

**LES LEÇONS CONSTITUTIONNELLES
D'UNE CRISE POLITIQUE INÉDITE EN BELGIQUE
DANS CINQ DE SES COLLECTIVITÉS POLITIQUES FÉDÉRÉES**

PAR

HUGUES DUMONT (*)

Fallait-il consacrer un colloque au coup politique du président du cdH, Benoît Lutgen ? On pouvait en douter. A la lecture des contributions du présent numéro, le doute n'est plus permis. L'événement ne justifie pas seulement un décodage politique(1). Il réclame aussi une analyse de droit constitutionnel. Aussi, il faut remercier Mathias El Berhoumi et Céline Romainville d'avoir pris l'initiative de la solliciter. Ils ont eu aussi l'excellente idée de former à cette occasion des couples de chercheurs en puisant, pour chacun des thèmes retenus, dans les riches viviers du Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution (CRECO) de l'Université catholique de Louvain, d'une part, et du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles (CIRC) de l'Université Saint-Louis — Bruxelles, d'autre part. Et ils ont été encore très bien inspirés en recourant aux précieux témoignages de deux acteurs-observateurs privilégiés de cette crise : MM. Frédéric Janssens et Patrick Vanleemputten, respectivement Greffiers des Parlements wallon et bruxellois.

Je ne reviendrai pas ici sur le contexte de cette crise politique de l'été 2017 que Marc Verdussen a parfaitement rappelé dans son introduction. Je ne reviendrai pas non plus sur une de ses suites les plus concrètes, à savoir l'accélération des initiatives prises afin de lutter contre les dérives du monde politique en matière de cumul des mandats et des rémunérations. Je ne peux que me joindre à l'appel par lequel Anne-Sophie Bouvy et Pierre-Olivier de Broux concluent la substantielle contribution qu'ils consacrent à ce sujet, à savoir que le chantier est loin d'être bouclé non seulement parce qu'il reste des mesures à prendre, mais aussi dans la mesure où l'extrême fragmentation des règles et des institutions applicables en cette matière appelle en outre, et ce de manière impérieuse, un effort d'harmonisation.

(*) Hugues Dumont est vice-recteur à la recherche de l'Université Saint-Louis — Bruxelles et Président du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles.

(1) Voy., sous cet angle, J. FANIEL et C. ISTASSE, «Le "coup" du 19 juin 2017 : premier bilan», *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 19 juin 2018, www.crisp.be.

Ce sont d'autres enseignements, au nombre de quatre, que je voudrais soumettre à la discussion.

La crise a d'abord confirmé des phénomènes bien connus qu'il n'est pas inutile de méditer à frais nouveaux : la puissance des partis politiques et de leur président, l'absence d'un chef de l'Etat à l'échelle des collectivités politiques fédérées et le pouvoir renforcé des élus quand un gouvernement est démissionnaire, non seulement *de iure*, mais aussi *de facto* (I).

Non moins intéressant, la crise a mis en lumière une cause majeure de dysfonctionnement que l'on connaissait sur le plan théorique, mais que l'on a pu voir concrètement à l'œuvre : nul n'a le droit de dissoudre les parlements fédérés, alors que ce droit est l'instrument de sortie de crise attribué d'un régime parlementaire. Marc Verdussen n'hésite pas à écrire qu'un régime parlementaire ne mérite plus son nom quand il manque un des deux axes que son équilibre postule : la responsabilité des ministres devant le parlement et la dissolution de celui-ci par l'exécutif. Dira-t-on que les collectivités fédérées en Belgique ont été d'emblée conçues à l'écart du régime parlementaire dans la mesure où elles se rapprochent, sur un point précis, du régime directorial en recourant, non pas à la nomination des ministres par un chef d'Etat, mais à leur élection par les assemblées ? Et que donc il serait vain de vouloir copier toutes les recettes du régime parlementaire à l'échelle des entités fédérées ? Si l'on pense au contraire qu'il faut les copier, quelles propositions peut-on faire *de lege ferenda* pour instituer ce droit de dissolution dans le contexte très particulier que forment les assemblées fédérées en Belgique ? Ce sont de toute évidence les principales questions que la crise a permis d'approfondir grâce à ce colloque. Elles sont indissociables de deux autres : le caractère obligatoirement constructif des motions de méfiance est-il heureux ? ; et est-il juridiquement impossible de mettre en place des gouvernements fédérés ne reposant que sur une minorité parlementaire (II) ?

La crise a aussi conduit à remettre en lumière les particularités institutionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale. On reviendra ainsi sur la formation des majorités gouvernementales dans cette région et sur les incidences de l'éventuelle démission d'un ministre du gouvernement bruxellois (III).

Enfin, comment ne pas signaler que la crise, décidément riche de leçons, a affecté, réellement ou au moins virtuellement, les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif dans pas moins de cinq des collectivités politiques fédérées que comprend la Belgique : la Région wallonne, la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune(2). Seules la Communauté flamande, la Région flamande et

(2) On pourrait aussi évoquer les incidences du changement de majorité en Région wallonne sur les relations politiques internes au sein d'un organe fédéral non négligeable : le comité de

la Communauté germanophone ont pu rester au balcon sans craindre le moindre dégât collatéral. Comme l'écrit le président du CRECO, cette crise pose ainsi une nouvelle fois la question de la pertinence d'une juxtaposition sur un même territoire des dynamiques régionale et communautaire (IV).

I. LES PHÉNOMÈNES BIEN CONNUS QUE LA CRISE A RAPPELÉS : LA PARTICRATIE ET LA REVANCHE DES ÉLUS

On sait depuis fort longtemps — et cela vaut à l'échelle fédérale comme à celle des entités fédérées — que ce sont les partis politiques et leurs présidents qui font et défont les gouvernements *de facto*, même si des règles du droit recouvrent leur personnalité et leurs actes d'un voile de pudeur sous les termes de nomination par le chef de l'Etat, d'élection par les membres des assemblées représentatives devant qui ils sont responsables et de motions parlementaires de confiance ou de méfiance. Pourrait-on déchirer ce voile et placer sous l'empire lumineux du droit ces acteurs et leurs pratiques ? Par ailleurs, une autre question bien connue, du moins depuis le début des années 1990, porte sur les pouvoirs d'un parlement quand le gouvernement est en affaires courantes. La crise sous examen permet aussi de la réexaminer.

A. Les pouvoirs des partis et les lacunes du droit

La doctrine regrette régulièrement les lacunes du droit constitutionnel belge en matière d'encadrement des pouvoirs des partis politiques. Julian Clarenne et Sofia Vandebosch ont saisi l'occasion de la crise sous examen pour réfléchir à frais nouveaux sur l'opportunité et la légitimité d'une opération de comblement de ces lacunes.

Soucieux de bien prendre la mesure de celles-ci, ils ont raison de s'intéresser d'abord aux règles de droit que les partis produisent eux-mêmes afin d'assurer leur auto-régulation, en particulier à propos de l'implication des adhérents au moment de la formation et de la démission des gouvernements. Ils en constatent la diversité ainsi que le déficit des sanctions susceptibles d'en frapper la violation. Ils passent alors en revue les avantages et les dangers d'une hétéro-régulation plus systématique par le droit public

concertation, «point central de concertation, de coopération et de coordination entre l'Etat, les Communautés et les Régions», selon les termes de l'article 31/1 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Voy., à ce sujet, J. FANIEL et C. ISTASSE, «Le “coup” du 19 juin 2017 : premier bilan», *op. cit.*, p. 4. Pour leur part, L. DETROUX et A.-S. RENSON relèvent dans leur contribution que des coalitions symétriques en Région wallonne et en Communauté française facilitent l'adoption de points de vue unanimes du côté francophone, et donc «plus audibles» au sein dudit comité.

de l'Etat, non sans tenir compte des recommandations de la Commission de Venise.

