

institutionnelles⁸. En plus du fait que la région trouverait dans l'organisation de l'institution communale un prolongement naturel aux compétences dont elle est déjà investie en matière de contrôle et de financement des communes, la régionalisation du droit organique des communes peut offrir aux Bruxellois la possibilité de dégager par eux-mêmes des solutions mieux adaptées aux problèmes de leur ville. L'équilibre entre les communautés à Bruxelles, dont on ne dira jamais assez à quel point il est fondamental pour la Belgique toute entière, peut être aisément préservé dès lors qu'une majorité dans chacun des groupes linguistiques du Parlement régional serait requise pour la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, comme c'est le cas aujourd'hui au sein de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Cela suppose néanmoins que la Flandre accepte de confier aux Bruxellois flamands le sort des communes bruxelloises et de leur représentation locale dans la capitale. Au mépris de son autonomie et au détriment de ses intérêts, Bruxelles risque une fois de plus de constituer d'abord un obstacle aux négociations et ensuite une exception aux règles nouvelles⁹.

Bibliographie

- DE BRUYCKER, P. (sous la direction de), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale, Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- DELCAMP, A., *Les institutions de Bruxelles, de la commune à l'agglomération, de la région-capitale à l'Etat fédéré*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

⁸ Voyez les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

⁹ Il importe de rappeler que Bruxelles ne bénéficie pas avec la Communauté germanophone de l'autonomie constitutive qui a été accordée aux autres régions et communautés lors des réformes institutionnelles de 1993.

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE WERKING VAN DE INSTELLINGEN

Yves Lejeune, Wouter Pas*

Deze bijdrage wil een evaluatie maken van de bestaande instellingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en enkele voorstellen formuleren met het oog op verbetering van de werking van deze instellingen.

Belangrijk daarbij is het inzicht dat de Brusselse Hoofdstedelijke instellingen, zoals ze thans geconcepieerd zijn, het resultaat zijn van een moeizaam compromis tussen twee tegengestelde visies op de functie en de betekenis van het hoofdstedelijk Gewest. Dat een evenwicht gevonden is, betekent echter ook dat iedere belanghebbende partij in de huidige structuur onvolkomenheden aanvoelt.

Het huidige kader is een gewestelijke structuur op een gewestelijk gebied dat de lege lata overeenstemt met de grondwettelijke indeling van België in taalgebieden. Deze structuur past in een Belgisch federalisme, dat, wat betreft de structuur van het federale niveau, gekenmerkt wordt door een fundamentele tweeledigheid.

Het dualisme tussen de taalgroepen is duidelijk terug te vinden in de Brusselse instellingen. Dit dualisme in Brussel is politiek-historisch verbonden met het

L'objet de la présente contribution est d'évaluer les institutions existant dans la Région de Bruxelles-Capitale et de formuler quelques propositions en vue d'en améliorer le fonctionnement.

En premier lieu, il convient de noter que les institutions régionales bruxelloises, telles qu'elles sont actuellement conçues, sont le résultat d'un difficile compromis entre deux visions opposées de la fonction et de la signification de la Région de Bruxelles-Capitale. Qu'un équilibre ait été trouvé implique cependant aussi le fait que chaque partie intéressée perçoit des imperfections dans la structure actuelle.

Le cadre actuel est celui d'une structure régionale implantée sur une aire régionale qui, de lege lata, correspond à la division constitutionnelle de la Belgique en régions linguistiques. Pareille structure est adaptée au fédéralisme belge qui se caractérise, au niveau fédéral, par une dualité fondamentale.

La dualité des communautés linguistiques se retrouve clairement au sein des institutions bruxelloises. Du point de vue de l'histoire politique, cette dualité à Bruxelles est en relation avec le caractère

* Yves LEJEUNE, Professeur à l'Université catholique de Louvain et à la Haute Ecole Léonard de Vinci (Bruxelles), Wouter PAS, Assistent aan de K.U. Leuven en adjunct-referendaris bij de Raad van State.

tweeledig karakter van de federale staatsopbouw. De bescherming van de Franstalige minderheid in België wordt politiek gekoppeld aan de bescherming van de Vlamingen in Brussel.

Naast dit eigenlijke dualisme van de Brusselse instellingen, komt nog de 'aanwezigheid' van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in Brussel. In Brussel zijn zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap bevoegd, elk alleen voor wat de instellingen betreft die wegens hun activiteiten of organisatie tot één van beide Gemeenschappen behoren.

