

Pour une Belgique à 4 + 1

Mathias El Berhoumi

Chargé de recherches et professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et

Hugues Dumont

Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et président du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles (CIRC)

La présente contribution a été sollicitée par le président du Parlement de la Communauté germanophone, Karl-Heinz Lambertz. Elle porte sur un des nœuds gordiens du fédéralisme belge : la dualité communautés/régions. Elle a été présentée sous une forme bien plus ramassée lors du colloque organisé à Eupen le 16 septembre 2016. Ce colloque était centré sur l'avenir de la Communauté germanophone. Il ne sera pourtant question de celle-ci qu'à la toute fin de notre réflexion. Nous prions le lecteur de n'y voir, en aucune manière, une quelconque forme de mépris pour la plus petite des collectivités fédérées de l'État belge.

Nous partons du constat que les responsables de cette Communauté aspirent à un autre statut, celui d'une région dans une Belgique qui serait « reformatée » autour de quatre entités territoriales : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone. Nous sommes convaincus que ce scénario se heurte à des objections dont les plus importantes ne concernent pas la Communauté germanophone, mais les relations entre la Communauté française, la Région wallonne, la Commission Communautaire française (Cocof), la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande.

Nous sommes certains que la Communauté germanophone n'a quelques chances d'obtenir un jour le statut régional qu'elle revendique qu'à partir du moment où la dualité communautaro-régionale qui intéresse les autres collectivités que l'on vient de mentionner sera largement réaménagée. Pour les raisons que l'on va développer, nous ne voyons pas ni la praticabilité ni l'opportunité d'une suppression pure et simple des Communautés française et flamande. Le rêve d'une Belgique à 4, sans plus, que la Communauté germanophone est tentée de faire ne tient pas la route. En revanche, le maintien des Communautés flamande et française recentrées autour des matières authentiquement culturelles et éducatives est plaidable, comme nous allons le montrer, avec des arguments recevables pour chacune d'elles, de sorte qu'une architecture à 4 + 1 serait à la fois possible

et souhaitable. « 4 + 1 », car aux quatre entités territoriales évoquées plus haut, il faudrait ajouter la Communauté française, tout en maintenant le double statut régional et communautaire de la Flandre. Dans ce contexte-là, l'acquisition du statut régional par la Communauté germanophone devient résolument envisageable.

Toutes les questions institutionnelles sont liées en Belgique. Nous convions donc le lecteur de cette étude à prendre connaissance de ces liens, en espérant que les plus intéressés par le sort de la Communauté germanophone admettront que ce détour par les nœuds de la dualité communautaire-régionale est tout simplement indispensable, s'ils veulent comprendre les obstacles à lever pour atteindre leur objectif.

Malgré la grande instabilité politique que sa négociation a suscitée, et malgré l'ampleur des masses financières que représentent les compétences transférées, la sixième réforme de l'État ne sera très probablement pas la dernière. Aujourd'hui, plus personne ne soutient sérieusement que le fédéralisme belge a atteint un point d'équilibre. Si la sixième réforme contient d'indéniables compromis réglant de manière durable d'épineuses problématiques du contentieux communautaire, elle laisse en suspens bien d'autres questions en pratiquant l'art de ne pas choisir¹. Par ailleurs, à mesure qu'elle entre en vigueur, des voix s'élèvent pour déplorer les difficultés de mener des politiques publiques cohérentes dans des domaines où les compétences sont éclatées, difficultés accrues ou à tout le moins non résolues par la sixième réforme. À telle enseigne que le terme de « refédéralisation » est de moins en moins un tabou dans le paysage politique flamand. Sans oublier, bien évidemment, le facteur le plus décisif, et le plus incertain à ce jour, des futures dynamiques institutionnelles : la force des partis nationalistes flamands à l'issue des scrutins de 2019.

Côté francophone, la séquence 2007-2011 a eu pour mérite de démontrer l'impasse de la méthode Coué. La posture d'être « demandeurs de rien » n'a pas empêché l'entrée dans de nouveaux *rounds* institutionnels. Parallèlement, les accords de la Sainte-Emilie qui règlent la répartition « intra-francophone » des compétences fraîchement communautarisées n'ont aucunement eu pour effet de tarir le débat autour de l'avenir de la Communauté française. Le 7 juin 2016, le ministre-président wallon l'a relancé 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 »². Quelques mois plus tôt, trois députés du même parti

1 Pour une évaluation transversale de cette réforme institutionnelle, nous renvoyons à H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, sp. p. 223 à 237.

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

(PS) avaient plaidé pour la régionalisation de l'enseignement³, tandis que deux élus MR ont défendu l'idée de faire de la Communauté française une coquille vide⁴. 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'inter-régionale wallonne de la FGTB qui prône, lui aussi, la régionalisation de l'enseignement⁵.

Bref, une septième réforme de l'État impliquant tous les niveaux de l'État fédéral est inscrite dans les astres, même si nul ne sait quand elle arrivera et ce qu'elle contiendra, tandis que de nombreuses voix francophones expriment leur insatisfaction sur l'organisation de leurs propres institutions. La conviction que nous défendrons ici est la suivante : 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'État en faveur de la logique territoriale (I). Elle doit aboutir à un projet qui tient compte des intérêts wallons, mais aussi de ceux des Bruxellois (II).

I. La sixième réforme de l'État : un pas vers une Belgique à quatre

Quelques rappels nous semblent indispensables pour situer la sixième réforme de l'État au regard des fondamentaux du fédéralisme belge.