Leur conclusion est nuancée. Ils reconnaissent qu'un statut des partis qui régirait notamment leur fonctionnement interne, fût-ce au nom de l'exigence démocratique à laquelle celui-ci pourrait être soumis, devrait prendre garde de ne pas restreindre excessivement la liberté constitutionnelle qui est la leur en tant qu'association. Mais ils penchent néanmoins plutôt en faveur d'un tel statut. Je les rejoins volontiers dans ce souhait, mais il faut avouer que les questions à résoudre demeurent épineuses, ce qu'ils ne cachent pas, et que le droit comparé est loin d'offrir des solutions toutes faites. Au fond, ce qui se recommande encore le mieux, c'est de progresser dans la voie de l'auto-régulation : l'autonomie des partis est heureuse, la restreindre est dangereux, mais *patere legem quam ipse fecisti*. Autrement dit, conformément à la logique de l'Etat de droit, les partis doivent au moins se soumettre aux règles qu'ils prétendent s'imposer à eux-mêmes et offrir des garanties crédibles à cet égard.

Quant aux fonctions assumées par les partis précisément lors de la formation et de la démission des gouvernements, ils plaident résolument en faveur de leur encadrement par des règles de droit précises. Ces règles ne sont pas tout à fait absentes. Celles dont on a constaté l'effectivité à l'occasion de la crise de l'été ont été bien rappelées par le Greffier du Parlement de Wallonie, Frédéric Janssens, dans les conclusions de sa contribution. Mais peut-on aller plus loin ? Là, on est encore plus tenté par le scepticisme, notamment sur le point essentiel de l'arbitre qui manque faute de l'équivalent d'un chef de l'Etat au niveau des collectivités fédérées. Postuler, comme ils en ont la saine audace, la possibilité de découvrir ou de fabriquer un arbitre de substitution, une « personne de confiance [...] à distance des conflits partisans »(3), n'est-ce pas rêver(4) ? Même si la fragmentation de la société politique belge en familles refermées sur elles-mêmes — les anciens « piliers » — n'est plus ce qu'elle était, on est bien obligé de constater qu'en Wallonie et à Bruxelles en tout cas, elle perdure précisément à travers une particratie viscéralement incapable de reconnaître à quiconque, personne ou institution, le bénéfice d'un statut « au-dessus de la mêlée ». Pour le seul plaisir de sourire trente secondes et

(3) Paragraphe 48 de leur contribution. Là où l'on connaît aujourd'hui la figure du « Ministre-président », l'on distinguerait le Président et le Premier ministre.

(4) Le droit comparé nous apprend, en outre, que le pouvoir de nomination des ministres confié au chef de l'Etat comporte souvent des zones d'ombre considérables sur la marge de manœuvre dont il dispose *de iure*. On vient encore de le constater au cours de ce printemps 2018 en Italie lorsque le Président de la République, Sergio Mattarella, a refusé de nommer M. Savona ministre de l'Economie, non sans susciter de belles controverses parmi les constitutionnalistes italiens. Ces zones d'ombre sont révélatrices de la difficulté pour le droit d'encadrer la formation des gouvernements, comme le relève aussi Marc Verdussen dans son introduction.

pour ne prendre qu'un exemple au hasard, je dirais qu'il ne manque pas de professeurs d'université émérites qui ont fait preuve d'indépendance d'esprit tout au long de leur carrière et à qui l'on pourrait donc songer pour remplir cette fonction... Mais je n'en connais aucun qui pourrait recueillir la majorité des quatre cinquièmes des suffrages exprimés qui lui serait nécessaires pour susciter la confiance... au sein du Parlement wallon ou — ah ce « ou »... ! : on y reviendra — de celui de la Communauté française, pour ne pas parler du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses deux groupes linguistiques... Blague à part, si, par extraordinaire, la culture politique belge devait évoluer en faveur de l'institution au sein des collectivités fédérées d'une fonction équivalente *mutatis mutandis* à celle du chef de l'Etat, on pourrait puiser dans les ressources du droit institutionnel comparé pour songer à investir de cette fonction le président de l'assemblée(5).

*B. Les pouvoirs des élus
quand le gouvernement est de facto en affaires courantes*

Si Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch ont eu raison d'évoquer dans leur contribution la question des pouvoirs d'un parlement quand le gouvernement est en affaires courantes, ce n'est pas parce que le gouvernement wallon était *de iure* en affaires courantes entre le 19 juin et le 28 juillet 2017, *quod non*, mais bien parce qu'il l'était *de facto* comme ils le démontrent, en empruntant l'expression du député Philippe Henry(6). Leur analyse du comportement du gouvernement et des parlementaires pendant cette séquence est précise et précieuse. Elle n'en est pas moins non dénuée d'une certaine ambiguïté. D'un côté, ils semblent adhérer à la doctrine dominante qui considère aujourd'hui qu'au niveau fédéral, en tout cas, les Chambres conservent la plénitude de leurs compétences législatives en période d'affaires courantes(7). L'on pressent même, sous leur plume, une sympathie pour la joie que certains parlementaires éprouvent en raison de la liberté qu'ils reçoivent pendant ces périodes où un gouvernement *de iure* démissionnaire n'est plus en mesure de leur imposer les effets de la discipline majoritaire(8). Mais d'un autre côté, leur conclusion n'est pas inoffensive pour cette doctrine et elle l'est d'autant moins qu'elle s'applique au comportement des élus face à un gouvernement qui n'était même pas

(5) Voy., par exemple, parmi les Constitutions des Länder allemands, l'article 44 de la Constitution du Land de Bavière. Il prévoit que le ministre-président est tenu de démissionner lorsque la situation politique est telle qu'une collaboration basée sur la confiance entre lui-même et le Landtag n'est pas possible. Jusqu'à l'élection d'un nouveau ministre-président, le président du Landtag reçoit alors des compétences analogues à celle d'un chef d'Etat en matière de représentation extérieure et de droit de dissolution du *Landtag*.

(6) Voy. le paragraphe 9 de leur contribution avec la note 26.

(7) Voy. le paragraphe 5 de leur contribution avec les notes 4 et 5.

(8) Voy. le paragraphe 14 de leur contribution avec la note 40.

démissionnaire en droit : « sans cap gouvernemental juridiquement déterminé, l'action politique semble à la merci de tous les possibles »(9).

Ils ne m'en voudront pas si je saisis cette occasion pour rappeler l'argument de la doctrine dissidente qu'ils ont la bonté de citer, mais sans préciser que je l'ai développée au niveau fédéral qu'il ne faut précisément pas confondre avec celui des collectivités fédérées(10). Si je considère que les chambres législatives devraient s'abstenir de voter des propositions de loi en séance plénière pendant ce type de période, c'est parce que le pouvoir législatif ne se compose pas de la seule assemblée, mais aussi du gouvernement(11) et que la règle qui limite les prérogatives de celui-ci à l'expédition des affaires courantes ne protège pas seulement les prérogatives du parlement, comme la doctrine dominante ne cesse de le répéter, mais aussi l'application des règles du consensus, de la parité linguistique et de la solidarité ministérielle qui régissent les délibérations du Conseil des ministres. Un gouvernement démissionnaire *de iure* n'a plus la cohésion nécessaire pour délibérer dans le respect de ces règles parce que cette cohésion trouve une part décisive de son ressort dans la menace de démission qui pèse sur lui. Sauf pour les affaires urgentes, il ne me semble donc plus en mesure d'exercer le droit d'amendement qui est le sien *en tant que branche du pouvoir législatif*. Evidemment, je reconnais que ma doctrine est frustrante pour les élus. Ceux-ci peuvent toutefois pousser les travaux en commission jusqu'au dépôt des rapports. Par ailleurs, la plasticité inhérente à la notion des affaires urgentes permet au gouvernement d'introduire bien des projets, comme on l'a constaté dans les années 2007 et 2010-2011, et, par conséquent, aux membres des assemblées de les amender.