Het geschetste dualisme én de aanwezigheid van de twee Gemeenschappen houden enkel verband met de instellingen. De burgers van het Gewest kunnen als zodanig niet in taalgroepen of gemeenschappen worden opgedeeld. Het huidig kader, en ook deze bijdrage, gaan uit van het afwijzen van een subnationaliteit binnen het tweetalig gebied Brussel.

Brussel en haar statuut blijft gewrongen tussen twee verschillende basisopties, die echter in de praktijk niet onverzoenbaar zijn. Enerzijds blijft men aan Vlaamse zijde hoofdzakelijk uitgaan van een opbouw van het Belgische federalisme op basis van de Gemeenschappen. Langs Franstalige zijde wordt de rol van Brussel als gewest beklemtoond. De Franse Gemeenschap heeft zelfs afstand gedaan van een belangrijk deel van haar bevoegdheden te Brussel ten voordele van een Brusselse instelling, de 'Cocof'.

In beide visies dient Brussel de rol te spelen van hoofdstedelijk gebied, met een verantwoordelijkheid en een functie ten aanzien van de rest van het land.

Uitgaande van deze beginselen bespreekt de bijdrage de concrete werking van de gewestelijke instellingen, de problemen i.v.m. de uitoefening van de bevoegdheden van de provincie en van de agglomeratie, en tenslotte de werking van de gemeenschapsinstellingen.

Aan bod komen in het bijzonder de

dualiste de la construction de l'État fédéral. La protection de la minorité francophone en Belgique a été politiquement liée à la protection des Flamands à Bruxelles.

Outre ce dualisme propre des institutions bruxelloises, il faut encore noter la présence 'des Communautés française et flamande à Bruxelles. En effet, les Communautés française et flamandes sont toutes deux compétentes à Bruxelles, mais uniquement à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités ou de leur organisation, appartiennent exclusivement à l'une des deux Communautés.

La dualité qui vient d'être dépeinte et la présence de deux Communautés à Bruxelles ne concernent que les institutions. Les citoyens de la Région ne peuvent, eux, être répartis en communautés ou groupes linguistiques. Le cadre actuel, et donc aussi la présente contribution, reposent donc sur l'absence de toute sous-nationalité dans la région bilingue de Bruxelles.

Le statut de Bruxelles est tiraillé entre deux options de base différentes qui, cependant, ne sont pas inconciliables en pratique. D'une part, du côté flamand, on continue à prendre pour point de départ de la réflexion la construction du fédéralisme belge sur base des Communautés. Du côté francophone, on met en exergue le rôle de Bruxelles comme Région. La Communauté française s'est même dessaisie d'une part importante de ses compétences à Bruxelles au profit d'une institution bruxelloise: la 'CoCoF'. Dans les deux visions, Bruxelles est appelée à jouer son rôle de capitale, assumant ainsi une fonction et une responsabilité à l'égard du reste du pays.

Partant de ces principes, la contribution examine le fonctionnement concret des institutions régionales, puis les problèmes liés à l'exercice des compétences des organes provinciaux et d'agglomération,

structurele problemen in de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de problemen tengevolge van de verkiezing van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement en van de Raad van de Franse Gemeenschap. De werking van de gewestregering wordt gekenmerkt door het gevaar van blokkering. Toch zijn de Brusselse instellingen feitelijk goed blijven functioneren, ook bij de crisis tengevolge van het ontslag zonder vervanging van een gewestelijk staatssecretaris en het ontbreken van een meerderheid in de Nederlandse taalgroep.

Vervolgens komt de Brusselse agglomeratie aan bod, waarbij ingegaan wordt op de vraag of deze als zodanig nog een bestaansreden heeft. Ook van het provinciale niveau blijven nog enkel de bevoegdheden over, zonder provinciale instellingen om ze uit te oefenen.

In het laatste deel worden de drie gemeenschapscommissies besproken. Vooral de werking van de Franse Gemeenschapscommissie roept talrijke vragen op. De Cocof heeft immers een hybride aard: zij is immers zowel een gedecentraliseerd bestuur met verordenende bevoegdheid, als een volwaardig deelgebied met wetgevende en uitvoerende bevoegdheid voor bepaalde bevoegdheden. De werking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt vooral gekenmerkt door het geringe aantal mensen dat de verschillende mandaten dient uit te oefenen.