La coexistence de deux catégories d'entités fédérées constitue l'une des singularités majeures de l'architecture fédérale de l'État belge, et sans conteste l'une des principales sources de son caractère baroque. D'un côté, trois communautés disposent des compétences d'enseignement, de culture, d'emploi des langues et des matières « personnalisables », à savoir divers aspects des politiques d'aide aux personnes et de santé⁶. De l'autre, trois régions ont été investies de compétences socio-économiques et de politiques territoriales⁷.

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

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

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

6 Articles 127 à 130 de la Constitution, articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et article 4 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

7 Article 39 de la Constitution, article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui regroupe les matières régionales sous douze blocs de compétences (aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, agriculture, économie, énergie, pouvoirs subordonnés, emploi, travaux publics et transport, bien-être des animaux et sécurité routière), et article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Cette dualité région/communauté reflète les désaccords originaires entre les projets fédéralistes du nord et du sud du pays. Ces visions divergentes ont également donné lieu à une asymétrie entre les institutions flamandes et francophones.

Cette asymétrie résulte principalement de la combinaison de deux dispositions constitutionnelles. En vertu de l'article 137 de la Constitution, les institutions de la Communauté flamande exercent les compétences attribuées à cette dernière ainsi que celles de la Région flamande sur son territoire⁸. Les Francophones ont fait le choix inverse : ils ont privilégié l'optique régionale sur la dimension communautaire. Par application de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré l'exercice d'une partie de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, respectivement dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, à la suite de deux vagues de décrets de transfert, en 1993 et en 2014, la Communauté française s'est délestée de la plupart de ses compétences dans les matières personnalisables, à l'exception des politiques de la petite enfance (gérées pour l'essentiel par l'ONE), de celles liées à l'enseignement (tels les hôpitaux universitaires) et à la justice⁹. En revanche, en matière d'enseignement et de culture, la Communauté française a conservé l'essentiel de ses compétences, à l'exception, s'agissant de l'enseignement, de la gestion des bâtiments scolaires¹⁰ et du transport scolaire et, s'agissant de la culture, des infrastructures sportives locales et privées, de la promotion sociale, de la formation professionnelle et de la formation en alternance¹¹.

Par rapport à ces deux données, coexistence de deux types d'entités fédérées et asymétrie institutionnelle, la sixième réforme de l'État paraît s'inscrire à première

8 Voy. les articles 1, § 1er, et 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

9 Article 3, 6° et 7°, du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Sur ce décret, voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, v° « Transferts intrafrancophones de compétences », M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 881 à 905. Ces transferts n'ont pas d'incidence sur la nature communautaire des compétences en question, ce qui a pour conséquences la restriction du champ d'application des décrets adoptés dans les matières transférées (région de langue française et institutions francophones de la région bilingue de Bruxelles-Capitale) et l'exclusion des députés germanophones du Parlement wallon du vote de ces décrets (article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). En raison de ces conséquences, les décrets adoptés dans les matières communautaires mentionnent s'ils règlent une matière visée à l'article 127 ou 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution (article 4, 2°, du décret spécial du 3 avril 2014).

10 Décret I du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

11 Article 3, 1° à 5°, du décret spécial du 3 avril 2014 précité.

vue dans une dynamique de continuité. Lorsque l'on examine la longue liste des compétences défédéralisées, on retrouve à la fois des matières régionalisées (dans les domaines de l'emploi, de la sécurité routière, des impôts...) et communautarisées (allocations familiales, soins aux personnes âgées, infrastructures hospitalières...).

Une lecture plus fine de la 6^e réforme permet toutefois d'y déceler des éléments de rupture. Cette dernière contient en particulier trois innovations institutionnelles qui tendent à rapprocher l'architecture de l'État belge d'un modèle territorial.

La première innovation réside dans l'insertion d'une disposition constitutionnelle qui ouvre à la Région de Bruxelles-Capitale la possibilité d'intervenir dans des matières culturelles, sans priver l'autorité fédérale de sa compétence de principe dans le secteur « biculturel »¹². Le nouvel article 135*bis* de la Constitution offre au législateur spécial la possibilité de confier à cette région des compétences *non dévolues aux communautés* dans les matières culturelles, en ce compris la coopération internationale en ces matières. Adopté en exécution de cette disposition, l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises a attribué à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence de régler, par ordonnance : « 1° [...] le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales ; 2° [...] la mise sur pied de programmes de formation professionnelle [qui] s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ; [et] 3° en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, les matières biculturelles d'intérêt régional ». S'il ne faut pas se méprendre sur la portée limitée de ces transferts¹³, ces dispositions ouvrent une brèche dans le système de cloison étanche entre compétences communautaires et régionales appliqué de manière stricte dans la Capitale¹⁴. Jusqu'alors ce système était largement relativisé au nord et au sud du pays, en raison de l'application des articles 137 et 138 de la Constitution. La Communauté flamande exerce toutes les compétences régionales, et la Région wallonne certaines compétences communautaires. Avant l'insertion de cet article

12 Cette expression renvoie aux situations juridiques qui, à Bruxelles, ne sont de la compétence ni de la Communauté française, ni de la Communauté flamande, en application du critère de l'activité des institutions prescrit par l'article 127 de la Constitution. Ce secteur recouvre en particulier des institutions telles que le Bozar, la Monnaie et l'Orchestre national de Belgique qui relèvent de l'autorité fédérale.

