, nous proposons de garder la composition actuelle de la VGC et d'évaluer l'efficacité de la procédure de délibération mise en place. Le cas échéant, le conseil de la VGC pourrait se voir adjoindre des membres supplémentaires, mais sans que ceux-ci ne puissent siéger au Parlement régional bruxellois (sauf à augmenter proportionnellement le nombre de parlementaires francophones).

92 La suppression des communes pourrait être réalisée par l'adoption d'une disposition constitutionnelle prévoyant que la région bilingue de Bruxelles-Capitale est soustraite de la division du Royaume en communes et que sur le territoire de cette région, les compétences attribuées dans les autres régions aux communes sont attribuées à la Région (y compris les compétences d'intérêt communal) et aux commissions communautaires (en fonction de la compétence concernée). En outre, une modification de l'article 166 de la Constitution est nécessaire afin de supprimer l'Agglomération bruxelloise.

93 À l'image de ce qui se fait en matière de prévention et de sécurité, où certaines compétences sont confiées à un haut fonctionnaire soumis à la tutelle du gouvernement fédéral (Art. 48, LSIB). Voy. à ce propos *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, sous la dir. de H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 173-174.

94 Ces taxes et redevances permettraient de financer l'exercice des compétences locales attribuées à la Région, mais aussi l'exercice des compétences régionales ou communautaires.

95 En plus des compétences d'agglomération, dont elle dispose déjà.

C.2. Compétence de création de nouvelles collectivités locales

54. - Parallèlement, le législateur bruxellois se verrait attribuer la compétence de créer, s'il le souhaite, des collectivités territoriales dont il pourrait définir souverainement :

- le nombre (1, 6, 19, 50, etc.) ;
- la dénomination (districts, municipalités, localités, collectivités, citizenscluster.brussels, etc.) ;
- la structure institutionnelle (notamment la composition, l'organisation et le fonctionnement), pour autant que celle-ci comprenne une assemblée délibérante composée de représentants élus, de citoyens tirés au sort ou d'un mélange des deux ;
- la durée des mandats des responsables locaux ;
- les compétences, les missions et le financement ;
- ainsi que le contrôle administratif auquel elles seraient soumises.

Le législateur bruxellois ne pourrait créer qu'une seule catégorie de collectivités.

55. - Les autres législateurs pourraient également confier des compétences à ces collectivités, qu'il s'agisse de compétences décentralisées soumises à un pouvoir de tutelle spécifique ou de compétences déconcentrées soumises à l'autorité hiérarchique.

56. - Il faudrait également déterminer la majorité nécessaire pour adopter l'ordonnance portant création de ces collectivités. C'est une question que nous laissons ouverte. L'entrée en vigueur de cette ordonnance peut être concomitante à l'entrée en vigueur de la suppression des communes et des CPAS.

D. Proposition de répartition des compétences intrabruelloises

57. - Afin de compléter notre « expérience de pensée », nous présentons ici, à titre illustratif, une esquisse de répartition des compétences possibles. S'il devait s'avérer, après évaluation, que la réforme n'a pas porté ses fruits, la Région pourrait faire usage de ses pouvoirs afin de réaménager la répartition de compétences.

Pour élaborer cette proposition, nous avons pris en considération les résultats de l'étude « Gouvernance à Bruxelles », lesquels mettent en avant un attachement important des Bruxellois aux communes et un attachement plus fort encore aux « quartiers »⁹⁶. Ce constat nous a conduits à écarter l'option du maintien de l'ensemble des compétences locales au niveau régional (considéré comme trop éloigné du citoyen et n'offrant pas toujours une bonne représentativité), mais à privilégier, au contraire, des autorités locales plus petites (« de proximité ») avec une implication forte des citoyens (démocratie représentative, délibérative et directe). Ces localités garderaient un nombre relativement important de compétences (davantage que les districts anversois, par exemple) tout en ayant sensiblement moins de compétences que les communes actuelles⁹⁷.

58. - Le législateur bruxellois pourrait créer des « localités » de 20.000 à 30.000 habitants afin que les pouvoirs locaux puissent agir au plus près des citoyens. La Région compterait, par conséquent, entre 40 et 60 localités⁹⁸. En faisant « monter » les compétences les plus importantes au niveau de la Région, on peut, pour les compétences restantes, prendre le contre-pied de la tendance issue de l'augmentation de la densité de population dans les villes, qui a pour conséquence que ces dernières ont en charge un nombre sans cesse croissant d'habitants. On rapprocherait donc, au contraire, le pouvoir local des citoyens, à l'image de ce qui prévaut dans la plupart des communes du pays. À titre de comparaison en Flandre, il y a 300 communes pour 6.589.000 habitants, la population moyenne d'une commune est donc d'environ 22.000 habitants. En Wallonie, il y a 262 communes, pour 3.633.795 la population moyenne d'une commune est donc d'environ 14.000 habitants. Les localités bruxelloises seraient donc en moyenne plus peuplées que les communes flamandes ou wallonnes. Elles disposeraient toutefois de compétences significativement plus réduites.