On peut m'objecter que les droits de l'exécutif n'ont pas besoin de ma doctrine pour être protégés dans la mesure où, en cas de dissensus, le gouvernement n'est pas obligé de sanctionner le texte de loi adopté par les élus. Mais il se fait que la doctrine dominante est partagée à ce sujet. Dira-t-on aussi que je livre un combat d'arrière-garde dans la mesure où la pratique parlementaire a suivi ladite doctrine depuis la crise de 2007 ? Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un combat d'arrière-garde. En effet, à ma connaissance, la nouvelle doctrine n'a pas pris conscience de la mise en danger qu'elle inflige à la règle de la parité linguistique. Là aussi, sans doute, il y a matière à réplique : la sonnette d'alarme de l'article 54 de

(9) Paragraphe 16 de leur contribution.

(10) Voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 614-615.

(11) La doctrine dominante identifiée dans la note 5 de la contribution de Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch en garde une conscience marginale quand elle se divise au sujet de l'obligation pour un gouvernement démissionnaire de sanctionner la loi adoptée sans son concours. Elle révèle par ailleurs son incohérence quand elle reconnaît qu'elle ne peut pas être appliquée si la procédure de la sonnette d'alarme linguistique est activée.

la Constitution peut encore être tirée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques pour protéger la « communauté » qui aurait à souffrir d'une proposition de loi issue d'un abus de majorité. Dans ce cas, la doctrine dominante elle-même reconnaît que la proposition est bloquée, le Conseil des ministres n'ayant précisément plus la cohésion nécessaire pour trouver une solution. On doit néanmoins se demander s'il est sage de remplacer une garantie permanente forte par une garantie de dernier ressort plus faible.

Mais laissons là la question sur le plan fédéral. On doit se demander si ces objections ont une quelconque pertinence, au moins pour le débat, au niveau des collectivités fédérées. Au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, on retrouve la règle de la parité linguistique. La réponse est donc positive dans ce contexte précis. Qu'en est-il dans les autres entités fédérées ? On peut admettre que les objections que la nouvelle doctrine suscite sont moins préoccupantes à leur niveau. Il reste surtout celle, bien perçue par nos deux auteurs, de l'incohérence induite par des majorités successives dont les compositions politiques différenciées ne sont pas transcendées par un gouvernement que soudent des objectifs suffisamment communs(12). Mais le pseudo-précédent offert par la crise de l'été 2017 est là et il ne manquera pas d'être invoqué par les élus communautaires et régionaux si une nouvelle crise devait survenir.

Précisons enfin que notre appel à la réflexion concerne l'adoption des actes législatifs, et non des résolutions comme celles dont Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch soulignent à juste titre les mérites(13). Ceux-ci se justifient d'autant mieux qu'il s'agissait pour les élus wallons de rappeler au gouvernement qu'il n'était pas démissionnaire en droit et qu'il ne pouvait donc pas se dérober à ses responsabilités. Le fond de l'affaire, comme les mêmes auteurs le relèvent très bien, c'est que le Parlement wallon était *de facto* privé du pouvoir de provoquer la démission du gouvernement, alors que ce pouvoir est « une condition indispensable pour garantir un contrôle parlementaire effectif de l'action politique »(14).

(12) Il serait intéressant d'examiner si ces incohérences ont conduit à des vices de constitutionnalité, sanctionnés ou non par la Cour constitutionnelle dans les textes légaux et décrets adoptés pendant ces périodes.

(13) Voy. les paragraphes 18 à 20 de leur contribution.

(14) Paragraphe 17 de leur contribution.

II. POURRAIT-ON INSTITUER UN DROIT DE DISSOLUTION SUR LES PARLEMENTS FÉDÉRÉS ?

Avant de plonger dans l'analyse de la crise de l'été 2017, la contribution très substantielle de Mathias El Berhoumi et Céline Romainville revisite attentivement la doctrine relative aux régimes parlementaires. Elle en conclut que le droit de dissolution ne peut pas être présenté comme un des critères décisifs hors desquels on ne pourrait plus parler d'un tel régime. L'approche dominante, tant en science politique qu'en droit constitutionnel comparé, retient en effet le seul critère de la responsabilité politique de l'exécutif devant l'assemblée des élus. Ils n'en insistent pas moins sur le fait que l'absence du droit de dissolution rend le régime parlementaire affecté par cette option négative très spécifique. On ne peut qu'en convenir. Ils rappellent en outre les fonctions du droit de dissolution. S'il peut être instrumentalisé au profit de manœuvres étroitement politiciennes, il peut rendre aussi le précieux service de donner la parole au corps électoral pour lui permettre, sinon de trancher un conflit opposant les partis membres d'une coalition gouvernementale, d'au moins débloquer la situation qui en résulte(15).

Ils expliquent ensuite, dans des développements historiques aussi fouillés que précieux, les raisons successives qui ont été avancées pour justifier néanmoins le choix de l'indissolubilité(16). Ils défendent alors une thèse forte, à savoir que cette absence combinée, comme c'est le cas dans les collectivités fédérées en Belgique, avec l'obligation du caractère constructif de la motion de méfiance et avec ce qui leur apparaît comme une impossibilité de tout gouvernement minoritaire, rend cette espèce de régime parlementaire fondamentalement déficiente. Ils ne manquent pas d'arguments pour relever ces déficiences dans le prolongement de la démonstration déjà ancienne de Philippe Lauvaux dont il faut souligner au passage la parfaite clairvoyance dans sa critique de la mauvaise transplantation belge du système allemand. On relira ces arguments dans leur contribution. L'on voudrait seulement introduire ici quatre réflexions complémentaires.

Tout d'abord, il faut rappeler que le précédent de l'été 2017 est le premier et unique cas d'application de la motion de méfiance constructive. Toute tentation de fonder des leçons générales sur une base aussi étroite doit être accompagnée d'une réserve de prudence.

Deuxièmement, on ne peut pas exclure l'hypothèse que l'ensemble des règles de ce parlementarisme rationalisé ait bénéficié depuis leur adoption d'une efficacité préventive. Autrement dit, en l'absence de ces règles, les acteurs politiques en capacité de provoquer des crises auraient peut-être

(15) Pour d'autres fonctions, voy. le paragraphe 17 de leur contribution.

(16) Voy. les paragraphes 12 à 15 de leur contribution.

adopté des motions de méfiance fatales à la stabilité gouvernementale ou menacé d'y recourir de sorte que bien des gouvernements auraient démissionné. Le propos est sans doute indémontrable, mais il ne peut être écarté *a priori*. On notera que le Greffier du Parlement bruxellois, Patrick Vanleemputten, n'hésite pas à le faire sien dans une de conclusions de sa contribution : « sur le plan du fonctionnement des institutions, les mécanismes du parlementarisme rationalisé — qu'il s'agisse de l'absence du droit de dissoudre le parlement ou de la nécessité d'adopter une motion de méfiance constructive pour remplacer le gouvernement — ont effectivement joué leur rôle d'amortisseur de crise, en tout cas au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Troisièmement, il n'est pas si sûr que le dispositif critiqué par Mathias El Berhoumi et Céline Romainville rende tout gouvernement de minorité nécessairement impossible. Rien ne peut empêcher, en effet, un groupe politique qui le souhaiterait de se joindre, le cas échéant, à une motion de méfiance constructive, adoptée du coup par une majorité, pour mettre en selle une formation gouvernementale déterminée, tout en annonçant qu'il ne souhaite pas être représenté dans celle-ci de sorte que ce gouvernement sera minoritaire dans l'exercice de ses fonctions et que le groupe en question ne fournira qu'à certaines conditions son appui, par des votes positifs ou par des abstentions bienveillantes, aux projets de cette formation.

