

DES INSTITUTIONS FRANCOPHONES SCLÉROSÉES A LA SUITE DE LA CRISE POLITIQUE ?

PAR

LUC DETROUX

ET

ANNE-STÉPHANIE RENSON (*)

Nous sommes habitués, en Belgique, aux atmosphères de crises politiques « communautaires ». Nous ne craignons plus les périodes d'affaires courantes à rallonge et les bras de fer entre le Nord et le Sud du pays sont légion.

Nous étions par contre beaucoup moins coutumiers des « prises de bec »(1) politiques intrafrancophones comme celle de l'été dernier...

Suite à l'appel du 19 juin et au changement de majorité qui s'en est suivi en Région wallonne, c'est la première fois, dans l'histoire politique belge francophone, que les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française sont composés de majorités politiques différentes.

Cette situation, que l'on a qualifiée d'« inédite », a fait naître durant l'été 2017, les plus grandes craintes et la plus vive inquiétude. En effet, personne n'ignore les difficultés qui existent actuellement en Belgique lorsque plusieurs niveaux de pouvoirs de majorités politiques différentes doivent s'entendre. Les exemples d'impasses politiques pour des projets d'envergure nationale foisonnent : le dossier du survol de Bruxelles et des nuisances sonores de l'aéroport de Bruxelles-National, le dossier du RER ou encore le dossier du stade national. Et lorsque de rares impasses se débloquent, ce n'est qu'après de très nombreuses et laborieuses années : l'on pense ainsi à l'accord de coopération en matière de *burden sharing* qui a mis six années à être conclu, malgré l'urgence qui s'imposait à notre pays de respecter ses engagements dans le contexte du paquet « énergie-climat » européen(2) ou

(*) Luc Detroux est Conseiller d'Etat et chargé d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles (Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif – CIRC). Anne-Stéphanie Renson est assistante en droit constitutionnel à l'Université catholique de Louvain (Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution – CRECO).

(1) Pour faire allusion à l'image — sur la couverture — qui illustre le présent dossier.

(2) Voy. l'Accord politique conclu le 4 décembre 2015, consultable en ligne (http://www.climat.be/files/9914/5285/8927/burden_sharing_12-2015_FR.pdf). Afin de rendre cet accord exécutable, il a été traduit dans un accord de coopération formel et juridiquement contraignant entre les Régions et l'Etat fédéral qui a été conclu le 22 novembre 2017 au Comité de Concertation.

encore à l'accord de coopération entre les Communautés et l'autorité fédérale relatif à la coordination des fréquences radio qui devrait prochainement voir le jour, alors que les problèmes de perturbation des fréquences FM perdurent depuis une décennie entre les Communautés(3). Force est donc de constater que l'art du compromis à la belge semble de plus en plus difficile à manier...

Suite à la crise francophone, fallait-il s'attendre en plus à des blocages intrafrancophones ? La solidarité francophone que l'on avait jusqu'alors voulu préserver allait-elle être mise à mal ?

Ces craintes se sont surtout focalisées sur la survie de la Communauté française. « La crise politique tuera-t-elle la Communauté française ? » titrait ainsi *Le Soir* du 2 août 2017. Le suspense était intense et l'on nous prédisait un risque de « chaos » tellement il serait « difficile, voire impossible, de gérer efficacement une institution francophone qui serait coincée entre des gouvernements wallon et bruxellois dissymétriques en termes de majorités — comme c'est le cas depuis que l'Orange bleue, fin juillet, a pris ses quartiers au sud du pays — »(4).

Il faut tout d'abord constater que la situation d'asymétrie de coalition n'est en réalité pas si inédite qu'elle ne l'a été présentée (I). S'il faut relativiser le caractère inédit de cette situation, la crise francophone n'a-t-elle pas quand même eu un impact sur la solidarité intrafrancophone, le fonctionnement des institutions communes ou la mise en œuvre des politiques croisées (II) ?

I. UNE SITUATION PAS SI INÉDITE QUE ÇA

L'on a déjà connu, à plusieurs reprises, et sans que cela n'émeuve grandement l'opinion publique, des asymétries politiques fortes ou moins fortes entre les majorités à Bruxelles, d'une part, et en Wallonie et Communauté française, d'autre part. Ces asymétries n'ont d'ailleurs pas empêché la présence de ministres avec une « double casquette ». L'on pense ainsi au Gouvernement Onkelinx entre 1995 et 1999 où sur les quatre ministres de la Communauté française, trois portaient une double casquette, et ce malgré des majorités fortement différentes à Bruxelles (coalition PS, libéral, FDF) et en Région wallonne/Communauté française (coalition PS, PSC). Ces différences de coalition n'ont pas non plus empêché par la suite d'avoir un même Ministre-Président pour la Région wallonne et pour la Communauté française. Ces différences de coalition existaient en outre déjà sous cette législature avant le 19 juin, puisque le parti DéFI n'était (et n'est toujours) partenaire de majorité qu'à Bruxelles.

(3) « Accord entre les Communautés flamande et française sur les fréquences radio », *La Libre Belgique*, 8 décembre 2017.

(4) « La crise politique tuera-t-elle la Communauté française ? », *Le Soir*, 2 août 2017.

En réalité, à l'analyse, l'on constate que l'on a ainsi déjà connu tous les scénarii de symétrie et d'asymétrie possibles(5). Ces différents scénarii n'ont jamais constitué par eux-mêmes des obstacles ni au fonctionnement des institutions francophones, ni à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux.

Cela étant, il est certain que des coalitions symétriques facilitent le fait, pour les francophones, de parler d'une seule voix et, par conséquent, d'être plus audibles sur l'échiquier politique belge et notamment au Comité de concertation. L'on a vu, par exemple, dans le dossier du CETA, l'ensemble des Gouvernements francophones parler d'une même voix face au Gouvernement fédéral. Une telle unité dans ce dossier aurait sans doute été plus difficile à afficher suite à la crise francophone. Et effectivement depuis cet été, la Cocof semble désormais fort isolée dans ses entreprises successives de conflits d'intérêts face à la politique fédérale en matière de contingentement des numéros INAMI(6), en matière de pensions(7), ou encore en matière fiscale(8)(9) .

En outre, si le bon sens donne à penser que des coalitions symétriques favorisent *a priori* la convergence des politiques, force est de constater que cela n'est pas nécessairement le cas dans la pratique. En témoigne par exemple le dossier de l'enseignement pour lequel les Ministres-Présidents bruxellois et de la Fédération Wallonie-Bruxelles — pourtant de même famille politique — ne semblent pas sur la même longueur d'onde, ce

(5) En effet, le seul scénario que nous n'avions pas encore connu jusqu'alors était celui de l'asymétrie consécutive à la crise intrafrancophone. Depuis cet été, nous avons donc connu tous les scénarii de symétrie et d'asymétrie possibles.

(6) Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos du projet de loi portant modification de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (*Doc. parl.*, Ass. Cocof, 84 (2017-2018) n^{os} 1-2 et C.R. n° 54 (2017-2018), 19 octobre 2017 ; *Doc. parl.*, Chambre, n^{os} 54-2652/1 à 54-2652/7).

(7) Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos du projet de loi relatif à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (*Doc. parl.*, Ass. Cocof, 91 (2017-2018) n^{os} 1-2 et C.R. n° 56 (2017-2018), 24 novembre 2017 ; *Doc. parl.*, Chambre, n^{os} 54-2718/1 à 54-2718/7).

(8) Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos du projet de loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale (*Doc. parl.*, Ass. Cocof, 95 (2017-2018) n° 1 et C.R. n° 58 (2017-2018), 19 janvier 2018 ; *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2839/1).

(9) Certes, au Parlement de la Cocof, contrairement aux autres assemblées francophones, des voix de parlementaires MR n'étaient pas requises pour l'adoption d'une motion devant réunir, en vertu de l'article 32, § 1^{er}bis, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, une majorité des trois quarts des voix. Ce qui explique sans doute que c'est dans cette seule assemblée que de telles motions ont pu être adoptées. L'absence d'unité des représentants des gouvernements francophones au comité de concertation n'a toutefois pas permis à ces motions de trouver le moindre écho au sein de ce comité.

qui serait selon les dires de ce dernier « néfaste pour la solidarité intra-francophone »(10).