13 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'État », E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, Bruges, die Keure, à paraître.

14 H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op. cit.*, p. 139 et suiv.

135*bis*, les compétences de la Région bruxelloise se limitaient strictement aux matières régionales, d'autres collectivités politiques, la Cocof, la Commission communautaire commune (Cocom) et l'autorité fédérale intervenant dans les matières communautaires.

La deuxième innovation se rapporte à un domaine de compétences qui fait exception au principe observé par la sixième réforme de l'État selon lequel aucune compétence ne devait être enlevée aux communautés : la matière du tourisme qui leur était jusqu'alors attribuée a été régionalisée¹⁵. 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 compétentes en matière de tourisme détenaient déjà cette compétence avant la sixième réforme de l'État¹⁶. Le recours au procédé consistant à régionaliser une compétence communautaire est loin d'être anodin : seule la matière des monuments et sites avait connu le même sort par le passé, à l'occasion de la troisième réforme de l'État (1988). L'insertion en 1993 de l'article 138 de la Constitution a rendu sans objet toute revendication wallonne en ce sens : pourquoi demander de régionaliser une matière par la loi spéciale alors qu'un même résultat peut être atteint au niveau « intra-francophone », par un décret spécial de la Communauté française et un décret de la Région wallonne ? 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 mieux 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 innovation renvoie à la montée en puissance de la Cocom dans le cadre des matières personnalisables. L'article 128, § 2, de la Constitution détermine les compétences respectives de la Communauté flamande, de la Communauté française (ou de la Cocof) et de la Cocom pour régler ces matières. Il faut tenir compte de l'organisation des institutions sises à Bruxelles. Mais cette disposition permet d'établir des exceptions à ce critère de rattachement. Pour la première fois, il a été fait usage de cette faculté : l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises attribue une compétence

15 Article 6, § 1er, VI, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

16 S'agissant d'une matière communautaire, le tourisme entrait 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.

exclusive à la Cocom pour les prestations familiales. Dans cette matière, le critère de rattachement de l'article 128 de la Constitution est inopérant : les allocations familiales sont irréfragablement présumées bicommunautaires. Autrement écrit, 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 6^e réforme de l'État en faveur de la Cocom n'apparaît pas aussi clairement. Il n'en demeure pas moins manifeste. Si la répartition des compétences entre la Communauté flamande, la Communauté française (ou la Cocof) et la Cocom se fait sous l'empire de l'article 128, § 2, de la Constitution, la distribution des dotations prévues pour financer ces matières avantage nettement la Cocom. Cette dernière reçoit, en effet, l'essentiel des moyens destinés à financer ces compétences sur le territoire bruxellois¹⁷. Ainsi, les auteurs de la 6^e réforme de l'État ont fait le choix de laisser le volet financier de cette réforme opérer à terme un recentrage des compétences au profit de la Cocom.

Les Francophones ne se sont pas contentés de s'inscrire dans cet élan, ils l'ont prolongé délibérément. Les accords de la Sainte-Émilie¹⁸, conclus le 19 septembre 2013 entre le PS, le MR, ECOLO et le cdH, les partis signataires de la 6^e réforme, ont mené au transfert, par application de l'article 138 de la Constitution, de l'essentiel des nouvelles matières attribuées à la Communauté française dans le cadre de la 6^e réforme¹⁹. Pour Bruxelles, ces partis ont résolument opté pour la Cocom au détriment de la Cocof. D'une part, ils font pression en faveur de l'exercice par la Cocom des nouvelles matières personnalisables pour lesquelles cette dernière a reçu les financements correspondants. De l'autre, ils envisagent que la Cocom prenne en charge la politique des personnes handicapées de la Cocof, politique dont celle-ci avait hérité en 1993 et qui pèse pour près d'un tiers de son budget.

17 Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », 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, p. 86 et 87.

18 L'accord est intitulé « Projet commun d'organisation des nouvelles compétences en matière de santé, d'aide aux personnes et d'allocations familiales ».

19 Voy. le décret spécial du 3 avril 2014 précité. D'autres compétences, telles la médecine préventive ou l'adoption des normes déterminant les catégories de personnes handicapées prises en charge, que les décrets de 1993 avaient maintenues dans le giron de la Communauté française ont également été transférées, alors que des compétences en matière de justice ont été rétrocédées à celle-ci. Voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 894 à 898.

II. Régionaliser jusqu'où et selon quelles modalités ?

Le tournant régionaliste que représente la sixième réforme de l'État invite naturellement à s'interroger à nouveaux frais sur l'avenir des institutions communes aux Wallons et aux Bruxellois francophones. Deux questions fondamentales doivent être abordées de front : 1° parmi les compétences actuelles des communautés, quelles sont celles qu'il faudrait maintenir à un niveau communautaire ? 2° à quelles entités les autres compétences doivent-elles être transférées ?

a) *Pour une Communauté française recentrée sur les dimensions culturelle et éducative*

L'une des difficultés du débat sur le rôle de la Communauté française renvoie aux incertitudes de l'identité des Wallons et des Bruxellois. S'il y a manifestement une identité wallonne et une identité bruxelloise – en tout cas émergente – qui justifie pleinement l'existence de deux régions à part entière, de là à considérer que ces identités se substituent entièrement à l'identité francophone, il y a un pas qui reste difficile à franchir.²⁰ L'espace Wallonie-Bruxelles correspond à une réalité démographique, celle de familles éparpillées entre les deux régions, et à une réalité socio-politique, celle de partis politiques et d'un espace public communs, tout ce qu'une langue partagée peut unir. Côté flamand, cette dimension est essentielle : dans aucun scénario institutionnel crédible²¹, les responsables politiques flamands accepteraient d'abandonner les garanties essentielles à l'intégrité culturelle des Flamands de Bruxelles que sont les écoles, les universités, les centres culturels flamands situés dans la Capitale. Ce serait un revirement spectaculaire, voire une révolution par rapport au combat historique « *Vlaanderen laat Brussel niet los* ».