C'est précisément le scénario qui vient de se produire en Espagne. Le gouvernement dirigé par Pedro Sanchez qui a prêté serment le 7 juin 2018 rassemble en effet des ministres issus d'un parti — en l'occurrence le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) — qui ne compte qu'une minorité de 84 élus sur 350. En vertu de l'article 114, § 2, de la Constitution, le Roi a dû nommer à la tête de ce gouvernement minoritaire M. Sanchez dès le 2 juin parce que celui-ci avait été présenté comme candidat à la présidence du gouvernement dans une motion de méfiance constructive contre le président du gouvernement précédent, M. Rajoy. Une majorité(17) avait donc pu être réunie(18) pour adopter cette motion. Il faut remarquer toutefois que le droit constitutionnel espagnol inspiré par le système allemand prévoit le droit de dissolution, notamment sur proposition du président nouvellement nommé(19). M. Sanchez a du reste d'ores et déjà promis de provoquer des élections dans les douze mois.

Quatrième réflexion, il faut se demander si le plaidoyer de nos deux collègues en faveur des mérites qu'un gouvernement minoritaire peut avoir dans certaines circonstances politiques ne suppose pas nécessairement que le système institutionnel des communautés et régions prévoit l'équivalent

(17) De 180 députés en l'espèce.

(18) Le 1^{er} juin 2018.

(19) Voy. l'article 115 de la Constitution espagnole.

d'un chef d'Etat. En dehors de l'hypothèse assez exceptionnelle, reconnaissons-le, évoquée plus haut, le droit comparé nous apprend en effet que c'est ce personnage qui joue un rôle clé, même s'il s'agit souvent d'une fonction essentiellement notariale, dans la nomination de ce type de gouvernement (20). On retombe alors dans l'objection énoncée dans notre discussion des thèses de Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch.

Mathias El Berhoumi et Céline Romainville terminent enfin leur courageuse étude par le repérage des règles nouvelles qu'il conviendrait d'introduire pour assurer les conditions de réalisation de leur proposition d'instaurer un droit de dissolution. Ils ont eu le louable souci de prendre systématiquement en compte l'ensemble des difficultés. Il reste néanmoins l'un ou l'autre angle mort. En voici un exemple. Si le gouvernement flamand reçoit le droit de dissoudre le Parlement de la Communauté flamande, les électeurs à convoquer ne devraient pas se limiter aux citoyens de la Région flamande, mais comment y ajouter ceux de la Région de Bruxelles-Capitale sans les distinguer en fonction d'une sous-nationalité dont on ne souhaite généralement pas l'instauration, ou sans donner aux citoyens francophones de Bruxelles un droit d'ingérence dans la composition d'un parlement qui n'est pas censé les représenter ? Nos contributeurs résolvent le problème en suggérant de ne renouveler que les 118 membres du Parlement flamand élus par les citoyens domiciliés en Région flamande. Les six députés bruxellois du Parlement flamand échapperaient à la dissolution en raison de la nécessité de les puiser dans le groupe linguistique néerlandais du Parlement bruxellois comme avant la Cinquième Réforme de l'Etat, ou de les identifier aux élus issus d'élections organisées à un autre moment, celui-ci devant coïncider avec les élections régionales bruxelloises (21). Imaginons que la dissolution décidée par le gouvernement flamand vise à sortir d'une crise politique qui concerne précisément l'action de ce dernier à Bruxelles. On admettra dans cette hypothèse que la solution préconisée n'est pas satisfaisante. Je vais y revenir plus loin, en cherchant aussi une solution pour la Communauté française plus satisfaisante que celle consistant à exclure toute dissolution de son parlement (22).

(20) Outre l'exemple de la monarchie espagnole que l'on vient d'évoquer, l'on peut songer à celui du Canada, où l'on a connu non moins de treize gouvernements minoritaires au niveau fédéral. C'est le gouverneur général en tant que représentant de la reine qui nomme les gouvernants. Dans chacune des provinces, c'est le lieutenant-gouverneur qui assume cette fonction. Même si ces organes sont liés par des règles et des conventions de la Constitution très contraignantes qui réduisent au minimum leur pouvoir d'appréciation, ils confirment le fait que « les régimes parlementaires postulent l'existence d'un "exécutif dualiste", c'est-à-dire d'un organe individuel, le chef de l'Etat, associé à un organe mixte, le cabinet ministériel que dirige le chef du gouvernement ou premier ministre », comme le relèvent les constitutionnalistes canadiens H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, Québec, Ed. Yvon Blais, 2014, 6^e éd., p. 366.

(21) Voy. le paragraphe 18 de leur contribution.

(22) Cfr *infra*, IV.

III. LES PARTICULARITÉS INSTITUTIONNELLES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE EN CE QUI CONCERNE LA FORMATION DU GOUVERNEMENT ET LA DÉMISSION D'UN MINISTRE

On vient de l'évoquer à propos de l'éventualité d'un droit de dissolution exercé sur les assemblées des collectivités fédérées, il est impossible de tirer les leçons constitutionnelles de la crise de l'été 2017 sans revenir sur les particularités institutionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale. On le fera ici sur deux points : la formation des majorités gouvernementales et les incidences de l'éventuelle démission d'un ministre.

A. *La formation des majorités gouvernementales à Bruxelles*

Comme l'a bien relevé le Greffier du Parlement bruxellois, Patrick Vanleemputten, même si la crise politique avait été déclenchée « au niveau francophone », sa solution ne pouvait « pas intervenir en Région bruxelloise sans impliquer les groupes politiques néerlandophones de la majorité régionale ». Sa contribution rappelle utilement les règles élémentaires du jeu à cet égard. Qu'il nous suffise de reproduire sa conclusion qui est aussi rude qu'indiscutable : « il est évident que la réalité bruxelloise n'a pas été correctement prise en compte lors du déclenchement de la crise. Une analyse sommaire préalable de la situation politique et institutionnelle à Bruxelles aurait aisément permis d'anticiper les difficultés qui se sont présentées et l'échec des négociations qui s'en est suivi ». Cette absence de prise en considération de la Région bruxelloise « par le responsable politique d'un parti francophone pour privilégier une solution politique dont il était raisonnable de penser qu'elle ne pourrait concerner que la seule Région wallonne » est révélatrice de la faiblesse des francophones bruxellois sur l'échiquier politique.

B. *Les incidences de la démission d'un seul ministre bruxellois*

Dans leur contribution, Julian Clarenne et Sofia Vandebosch ont bien présenté une autre question qui confirme la nécessité de garder à l'esprit les particularités de cette région. Elle s'est posée dans les milieux politiques au moment où l'hypothèse d'une démission de la ministre bruxelloise cdH Céline Fremault⁽²³⁾ avait été envisagée : la démission individuelle d'un ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale⁽²⁴⁾ — qui n'a finalement pas eu lieu — aurait-elle eu pour effet de contraindre l'ensemble du gouvernement à se limiter à l'expédition des affaires cou-

(23) Elle avait appelé, en vain, à former une nouvelle coalition gouvernementale sans le PS.

(24) Avec ses conséquences sur la composition de la Commission communautaire commune et celle de la Commission communautaire française.

rantes(25) ? Leur réponse est plutôt affirmative, mais elle est formulée sous la forme d'un tempérament à la réponse, elle, négative fournie par Philippe Lauvaux en 1988(26). Je crois que dans le contexte propre aux équilibres de l'exécutif bruxellois, on peut être plus nettement affirmatif.