En fin de compte, les divergences de coalition et de politiques dans les institutions sudistes ne sont-elles pas que la traduction de l'« absence d'une nation francophone »(11) en Belgique ?

II. QUEL IMPACT DE LA CRISE POLITIQUE SUR LA SOLIDARITÉ INTRAFRANCOPHONE ?

Si sa portée inédite doit être relativisée, il semble à première vue que la crise politique n'ait pas impacté la volonté intrafrancophone de coopérer. A bien y regarder cependant, force est de constater que celle-ci est quasiment inexistante dans la pratique, à tout le moins dans la matière — capitale — des soins de santé (A). Or, une telle coopération impliquant l'ensemble des partenaires s'avère pourtant indispensable pour réduire le risque de politiques contradictoires (B).

A. Une volonté intacte de coopérer... à tout le moins sur papier

A lire la nouvelle *Déclaration de Politique Régionale wallonne* du mois de juillet 2017, il y aurait toujours une volonté forte de tisser des « liens » avec les autres entités francophones. L'on peut ainsi y lire que les politiques menées « s'inscrivent dans une logique de solidarité et de coopération au sein de l'espace francophone et entre la Wallonie et Bruxelles ».(12) L'intention de collaboration, malgré des coalitions distinctes, est donc bien présente(13)...

(10) « Quand Rudy répond à Rudi », *Le Soir*, 25 janvier 2018.

(11) 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, p. 140. Les auteurs citent également, à cet égard, W. PAS, « Federalisme met gemeenschappen en gewesten : een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen », *T.B.P.*, 2011, p. 501 : « le problème fondamental auquel l'Etat belge est confronté, c'est que les Flamands forment une nation, tandis que, pour les Francophones, il n'existe pas ou pratiquement pas de nation en dehors de la nation belge » (notre trad.).

(12) Déclaration de Politique générale wallonne du 25 juillet 2017 (ci-après « DPRW »), p. 7.

(13) Ainsi, plus concrètement, en matière de politique de recherche par exemple, celle-ci « doit constituer un des leviers majeurs du redéveloppement socio-économique régional, mais également un lien fort entre la Région wallonne, la Fédération Wallonie Bruxelles et la Région de Bruxelles-Capitale. Parallèlement, le financement à des stades plus en amont de la recherche, dans la directe continuité des politiques de la FWB, devra être renforcé » (DPRW, p. 11). Un autre exemple se situe au niveau des relations internationales, pour lesquelles « la Région et la Fédération Wallonie-Bruxelles poursuivront leur approche différenciée entre les pays développés et émergents d'une part, et les pays en voie de développement d'autre part » (DPRW, p. 13). Enfin, en matière de formation et d'enseignement où les compétences sont fortement imbriquées, « il sera veillé à la structuration et la complémentarité de l'offre de formation en alternance de la Région avec l'offre d'enseignement en alternance de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Une plus grande coordination dans les formations octroyées et une plus grande mobilité seront mises en œuvre entre Bruxelles et la Wallonie » (DPRW, p. 14).

Si la volonté de collaboration intrafrancophone semble donc bien intacte sur papier, qu'en est-il réellement dans la pratique ?

Pour illustrer notre propos, nous avons choisi de prendre l'exemple des matières de la santé et de l'aide aux personnes. Ce choix s'explique eu égard au caractère particulièrement éclaté de la matière et en raison également des nombreux transferts intrafrancophones dont elle a fait l'objet(14).

Au terme des accords dits de la « Saint-Quentin » en 1993, les compétences dans le domaine des matières personnalisables ont été réorganisées entre la Communauté française, la Région wallonne et la Cocof par le biais de l'article 138 de la Constitution. Ces transferts de compétences intrafrancophones ont « souvent été présentés par ceux qui en ont pris la responsabilité comme insusceptibles d'engendrer le moindre dommage dans la mesure où il[s] allai[en]t voir [leurs] éventuels effets négatifs contrebalancés par les vertus d'un fédéralisme coopératif intra-francophone dynamique »(15).

Il a ainsi été notamment décidé, à l'époque, de mettre sur pied un *Comité francophone de coordination des politiques sociales et de santé*. Conformément aux décrets de transferts, un accord de coopération devait ainsi être conclu pour instituer ce Comité, qui avait pour objet « d'organiser une concertation qui vise à garantir une meilleure efficacité des moyens budgétaires prévus par les secteurs sociaux et de la santé ainsi que la liberté de choix et l'homogénéité des conditions d'accès des usagers aux institutions de services sociaux et de santé »(16). Il a toutefois fallu attendre... 10 ans pour que cet accord de coopération voie le jour. En outre, comme l'a fait remarquer la section de législation du Conseil d'Etat à l'époque, la mission de ce Comité semble avoir été quelque peu rabotée puisqu'il ne visait déjà plus que « la mise en place de conditions optimales pour l'accès des bénéficiaires aux institutions et services sociaux de santé »(17). On n'est donc plus dans une logique de « liberté et d'homogénéité des conditions d'accès ». Dans ce cadre, le *Comité francophone de coordination* a été chargé de rendre des avis aux pouvoirs législatifs et exécutifs de la Communauté, de la Région ou de la Cocof, d'initiative ou sur demande de ces pouvoirs. La première réunion d'installation de ce Comité s'est tenue... le 25 septembre 2008, soit 5 ans

(14) A ce sujet, voy. L. DETROUX et A.-S. RENSON, « La Sixième Réforme de l'Etat et les soins de santé », in *La sécurité sociale dans l'Etat fédéral. Incidences de la Sixième Réforme de l'Etat et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 31-47.

(15) R. BORN, H. DUMONT et G. VAN DER STICHELE, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », in P. CATTOIR et al. (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 464.

(16) Article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, a), des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 et du décret III du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993).

(17) C.E., Avis n° 31.826/4 du 27 juin 2001 sur l'avant-projet de décret « portant approbation de l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française portant création du Comité francophone de coordination des politiques d'aide aux personnes et de santé » (*Doc. parl.*, Comm. fr., sess. 2001-2002, n° 301/1, p. 11).

après la conclusion de l'accord de coopération ! A notre connaissance, le comité n'a rendu qu'un seul avis en date du 27 mai 2009, qui avait pour thème la manière « d'éviter les dérives de la commercialisation dans les secteurs de l'aide aux personnes et de la santé »(18). Il semble que cet avis n'ait toutefois jamais été rendu public. En 2009, il a fallu renouveler les nominations des membres du Comité, celles-ci n'étant valables que pour la durée d'une législature. Pareil renouvellement n'est cependant jamais intervenu...

Face à cette inertie, des pistes d'amélioration ont été lancées à l'époque pour améliorer l'efficacité de cet organe de coordination : ne plus lier la durée des mandats à la durée des législatures, réfléchir à la représentation au sein du comité ou encore à la nécessité de mettre en œuvre un programme de travail définissant les priorités de ce comité(19).

Suite à la Sixième Réforme de l'Etat et ses nombreux transferts, les accords de la Sainte-Emilie ont été conclus en septembre 2013 entre le MR, le PS, le CDH et ECOLO pour répartir les nouvelles compétences entre entités francophones de la manière « la plus cohérente possible »(20). En matière de soins de santé, les quatre partis ont souhaité « concrétiser les liens forts entre la Wallonie et Bruxelles et [...] favoriser une convergence des politiques »(21). Cela s'est traduit par la conclusion, le 27 février 2014, d'un accord de coopération destiné à assurer une concertation intrafrancophone pour éviter toute décision contradictoire en matière de santé et d'aide aux personnes au détriment des francophones, et destiné à fixer les principes communs à appliquer dans ces deux secteurs(22). Cet accord prévoit cette fois la création de deux nouveaux organes : un comité ministériel(23) (sorte de conférence interministérielle francophone) et un organe de concertation(24) composé de représentants des partenaires associés à la gestion des compétences en matière de soins de santé et d'aide aux personnes au sein des parties. Tout avant-projet de décret, toute proposition de décret ou tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes doit désormais

(18) *Doc. parl.*, Comm. fr., session 2010-2011, n° 5, p. 11.