Au-delà de ces considérations, la régionalisation de l'enseignement et de la culture signifierait la scission d'institutions dépassant les frontières régionales : les universités, le Fonds national de la recherche scientifique (FNRS-FRS), la R.T.B.F., le Théâtre National, le Botanique et les autres établissements culturels de rayonnement suprarégional. On ne peut à la fois plaider pour le maintien d'une solidarité entre la Wallonie et Bruxelles et en même temps couper ce qui alimente aujourd'hui concrètement cette solidarité, ce qui lui donne du sens. L'expérience de

20 Sur cette question, voy. H. Dumont, « La dualité Communauté française-Région wallonne : sens ou non-sens ? », *Administration publique*, 1994, p. 247 à 255 ; ainsi que la réponse de J.-C. Scholsem dans la même revue, p. 257 à 259.

21 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, *op. cit.*, p. 152 et 153 et les références citées.

l'accord de la Sainte-Émilie démontre que les mécanismes procéduraux mis en place pour garantir cette solidarité ne fonctionnent pas²².

S'agissant de l'enseignement obligatoire, la régionalisation signifierait à Bruxelles la suppression de l'enseignement francophone et néerlandophone au profit d'un enseignement bilingue. Une chose est de développer un réseau d'écoles bilingues pour les parents qui le souhaitent²³, une autre est 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*. À ce titre, ils sont indifférents au combat qu'il vaut la peine de mener pour nous prémunir de la dictature du « *globish* ». Ce projet n'est du reste 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 bien avant tout tropisme globalisé.

Ces arguments nous inclinent à plaider en faveur du maintien au niveau communautaire essentiellement de l'enseignement, la recherche fondamentale, l'audio-visuel, l'éducation permanente, la défense et l'illustration de la langue française ou la reconnaissance et le 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, 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. Les premières gagneraient à être simplement régionalisées, compte tenu des objections que nous développons plus loin à l'encontre du mécanisme de l'article 138 de la Constitution. S'agissant des secondes, le débat mérite assurément d'être mené

22 L'article 13 des décrets de transfert de 2014 prévoit la conclusion d'un accord de coopération afin de favoriser la convergence des politiques de santé et d'aide aux personnes. Cet accord devait prévoir un socle de principes communs et la création d'une structure de concertation. À cet égard, il faut signaler que l'accord de coopération 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 santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières est resté lettre morte. Les mesures complémentaires indispensables à son exécution n'ont jamais été adoptées (voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 900 à 903).

23 Ces initiatives relèveraient des matières biéducatives. Sur l'inertie de l'autorité fédérale par rapport à ces matières, voy. *infra*.

et nous ne le trancherons pas dans les lignes qui suivent. Les compétences en question sont, à titre des matières personnalisables, la politique de la petite enfance, la protection de la jeunesse et les aspects communautaires de la politique de la Justice, ainsi que les matières classées parmi les matières culturelles dans la loi spéciale du 8 août 1980, mais qui entretiennent un rapport plus lointain avec la culture, à savoir la politique de la jeunesse et le sport. D'un côté, la cohérence d'un modèle qui privilégierait le fait régional, tout en ménageant les identités culturelles, plaiderait dans le sens d'une régionalisation de ces compétences. De l'autre, on ne saurait être totalement insensible à l'argument des économies d'échelle : gérer au niveau communautaire les compétences liées à la justice, par exemple, éviterait de dédoubler les administrations et les législations dans ce domaine. Par ailleurs, avant de défendre la régionalisation de ces matières, il nous paraît crucial de clarifier quelles en seront les conséquences sur le plan de l'usage et de la connaissance des langues. Si régionalisation signifie automatiquement gestion bilingue des institutions, cette dynamique mettrait en péril un grand nombre de crèches, de clubs sportifs et d'organisations de jeunesse actifs dans la Capitale.

Au-delà de ce débat, nous défendons une Communauté française recentrée sur ce qui fut sa première vocation, une communauté culturelle assurant l'épanouissement d'une culture belge francophone autour des politiques d'enseignement et de culture. Cette Communauté française refondée autour de ce noyau dur gagnerait à renforcer ses liens institutionnels avec les Régions wallonne et bruxelloise en vue d'assurer la cohérence entre les politiques qu'elles continueraient à mener et les politiques régionales (enseignement/formation, recherche fondamentale/recherche appliquée, culture/tourisme, etc.). Dans cette optique, mais aussi afin que la taille de la cohorte ministérielle francophone se rapproche de celle de la cohorte flamande, nous plaçons pour un Gouvernement de la Communauté française composé exclusivement de ministres régionaux²⁴. Sous les deux dernières législatures, des pas importants avaient été franchis dans cette direction. Ainsi, en 2009-2014, l'ensemble des ministres formant le « kern » francophone, ainsi qu'une autre ministre, portaient également une casquette régionale. Actuellement, seul un ministre du Gouvernement de la Communauté française, Jean-Claude Marcourt (PS), participe également à l'exécutif wallon. Tout en assurant