Le pouvoir réglementaire serait exercé par une assemblée délibérante composée pour moitié de citoyens tirés au sort et pour moitié de membres élus. L'assemblée serait chargée de désigner en son sein les membres d'un collège compétent pour adopter les décisions individuelles. Les élections et désignations des membres de l'assemblée auraient lieu en même temps que les élections ré-

⁹⁶ DEGO, « Gouvernance à Bruxelles. Rapport final », précité, p. 33 et s.

⁹⁷ Sur ce dernier point, notre proposition est plus réformatrice que celles qui semblent emporter le plus d'adhésion parmi les mandataires et les citoyens interrogés dans l'étude « Gouvernance à Bruxelles » (*ibidem*, p. 53-66).

⁹⁸ Afin de tracer les contours des nouvelles localités, il serait possible de se baser sur le Monitoring des quartiers de Bruxelles-Capitale, qui identifie 145 quartiers bruxellois, dont 118 quartiers d'habitat. Une localité pourrait regrouper entre 2 et 4 quartiers (<http://monitoringdesquartiers.brussels/a-propos/>).

gionales. Les localités pourraient également recourir à l'enquête publique et à la consultation populaire pour recueillir l'avis des citoyens sur toute question pertinente (opportunité d'ouvrir une crèche, une école, d'entamer des travaux publics, etc.).

Les étrangers et les citoyens européens disposeraient du droit de vote aux élections et aux consultations populaires des localités ainsi que du droit d'éligibilité (y compris la possibilité d'être tiré au sort). Dès lors que la Région exercerait également de nombreuses compétences (précédemment) locales, il faudra déterminer si leur droit de vote s'étendra aux élections régionales. Nous laissons cette question ouverte.

Ces réformes permettraient de renforcer la légitimité des pouvoirs locaux et l'attachement des citoyens à la politique locale (dans un contexte où la politique subit une crise de confiance majeure). Elles permettraient également de renforcer la représentativité des institutions locales. Si la mise en place d'assemblées composées pour partie de citoyens tirés au sort est un succès au niveau local, il serait possible de s'en inspirer au niveau régional. On pourrait, par exemple, mettre en place, au sein du Parlement bruxellois, une seconde chambre composée de citoyens tirés au sort tout en laissant à la première chambre le pouvoir du dernier mot.

59. - Les localités ne disposeraient que de compétences limitativement énumérées. Elles pourraient, le cas échéant, coopérer pour exercer leurs compétences. En fonction de la compétence concernée, les localités seraient soumises à la tutelle (décentralisation) ou, le cas échéant, au pouvoir hiérarchique (déconcentration) des autorités supérieures. Dans l'exercice des compétences déconcentrées, les localités joueraient donc essentiellement le rôle d'un réseau d'antennes locales de l'administration régionale (et, le cas échéant, des administrations fédérales ou communautaires). Les citoyens pourraient donc s'adresser à une administration de « proximité » qu'ils « connaissent » plutôt qu'à un service central plus « lointain » (généralement situé dans l'ex-Bruxelles-ville). Ceci permettrait d'éviter que le lien entre les citoyens et les pouvoirs publics soit distendu en raison de la suppression des communes. Le développement des technologies de l'information et de la communication réduit d'ailleurs la nécessité de faire reposer l'action administrative sur de grands services administratifs centralisés géographiquement et permet la

mise en place d'un tel réseau d'antennes locales de l'administration.

60. - Les localités se verraient, notamment, attribuer les compétences en matière :

- d'établissements scolaires ;
- d'état civil ;
- de mariages ;
- de crèches et d'accueil des enfants
- de marchés et fêtes foraines ;
- de contrats de quartier ;
- de travaux publics ;
- gestion de leur domaine public ;
- de voiries locales et des chantiers sur ces voiries⁹⁹.

61. - Certaines matières seraient mixtes.

62. - Ainsi, la répartition des compétences en matière de propreté pourrait rester la même que celle qui existe actuellement entre communes et Région.

63. - La Région serait compétente pour créer et gérer des espaces verts. La localité pourrait toutefois également créer des espaces verts de manière complémentaire à charge pour la Région d'en assurer la gestion.