Certes, avec Nicolas Lagasse, on admettra que « la démission pour raison personnelle — par exemple, pour désaccord avec la politique du gouvernement ou parce que le membre concerné tire les conséquences politiques d'une erreur de ses services — ou le décès d'un seul membre du gouvernement ne devrait pas contraindre » automatiquement ce dernier « à expédier les affaires courantes »(27). Mais, l'article 73, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles porte que « si le gouvernement *ou si l'un ou plusieurs de ses membres* sont démissionnaires, il est pourvu sans délai à leur remplacement ». Dans un avis rendu le 27 juin 1983, donc à une époque où les exécutifs étaient composés à la proportionnelle, la section de législation du Conseil d'Etat avait considéré que le législateur « a simplement manifesté sa volonté que le délai nécessaire soit le plus court possible et que le remplacement d'un membre démissionnaire ait lieu au plus tôt afin de rétablir au plus tôt la composition proportionnelle de l'exécutif »(28). Le même raisonnement s'impose *a fortiori* en ce qui concerne le gouvernement bruxellois dont la composition soucieuse de l'équilibre linguistique que l'on connaît — deux ministres francophones et deux ministres néerlandophones, outre le Ministre-président issu d'une majorité structurellement francophone — est minutieusement réglée par l'article 34 de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises. La démission d'un seul ministre suffit en effet à détruire cet équilibre. Idéalement, le ministre qui souhaite présenter sa démission devrait donc ne la présenter que la veille du jour où son successeur sera élu dans le respect des prescriptions énoncées à l'article 35 de ladite loi spéciale(29). Au pire, pendant la période qui précède le remplacement du membre démissionnaire, on peut admettre que ce dernier assure la continuité du service dans les limites des affaires courantes(30).

(25) On s'est aussi demandé à qui l'éventuelle démission devait être présentée. Les lois spéciales ne prévoient pas la procédure à suivre, mais il est logique que la lettre de démission soit présentée au président de l'assemblée qui a élu le ministre. Comp. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 456, pour qui une communication de la décision au Ministre-Président peut suffire, pour autant que celui-ci fasse part de la décision au président du Parlement.

(26) Voy. le paragraphe 8 de leur contribution.

(27) N. LAGASSE, « Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat », *C.H. du CRISP*, 1999, n° 1628-1629, p. 77.

(28) *A.P.T.*, 1984, p. 143.

(29) M. UYTENDAELE mentionne le cas de la démission du Ministre-Président du Gouvernement wallon Jean-Claude Van Cauwenberghe communiquée au Président du Parlement wallon le 3 octobre 2005 et suivie de l'élection de son successeur Elio Di Rupo le 7 octobre (*Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 456).

(30) Voy., en ce sens, N. LAGASSE, « Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat », *op. cit.*, p. 77.

Si ce remplacement ne peut pas avoir lieu dans un délai rapproché, il me semble certain que, compte tenu de la règle de composition précitée et du principe de collégialité qui régit le fonctionnement des exécutifs communautaires et régionaux(31), l'ensemble du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est plus en mesure de délibérer valablement. Il devra alors se limiter à l'expédition des affaires courantes.

Un avis de la section de législation du Conseil d'Etat confirme qu'«il existe, au-delà des prévisions explicites de l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale, des hypothèses où le Gouvernement d'une collectivité fédérée, quoiqu'il ne soit pas démissionnaire, n'en verra pas moins ses attributions limitées à l'expédition des affaires courantes»(32). L'avis mentionne d'autres hypothèses que celle évoquée ici (à savoir «toutes les fois que le Gouvernement concerné est privé de "sa base parlementaire" et qu'un contrôle politique efficace ne peut être exercé sur son action», soit «parce que le Parlement est dissous», soit parce que le suivant issu des élections n'a pas encore été installé(33)). Mais il nous semble certain que l'on peut ajouter à cette liste non seulement le cas où *plusieurs* ministres démissionnent sans être remplacés(34), mais aussi celui où *un seul* ministre de la Région bruxelloise démissionne sans être remplacé à bref délai, *a fortiori* si la démission de ce ministre fait perdre sa majorité parlementaire à la coalition gouvernementale, comme c'eût été le cas si Madame Fremault avait démissionné, *quod non*.

IV. RETOUR SUR LE POLYGONE COMMUNAUTÉ FRANÇAISE — RÉGION WALLONNE — COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE — RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE — COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

Rappelant que la crise de l'été 2017 a conduit pour la première fois à des majorités politiques différentes dans les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française(35), Luc Detroux et Anne-Stéphanie Renson ont eu la bonne idée de revisiter, à cette occasion, le triangle Communauté française — Région wallonne — Commission communautaire française. Leur contribution confirme amplement la conclusion du Greffier Vanleemputten rapportée ci-dessus à propos de la faiblesse des

(31) Voy. l'art. 69 de la LSRI et l'art. 36, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la LSIB.

(32) Avis 50.838/2/VR du 8 janvier 2012, *Doc.*, Parl. Rég. wall., 2010-2011, n° 317/3.

(33) Curieusement, l'avis mentionne encore le cas où le Parlement «a retiré sa confiance au Gouvernement qu'il a élu (motion de méfiance)» et celui où «il a refusé de réitérer sa confiance au Gouvernement qu'il a élu (rejet d'une motion de confiance)». Mais on est alors précisément dans le champ des prévisions explicites des articles 71 à 73 de la LSRI.

(34) Voy. aussi, en ce sens, M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 467.

(35) Alors que l'on a déjà connu plusieurs cas d'asymétries politiques entre les majorités à Bruxelles, d'une part, en Région wallonne et dans la Communauté française, d'autre part.

francophones bruxellois sur l'échiquier politique, mais ici en explorant les traductions institutionnelles. Elle montre, en effet, que la Communauté française et la Commission communautaire française (COCOF) sont régulièrement traitées comme des « excroissances » d'une Région wallonne qui attache de moins en moins d'importance à la solidarité avec les francophones de Bruxelles. Les manifestations juridiques de ce désintérêt sont nombreuses et accablantes. Malheureusement elles ne font que prolonger des phénomènes déjà anciens que nous avons pu dénoncer avec Raphaël Born et Géraldine Vander Stichele dès 2002.

A. *Les impasses de l'article 138 de la Constitution*

Que ce soit en 1993, avec les accords de la Saint-Quentin, ou en 2013, avec ceux de la Sainte-Emilie, on dépèce, sur pied de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française — ou on l'empêche de recevoir ce que la Communauté flamande reçoit — par des transferts à la Région wallonne et à la COCOF en prétendant chaque fois remplacer dans les matières ainsi transférées l'*institution* que forme la Communauté française par des *accords* de coopération. Mais ceux-ci ne sont pas conclus, ou conclus très tardivement et non appliqués(36), ou encore conclus dans l'oubli ou la marginalisation d'un partenaire pourtant incontournable : tantôt la COCOF elle-même(37), tantôt la Région bruxelloise(38), tantôt encore la Commission communautaire commune (COCOM)(39). On prétend aussi à tous les coups que ces transferts ont l'avantage d'engendrer des paquets de compétences plus cohérents dans les problématiques qui se situent à l'intersection des matières communautaires et régionales, alors que si c'est vrai que dans la région de langue française, c'est faux et même pire dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale où les compétences communautaires sont éclatées entre non moins de six collectivités politiques, toutes investies du

(36) Voy., dans la contribution de L. DETROUX et A.-S. RENSON, l'exemple de l'accord de coopération prévu par les décrets de transfert de 1993 et conclu avec dix ans de retard pour mettre sur pied le « Comité francophone de coordination des politiques sociales et de santé », comité lui-même largement laissé en déshérence ensuite ; ainsi que l'exemple de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 relatif à la concertation intrafrancophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières.

(37) La contribution de L. DETROUX et A.-S. RENSON relève des exemples de cette marginalisation dans les accords de coopération CFC et SFMQ du 26 février 2015 et du 29 octobre 2015, ainsi que dans celui du 20 mars 2008 qui a créé l'institution « Wallonie-Bruxelles International » (W.B.I.). Elle relève, par ailleurs, l'injustifiable absence de la COCOF dans l'accord de coopération du 22 juin 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne, portant sur le financement de la coopération dans le cadre des politiques croisées.