24 Voy. en ce sens, même si le propos n'est pas dénué d'ambiguïtés, le projet porté par le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders (MR) (« Pourquoi ne pas confier l'enseignement aux Régions ? », *L'écho*, 23 janvier 2016).

une représentation équilibrée des wallons et des Bruxellois²⁵, la logique des ministres à double casquette devrait être généralisée²⁶.

b) Pour une régionalisation plutôt qu'une Fédération Wallonie-Cocof

Lorsque le ministre-président Paul Magnette défend la régionalisation de l'enseignement et de la culture, il plaide en réalité pour un « Sainte-Émilie bis »²⁷, c'est-à-dire le transfert de l'exercice de compétences à la Région wallonne et, non à la Région de Bruxelles-Capitale, mais à la Cocof. Il en va de même pour Jean-Claude de Marcourt, l'une des figures de proue du courant régionaliste, qui propose 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 (...), comme le permet l'article 138 de la Constitution »²⁸. Les personnalités wallonnes qui s'expriment pour le « tout à la Région » ont tous un point commun : ils négligent le volet bruxellois de la question, tout en prétendant ne pas vouloir se désolidariser de Bruxelles.

Dans ces projets, le terme « régionalisation » n'est correct que si l'on se limite à une perspective wallonne en faisant l'impasse sur le point de vue bruxellois. Il ne s'agit pas d'une question de terminologie ou de détails techniques. Avant d'approfondir ces transferts, il faut en faire le bilan.

Les opérations permises par les articles 137 et 138 de la Constitution ont eu le mérite d'éviter, au nord, et de réduire, au sud, la superposition entre des institutions régionales et communautaires. Elles ont, en outre, donné une meilleure assise financière aux communautés. Ces dernières ne peuvent exercer le pouvoir

25 Ce qui était loin d'être le cas en 2009-2014 : tous les quatre ministres du « kern » francophone étaient ministres wallons. La seule ministre issue du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale disposait du reste de compétences assez réduites (la Jeunesse, l'Aide à la jeunesse, l'Adoption et l'Aide aux détenus).

26 Cela ne signifie que l'ensemble des ministres de la Région wallonne et que l'ensemble des ministres et secrétaires d'État du groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale devraient faire partie du Gouvernement de la Communauté française. La taille de pareil exécutif pourra légitimement être jugée excessive, *a fortiori* compte tenu du recentrage de la Communauté française. En ce sens, mais dans un cadre institutionnel différent, 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, p. 128.

27 P.W., CRAC, n° 187, 2015-16, lundi 20 juin 2016, réponse à la question orale de Stéphane Hazée (ECOLO).

28 J.-C. MARCOURT, *op. cit.*, p. 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 ».

fiscal que l'article 170, § 2, de la Constitution leur reconnaît²⁹, principalement en raison de l'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles³⁰. Elles sont dès lors financées par l'autorité fédérale, mais de manière insuffisante. L'article 137 de la Constitution permet au budget de la Communauté flamande d'englober les matières régionales et communautaires, ce qui permet d'utiliser le pouvoir fiscal de la Région flamande pour financer les politiques de la Communauté flamande. L'article 138 a assuré un refinancement de la Communauté française, cette dernière abandonnant des compétences sans pour autant transférer la totalité des moyens qui leur sont affectés³¹. Les mécanismes de l'article 137 et 138 offrent, enfin, pour toutes les matières fédérées, au nord, et pour une partie substantielle des compétences communautaires, au sud, la possibilité de mener des politiques publiques cohérentes face à des problématiques qui se situent à l'intersection de compétences communautaires et régionales. Simplification institutionnelle, pérennité financière et cohérence des politiques publiques, le tableau paraît idyllique... Oui, mais une telle vision des choses suppose de prendre un point de vue wallon ou flamand.

Lorsque l'on adopte une perspective bruxelloise, le bilan du recours à ces mécanismes est radicalement inversé. Simplification institutionnelle ? Aucunement. À Bruxelles, les institutions régionales coexistent avec les institutions de la Communauté flamande et de la Communauté française. Pire, l'article 138 a conduit à l'émergence d'une collectivité fédérée supplémentaire : la Commission communautaire française qui exerce par voie de décrets et d'arrêtés les compétences que la Communauté française lui a confiées. Pérennité financière ? Assurément non. Pas plus que la Communauté française, la Cocof ne peut exercer un quelconque pouvoir fiscal. Ses difficultés financières doivent dès lors être comblées par la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne peut toutefois intervenir en sa faveur qu'en respectant une clef 80% pour la Cocof et 20% pour la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)³². Cette répartition ne correspond pas à la réalité démographique bruxelloise³³ et aboutit à surfinancer la VGC quand bien même celle-ci n'a pas reçu

29 B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, p. 257 à 261 et les références citées.

30 Ce principe empêche ces deux communautés de lever des impôts puisqu'à Bruxelles, il ne leur permet pas d'identifier leurs contribuables. A propos de ce principe, voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, 2011/3, p. 201 à 226.

31 J.-C. SCHOLSEM, « Le refinancement de la Communauté française », F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 229.