(19) *Ibidem.*

(20) Accord dit de la « Sainte-Emilie » présenté le 19 septembre 2013 et intitulé « Projet commun d'organisation des nouvelles compétences en matière de santé, d'aide aux personnes et d'allocations familiales ». Il est disponible en ligne (http://www.ufenm.be/IMG/pdf/Projet_commun_19-09-2013_.pdf). Voy. la page 8.

(21) *Ibidem.*, p. 2.

(22) Accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française « relatif à la concertation intrafrancophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières », approuvé par le décret de la Cocof du 27 février 2014 (*Mon. b.*, 25 juin 2014), par le décret de la Communauté française du 3 avril 2014 (*Mon. b.*, 25 juin 2014) et par le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 (*Mon. b.*, 19 mai 2014).

(23) Article 4 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

(24) Article 8 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

être en principe transmis pour avis au comité ministériel et à l'organe de concertation(25).

Il a, à nouveau, fallu attendre plus de deux années pour qu'un accord de coopération d'exécution fixant les modalités de composition de l'organe de concertation soit conclu. Selon les déclarations du Ministre-Président Rudy Demotte, « un accord de coopération d'exécution a été présenté et approuvé lors de la réunion conjointe des gouvernements de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Commission communautaire française le 7 juillet 2016, et confirmé quelques jours plus tard »(26). Toujours selon ce dernier, concernant le comité ministériel, « les Ministres de chaque entité qui le composent ont également été désignés lors de la réunion conjointe du 7 juillet dernier »(27).

A ce jour toutefois, cet accord de coopération d'exécution n'a toujours pas été publié au *Moniteur belge*(28) et les membres de l'organe de concertation ne semblent toujours pas avoir été désignés, ce qui rend la concertation voulue *de facto* impraticable(29). Il ne nous est pas non plus possible de vérifier si les pistes d'amélioration du fonctionnement de cet organe de concertation lancées en 2009 ont été suivies. Quant au comité ministériel, ses membres ont bien été désignés, mais force est de constater qu'il ne se réunit pas, comme le fait systématiquement remarquer le Conseil d'Etat dans chacun de ses avis(30). La validité de toute la réglementation francophone adoptée depuis lors est donc contestable(31), pour autant que l'on puisse estimer qu'il s'agisse d'une formalité substantielle(32) ou que l'on

(25) Articles 12 à 15 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française « relatif à la concertation intra-francophone en matière de soins de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières ».

(26) *Doc. parl.*, Comm. fr., session 2010-2011, n° 5, p. 11.

(27) *Doc. parl.*, Comm. fr., session 2016-2017, CRIc, n° 15-RI3, p. 20.

(28) Dès lors que cet accord de coopération d'exécution tend à désigner, au sein de cet organe de concertation, des personnes extérieures aux services des gouvernements concernés, sa publication nous paraît bien requise.

(29) L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, « Transferts intrafrancophones de compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 901 ; H. DUMONT, « Chapitre 6. Trois communautés-trois régions : le noeud gordien ou la résistance d'une distinction largement dépassée », in *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 150.

(30) Voy. not. C.E., Avis n° 62.632/4 du 13 décembre 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2014 fixant la réglementation des services d'accueil d'enfants malades à domicile ».

(31) En ce sens, voy. X. DELGRANGE, « Conclusions », in *La sécurité sociale dans l'Etat fédéral*, *op. cit.*, p. 112.

(32) Selon L. LOSSEAU, et M. DEKLEERMAKER, il ne s'agirait toutefois pas d'une formalité substantielle dès lors que celle-ci est prévue par un accord de coopération conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (« Transferts intrafrancophones de compétences », *op. cit.*, p. 902). Ils se réfèrent pour justifier leur position à M. LEROY (*Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, pp. 368-373). Les travaux préparatoires de l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat expliquent que « [l]es accords de coopé-

puisse estimer qu'il s'agisse d'une violation du principe de loyauté fédérale(33) ou de proportionnalité(34).

Si une concertation intrafrancophone existe ainsi sur papier depuis 1993, il ne faut donc pas s'illusionner sur l'intensité effective de ces liens supposés privilégiés entre la Wallonie et Bruxelles. Déjà en 2002, Raphaël Born, Hugues Dumont et Géraldine Van der Stichele déchantaient en tirant un premier bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française. Ils y concluaient à la « faible intensité du fédéralisme coopératif intrafrancophone »(35). Quinze ans plus tard, ce constat préoccupant n'a malheureusement pas changé, malgré l'imbrication toujours croissante des compétences entre les différentes entités suite à la Sixième Réforme de l'Etat. Même sœur Anne pourrait en tomber de sa chaise et perdre patience.

Si cette absence de concertation pouvait encore se comprendre de manière tout à fait pragmatique avant la crise de l'été au vu des majorités quasi symétriques supposées induire des politiques cohérentes, la concertation est par contre devenue indispensable depuis l'été 2017, pour éviter que des politiques publiques contradictoires ne soient menées concomitamment. En son absence, le risque est en effet réel de voir, par exemple, des entités adopter des critères différents de rattachement territorial pour les nouvelles matières personnalisables transférées. Si les entités devaient privilégier des logiques différentes — l'une préférant une logique personnelle et l'autre une logique institutionnelle —, cela pourrait aboutir à l'apparition de patients « qui pourraient se soigner à deux râteliers et d'«apatrides» qui seraient privés de soins »(36), ce qui méconnaîtrait la liberté de circulation de ces patients. Or, on le sait, les malades — tout comme les petits vieux aussi d'ailleurs — ne sont pas immobiles...

A noter enfin que la Cocom reste toujours exclue de cet accord de coopération-cadre, alors qu'elle exerce pourtant, à Bruxelles, d'importantes compétences dans les matières personnalisables.

ration visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ainsi que les procédures prévues par lesdits accords ne sont pas visés par cet article car les différends y relatifs relèvent de la compétence des juridictions de coopération » (*Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 790/1, p. 6).

(33) L. LOSSEAU, et M. DEKLEERMAKER, « Transferts intrafrancophones de compétences », *op. cit.*, p. 903 ; P. DERMINE, « La loyauté fédérale et la sixième réforme de l'Etat — Essai d'interprétation », *A.P.T.*, 2015/2, pp. 218-219. Voy. égal., dans ce sens, C.C., arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016. Sur cet arrêt, voy. P. DERMINE, « La discipline budgétaire européenne à l'aune de la Constitution belge », *J.T.*, 2016, pp. 470-472 ; M. EL BERHOUMI *et al.* « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017, pp. 565-582.

(34) La Cour constitutionnelle a, en effet, déjà sanctionné le défaut de coopération au regard du principe de proportionnalité : voy. C.C., arrêts n° 132/2004, n° 128/2005, n° 163/2006, n° 112/2011, n° 33/2011 et n° 76/2012.

(35) R. BORN, H. DUMONT et G. VAN DER STICHELE, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », *op. cit.*, p. 439 ; R. BORN, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/38 (n° 1783-1784), p. 80.

(36) X. DELGRANGE, « Conclusions », *op. cit.*, p. 114.

Or, comme explicité *infra*, si une concertation intrafrancophone est absolument nécessaire, il est également primordial qu'elle ait lieu avec *tous* les partenaires concernés, au risque de déboucher sur des inégalités entre les populations qui en dépendent. Personne ne doit être exclu des négociations ou marginalisé, sous peine de mettre gravement à mal les équilibres intrafrancophones.

Napoléon déclarait, il y a environ deux siècles, à propos de la Suisse, que « le fédéralisme sera coopératif ou il ne sera point ». Au vu de ce qui précède, il est difficile de cacher notre inquiétude pour ce qui concerne l'espace francophone.