(38) Pour un « oubli » de la Région de Bruxelles-Capitale dans les domaines voisins de l'enseignement, de la formation et de l'emploi, voy. l'exemple des accords de coopération CFC et SFMQ du 26 février 2015 et du 29 octobre 2015, cités *supra*.

(39) Voy., dans la contribution de L. DETROUX et A.-S. RENSON, l'exemple de l'accord de coopération-cadre précité du 27 février 2014 : il n'a été conclu qu'entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, alors que la Commission communautaire commune aurait impérativement dû y être associée.

pouvoir de légiférer, chacune dans les limites — pas toujours claires — de ce qui la concerne : la Communauté flamande, la Communauté française, la COCOF, l'Etat (pour le biéducatif et une partie du biculturel), la COCOM (pour le bipersonnalisable) et la Région de Bruxelles-Capitale (pour une petite partie du biculturel)(40). On prétend parfois encore que l'homogénéité — habituelle jusque la crise de l'été 2017 — des majorités politiques dans les gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne, augmentée parfois de doubles casquettes pour certains ministres wallons et bruxellois, compense l'opération de dépeçage de la Communauté française en assurant une bonne coordination des politiques communautaires et régionales dans l'intérêt de tous les francophones, alors que cela se révèle souvent faux comme les deux contributeurs le prouvent aussi.

B. *Le mensonge par omission des partisans du « tout aux régions »*

On sait que, malgré ces désavantages qui frappent systématiquement les francophones bruxellois, certains rêvent de pousser jusqu'à son terme cette tendance à vider la Communauté française de ses compétences en les transférant à la Région wallonne et à la COCOF. Le 7 juin 2016, l'ex-ministre-président wallon Paul Magnette exprime ainsi son adhésion à ce rêve par une déclaration fracassante : « Sans la culture et l'enseignement, la Wallonie est eunuque. Donnez-moi ces deux compétences essentielles dans la constitution d'une identité et nous aurons en Wallonie un vrai projet mobilisateur »(41). Quelques mois plus tôt, trois députés du même parti (PS) avaient plaidé pour la « régionalisation » de l'enseignement(42), tandis que deux élus MR avaient défendu l'idée de faire de la Communauté française une coquille vide(43). Le débat ne se limite pas aux états-majors des partis : des figures de proue de la société civile s'y risquent également, notamment le secrétaire général de l'interrégionale wallonne de la FGTB qui prône, lui aussi, la « régionalisation » de l'enseignement(44).

Ces prises de position telles qu'elles sont relayées par la presse sont toutes trompeuses car viciées par l'usage qu'elles font du terme « régionalisation ».

(40) Voy. not. l'exemple de la formation professionnelle dans la contribution de L. DETROUX et A.-S. RENSON. Pour deux autres exemples, l'accueil des primo-arrivants et la petite enfance voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Beiträge zum Kolloquium vom 16. September 2016 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen, *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 3, 2017, pp. 54-57.

(41) https://www.rtb.be/info/belgique/detail_paul-magnette-sans-l-enseignement-ni-la-culture-la-wallonie-est-eunuque?id=9318995.

(42) « Trois députés wallons plaident pour la régionalisation de l'enseignement », *La Libre*, 20 octobre 2015.

(43) « Jeholet et Crucke (MR) relancent l'idée d'une Belgique à quatre Régions », *Le Soir*, 18 septembre 2015.

(44) « La FGTB veut la fin de la Communauté française », *Le Soir*, 9 novembre 2015.

Paul Magnette lui-même songeait en réalité à un nouvel accord intra-francophone, une « Sainte-Emilie *bis* »(45), c'est-à-dire une régionalisation du côté de la Région wallonne et une « cocofisation », si l'on ose dire, du côté bruxellois, c'est-à-dire un transfert à la seule COCOF que l'on ne peut absolument pas confondre avec la Région de Bruxelles-Capitale, ne fût-ce que parce qu'à la différence de celle-ci, la COCOF est privée de tout pouvoir fiscal propre. Il en va de même pour le ministre Jean-Claude Marcourt, l'une des figures de proue du courant régionaliste, qui propose depuis longtemps ni plus ni moins que de « transférer le solde de compétences exercées par la Communauté française à la Région wallonne et aux francophones de la Région bruxelloise ([...] la Cocof), comme le permet l'article 138 de la Constitution »(46). Il faut bien le constater : les diverses personnalités wallonnes(47) qui s'expriment pour le « tout à la Région » ont un point commun : elles négligent le volet bruxellois de la question, tout en prétendant ne pas vouloir se désolidariser de Bruxelles, alors que cette belle intention présuppose ce dont on a démontré la fausseté, à savoir l'efficacité du dispositif consistant à remplacer une institution par des conventions à la merci de la bonne volonté des parties contractantes et à miser sur une collectivité politique structurellement handicapée par les faiblesses de son système de financement.

C. La piste d'une Belgique à cinq

Tous les observateurs lucides savent qu'une Septième Réforme de l'Etat impliquant tous les niveaux de l'Etat fédéral est inscrite dans les astres, même si nul ne sait quand elle arrivera ni ce qu'elle contiendra(48). Qu'il

(45) P.W., CRAc, n° 187, 2015-2016, lundi 20 juin 2016, réponse à la question orale de Stéphane Hazée (ECOLO).

(46) J.-C. MARCOURT, « Réformes institutionnelles : une opportunité d'améliorer l'efficacité des politiques publiques », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2009/1, pp. 126 et 127. Il ajoute, cependant, mais sans autre précision : « au niveau bruxellois, une intégration plus forte de la Cocof et de la Région bruxelloise pourrait même être envisagée à condition que des mécanismes permettant de garantir l'effectivité des prises de décision au bénéfice des francophones soient mis en place ».

(47) En ce qui concerne les personnalités bruxelloises, voy. J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *C.H. du CRISP*, 2011, n° 2103-2104; le numéro 19 du 16 juin 2008 de la revue électronique *Brussels Studies* et les prises de position les plus récentes mentionnées *infra* dans la note 48.

(48) La tendance dominante aujourd'hui parmi les partis francophones et même parmi les partis flamands, hors N-VA et Vlaams Belang, n'est pas favorable à une septième réforme à brève échéance. Voy. J. FANIEL, « La septième réforme institutionnelle est-elle pour tout de suite? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 15 mai 2018, www.crisp.be. On peut parfaitement comprendre leurs craintes d'une nouvelle négociation interminable sous la pression des deux partis séparatistes flamands. Mais, quels que soient les résultats des élections législatives du 26 mai 2019, il est impossible de nier l'ampleur des défauts et des non-choix du système institutionnel belge actuel. Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Bruxelles, Larcier, 2015. Il ne devrait donc pas être interdit de réfléchir collectivement, que ce soit avant ou après lesdites élections. Les propositions de réforme des institutions bruxelloises qui ont été avancées par diverses personnalités poli-

me soit permis de rappeler ici la conviction que je défends avec Mathias El Berhoumi depuis trois ans : les francophones gagneraient à saisir l'opportunité d'une septième réforme pour régler le sort de leurs institutions. Dans cette perspective, il est impératif de réfléchir d'ores et déjà au projet francophone. Cette réflexion doit tenir compte des avancées de la Sixième Réforme de l'Etat en faveur de la logique territoriale et elle doit aboutir à un projet qui tient compte des intérêts wallons, mais aussi de ceux des Bruxellois... et des Flamands de Flandre, car très vite, « tout est dans tout » en Belgique(49).

Les avancées de la sixième réforme peuvent être résumées comme suit. La première réside dans l'insertion d'une disposition constitutionnelle — le nouvel article 135*bis* — qui permet à la loi spéciale de donner à la Région de Bruxelles-Capitale le pouvoir d'intervenir dans des matières biculturelles. L'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises les a identifiées. S'il ne faut pas se méprendre sur la portée limitée de ces transferts(50), ces dispositions ouvrent une brèche dans le système de cloison étanche entre compétences communautaires et régionales appliqué jusqu'en 2014 de manière stricte dans la Région bruxelloise(51).