64. - La Région serait compétente pour les infrastructures régionales (piscines, centres culturels ou sportifs, parcs à conteneurs, etc.), tandis que les localités pourraient choisir de créer des infrastructures complémentaires.

65. - Les politiques en matière d'aide sociale, de personnes âgées et de personnes handicapées (en ce compris les interventions financières ou matérielles dans ces domaines) devraient être fixées de manière uniforme au niveau régional dans un souci d'égalité entre tous les territoires bruxellois. Les citoyens tiennent toutefois à avoir un interlocuteur public local dans la plupart de ces domaines¹⁰⁰. Les compétences aujourd'hui exercées par les CPAS seraient par conséquent exercées par les localités (sous pouvoir hiérarchique du gouvernement donc avec une autonomie très réduite). Il en irait de même pour la gestion des établissements pour personnes âgées ou pour personnes handicapées.

66. - En matière de logement social, la responsabilité d'une offre publique de logements sociaux incomberait

⁹⁹ Dans ce domaine les compétences des localités seraient réduites en raison du fait que seules des voiries secondaires recevraient la qualification de voirie « locale ». Une part importante des voiries communales actuelles deviendraient donc des voiries régionales.

¹⁰⁰ DEGO, « Gouvernance à Bruxelles. Rapport final », *op. cit.*, p. 64.

au premier chef à la Région, mais les localités pourraient également créer des sociétés de logement social.

67. - En matière de police et de sécurité, les localités se verraient attribuer des compétences en matière de maintien de l'ordre public. Elles disposeraient de services de police locale. La Région serait toutefois compétente (tant par l'adoption de règlements de police que par l'adoption d'actes individuels) lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent sur le territoire de plusieurs localités, portent atteinte à l'intérêt bruxellois ou en cas de carence d'une localité. Au regard de la taille réduite des localités, la Région devrait donc, en pratique, récupérer une part importante des compétences de police. Elle devrait également disposer d'un corps de police régional afin d'exercer ses compétences. La Région disposerait également d'une compétence de tutelle sur les décisions des localités (éventuellement exercée par le biais du haut fonctionnaire compétent en matière de sécurité) afin d'assurer qu'il n'y ait pas d'incohérences majeures dans la politique de sécurité. Un recours serait possible auprès du gouvernement fédéral, qui doit garder le pouvoir de tutelle ultime en cette matière.

Une analyse de la nature et de la localisation des phénomènes de délinquance devrait être effectuée afin de déterminer les zones de police bruxelloise qu'il serait pertinent de fusionner, le cas échéant également avec des zones de police située en-dehors de la Région.

68. - Sur le plan financier, les localités se verraient attribuer des dotations (régionales, communautaires et fédérales) liées à des compétences spécifiques.

Les localités se verraient, en outre, attribuer une dotation dont elles pourraient choisir l'affectation, sans que cette dernière doive être liée à leurs compétences matérielles. Ces fonds pourraient être utilisés pour intervenir de manière complémentaire à la Région dans les domaines où les localités sont également compétentes (logement social, infrastructures, etc.). Les localités pourraient également utiliser ce budget pour octroyer des subventions ou intervenir dans des domaines où elles ne sont pas compétentes (par exemple, pour financer des travaux à un cours d'eau). Ce « pouvoir de dépenser » serait toutefois soumis à la tutelle de l'autorité dont relève en principe la matière dans laquelle la localité déciderait de dépenser.

Les localités pourraient également prélever des redevances liées à l'exercice de leurs compétences matérielles. Elles ne disposeraient toutefois pas du pouvoir de lever des taxes locales. L'autonomie fiscale ne leur serait donc pas reconnue (au contraire de la Région).

69. - Enfin, en raison de leur composition, les localités joueraient également un rôle de relais de préoccupation des citoyens auprès de la Région. Pour ce faire, la consultation des localités devrait, dans la mesure du possible, être systématisée dans l'exercice des compétences exécutives régionales. Les localités pourraient également transmettre d'initiative leur avis à la Région, aux communautés et à l'État fédéral, y compris à leurs parlements.

70. - La Région, quant à elle, pourrait, notamment, garder les compétences en matière :

- d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- de protection de l'environnement ;
- de mobilité et de stationnement ;
- de santé (notamment la gestion des hôpitaux) ;
- de distribution d'électricité, de gaz et d'eau ;
- de travaux aux cours d'eau, quel que soit la catégorie ;
- de tourisme.