32 Voy. les articles 83bis et 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

33 J. CLEMENT et X. DELGRANGE, « La protection des minorités », E. WITTE e. a. (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 525 à 528.

de compétences législatives de la Communauté flamande. Cohérence des politiques publiques ? Non plus. Les décrets flamands en matière régionale ne sont pas applicables à Bruxelles, les synergies flamandes ne sont dès lors possibles que dans le territoire de la Région flamande³⁴. Les compétences communautaires sont par ailleurs éclatées entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Cocof, auxquelles il faut ajouter, s'agissant des compétences bicommunautaires, l'autorité fédérale (pour le biéducatif et le biculturel), la Commission communautaire commune (pour le bipersonnalisable) et la Région de Bruxelles-Capitale (pour certaines matières biculturelles). Difficile d'imaginer des politiques cohérentes dans ce contexte. Trois illustrations.

Il existe deux politiques d'accueil des primo-arrivants, celle de la Cocof et celle de la Communauté flamande. Comme l'écrit le Ciré³⁵, « on peut se demander comment les primo-arrivants qui n'ont a priori d'affinité ni avec la langue de Vondel ni avec celle de Voltaire se départageront entre les dispositifs francophone et flamand... Question qui mérite d'autant plus d'être posée que ces parcours [d'intégration] ne sont pas uniformes, qu'ils n'offrent pas les mêmes contenus ou dans des volumes horaires différents, ne s'adressent pas aux mêmes publics et ne bénéficient pas de la même reconnaissance (par exemple dans le cadre de l'obtention de la nationalité) »³⁶. Sans oublier la compétence de la Cocom qui seule peut rendre obligatoires ces parcours sur le territoire bruxellois. Malgré des velléités exprimées en ce sens, elle n'est toujours pas intervenue.

Deuxième illustration : la formation professionnelle. Dans la Capitale, cette politique relève de Bruxelles-Formation (Cocof) et du VDAB (Communauté flamande), alors qu'Actiris (Région de Bruxelles-Capitale) chapeaute les politiques d'emploi. Il existe dès lors une césure entre la formation et l'emploi, quand bien même celle-là doit coller au plus près du marché du travail, et que les demandeurs d'emploi doivent pouvoir être orientés vers les formations les mieux adaptées à leurs profils. Cette césure est propre à Bruxelles : ailleurs, c'est le même organisme – le

34 Les principes voudraient qu'il faille encore soigneusement distinguer les décrets réglant des matières communautaires de ceux relatifs aux matières régionales, puisque leur champ d'application territorial diffère. Bien souvent, le législateur flamand règle toutefois dans un même décret et de manière indissociable des matières communautaires et régionales. L'argument du pragmatisme et de l'efficacité ne peut pas justifier cette façon de faire parce que de tels décrets rendent applicable la partie régionale de leurs prescriptions à Bruxelles alors que seule la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour les matières régionales sur le territoire bruxellois (sur cette question, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 68 à 75).

35 Coordination et initiative pour réfugiés et étrangers, le Ciré est une structure de coordination de 24 associations actives dans le secteur.

36 « Primo-arrivants bruxellois : deux parcours pour une même intégration ? », décembre 2015.

Forem en Wallonie et le VDAB en Flandre – qui gère de concert l’emploi et la formation. L’attribution à la Région bruxelloise d’une compétence en matière de formation professionnelle³⁷ a moins résolu cette situation d’éclatement qu’elle a ajouté un acteur supplémentaire. Faisant le bilan de vingt ans de politique d’emploi de la Région et de vingt ans de politique de formation de la Cocof, Daniel Dumont écrivait récemment : « on voit à l’analyse combien, à Bruxelles, la dualité Région/communautés est un facteur de complexité considérable, qui, sur le terrain, rend la coordination des acteurs de l’emploi et de la formation professionnelle infiniment plus compliquée à organiser qu’au nord et au sud du pays. Au vu de l’empilement des dispositifs et du nombre de lieux de concertation institués pour tenter d’atteindre cette cohérence de l’action publique après laquelle on ne cesse de courir depuis vingt ans, on peut se demander si l’on n’est pas face à une tuyauterie qui présente vraiment toutes les caractéristiques de celle d’une usine à gaz »³⁸.

Troisième illustration : la petite enfance. À nouveau, deux régimes de crèches coexistent à Bruxelles, celles qui sont agréées ou subsidiées par l’ONE et celles qui sont agréées ou subsidiées par Kind en Gezin. Le choix d’un régime relève assez peu de considérations linguistiques : des crèches Kind en Gezin affichent d’ailleurs publiquement leur usage exclusif du français. En réalité, c’est davantage en fonction des normes plus ou moins strictes de l’une ou l’autre communauté, tel le nombre de puériculteurs minimal par enfants, que les crèches font leur *shopping* institutionnel. Autre problème : aucune concertation entre les communautés ne s’organise en vue de garantir un taux de couverture suffisant, et la Cour constitutionnelle interdit à la Région de Bruxelles-Capitale d’apporter son soutien financier en la matière pour combler les carences communautaires³⁹. Enfin, les communautés ne sont pas compétentes pour les crèches qui ne se rattachent à aucune d’elles. Plusieurs faits divers dramatiques ont mis en évidence l’urgence de la Cocom à combler le vide législatif en vue d’imposer un régime de reconnaissance à ces crèches. L’ordonnance de cette dernière se fait encore attendre.

On peut donc comprendre que ce qui est séduisant au sud, puisqu’il s’agit là d’une véritable régionalisation, ne l’est absolument pas à Bruxelles. Continuer à em-

³⁷ Voy. *supra*.

³⁸ D. DUMONT avec la collaboration 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 veille de la sixième réforme de l’État », 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, p. 1364.