La deuxième avancée se rapporte à un domaine de compétences qui fait exception au principe observé de manière tacite par la Sixième Réforme de l'Etat selon lequel aucune compétence ne devait être enlevée à la communauté flamande : la matière du tourisme qui lui était jusqu'alors attribuée a été régionalisée au sens strict du terme(52). Ce transfert n'a eu de conséquences qu'au sein du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, dans chacune des trois régions unilingues, les entités aujourd'hui

tiques entre 2016 et 2018 — en particulier par le Ministre-Président bruxellois Rudi Vervoort, le ministre régional bruxellois Pascal Smet et le président du SP.A John Crombez, ainsi que la co-présidente d'Ecolo Zakia Khattabi — et les débats qui s'en sont suivis se sont principalement concentrés sur les rapports entre les communes bruxelloises et la Région bruxelloise et sur la composition du Parlement bruxellois. Voy. J.-P. NASSAUX, *Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)*, C.H. du CRISP, 2018, n° 2374. Les questions que nous abordons dans cette contribution (voy. aussi H. DUMONT, «Conclusions», in P.O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1607-1644) n'ont pas encore été traitées avec la profondeur requise dans le milieu des responsables politiques, en raison sans doute de cette crainte d'ouvrir la boîte de Pandore que représente pour beaucoup la perspective d'une septième réforme. Il n'est pas sûr toutefois que se mettre la tête dans le sable pour ne pas voir les problèmes et n'être du coup «demandeurs de rien» soit la meilleure manière de préparer l'avenir.

(49) J'emprunte, dans les lignes qui suivent, plusieurs passages de notre étude : H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, «Pour une Belgique à 4+1», *op. cit.*, pp. 43-61. J'y renvoie pour le surplus.

(50) M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, «Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat», in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2014 — Les institutions bruxelloises en 2014*, Bruges, die Keure, à paraître.

(51) Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, *op. cit.*, pp. 139 et s.

(52) Article 6, § 1^{er}, VI, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

compétentes en matière de tourisme détenaient déjà cette compétence avant la Sixième Réforme de l'Etat(53). Du côté flamand, la régionalisation d'une matière communautaire est lourde de conséquences puisqu'elle exclut les institutions uncommunautaires bruxelloises du champ d'application des décrets flamands. Dès lors que seule la Région bruxelloise a véritablement intérêt à la régionalisation de matières communautaires, on comprend pourquoi rares sont les transferts de compétences qui ont emprunté cet itinéraire. Il faut donc mesurer toute l'importance symbolique de la régionalisation du tourisme, même si cette matière n'est pas celle qui « pèse » le plus sur le plan budgétaire.

La troisième avancée consiste dans la montée en puissance de la COCOM dans le cadre des matières personnalisables. Ainsi, l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a attribué à ladite Commission une compétence exclusive pour les prestations familiales. Les Communautés française et flamande sont privées de toute possibilité d'intervenir dans ce domaine à Bruxelles. S'agissant des autres nouvelles compétences personnalisables, le choix des architectes de la Sixième Réforme de l'Etat en faveur de la COCOM n'apparaît pas aussi clairement. Il n'en demeure pas moins manifeste dans la mesure où la distribution des dotations prévues pour financer ces matières avantage nettement cette Commission(54).

La quatrième avancée résulte du choix fait par les Francophones eux-mêmes dans le cadre des accords de la Sainte-Emilie, conclus le 19 septembre 2013 entre le PS, le MR, ECOLO et le cdH, les partis signataires de la Sixième Réforme de l'Etat, qui ont mené au transfert, par application de l'article 138 de la Constitution, de l'essentiel des nouvelles matières attribuées à la Communauté française(55). En ce qui concerne Bruxelles, ces partis ont résolument opté pour la COCOM au détriment de la COCOF.

Le tournant régionaliste que représente donc la Sixième Réforme de l'Etat invite naturellement à s'interroger à nouveaux frais sur l'avenir des institutions communes aux Wallons et aux Bruxellois francophones. La première question à résoudre est celle de savoir quelles compétences il est raisonnable de maintenir à un niveau communautaire. S'il y a manifestement une identité wallonne et une identité bruxelloise — en tout

(53) S'agissant d'une matière communautaire, le tourisme entraine dans les compétences de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone. En application de l'article 138 de la Constitution, la Région wallonne avait reçu de la Communauté française l'exercice de cette compétence sur le territoire de la région de langue française.

(54) Voy. X. DELGRANGE et 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 et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 86 et 87.

(55) Voy. le décret spécial du 3 avril 2014; voy. aussi L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, *v°* «Transferts intrafrancophones de compétences», in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 894 à 898.

cas émergente — qui justifient pleinement l'existence de deux régions à part entière, l'espace Wallonie-Bruxelles n'en correspond pas moins à une triple réalité : démographique — celle de familles éparpillées entre les deux régions —, socio-culturelle — celle des universités, des médias, des établissements culturels et des grands mouvements d'action sociale et culturelle qui transcendent la frontière régionale — et socio-politique — celle d'une vie politique et d'un espace public commun cimenté par une langue commune —. Du côté flamand, l'espace Flandre-Bruxelles impose symétriquement sa réalité, dans cette triple dimension, de manière plus évidente encore. Dans aucun scénario institutionnel crédible⁽⁵⁶⁾, les responsables politiques flamands n'accepteraient de dissoudre la Communauté flamande qui solidarise institutionnellement les Flamands de Flandre et de Bruxelles : « *Vlaanderen laat Brussel niet los* ». Le Ministre-Président de la Région bruxelloise, Rudi Vervoort, tout en ne cachant pas être un régionaliste affirmé, l'a reconnu : « la Flandre ne lâchera jamais son enseignement aux Bruxellois »⁽⁵⁷⁾.

S'agissant précisément de cette matière, sa régionalisation signifierait à Bruxelles la suppression des enseignements francophone et néerlandophone au profit d'un enseignement bilingue. Or, une chose serait de développer, à titre expérimental, un réseau d'écoles bilingues pour les parents qui le souhaitent, ce qu'il vaudrait la peine de permettre en en confiant la responsabilité à la COCOM⁽⁵⁸⁾, une autre serait de faire fi du statut de *lingua franca* du français pour 90 % des Bruxellois. Ce projet plairait sans doute à une certaine élite cosmopolite qui a une conception purement utilitariste de la langue, réduisant celle-ci à un moyen de communication valorisable sur le marché de l'emploi, et négligeant les enjeux culturels d'une langue ainsi que la représentation du monde dont elle est le vecteur. Il n'est pas innocent que ceux qui portent ce projet ne verraient pas d'un mauvais œil le remplacement du français par l'anglais dans ce statut de *lingua franca*. A ce titre, ils sont indifférents au combat qu'il vaut la peine de mener pour nous prémunir de la dictature du *globish*. Ce projet, paradoxal dans la région qui accueille le principal siège des institutions de l'Union européenne à l'heure du Brexit, n'est en outre pas pensé pour les jeunes bruxellois « allophones », d'origine turque ou marocaine, dont un certain nombre éprouvent déjà assez de difficultés à maîtriser la langue véhiculaire de Bruxelles. Il y a urgence à réduire la fracture scolaire à Bruxelles, et cette exigence passe avant toute fascination pour le *globish*.

(56) En ce compris, les scénarii portés par les personnalités les plus ouvertes à un modèle territorial (voy. H. DUMONT, M. EL BEROUMI et I. HACHEZ, *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, op. cit., pp. 152 et 153 et les références citées).

(57) *Le Soir*, 31 mars 2018, cité et commenté par J.-P. NASSAUX, *Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)*, op. cit., p. 18.

(58) Ou à la Région de Bruxelles-Capitale : voy. *infra*. Actuellement, les matières biéducatives relèvent de l'autorité fédérale qui n'en assume pas la responsabilité dans les faits.