De Brusselse gewestelijke instellingen hebben redelijk vlot gefunctioneerd. De communautaire logica waarop deze instellingen berusten, draagt nochtans een reëel risico op blokkering en conflicten in zich. Door de zin voor compromis en samenwerking en het besef dat de minderheid niet te snel gebruik kan maken van de zware beschermingsmechanismen, zijn in de feiten fundamentele blokkeringen echter vermeden.

De jurist kan daarbij enkel vaststellen

enfin le fonctionnement des institutions communautaires bruxelloises.

Sont pris en compte, en particulier, les problèmes structurels de composition du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et les difficultés liées à l'élection des membres bruxellois du Parlement flamand et du Conseil de la Communauté française. Le fonctionnement du gouvernement régional se caractérise par un danger de blocage. Pourtant les institutions ont continué en fait à bien fonctionner, même lors de la crise consécutive à la démission sans remplacement d'un secrétaire d'État régional et malgré l'absence de majorité au sein du groupe linguistique néerlandais.

Est ensuite abordée la question de l'Agglomération bruxelloise, dont on se demande si elle a encore une quelconque raison de subsister. De même, il ne subsiste plus que les compétences de niveau provincial, sans organes provinciaux distincts pour les exercer.

Les trois Commissions communautaires sont étudiées dans la dernière partie de la contribution. C'est surtout le fonctionnement de la Commission communautaire française qui soulève de nombreuses questions. La CoCoF a en effet une nature hybride: tout à la fois organisme public décentralisé doté d'une compétence réglementaire et entité fédérée à part entière, disposant dans certaines matières d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir réglementaire d'exécution. Quant au fonctionnement de la Commission communautaire flamande, il se distingue surtout par le nombre limité de membres qui sont appelés à exercer différents mandats.

Les institutions régionales bruxelloises ont correctement fonctionné. La logique communautaire sur laquelle elles reposent comporte cependant un risque réel de blocage et de conflits. Des blocages fondamentaux ont en fait été évités grâce au sens du compromis et de la coopéra-

dat in zo'n systeem de goede wil en de compromis-vorming het meer een meer halen op de normale democratische besluitvorming, die steunt op beslissingen genomen bij meerderheid. Dit geldt voor Brussel, zowel als voor de Belgische federale besluitvorming.

tion ainsi qu'à la conviction de la minorité qu'elle ne peut recourir trop vite aux lourds mécanismes qui la protègent.

Il revient seulement au juriste de constater que, dans un tel système, la bonne volonté et la concertation remplacent de plus en plus souvent le procédé normal de formation de la décision démocratique: le principe majoritaire. Ceci est vrai aussi bien pour Bruxelles que pour le fonctionnement des institutions fédérales.

Inleiding

Deze bijdrage wil een evaluatie maken van de bestaande instellingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en enkele voorstellen formuleren met het oog op verbetering van de werking van deze instellingen. Het maken van zo'n evaluatie en het formuleren van voorstellen impliceren echter een bepaald evaluatieraam, een bepaald kader waaraan men toetst. Het is dan ook noodzakelijk deze criteria te expliciteren.

§ 1. Uitgangspunten en evaluatiecriteria

Voor wat betreft de Brusselse instellingen is dit geen eenvoudige opgave. Het volstaat immers niet de werking van de Brusselse instellingen te toetsen op hun 'efficiëntie'. Er moet ook nagegaan worden in welke mate de Brusselse instellingen beantwoorden aan de verwachtingen van de belanghebbende partijen. Alleen al de vraag wie die belanghebbende partijen zijn, kan aanleiding geven tot moeilijke debatten. Het antwoord zal verschillen naargelang men de belangen van de Brusselaars, van de Vlamingen, van de Walen of van de Franstaligen in het algemeen en zelfs van de Duitstaligen in ogenschouw neemt.

Kenmerkend voor de Brusselse Hoofdstedelijke Instellingen, zoals ze thans geconcipieerd zijn, is dat ze het resultaat zijn van een moeizaam compromis tussen twee tegengestelde visies op de functie en de betekenis van het hoofdstedelijk Gewest. Dat een evenwicht gevonden is, betekent echter ook dat

iedere belanghebbende partij in het huidige structuur onvolkomenheden aanvoelt.