Dans le but de renforcer l'administration de proximité, la Région pourrait toutefois, dans ces matières, confier des compétences de traitement administratif (réceptions des demandes de permis, instruction des dossiers, transmission d'informations, etc.) aux localités. Il ne s'agirait, en principe, pas de compétences de décision. Ces compétences seraient exercées sous l'autorité hiérarchique de la Région.

71. - Enfin, il est souhaitable que la Région se réserve les compétences d'intérêt bruxellois. Il est vrai que la compétence de régler d'initiative toute question d'intérêt communal est actuellement l'une des attributions majeures des communes. Le manque de moyen (financiers, humains, logistiques, d'infrastructures, etc.) implique toutefois que la plupart des communes (à l'exception de la ville de Bruxelles) n'exploitent pas pleinement les potentialités de cette compétence. Au regard des moyens dont elle dispose, la Région pourrait, pensons-nous, mettre en œuvre cette compétence de manière sensiblement plus volontariste. Elle devrait également garder l'autonomie fiscale anciennement dévolue au commune.

E. Avantages et désavantages de la réforme proposée

72. - On l'a vu plus haut, la mise en œuvre des deux principaux scénarios de réforme alternatifs (grande commune fusionnant avec la Région ou transfert des compétences locales vers l'Agglomération avec exercice de ces compétences par la Région) nécessite une révision de la Constitution et des lois spéciales ainsi qu'une modification de la liste des collectivités locales soumises à la Charte européenne de l'autonomie locale. À cet égard, ils

ne présentent donc pas d'avantages sur la proposition de réforme que nous soumettons à la discussion. Dans la mesure où ils empruntent des voies détournées pour transférer les compétences des communes vers la Région, ces scénarios nous semblent également plus complexes et moins transparents que notre proposition.

73. - Plus fondamentalement, la réforme que nous proposons présente l'avantage de donner le dernier mot en matière de répartition des compétences entre Région et pouvoirs locaux aux Bruxellois en reconnaissant au législateur régional bruxellois une liberté totale d'organisation de cette répartition. S'il choisissait de créer de nouvelles collectivités locales, le législateur régional pourrait, en outre, déterminer librement l'architecture institutionnelle de celles-ci.

74. - Il est vrai que la Région pourrait se contenter de faire usage des compétences que lui attribuent déjà les lois spéciales afin d'augmenter le nombre de communes, de leur retirer une part de leurs compétences et d'effectuer certaines adaptations institutionnelles. Les contraintes qui pèsent sur l'exercice de ces compétences par la Région (voy. *supra*) impliquent toutefois que la marge de manœuvre dont elle dispose est sensiblement plus réduite que celle que lui ménagerait la proposition que nous défendons.

En raison de la portée particulièrement limitée de la déclaration de révision de la Constitution, cette option est toutefois la seule réalisable à court terme. On pourrait donc effectuer dans un premier temps une réforme plus limitée dans le cadre de ce qu'autorise la LSRI. Cela permettrait, à l'image de ce que nous décrivons concernant la possibilité de transférer les compétences personnalisables vers la Région, d'évaluer l'efficacité des transferts de compétences effectués et, le cas échéant, de convaincre les Bruxellois – en particulier, les francophones – des avan-

tages que pourrait présenter une réforme de plus grande ampleur.

Conclusion

75. - L'architecture institutionnelle de Bruxelles se présente comme un enchevêtrement dans lequel il est souvent mal aisé d'identifier qui est responsable dans chaque matière. Cette complexité peut entraver la réalisation de politiques volontaristes et cohérentes. L'ambition de nos propositions est de susciter le débat sur la manière de démêler le nœud de compétences bruxelloises.

Dans le cadre du débat politique belge, la question de la répartition des compétences entre autorités publiques à Bruxelles est, à tort ou à raison, essentiellement appréhendée comme un problème « communautaire ». Une réforme d'ampleur n'est donc envisageable que dans le prolongement d'un nouvel équilibre entre communautés. La proposition de réforme de la répartition des compétences communautaires que nous soumettons au débat a pour but d'améliorer la transparence et l'efficacité de la politique dans cette matière au bénéfice de tous les Bruxellois indépendamment de leur appartenance communautaire. En matière de répartition des compétences entre communes et Région, le projet de réforme que nous proposons présente, selon nous, l'avantage de faire partir la réflexion d'une page blanche, dans l'espoir que cela permette de stimuler la créativité des responsables politiques. Si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, il serait tout aussi utile de partir d'une page blanche pour ce qui concerne la taille des zones de police, les règles en matière de représentation de la minorité néerlandophone et l'élargissement de Bruxelles.

C'est faire le pari que de la créativité pourront naître les réformes qui permettront de rencontrer au mieux les intérêts des Bruxellois, des Flamands et des Wallons.