Ces arguments nous incitent, Mathias El Berhoumi et moi-même, à plaider en faveur du maintien au niveau communautaire essentiellement de l'enseignement, de la recherche fondamentale, de l'audiovisuel, de l'éducation permanente, de la défense et de l'illustration de la langue française ou de la reconnaissance et du subventionnement des institutions culturelles actives aussi bien dans la région de langue française que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. S'agissant des autres compétences communautaires — hors emploi des langues —, il y a lieu à notre estime de distinguer celles qui font déjà l'objet d'un transfert permis par l'article 138 de la Constitution et celles que la Communauté française a conservées.

S'agissant des secondes, comme la politique de la petite enfance, la protection de la jeunesse et les aspects communautaires de la politique de la justice, le débat mérite assurément d'être mené, mais ce n'est pas le lieu de le conduire plus loin ici⁽⁵⁹⁾. S'agissant des premières, essentiellement les matières personnalisables et la formation professionnelle, compte tenu des objections que je viens de rappeler dans le prolongement de la contribution de Luc Detroux et Anne-Stéphanie Renson à l'encontre du mécanisme de l'article 138 de la Constitution, il faut chercher une alternative. Continuer à emprunter la voie de l'article 138 de la Constitution, c'est rendre Bruxelles encore plus ingouvernable, sans contribuer à améliorer la lisibilité de son schéma institutionnel. Cette alternative doit laisser à la Région wallonne la maîtrise, bénéfique pour elle, qu'elle a acquise sur ces matières, mais elle doit remédier à la dispersion dramatique des responsabilités auxquelles elles se prêtent à Bruxelles. Eu égard aux avancées de la Sixième Réforme de l'Etat en faveur de la logique territoriale, la solution qui semble de plus en plus aller de soi consiste à transférer ces matières à la Région de Bruxelles-Capitale.

Reconnaissons toutefois que cette régionalisation au sens strict qui exige une révision de la Constitution ne va pas encore de soi pour les responsables politiques flamands dont on connaît l'attachement à leur Communauté. Ils ont concédé les progrès que l'on a rapportés en direction d'un modèle belge moins communautaire et plus territorial. L'expérience en cours ou prochaine de la gestion par la Région bruxelloise ou par la COCOM du tourisme, d'une fraction du secteur biculturel, des allocations familiales et des autres matières « cocomisées » pourrait les convaincre du bien-fondé du modeste tournant régional de 2014. Mais seront-ils disposés un jour à faire un pas de plus en admettant la régionalisation de la plupart des matières personnalisables ? Il n'est pas interdit de l'espérer, les Flamands, pas plus que les Francophones, n'ayant raisonnablement intérêt à ce que la capitale soit mal gérée. Le dispositif proposé a, en outre, la vertu de les rassurer pleinement pour l'enseignement et les matières culturelles au sens strict.

(59) Voy. quelques arguments pour et contre la régionalisation de ces matières dans H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*, p. 52.

Le projet dont je viens de rappeler les grandes lignes s'inscrit donc dans l'architecture d'une Belgique qui serait composée de cinq collectivités fédérées : la Communauté flamande qui pourrait demeurer compétente, comme elle l'est aujourd'hui, à la fois pour les matières relevant de la Région flamande et pour les domaines de la culture et de l'enseignement communs aux Flamands de Flandre et de Bruxelles, la Communauté française qui ne serait compétente que pour les matières culturelles et éducatives communes aux Francophones de Wallonie et de Bruxelles, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté appelée à devenir Région germanophone. La COCOM pourrait être absorbée par la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant, le cas échéant, le maintien de certaines garanties au profit des Flamands. La COCOF rejoindrait le statut de sa correspondante néerlandophone, la VGC, et ne serait donc plus, comme celle-ci, qu'une collectivité politique décentralisée chargée de missions d'exécution.

Ce schéma encore asymétrique n'a sans doute pas la simplicité d'une « Belgique à quatre », mais il a au moins le quadruple mérite de rationaliser le paysage institutionnel bruxellois et de donner satisfaction aux Germanophones, sans menacer les acquis wallons ni l'exigence d'épanouissement culturel des Francophones et des Flamands. Quant à son caractère asymétrique, il fait droit à une réalité qui est celle du caractère de nation sub-étatique que possède indiscutablement la seule Communauté flamande(60).

Une dernière objection doit toutefois être encore rencontrée. Même s'il réduit le champ d'application des décrets communautaires applicables dans la Région de Bruxelles-Capitale, ce schéma recourt encore au concept de communauté. Il souffre dès lors du talon d'Achille qui va jusqu'ici de pair avec ce concept, à savoir l'absence de sous-nationalité et les conséquences problématiques qui en découlent. On a relevé, dans la troisième section de ces conclusions, que telle était la principale objection contre la proposition d'instaurer un droit de dissolution par les exécutifs fédérés sur leurs assemblées respectives. Sans des sous-nationalités flamande et francophone, on ne pourrait pas convoquer les électeurs des Communautés flamande et française pour renouveler leur parlement. Cette difficulté est loin de ne concerner que l'hypothèse de la création d'un droit de dissolution pour parfaire le régime parlementaire des entités fédérées. Elle touche d'autres sujets non moins importants. En effet, sans ces sous-nationalités, les Communautés française et flamande sont dépourvues du pouvoir fiscal propre indispensable pour toute collectivité politique digne de ce nom(61). Elles

(60) Sur la portée des asymétries institutionnelles dans la notion d'Etat fédéral plurinational, voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « L'Etat fédéral plurinational : tentative de définition juridique », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (dir.), *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 363-390.

(61) Même si l'on sait que la liaison institutionnelle qui unit la Communauté flamande et la Région flamande a rendu le problème moins aigu au nord du pays, en procurant l'avantage d'une fusion de leurs budgets.

sont en outre incapables de concevoir et programmer adéquatement des politiques chaque fois que celles-ci supposent la connaissance du nombre et de l'identité de leurs destinataires (62).

Il me semble que, dans le dispositif institutionnel préconisé ici, les objections habituellement dirigées contre la création des sous-nationalités en Belgique (63) devraient être reconsidérées. Si la plupart des matières personnalisables étaient régionalisées — au sens strict —, l'instauration d'un système d'appartenances communautaires individuelles obligatoire dans les seules matières éducatives serait peu clivant et présenterait bien plus d'avantages que d'inconvénients. Il consisterait dans l'obligation pour les citoyens bruxellois de faire un choix réversible selon des échéances à déterminer (tous les six ans, par exemple) entre la Communauté française, la Communauté flamande et le réseau expérimental d'écoles bilingues qui serait placé sous la responsabilité de la Région bruxelloise — ou de la COCOM si celle-ci était maintenue —. Ce choix n'aurait d'autre incidence que de commander l'inscription de leurs enfants dans des écoles relevant de l'une ou l'autre de ces trois collectivités et de permettre aux deux premières de disposer d'un registre de citoyens contribuables et électeurs. Pour le surplus, chaque Bruxellois conserverait intacte la liberté de recourir à des institutions culturelles flamandes, francophones ou biculturelles, ce choix restant, comme aujourd'hui, réversible à tout moment et non exclusif.

Peut-on se permettre de lancer une proposition aussi périlleuse et contestable — elle nécessite au moins d'être affinée — à la toute fin — *in cauda venenum* ? — des conclusions des actes d'un colloque très riche, mais qui ne portait pas directement sur le problème qu'elle cherche à résoudre ? C'est au lecteur qu'il appartiendra d'en juger et de pardonner, le cas échéant, l'auteur qui n'a pas résisté à cette tentation.

(62) J'ai pris la mesure de cette difficulté grâce aux travaux en cours de L. LOSSEAU que je remercie.

(63) Voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, «L'interdiction des sous-nationalités en Belgique», *Administration publique*, 2011/3, pp. 201-226.