In deze bijdrage willen we uitgaan van het bereikte evenwicht tussen de twee visies. Voorstellen gedaan in deze tekst willen rekening houden met deze gepercipieerde onvolkomenheden, zonder tegelijkertijd het gevonden evenwicht aan te tasten. Aangezien dat wat als onvolkomen wordt aanvoeld, sterk kan verschillen, worden een aantal voorstellen door de auteurs afzonderlijk gedaan en niet onder gemeenschappelijke naam¹.

* * *

We vertrekken vanuit het huidige kader: een gewestelijke structuur op een gewestelijk gebied dat *de lege lata* overeenstemt met de grondwettelijke indeling van België in taalgebieden. Deze indeling in taalgebieden of m.a.w. de taalgrens, verankerd in artikel 4 G.W. vormt het essentiële uitgangspunt voor elke beschouwing over Brussel. De taalgrens, oorspronkelijk gevraagd door de Walen, wordt op dit ogenblik aan Vlaamse zijde als wezenlijk beschouwd om een verdere verfransing van Vlaamse gemeenten te verhinderen. Het is dan ook de erkenning als tweetalig gebied, die aan de oorsprong ligt van het ontstaan van een afzonderlijk gewest.

De institutionele problematiek van Brussel is wellicht niet enkel taalkundig. Men kan geen abstractie maken van de stedelijke realiteit van Brussel als 'stadsgewest', waardoor het als gewest verschilt van de andere gewesten. Toch blijft het statuut van Brussel deel van het politieke evenwicht van het land die ook samenhangt met de bijzondere ligging van de agglomeratie vanuit taalkundig oogpunt.

Zoals gezegd is het huidige kader het resultaat van een moeilijk evenwicht tussen verschillende visies.

Het staat buiten kijf dat het Belgische federalisme, wat betreft de structuur van het federale niveau, gekenmerkt wordt door een fundamentele tweeledigheid. Het streven naar meer autonomie in het Noorden en het Zuiden van het land, hoewel verschillend in oorsprong en karakter, is samengevloerd in een beweging die de unitaire Staat omgevormd heeft in een tweeledige federale structuur, waarin de vertegenwoordigers van de twee taalgroepen principieel paritair de gemeenschappelijke aangelegenheden behartigen.

De tweeledigheid of het dualisme van de Belgische Staat is echter niet als zodanig terug te vinden in de samenstellende delen van de Belgische federatie. De verschillen in het autonomiestreven hebben immers geleid tot een dubbel-gelaagd en asymmetrisch federalisme door de creatie van Gemeenschappen en Gewesten.

¹ De noodzaak om afzonderlijk voorstellen te formuleren hangt ook samen met verschillende visies op de rol van de constitutionalist, in het bijzonder ten aanzien van de maatschappelijke standpunten vanuit de culturele, politieke en sociaal-economische wereld.

Zowel de tweeledigheid als de dubbel-gelaagdheid van het Belgische federalisme hangen rechtstreeks samen met de situatie van de Brusselse instellingen. Het dualisme tussen de taalgroepen is duidelijk terug te vinden in de Brusselse instellingen. Het komt op verschillende niveaus tot uiting. Zo is het taalgebied waarop het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gebaseerd is, het enige gebied dat grondwettelijk als tweetalig is erkend². In alle overheidsinstellingen die zich tot de inwoners van het hele tweetalige gebied³ of een territoriaal onderdeel ervan⁴ richten, is de aanwezigheid van de twee taalgemeenschappen gewaarborgd. Daarnaast zijn de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in belangrijke mate als tweeledig opgevat. De poolvorming bij de verkiezingen voor de Raad⁵ en de indeling van deze Raad in twee taalgroepen, zoals in het federale Parlement, de quasi-paritaire samenstelling van de Regering⁶ en de alarmbelprocedure⁷ zijn de voornaamste voorbeelden van deze tweeledigheid op regionaal vlak.

Dit dualisme in Brussel is politiek-historisch verbonden met het tweeledig karakter van de Belgische federale staatsopbouw. De bescherming van de Franstalige minderheid in België werd en wordt politiek gekoppeld aan de bescherming van de Vlamingen in Brussel.

Bovenop dit eigenlijke dualisme van de Brusselse instellingen komt er nog de 'aanwezigheid' van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in Brussel. In Brussel zijn zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap bevoegd, elk alleen voor wat de instellingen betreft die wegens hun activiteiten of organisatie tot één van beide Gemeenschappen behoren⁸. Dit geldt voor radios, theaters, bibliotheken, scholen en ook voor universitaire ziekenhuizen.