B. Une nécessité de collaboration avec tous les partenaires concernés

Pareille concertation intrafrancophone se révèle toutefois indispensable au regard du morcellement des compétences que nous connaissons en Belgique (1). Bien qu'indispensable, nous verrons toutefois qu'en réalité, celle-ci n'est pas nécessairement facilitée — comme on pourrait *a priori* le croire — par l'existence de majorités homogènes (2).

1. Un besoin de coopération résultant de l'éclatement des compétences

C'est enfoncer une porte ouverte que de dénoncer le manque d'homogénéité des compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions.

Chaque nouvelle réforme de l'Etat a toujours été justifiée par un besoin de créer des blocs plus homogènes de compétences, mais comme on a déjà pu l'écrire, loin d'augmenter l'homogénéité des compétences, les transferts successifs n'ont généralement fait que substituer une cohérence à une autre, puisque les liens entre la matière transférée et les autres compétences des entités réceptrices de ces transferts ne sont pas toujours plus importants ou plus étroits que les liens entre cette matière et les compétences non transférées(37).

L'exemple le plus frappant à nos yeux de la dernière réforme est le transfert de compétences en ce qui concerne l'apprentissage de la conduite automobile et le permis de conduire. Lorsqu'en 2007, certains au Nord du pays ont eu l'idée que l'on pouvait enseigner le code de la route à l'école et — pourquoi pas — y apprendre le maniement des automobiles, ils ont en bonne logique (flamande) revendiqué — pour créer un bloc

(37) En ce sens, W. PAS, « Algemene beschouwingen over de bevoegheidsverdeling in het kader van de zesde staatshervorming », in A. ALEN *et al.* (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, p. 351 ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'Etat : l'art du compromis ou l'art de ne pas choisir ? », *op. cit.*, pp. 111 et 112.

homogène de compétences d'enseignement — la défédéralisation de l'apprentissage de la conduite automobile, le permis de conduire proprement dit devant rester de compétence fédérale. Pendant que les francophones s'étripaient entre eux sur la question de savoir si, par souci de cohérence de compétence bien entendu, l'apprentissage du code de la route devait être communautarisé ou régionalisé, les négociateurs flamands... lisaient leur journal, ne voyant pas en quoi ce débat pouvait les concerner. Dix ans plus tard, après la Sixième Réforme de l'Etat et une interprétation large du transfert de compétence, le résultat est remarquable. Les régions s'étant emparées avec voracité de leur nouvelle compétence, aujourd'hui, avec la bénédiction des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat(38), non seulement les modalités de l'examen du permis de conduire, mais également les conditions requises pour participer à l'examen et pour le réussir(39) vont être différentes dans chacune des régions, sans qu'aucune de celles-ci n'ait encore songé à intégrer davantage cet examen dans l'enseignement ou la formation professionnelle. La Région flamande a même habilité un ministre de son Gouvernement à déterminer le format du « L » à poser sur la voiture d'un apprenti conducteur(40). L'apprenti conducteur devra-t-il s'arrêter pour changer son « L » lorsqu'il circulera sur le ring autour de Bruxelles ? La question reste ouverte(41).

Nous ne doutons pas que nos femmes et nos hommes politiques, soucieux de l'intérêt général, pourront, certes après de longues nuits de discussion,

(38) Voy. l'avis n° 61.343/VR donné le 29 mai 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2017 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding ».

(39) Selon les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'Etat, « l'article 23 de la loi coordonnée du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière prévoit que le permis de conduire belge est délivré lorsque le requérant satisfait à certaines conditions, parmi lesquelles la réussite d'un examen théorique et pratique. L'article 23 prévoit également que le Roi détermine les modalités de l'apprentissage à suivre en préparation de l'examen. C'est cette dernière compétence qui est visée ici. La détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste donc une compétence fédérale. En revanche, la manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes devient une compétence régionale » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 145 et 146).

(40) Article 92 de l'arrêté du gouvernement flamand du 10 juillet 2015 « modifiant la réglementation relative à la politique de la mobilité, aux travaux publics et au transport et à la politique en matière de sécurité routière, pour ce qui est des compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat ».

(41) Il résulte, en effet, tant du texte de l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la loi spéciale que des travaux préparatoires de la sixième réforme de l'Etat que l'intention du législateur spéciale était que le critère de rattachement territorial de la compétence régionale en matière d'éco-lage et d'examen pour l'obtention du permis de conduire soit le lieu du siège d'exploitation de l'auto-école ou du centre d'examen, et non le lieu de résidence du candidat (en ce sens, l'avis n° 61.343/VR précité), ni les routes sur lesquelles l'apprenti conducteur circule. Or ce dernier, lorsqu'il circule pour se préparer à l'examen en filière libre, n'est lié ni à une auto-école, ni à un centre d'examen.

s'entendre sur ces délicates questions que suscite d'une manière générale l'éclatement des compétences, et ce indépendamment de la plus ou moins grande proximité idéologique des différents partis composant les gouvernements des diverses entités fédérées.

Ainsi, au cours de la législature 1995-1999, ont été conclus deux accords de coopération entre, d'une part, la Région wallonne et la Communauté flamande(42), et, d'autre part, la Commission communautaire française et la Région wallonne(43), pour garantir l'accès et la prise en charge des personnes handicapées par leurs services respectifs lorsque ces personnes faisaient appel aux services d'autres collectivités que celle de leur lieu de résidence. Lorsque la nécessité d'une coopération est pleinement ressentie par les entités concernées, celle-ci peut donc aboutir, quelles que soient les majorités qui les constituent respectivement. Lorsque la Cocof et la Région wallonne ont récidivé, en 2008, il leur a été reproché par le Conseil d'Etat de méconnaître les principes du fédéralisme, la section de législation analysant cet accord comme des transferts de compétence ou de moyens financiers contraires à ces principes(44). On peut sans doute regretter que, lorsque les entités parviennent enfin à un accord pour coordonner leurs politiques, elles ne soient pas encouragées par une conception parfois trop étroite des principes du fédéralisme financier.

(42) Accord de coopération du 20 octobre 1998 entre la Communauté flamande et la Région wallonne « en matière d'intégration des personnes handicapées ».

(43) Accord de coopération du 19 avril 1995 entre la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne « visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées ».

(44) Voy. l'avis n° 45.594/4, donné le 29 décembre 2008, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 19 mars 2009 « portant assentiment à l'Accord de coopération du 29 octobre 2008 entre la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées » (*Doc. parl.*, Ass. Cocof, sess. 2008-2009, n° 166-1, pp. 14 et 15) ; voy., à propos de ce cet avis, M. EL BERHOUMI, B. VANLEENPUTTEN et N. BONBLED, « Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 1509 ; comp. avis n° 24.661/9, donné le 9 octobre 1995, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 4 avril 1996 « portant approbation de l'accord de coopération [du 19 avril 1995] entre la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées », *Doc.*, Parl. wall., sess.1995-1996, n° 124/1, p. 8. L'avis n° 45.594 part du principe que le critère de rattachement de la politique des handicapés est le lieu où les personnes concernées bénéficient de services et que donc les entités fédérées ne peuvent financer les services fournis en dehors de leurs territoires à des personnes domiciliées sur leur territoire. Ce raisonnement néglige que, selon la Cour constitutionnelle, il appartient à chaque autorité de fixer ses propres critères de rattachement de la législation qu'elle établit pour autant que le critère retenu soit pertinent avec la matière réglée. En décidant par un accord de coopération laquelle des entités prend à sa charge les handicapés domiciliés sur l'une et utilisant les services de l'autre, ces entités ne violent pas les règles répartitrices de compétence mais règlent en commun la question des critères de rattachement, ce qui permet d'éviter les doubles financements ou l'absence de financement. La libre circulation des bénéficiaires de services d'aide sociale ou de santé peut être réalisée aussi bien par le financement par la collectivité d'origine du bénéficiaire (ou, comme en droit européen, du lieu où il travaille) que par celui de la collectivité du prestataire de services.