³⁹ Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 77 à 83.

prunter la voie de l'article 138 de la Constitution, c'est rendre la capitale (encore plus) ingouvernable, sans contribuer à améliorer la lisibilité de son schéma institutionnel.

Il y a une alternative : attribuer aux régions l'ensemble des matières concernées par les transferts permis par cette disposition. Cinq précisions doivent être apportées. La dernière, comme annoncée, concerne spécialement la Communauté germanophone.

Primo, ce scénario implique une négociation entre Flamands et Francophones. C'est la raison pour laquelle, dès l'introduction, nous l'avons envisagé de pair avec les négociations en vue d'une septième réforme de l'État. De ce point de vue, c'est un projet plus difficile à réaliser que le recours à l'article 138 de la Constitution qui suppose simplement un accord intra-francophone. Il faudra convaincre les Flamands que ces transferts ne menacent pas leur place dans la Capitale, ce qui est jouable avec les matières personnalisables et culturelles identifiées *supra*, mais unimaginables avec l'enseignement et les matières culturelles au sens strict. Les Flamands, pas plus que les Francophones, n'ont intérêt à ce que la Capitale soit mal gérée. Par ailleurs, l'expérience du tourisme, du biculturel confié à la Région, des allocations familiales et autres matières « cocomisées » pourraient, selon ce que font la Région et la Cocom de ces compétences, permettre de dépasser les réticences flamandes.

Secundo, si le transfert de ces compétences a suivi une logique territoriale, celles-ci tombent à Bruxelles dans l'escarcelle de deux collectivités différentes, la Région bruxelloise et la Cocom. La mise en œuvre de la sixième réforme va permettre de tester les deux formules, régionalisation ou « cocomisation ». La juxtaposition de ces deux voies institutionnelles ne paraît guère cohérente – soit la Cocom aurait dû recevoir le biculturel d'intérêt régional, soit la régionalisation de ces matières biculturelles aurait dû s'accompagner de celle des compétences bipersonnalisables –, mais au moins elle permettra aux Flamands de faire l'expérience de la régionalisation dans une matière bicommunautaire et de vérifier s'ils peuvent s'en accommoder sans regret. Espérons qu'à la faveur de cette expérience, il n'y ait plus d'objections à la disparition de la Cocom⁴⁰. La lisibilité des institutions bruxelloises y gagnerait nettement.

Tertio, la montée en puissance de la Région bruxelloise devrait s'accompagner d'une responsabilisation de cette dernière dans le domaine « biéducatif », c'est-

⁴⁰ Moyennant le cas échéant, le maintien des garanties au profit des Flamands qu'offre la gestion des compétences confiées à la Cocom.

à-dire à l'égard des aspects de la politique scolaire qui ne ressortent ni de la compétence de la Communauté française, ni de celle de la Communauté flamande en application du critère de rattachement prévu par l'article 127 de la Constitution. Ainsi en est-il du contrôle de l'obligation scolaire qui suppose des pouvoirs publics qu'ils s'adressent directement aux élèves et à leurs parents, alors que la compétence des deux communautés postule un rattachement à une institution qui, par ses activités, relève exclusivement du régime francophone ou flamand. Les communautés ne peuvent ainsi pas contraindre un parent bruxellois à prodiguer un enseignement suffisant à son enfant ou à l'inscrire dans un établissement reconnu, subventionné ou organisé. En pratique, l'autorité fédérale à qui revient aujourd'hui la compétence biéducative ne l'exerce pas. Il s'agit d'une carence grave puisque cette inaction nuit à l'effectivité du droit à l'instruction des enfants bruxellois. D'autres arguments plaident en faveur d'une régionalisation du biéducatif. La répartition des compétences en matière d'enseignement entraîne une forme de dilution des responsabilités dans la Capitale. Constitutionnellement, les communautés doivent organiser un enseignement et assurer le libre choix des parents. Mais à Bruxelles, deux communautés sont compétentes. En raison de l'insuffisance des moyens qu'elles mobilisent pour faire face au boom démographique bruxellois, la Région de Bruxelles-Capitale avait pris l'initiative de financer des infrastructures scolaires. La Cour constitutionnelle a toutefois rappelé à la Région la loi d'airain du fédéralisme financier à la belge interdisant à une entité d'octroyer des moyens là où elle n'est pas matériellement compétente⁴¹. Compte tenu de la démission de l'autorité fédérale, aucune entité ne garantit *in fine* une offre scolaire suffisante. Par ailleurs, chacune des deux grandes communautés peut agir sans prendre en considération les problèmes bruxellois dans leur globalité. Ainsi, la Communauté flamande a introduit une priorité dans ses écoles bruxelloises en faveur des enfants dont l'un des deux parents fait usage du néerlandais à la maison. La Communauté française reprochait à ces dispositions de restreindre unilatéralement l'accès des élèves issus de familles allochtones aux écoles néerlandophones. Ces derniers pourraient uniquement se tourner vers les écoles francophones, d'ores et déjà saturées et confrontées à de graves difficultés en termes de mixité sociale. La Cour constitutionnelle n'a pas suivi cette argumentation⁴². Sans doute le spectre de la régionalisation de l'enseignement a empêché les architectes de la sixième réforme à étendre au secteur biéducatif le mécanisme de l'article 135*bis* de la Constitution. Mais dans le cadre d'une Communauté

41 Voy. C.C., arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 77 à 83.

42 Voy. C.C., arrêt n° 7/2012 du 18 janvier 2012, cons. B.11.2. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Ecoles flamandes de Bruxelles : la préférence linguistique validée », *Administration publique*, 2012/2, p. 396 à 401. Voy. ég. C.C., arrêt n° 19/2017 du 16 février 2017.

française durablement refondée autour de la culture et de l'enseignement, une telle crainte n'a plus lieu d'être.