Deze grondwettelijke institutionele structuur wordt op twee manieren uitgelegd. De ene stelling gaat ervan uit dat Brussel tot beide Gemeenschappen behoort en er deel van uitmaakt. Volgens de andere stelling hebben de Gemeenschappen in Brussel wel eigen bevoegdheden, los van de federale en de gewestelijke overheid, maar is hun rol niet meer dan het behartigen van hun cultuur en sociale voorzieningen.

In ieder geval is het zo dat, hoewel het gaat om een beperkte bevoegdheid, de Vlaamse Gemeenschap in haar geheel bevoegdheden uitoefent in Brussel⁹. Een

² Art. 4, eerste lid G.W.

³ De federale overheid en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, evenals de instellingen die van hen afhangen.

⁴ De 19 gemeenten van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

⁵ Art. 20, § 2 Bijz. Wet Brussel.

⁶ Art. 34-35 Bijz. Wet Brussel.

⁷ Art. 31 Bijz. Wet Brussel. Deze alarmbelprocedure geldt ook voor agglomeratieaangelegenheden: zie art. 54 Bijz. Wet Brussel.

⁸ Art. 127, § 2, en 128, § 2 G.W.

⁹ Voor de Franse Gemeenschap kan dit niet als zodanig gezegd worden, gelet op de overheveling van wetgevende bevoegdheden naar de Franse Gemeenschapscommissie.

versterking van deze rol, zoals bv. gewenst door een meerderheid in het Vlaamse Parlement¹⁰, roept echter grote weerstand op.

Aan Franstalige zijde, maar ook bij sommige Nederlandstalige Brusselaars, wordt deze optie sterk gevoeld als het streven naar een 'condominium franco-flamand', een gebied dat door de twee gemeenschappen samen wordt beheerd en dat integraal deel uitmaakt van de twee gemeenschappen. Daarbij wordt in het bijzonder gevreesd dat zelfs voor het domein van de gewestelijke aangelegenheden een 'gezamenlijk beheer' wordt nagestreefd. Nochtans wordt deze stelling, die niet strookt met het huidige grondwettelijke kader, in de recente resoluties van het Vlaams Parlement niet verdedigd¹¹. Ook in het boek *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* wordt uitdrukkelijk de autonomie van de instellingen van Brussel-Hoofdstad verdedigd¹².

Langs de zijde van de Vlaamse Gemeenschap wordt aldus wel voortgebouwd op de rol van de Vlaamse Gemeenschap, en de wil om de hele Vlaamse Gemeenschap mee te laten instaan voor het culturele leven, het onderwijs en het welzijn in Brussel. Dit is mogelijk als het geen bedreiging vormt voor de wijze waarop de Franse Gemeenschap voor haar bevoegdheden in Brussel wil instaan.

Het blijft echter een feit dat deze visie niet overeenstemt met de wijze waarop de meerderheid van de Brusselaars, overwegend Franstalig, hun eigen belangen zien. Ze geeft de voorkeur aan de gemeenschapsaangehörigheid van de Belgen, boven de gewestelijke. Aldus wordt ze door de Franstalige commentatoren als niet objectief beschouwd. Voor een Vlaamse waarnemer kan zo'n kritiek dan weer begrepen worden als het onvermogen om de autonomie van de Vlaamse Gemeenschap te erkennen en haar recht om vorm te geven aan de relatie tussen de Nederlandstalige Brusselaars en de andere Vlamingen.

Voor Franstalige juristen kan een federale hoofdstad, hoewel ze vanzelfsprekend open moet staan voor alle burgers van het land, juridisch niet beschouwd worden als het gemeenschappelijk patrimonium van de samenstellende delen van de Federatie, tenzij de grondwettelijke regels dit precies zouden vastleggen. De Belgische grondwet zegt hierover echter niets.

* * *

Belangrijk is te benadrukken dat het geschetste dualisme én de aanwezigheid van de twee Gemeenschappen enkel verband houden met de instellingen. De burgers van het Gewest kunnen als zodanig niet in taalgroepen of gemeen-

¹⁰ Zie de verschillende resoluties van het Vlaams Parlement, aangenomen op 3 maart 1999, *Parl. St.*, VI.Parl., 1998-99, 1339/1 tot 1343/1.

¹¹ Zie vorige voetnoot. De resoluties bevatten trouwens ook voorstellen om méér bevoegdheden aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te geven, zoals bv. inzake telecommunicatie.