Or les besoins de coordination sont multiples, principalement entre les gouvernements fédérés en charge, en tout ou en partie, des intérêts des francophones de Bruxelles et de Wallonie.

2. Des majorités homogènes au service de la coopération entre entités ?

La question qui nous préoccupe ici est de savoir si cette nécessaire coordination dans l'intérêt de tous est davantage facilitée lorsque les francophones des gouvernements fédérés émanent des mêmes partis, auquel cas les disparités constatées aujourd'hui — depuis la peut-être mal nommée « crise francophone » —, dans les majorités qui constituent ces différents gouvernements, mettraient en danger les intérêts des francophones de Wallonie et de Bruxelles. Comme il a été exposé plus haut, les disparités idéologiques entre majorités bruxelloise et wallonne constituent davantage la règle que l'exception. Seule la disparité entre les majorités respectives de la Communauté française et de la Wallonie constitue une réelle nouveauté.

On a longtemps voulu faire croire que l'homogénéité des coalitions de l'Elysette et de la Place Surlet de Chokier, agrémentée de doubles casquettes pour des ministres souvent wallons et parfois bruxellois était le meilleur moyen d'assurer la coordination des politiques communautaires et régionales dans l'intérêt de tous les francophones.

A travers quatre exemples — celui du triptyque « emploi-formation-enseignement », celui des relations internationales, celui du financement et celui des politiques croisées —, nous allons voir que cette vision des choses traduit en réalité non pas une expression de la solidarité francophone, mais bien davantage celui d'une prédominance wallonne dans l'institution abusivement dénommée « Fédération Wallonie-Bruxelles ».

a. Premier exemple : l'emploi, la formation professionnelle et l'enseignement

Rappelons que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a attribué aux régions la compétence du placement des travailleurs et, à quelques exceptions près, celui des chômeurs, alors que la formation professionnelle — ou, plus exactement, « la reconversion et le recyclage professionnel » — était confiée aux communautés.

Il s'agissait certes déjà d'un découpage discutable. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, il était en effet apparu primordial d'associer dans une même politique et au sein d'un même organe — l'Office national de l'emploi — l'indemnisation des chômeurs, le placement des travailleurs et la réadaptation professionnelle, l'allocation de chômage étant conçue comme un substitut temporaire à l'absence de travail, pour les travailleurs qu'il

fallait aider à retrouver un emploi, si nécessaire après leur avoir offert des possibilités de se reconverter ou d'actualiser leurs compétences(45).

Les transferts de compétence de 1980 ont rompu cette cohérence. Dans une certaine mesure, cela a pu apparaître logique de distinguer l'autorité habilitée à contrôler le caractère involontaire du chômage, de celle chargée d'aider le chômeur à trouver un emploi(46). Mais en même temps, on créait une autre incohérence puisque l'autorité de contrôle, n'étant plus responsable du placement et de la formation, ne pouvait plus bénéficier directement des informations pouvant lui permettre de vérifier si ce travailleur faisait les efforts nécessaires pour se replacer, se recycler ou se reconverter. C'est cette dernière incohérence que le législateur spécial de 2014 a voulu supprimer, en oubliant manifestement la logique qui avait conduit à la loi spéciale de 1980.

Au demeurant cette dernière créait une autre incohérence, essentiellement pour les Wallons et les Bruxellois, en distinguant le placement — confié aux régions — et la reconversion et le recyclage professionnel — confiés aux communautés —. Rappelons qu'en outre, de 1980 à 1989, Bruxelles est restée au frigo. Quand la Région wallonne et la Communauté française décident de créer un organisme commun pour la formation professionnelle et l'emploi — le Forem —, l'intérêt pour les personnes concernées d'avoir un seul organisme compétent pour l'emploi et la formation professionnelle ne vaut que pour les francophones wallons.

Par contre, une autre cohérence était ainsi instaurée entre l'enseignement et la formation professionnelle, et cette cohérence valait tant pour les francophones de Wallonie et de Bruxelles puisque ces deux compétences étaient regroupées dans le chef de la Communauté française.

Les accords de la Saint-Quentin sont venus rompre cette égalité de traitement entre Wallons et Bruxellois francophones. Avec l'attribution à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la compétence de la formation professionnelle, les francophones de Wallonie voyaient à nouveau réunies dans le chef d'une seule autorité les compétences de la formation professionnelle et de l'emploi, alors que les chômeurs francophones bruxellois se voyaient maintenant soumis non plus à trois, mais à quatre autorités — l'Etat fédéral pour le contrôle des conditions d'octroi de leurs allocations, la Région de Bruxelles-Capitale pour le placement, la Communauté française s'ils souhaitent faire appel à des établissements d'enseignement pour leur reconversion, et la Commission communautaire

(45) Voy. P. PALSTERMAN, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *C.H. CRISP*, 2012, n° 2127-2128 ; D. DUMONT (collab. de N. VAN LEUVEN), « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la sixième réforme de l'Etat », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, op. cit., p. 1270.

(46) *Ibidem*, pp. 1273 et s.

française pour leur reconversion au travers des opérateurs de formations professionnelles —.

Certes, les Wallons subissaient également la séparation de l'enseignement et de la formation professionnelle. Et la différence du champ d'application territorial de la compétence « emploi » — le territoire la Région wallonne — et de la compétence « formation professionnelle » — la région de langue française — a contraint en principe⁽⁴⁷⁾ la Région wallonne à adopter des décrets distincts pour les deux matières. Mais, à la différence des Bruxellois, les Wallons ont pu conserver une institution, créée avant la Saint-Quentin, à savoir le Forem, comme organisme compétent à la fois pour le placement et pour la formation professionnelle.

À l'époque, on a tenté d'expliquer ces incohérences, au-delà du souci principal de refinancer la Communauté française, par la volonté de substituer progressivement une solidarité intrafrancophone institutionnelle par une solidarité intrafrancophone conventionnelle. On allait compenser le dépeçage des compétences de la Communauté française par des accords de coopération⁽⁴⁸⁾.

Or force est de constater que ces accords de coopération ont tardé à voir le jour et lorsqu'ils sont enfin conclus, la Commission communautaire française y est la plupart du temps en position de minorité⁽⁴⁹⁾.

(47) On écrit « en principe » car, malgré les observations répétées de la section de législation relatives à l'inconstitutionnalité de décrets réglant à la fois des compétences communautaires et régionales, la Région wallonne s'est autorisée à adopter de tels décrets lorsque les mesures à prendre dans l'une et l'autre compétence étaient indissociables. Tel fut le cas pour le décret du 18 juillet 1997 « relatif à l'insertion de demandeurs d'emploi auprès d'employeurs qui organisent une formation permettant d'occuper un poste vacant », ou le décret du 6 mai 1999 « relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi » (voy. R. BORN, « Bilan des compétences transférées par la Communauté française », *op. cit.*, pp. 26 et s.). Voy. égal., sur l'inconstitutionnalité du procédé, X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences communautaires et régionales à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, *op. cit.*, pp. 71-75). On peut comprendre la Région wallonne car, si l'exercice de la compétence communautaire n'avait pas été transféré, de telles mesures auraient pu être adoptées par un accord de coopération. Or il est difficilement imaginable que la Région wallonne conclue un accord avec elle-même. Au demeurant depuis que la compétence « emploi » a été transférée à la Communauté germanophone, le problème de la différence de champ d'application territorial entre les compétences régionales et communautaires de la Région wallonne ne se pose plus dans cette matière. Lorsqu'en 2014, la Région wallonne a modifié son décret précité du 18 juillet 1997, la section de législation n'a, sans doute, pour ce motif, plus émis d'objection à l'adoption d'un décret mêlant compétence régionale et communautaire (voy. l'avis n° 54/508/2, donné le 23 décembre 2013, sur un avant-projet devenu le décret du 20 janvier 2014 « relatif à la formation alternée pour les demandeurs d'emploi et modifiant le décret du 18 juillet 1997 relatif à l'insertion de demandeurs d'emploi auprès d'employeurs qui organisent une formation permettant d'occuper un poste vacant »). Il reste la question du vote du ou des éventuels députés wallons ayant prêté serment d'abord ou exclusivement en allemand (LSRI, art. 50, al. 2).