Quarto, on a évoqué les interventions de la Région bruxelloise en matière d'infrastructures scolaires et de la petite enfance. Dans une application stricte du principe de répartition exclusive des compétences, ces interventions ont été censurées par la Cour constitutionnelle. Nous estimons cependant, en lien avec la logique de responsabilisation accrue des régions, que plusieurs arguments plaident en faveur d'une compétence permettant à ces dernières d'accorder un soutien financier aux politiques communautaires. Tout d'abord, cette compétence permettrait d'assurer que les collectivités dotées d'un pouvoir fiscal effectif puissent garantir le financement complet des politiques culturelles et éducatives. Ensuite, cette compétence aurait l'avantage de régulariser – et donc d'assurer la sécurité juridique – des financements à la constitutionnalité douteuse, à l'instar des « politiques croisées » de la Région wallonne et de la Communauté française⁴³. En outre, une compétence concurrente de nature financière permettrait à la Région bruxelloise d'intervenir directement, c'est-à-dire sans passer par les commissions communautaires, en suivant une logique de besoins plutôt qu'une clef 80%/20% francophone/flamand. Enfin, cette compétence permettrait aux régions de développer un projet culturel qui leur est propre. L'article 135*bis* ouvre une brèche en ce sens pour la Région de Bruxelles-Capitale. Rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne puisse elle aussi promouvoir une identité propre, distincte, mais complémentaire de l'identité francophone. Sur ce plan, les propos du ministre-président wallon reproduits dans l'introduction se situent dans la continuité d'une partie du mouvement wallon attaché à la dimension culturelle⁴⁴. Une compétence concurrente de financer des activités culturelles répondrait à cette revendication sans vider la Communauté française de sa substance.

Quinto, nous arrivons ainsi au terme du détour annoncé : dans un schéma d'une Belgique reposant principalement sur des entités territoriales, l'élargissement des responsabilités de la Communauté germanophone a tout son sens. Dès lors, la régionalisation des matières personnalisables et de certaines matières dites « culturelles » que nous préconisons ne doit pas aboutir à retirer des compétences à cette dernière. La Constitution aménage une solution pour éviter cela : l'article 139 permet à la Région wallonne de confier à la Communauté germanophone

43 Voy. 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 de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles.

44 H. HASQUIN, « Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations », M. UYTENDAELE (dir.), *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Bruxelles, éd. ULB, 1989, p. 57. Voy. ég. le Manifeste pour la culture wallonne reproduit et débattu dans le numéro de janvier 1984 de la Revue nouvelle (p. 17 à 64).

l'exercice de matières régionales dans le territoire de la région de langue allemande. Cette voie a été empruntée pour les deux compétences communautaires devenues régionales, les monuments et sites⁴⁵, et le tourisme⁴⁶, outre des compétences initialement régionales⁴⁷. Cette solution n'est cependant pas optimale car elle oblige la Communauté germanophone à solliciter une négociation avec la Région wallonne au coup par coup. Il serait plus élégant et plus pratique que la Communauté germanophone reçoive de la Constitution un statut *ad hoc* qui lui permettrait de conserver les compétences communautaires et d'acquérir une liste de compétences régionales aussi large que possible⁴⁸.

On comprend maintenant que le projet dont nous venons d'esquisser les grandes lignes s'inscrit dans l'architecture d'une Belgique composée essentiellement de quatre collectivités fédérées de nature territoriale – la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone – et de deux collectivités fédérées dérivées ou de second degré compétentes pour la gestion des matières culturelles et éducatives communes, l'une aux Flamands de Flandre et de Bruxelles – l'entité flamande conserverait ainsi son double statut régional et communautaire – et l'autre aux francophones de Wallonie et de Bruxelles – la Communauté française. 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.⁴⁹ Ce schéma n'a sans doute pas la simplicité d'une « Belgique à quatre », mais il a au moins le double mérite de tenir compte des spécificités bruxelloises et de l'exigence d'épanouissement culturel des Francophones et des Flamands.

45 Décret wallon du 23 décembre 1993 et décret de la Communauté germanophone du 17 février 1994 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

46 Décret wallon du 27 mars 2014 et décret de la Communauté germanophone du 31 mars 2014 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme.

47 Décret wallon du 6 mai 1999 et décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles ; et décret wallon du 27 mai 2004 et décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

48 Par voie d'exception convenue d'un commun accord la Région wallonne amputée du territoire de la région de langue allemande pourrait encore exercer sur celle-ci quelques compétences extra-territoriales.

49 L'on songe en premier lieu aux missions d'exécution confiées par la Communauté française et la Communauté flamande. Toutefois, l'on pourrait aussi élargir ce rôle d'exécution en permettant davantage à la Cocom de confier de telles missions aussi bien aux services des commissions communautaires qu'à ceux des communautés (sur cette question, voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op. cit.*, p. 149 et 150).

Si ce scénario d'une Belgique à 4 + 1 se réalisait, la sixième réforme de l'État ne mériterait plus d'être décrite comme l'illustration de l'art de ne pas choisir, mais bien au contraire comme celle d'une stratégie intelligente consistant à paver progressivement le chemin qui conduirait à un choix clair et cohérent...