(48) Voy. R. BORN, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *op. cit.*, p. 10.

(49) Lorsque, dans une assemblée quelconque, il n'y a que deux groupes représentés et que leur représentation n'est pas paritaire mais liée à l'importance de leur population respective, le groupe le moins nombreux y est d'office minoritaire. Tel n'est pas le cas lorsqu'il y a plus de

Ainsi, au sein de la Chambre enseignement-formation du *Service francophone des métiers et qualifications*, instituée par l'accord de coopération du 29 octobre 2015(50), les représentants de la « formation professionnelle » qui siègent au côté des représentants « enseignement », sont répartis entre deux membres pour la formation professionnelle wallonne pour un membre de la formation professionnelle Cocof. Et dans « l'instance de pilotage et de positionnement du Cadre francophone des Certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie », instituée par l'accord de coopération du 26 février 2015(51), si les représentants de la formation professionnelle sont issus paritairement des services wallons et bruxellois au sein du comité de direction, en revanche, au sein du Conseil de recours, siègent, à côté des représentants des trois ministres communautaires de l'enseignement — actuellement tous wallons —, deux représentants de la formation wallonne pour un représentant de la formation bruxelloise. Et au sein du Conseil d'administration de l'Office francophone de la formation en alternance — institué par l'accord de coopération-cadre « relatif à la formation en alternance », conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire, tel que modifié par l'avenant du 27 mars 2014 —, siègent cinq membres nommés par la Communauté française, sept par la Région wallonne et six par la Cocof.

En outre, pour assurer une cohérence des politiques d'enseignement, de formation et d'emploi à Bruxelles, il aurait été plus qu'opportun d'associer à ces accords la Région de Bruxelles-Capitale.

Il est à cet égard symptomatique de constater que le seul accord de coopération que la Région de Bruxelles-Capitale a pu conclure en matière d'emploi et de formation professionnelle avec les autres entités fédérées l'a été à l'initiative de la Région flamande(52). Il s'agit d'un accord-cadre dans lequel il est essentiellement prévu de l'échange d'informations et des injonctions aux services concernés de collaborer pour permettre une meilleure mobilité des demandeurs d'emploi. C'est en revanche avec la seule

deux groupes représentés et qu'aucun n'a la majorité absolue, car dans cette hypothèse, des possibilités d'alliance entre groupes font que tout groupe peut se trouver tant dans la majorité que dans la minorité.

(50) Accord de coopération du 29 octobre 2015 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française « concernant le Service francophone des Métiers et des Qualifications (en abrégé SFMQ) ».

(51) Accord de coopération du 26 février 2015 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française « relatif à la création et la gestion d'un Cadre francophone des certifications, en abrégé "CFC" ».

(52) Accord de coopération du 24 février 2005 conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne, la Région flamande, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française « concernant la mobilité interrégionale des chercheurs d'emploi ». Voy. D. DUMONT (collab. de N. VAN LEUVEN), « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la sixième réforme de l'Etat », *op. cit.*, p. 1327.

Flandre que la Région de Bruxelles-Capitale a pu conclure un accord concret de collaboration dans ces matières(53). Certes, dès lors qu'il s'agit de conclure un accord de coopération en matière d'emploi et de formation professionnelle sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, il est en soi logique que les entités en cause soient la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Cocof(54), seules compétentes sur le territoire de cette région bilingue, et non la Communauté française ou la Région wallonne. Mais on perçoit bien que cette répartition de compétences tend à isoler Bruxelles de la Wallonie, sauf à mettre en place une véritable solidarité francophone conventionnelle.

La présence de Flamands dans l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ne suffit pas, selon nous, à expliquer la faiblesse de la coopération entre les institutions fédérées compétentes pour les Bruxellois francophones, d'une part et la Région wallonne et la Communauté française, d'autre part.

Une autre explication qui peut être avancée tient à la prédominance systématique des Wallons au sein de l'institution Communauté française. L'importance numérique de la population wallonne par rapport à celle que l'on peut identifier comme francophone à Bruxelles ne suffit toutefois pas davantage à justifier ce manque de considération dont pâtit l'institution francophone bruxelloise. En effet, la position minoritaire de la population francophone en Belgique n'affaiblit pas sa position de représentation et de négociation lorsqu'il s'agit de conclure des accords de coopération avec l'autorité fédérale ou avec les autres communautés. Sans parler des germanophones, pour lesquels il n'est pas aisé de donner des exemples où leur position d'ultra-minoritaires les a véritablement désavantagés.

L'explication qui nous paraît la plus convaincante a trait plutôt à la prédominance des Wallons dans le parti majoritaire(55) qui a conduit systématiquement à privilégier les gouvernements wallon et de la Commu-

(53) Accord de coopération du 15 juillet 2011 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Communauté flamande « concernant la collaboration en matière de politique du marché de l'emploi, de formation et de promotion de la mobilité des demandeurs d'emploi ». Cet accord est l'actualisation d'un précédent accord de coopération adopté entre les mêmes entités le 4 mai 2006. Cet accord n'a toutefois fait l'objet d'aucun texte d'assentiment ni d'aucune publication. Voy., à propos de la mise en œuvre de cet accord, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-392/2, p. 14.

(54) Entre les politiques « emploi » de la Région de Bruxelles-Capitale et les politiques « formations professionnelles » de la Cocof, curieusement, et malgré les doubles casquettes, la coopération a également tardé à se mettre en place, à tout le moins sur le plan législatif. Ce n'est que le 9 février 2012 qu'a été adopté un accord de coopération entre ces deux entités « concernant les politiques croisées emploi-formation ». Cet accord a reçu l'assentiment de la Région de Bruxelles-Capitale (ordonnance du 15 mars 2003). Le Parlement de la Cocof a adopté un décret portant assentiment à cet accord en janvier 2013 (*Doc. parl.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 75/2 ; C.R. séance du 8 février 2013, n° 46). Ce décret n'a pas été publié.

(55) Par parti « majoritaire », nous n'entendons évidemment pas un parti ayant la majorité absolue, mais bien le parti, qui ayant été depuis les années 1980 le premier parti francophone a fait, jusqu'en 2017, partie de toutes les majorités constitutives des gouvernements francophones, sauf entre le 11 décembre 1985 et le 4 février 1988.

nauté française non seulement à majorité symétrique, mais également quasi fusionnels, les protagonistes vantant, sous prétexte de bonne gouvernance, voire même d'économie, les gouvernements où des ministres cumulent les fonctions à la Région wallonne et la Communauté française.

Dans de tels gouvernements, il n'est pas surprenant que les intérêts des Wallons soient systématiquement mieux pris en compte que ceux des francophones bruxellois. Certes, dans ces gouvernements de la Communauté française, au moins un Bruxellois est toujours présent(56). Mais lorsque les ténors, toujours wallons, du parti dominant, sont présents à la fois dans le gouvernement wallon et dans le gouvernement de la Communauté française, peut-on vraiment croire que le représentant bruxellois — même si, comme ce fut le cas, pour Charles Picqué, il occupe une place de choix dans le Gouvernement régional bruxellois(57) — va pouvoir un tant soit peu rééquilibrer la balance pour que celle-ci ne penche pas — c'est un euphémisme — en défaveur des francophones bruxellois ?

Le paroxysme de ce déséquilibre surgit lorsque les ministres wallons ont des doubles casquettes et qu'ils cumulent des compétences voisines à la Région wallonne et la Communauté française. Comment imaginer lorsqu'on est à la fois ministre de l'Enseignement obligatoire et de la Promotion sociale à la Communauté française et ministre de la Formation en Région wallonne, que l'on puisse être encouragé à prendre en considération les besoins de formation des Bruxellois et à développer des synergies voire, même tout simplement de la cohérence, entre les politiques d'enseignement et celles de la formation professionnelle à Bruxelles ?

b. Deuxième exemple : les relations internationales

L'autre exemple vient des relations internationales. Par accord de coopération du 20 mars 2008(58) est créée une institution commune pour les relations internationales de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Commission communautaire française. Bien que l'institution ainsi créée s'intitule « Wallonie-Bruxelles International » (ci-après W.B.I.), il suffit de lire l'article 1^{er} de cet accord pour comprendre d'emblée le déséquilibre : « [i]l est créé un organisme chargé des relations inter-

(56) C'est en effet une exigence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (art. 63, § 2), qu'au moins un membre du Gouvernement ait son domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

(57) Charles Picqué a été, de 1995 à 1999, ministre de la Culture et de l'Éducation permanente dans le Gouvernement de la Communauté française et ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les trois autres ministres de la Communauté française étaient les Liégeois Laurette Onkelinx et Jean-Pierre Grafé et le Carolorégien Jean-Claude Van Cauwenberghe.

(58) Accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale « créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles ».

nationales pour la Communauté française et la Région wallonne, appelé “Wallonie-Bruxelles International” [...]. Cet organisme est *en outre* (59) chargé des relations internationales de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, pour ce qui concerne les matières dont l’exercice lui a été transféré par la Communauté française ». Seuls les Gouvernements wallon et de la Communauté française ont leur mot à dire dans la gestion de cet organisme et dans le statut du personnel (60). Il ne s’agit toutefois pas d’un organisme dont la Commission communautaire française pourrait disposer gratuitement. L’article 7 prévoit, en effet, que W.B.I. peut être chargé par la Cocof de missions qui sont exécutées « dans le cadre d’un crédit annuel mis à sa disposition par le Collège et comptabilisé au moyen de crédits budgétaires spécifiques ». W.B.I. doit informer le membre du Gouvernement de la Communauté française qui a les relations internationales dans ses attributions des projets de la Cocof et prévenir s’il estime qu’il y a une contrariété entre ce projet et l’intérêt de la Communauté française, notamment si celle-ci a rompu ses relations pour des raisons politiques avec le pays où doit se dérouler la mission. Il va sans dire que ce devoir d’information n’existe pas pour les projets wallons. Comment un tel devoir aurait-il pu être envisagé puisqu’au moment où cet accord a été conclu, la ministre en charge des relations internationales à la Communauté française était également en charge des relations internationales au sein du Gouvernement wallon ?

c. Troisième exemple : le financement

Troisième illustration du déséquilibre et de l’absence de solidarité francophone, dont on parle moins souvent : les conditions financières des transferts de compétence de la Communauté française vers la Région wallonne et la Cocof. L’espace de cette contribution ne nous permet pas d’entrer dans les détails et nous nous autorisons à renvoyer, sur ce point, à la remarquable, bien que déjà ancienne, contribution de Raphaël Born, Hugues Dumont et Géraldine Van der Stichele (61). Les enseignements de leur étude synthétique, mais néanmoins pointue sont les suivants. On sait que les accords de la Saint-Quentin avaient pour but de transférer

(59) Nous soulignons.

(60) A ce propos, la section de législation du Conseil d’Etat a considéré qu’il ne peut s’agir d’exclure l’une des parties contractantes, en l’occurrence la Cocof, des éléments essentiels relatifs au fonctionnement et à l’organisation de l’organisme créé (Avis n° 40.404/4, donné le 29 mai 2006, sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l’Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles », *Doc. parl.*, Cocof, sess. 2007-2008, n° 128/1, p. 17).

(61) R. BORN, H. DUMONT et G. VAN DER STICHELE, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », *op. cit.*, pp. 452 à 463.

des compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Cocof sans la totalité des moyens correspondants, de manière à soulager les budgets de la Communauté française outrageusement sous-financée par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ce que l'on dit moins souvent, c'est qu'en donnant de l'air à la Communauté française, on asphyxiait la Cocof. Le montant de l'aide de la Cocof à la Communauté était en effet calculé selon une formule complexe qui avait pour conséquence que cette aide était fonction du droit de tirage de la Cocof sur la Région de Bruxelles-Capitale(62). Si donc la Région wallonne pouvait le cas échéant espérer compenser l'insuffisance de financement des compétences transférées par des économies sur les compétences régionales et son pouvoir fiscal, la Cocof, dénuée de pouvoir fiscal, ne pouvait même pas compter sur une aide accrue de la Région de Bruxelles-Capitale — obtenue grâce au droit de tirage — puisque celle-ci aurait eu pour effet de simplement augmenter à due concurrence son assistance financière en faveur de la Communauté française. En 1999, ce mécanisme fut heureusement revu par une modification des décrets de transfert, en faisant référence à un montant déterminé du droit de tirage, fixé par la loi spéciale, et non plus à un montant variable. Cette correction n'est pas le signe d'une solidarité Wallonie-Bruxelles, mais au moins avait-elle pour avantage de ne plus neutraliser l'éventuel soutien interne aux institutions bruxelloises(63). En outre, cette correction allait de pair avec une augmentation forfaitaire de 3,2 milliards de francs belges de l'aide à la Communauté française, curieusement répartis entre la Région wallonne et la Cocof selon une clé 75/25, alors que les moyens liés au transfert de compétences l'étaient sur une clé 77/23. Nous ne pouvons nous empêcher d'y voir à nouveau une preuve d'un rapport de force déséquilibré, et d'un manque de solidarité intrafrancophone.

Lorsque la Communauté française fut enfin refinancée avec la Cinquième Réforme de l'Etat, ces mécanismes n'ont pas été modifiés. Quant à la Sixième Réforme de l'Etat, elle a laissé intacts les mécanismes d'aide à la

(62) Article 83*quater*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatif aux institutions bruxelloises : « A partir de l'année budgétaire 1993, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale inscrit annuellement à son budget un montant spécial sur lequel la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande peuvent exercer un droit de tirage. Ce montant s'élève au moins à [...] ». L'article 7, § 4, des décrets de transfert de 1993 prend ce montant comme base de calcul de l'aide octroyée par la Région wallonne et la Commission communautaire française à la Communauté française.

(63) L'article 83*quater*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 fixe un montant minimum du droit de tirage, auquel les décrets de transfert de 1993 se réfèrent depuis leur modification en 2001, et non plus au montant éventuellement plus élevé que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut discrétionnairement établir en vertu de l'alinéa 2 du même article. Si donc la Région de Bruxelles-Capitale décide d'augmenter son aide aux Commissions communautaires flamande et française, cela n'augmente plus automatiquement l'aide de cette dernière à la Communauté française, contrairement à ce que prévoyait le texte initial des décrets de transfert.

Communauté française hérités de la Saint-Quentin, bien que le financement des compétences dévolues aux Communautés en 1988 ait été à nouveau réformé dans la loi spéciale de financement(64). Les mécanismes de financement des nouvelles compétences transférées à la Région wallonne et à la Cocof ont quant à eux été fidèlement calqués sur ceux fixés par la loi de financement, chacune de ces autorités devant donc recevoir sa part selon les mêmes critères que ceux prévus par la loi spéciale de financement, ni plus ni moins.

d. *Quatrième exemple : les politiques croisées*

Enfin dernier exemple des effets néfastes pour les francophones bruxellois du phagocytage de la Communauté française par la Région wallonne : les fameuses politiques croisées imaginées à la fin des années 1990 pour suppléer, sur le seul territoire de la région de langue française, aux carences de la Communauté française en matière d'enseignement(65).

Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'Etat, de telles politiques sont constitutives d'une différence de traitement discriminatoire dans le chef de la Communauté française à l'égard des institutions francophones de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et des personnes susceptibles de s'adresser à ces institutions, « à moins qu'elle ne soit finalement neutralisée par la mise en place parallèle d'un dispositif similaire issu d'un accord de coopération à conclure entre la Communauté française et la Commission communautaire française ou par un subventionnement compensatoire au profit des seules institutions de la région bilingue de Bruxelles-Capitale »(66). Lorsque ce sont des compétences communautaires ainsi transférées qui sont mises en œuvre par la Région wallonne, il est difficilement justifiable que la Cocof ne soit pas associée pour Bruxelles. Lorsqu'il s'agit de compétences régionales, il est vrai que cela se complique à l'infini, puisqu'il faudrait alors associer la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle devrait à son tour associer la Communauté flamande, la Région wallonne devant, pour sa part, associer en principe

(64) Il a ainsi été mis fin à ce qu'il avait été convenu d'appeler le Turbo-Lambermont, un mécanisme mis au point lors de la cinquième réforme de l'Etat de 2001 et qui avait pour effet que, depuis 2007, les moyens supplémentaires accordés aux Communautés, liés — contrairement à la dotation TVA initiale — à la croissance économique, étaient répartis selon une clé toujours plus favorable à la Flandre. Depuis la sixième réforme de l'Etat, les deux communautés profitent équitablement — selon la clé-élèves — du lien à la croissance des moyens supplémentaires accordés en 2001.

(65) 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 de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles ».

(66) Avis n° 55.323/2, donné le 5 mars 2014, sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 « portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie », *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. 2013-2014, n° 630/1, p. 21

la Communauté germanophone — sauf pour les compétences transférées à celles-ci... — (67) .

CONCLUSIONS

Au cours de la réflexion à laquelle nous avons été sollicités pour ce colloque, rapidement nous est venu à l'esprit le titre de cet album de Supertramp, sorti en 1975 en pleine crise pétrolière : *Crisis ? What crisis ?*

En effet, alors que d'aucuns avaient prédit le naufrage de la Communauté française, gouvernée par des partenaires devenus ennemis à la Région wallonne, force est de constater, quelques mois plus tard, que les affaires ont repris quasi normalement et que les institutions n'ont pas l'air d'avoir eu à souffrir particulièrement de cette crise. Les dissensions internes au gouvernement lorsque sont sur la table des dossiers aussi sensibles que la réforme de l'enseignement obligatoire dans le cadre du « Pacte pour un enseignement d'excellence », ne sont pas plus flagrantes qu'avant le 19 juin, tout au plus a-t-on peut-être moins de scrupules à les étaler au grand jour, puisque l'on n'est plus obligé de se présenter comme des partenaires indéfectibles. Bien entendu, il ne faut pas interpréter cette absence de crise comme le signe d'une stabilité inébranlable de la Communauté française dont la survie en tant que collectivité fédérée suscite toujours autant de questions, que nous n'avons pas abordées ici (68).

Par ailleurs, s'il s'agit d'invoquer la solidarité intrafrancophone, nous serions tentés tout simplement d'écrire que celle-ci n'est pas en crise puisqu'elle n'existe pas.

Certes, il est plus aisé d'obtenir un consensus francophone face à l'Etat fédéral ou la Flandre lorsque du côté francophone les rôles sont bien répartis : les partis de la majorité d'un côté et, de l'autre, les partis d'opposition, qui pour montrer leur bonne volonté et leur solidarité francophone, acceptent parfois de s'allier à la majorité lorsqu'il s'agit de faire front. Si ce sont les intérêts des francophones en tant que tels qui sont en jeu, on arrive alors plus ou moins à présenter un bloc uni, comme ce fut le cas lorsqu'il fallut par des conflits d'intérêts successifs faire barrage à une scission unilatérale de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

De ce point de vue, l'absence d'unité entre le Gouvernement wallon et celui de la Communauté française affaiblit les francophones, notamment, au sein du Comité de concertation, puisqu'ils s'y présentent en ordre dispersé.

(67) En ce sens, R. BORN, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *op. cit.*, p. 85.

(68) Voy. not. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'Etat : l'art du compromis ou l'art de ne pas choisir ? », *op. cit.*, pp. 139-158 et les références citées par ces auteurs.



Mais s'il s'agit d'invoquer une prétendue solidarité entre les collectivités fédérées où siègent des francophones, nous avons pu faire le constat, qui ne date pas d'hier, que non seulement cette solidarité est toute relative, mais surtout que la symétrie, voire la confusion (via les « doubles casquettes ») entre le Gouvernement de la Région wallonne et celui de la Communauté française, n'a pas pour effet de renforcer cette solidarité, mais bien de marginaliser les francophones bruxellois dont les intérêts ne sont pas ou peu pris en compte dans les politiques communautaires.

La crise francophone, elle, remonte à 1988, année où les francophones ont accepté un mode de financement des communautés et des régions qui surfinançait la Région wallonne et la Région flamande — et non la Région de Bruxelles-Capitale — tout en sous-finançant les Communautés française et flamande en charge pourtant d'importantes compétences pour les droits sociaux et culturels des citoyens. Pour pallier à cette erreur fondamentale, le remède trouvé en 1993 avec les accords de la Saint-Quentin, était tout aussi déséquilibré. Il isolait les francophones bruxellois puisque, d'une part, il n'ajoutait de la cohérence dans les compétences que pour la seule Région wallonne et, d'autre part, il n'assurait pas en compensation un financement suffisant de la Commission communautaire française, dépourvue, tout comme la Communauté française, de tout pouvoir fiscal.

Les protagonistes de la Saint-Quentin avaient prétendu que le dépeçage de la Communauté française permettrait de remplacer une solidarité institutionnelle par une solidarité conventionnelle. Mais celle-ci n'a pas bien fonctionné. Ici aussi la symétrie voire la confusion entre les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française, et la faiblesse de la politique de la Commission communautaire française face aux barons wallons, n'ont pas favorisé l'éclosion d'un véritable fédéralisme de coopération, lequel suppose un rapport de force moins déséquilibré entre institutions.

La Sainte-Emilie n'a fait qu'aggraver les choses. Alors que les plus importants transferts de compétence dans les matières personnalisables se sont faits à Bruxelles, au profit de la Commission communautaire commune, les Wallons n'ont instauré aucune coopération avec cette dernière, creusant encore un peu plus le fossé entre eux et les Bruxellois.

À l'heure où certains prônent un dépeçage accru de la Communauté française, il faut avoir à l'esprit l'échec de la solidarité conventionnelle entre Wallons et Bruxellois. Le renforcement des compétences régionales au détriment des compétences communautaires, couplé à un déséquilibre persistant entre Wallons et Bruxellois au sein de la mal nommée Fédération Wallonie-Bruxelles, n'aura pour seul effet que d'isoler encore un peu plus les Bruxellois des Wallons.

Cela peut être un choix. Mais alors il faut l'assumer. L'absence de solidarité francophone tant institutionnelle que conventionnelle peut ne pas être

un drame si elle s'accompagne d'un renforcement des institutions bruxelloises par la réunification des compétences régionales et de tout ou partie des compétences communautaires. La Sixième Réforme de l'Etat a fait plusieurs pas dans ce sens en renforçant la Commission communautaire commune, sœur siamoise de la Région de Bruxelles-Capitale, et en accentuant la porosité entre les budgets de ces deux collectivités(69).

Si l'on souhaite en revanche le maintien d'un lien institutionnel, dans une vraie Fédération Wallonie-Bruxelles, alors il faut que la Communauté française cesse d'être essentiellement l'excroissance de la Région wallonne.

Et à cet égard — oserions-nous l'écrire ? —, le 19 juin est un pas, certes involontaire, dans ce sens.

(69) L'article 65, § 1^{er}, 4^o, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 « portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences », prévoit en effet que la Commission communautaire commune peut être financée, notamment, par une dotation de la Région wallonne. Il est vrai que, comme le relèvent les travaux préparatoires, « [c]ette possibilité existe déjà en vertu de l'article 83ter, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Le paragraphe 3 en question fixe en effet le montant de cette dotation, mais le paragraphe 4 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider d'augmenter ce montant. La modification proposée lève tout doute sur ce mode de financement de la Commission communautaire commune » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/1, pp. 76 et 77). Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences communautaires et régionales à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, pp. 94 et 95.