¹² CLEMENT, J., PAS, W., SEUTIN, B., VAN HAEGENDOREN, G. en VAN NIEUWENHOVE, J., *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, bv. 46 e.v. of 55 e.v.

schappen worden opgedeeld. Het huidig kader, en ook deze bijdrage, gaan uit van het afwijzen van een subnationaliteit binnen het tweetalig gebied Brussel. Deze subnationaliteit zou geen recht doen aan de complexe realiteit van de stad. Daarnaast is ze zeer moeilijk te verwezenlijken. In de praktijk zou ze het conflictmodel aanscherpen en zelfs, gelet op de actuele feitelijke toestand, nadelig zijn voor de Vlamingen¹³. Bovendien is de idee van de subnationaliteit te zeer in strijd met het territorialiteitsbeginsel, dé basis voor een werkbaar federalisme.

De afwezigheid van een subnationaliteit als zodanig, belet niet dat er bepaalde vormen van specifieke, *ad hoc* en definitieve 'gemeenschapsaangheerigheid' in het huidige systeem ingebouwd zijn en kunnen worden. Zo geldt bv. de verplichting om bij de kandidaatstelling bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad definitief voor een bepaalde taalgroep te kiezen¹⁴.

Een Franstalige waarnemer kan opwerpen dat de afwezigheid van een juridische subnationaliteit in Brussel in tegenspraak lijkt met de visie volgens dewelke Brussel tot de twee grote Gemeenschappen behoort. Hoe kan men beweren over een grondgebied te beschikken, als men daarop zijn eigen onderdanen niet kan identificeren? Daar staat wel tegenover dat het invoeren van een rechtstreekse verkiezing van een aantal leden van het Vlaamse Parlement door Brusselse kiezers, in de ogen van sommigen, de genoemde visie lijkt te versterken.

Daarop kan echter aan Vlaamse zijde geantwoord worden dat zo'n directe verkiezing de vrije keuze van de kiezer tussen Nederlandstalige en Franstalige lijsten niet aantast, en dus evenmin als in het huidige systeem de burgers van het Brusselse Gewest een definitieve kwalificatie oplegt. In die optiek is er geen tegenspraak in de visie dat Brussel behoort tot de gemeenschappen, maar niet zijn individuele burgers. De bevoegdheden die de Gemeenschappen autonoom uitoefenen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad richten zich tot alle Brusselaars, via instellingen die openstaan voor alle inwoners. Precies de niet-opdeling van de burgers in twee gescheiden groepen, bevestigt de idee dat Brussel tot de twee gemeenschappen tegelijk behoort.

* * *

¹³ 'The absence of sub-nationalities avoids the seeds of discrimination from being sowed. The mandatory choice of a sub-nationality locks up the individual in an institutional system based on a difference that is relatively unimportant for him as long as the freedom of access to the Flemish or French institutions is granted. A sub-nationality in Brussels might artificially reinforce the social meaning of minority/majority relations.', in VAN YPERSELE, J., 'The institutional balance in Brussels. The influence of the ties that bind the in-habitants of Brussels to their respective Community', in *Brussels-Jerusalem. Conflict Management and Conflict Resolution in Divided Cities*, DETANT, A. (ed.), Brussel, Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel, 1997, 20-21.

¹⁴ De reden voor deze bepaling ligt in de voor de Vlamingen ongelukkige ervaring met de verkiezingen van de agglomeratieraad in 1971.

Brussel en haar statuut blijft aldus gewrongen tussen twee verschillende basisopties, die echter in de praktijk niet onverzoenbaar zijn.

Enerzijds blijft men aan Vlaamse zijde hoofdzakelijk uitgaan van een opbouw van het Belgische federalisme op basis van de Gemeenschappen. Brussel behoort hierbij als zodanig tot die Vlaamse Gemeenschap. Langs Franstalige zijde, maar ook en vooral langs de Brusselse zijde ervan, wordt de rol van Brussel als gewest beklemtoond. De Gemeenschappen spelen daarbij enkel de rol van een 'superstructuur' die toelaat een zekere solidariteit te behouden. De Franse Gemeenschap heeft zelfs afstand gedaan van een belangrijk deel van haar bevoegdheden te Brussel ten voordele van een Brusselse instelling, de 'CoCof', met een parallelle overdracht van de uitoefening van bevoegdheden naar het Waalse Gewest.

In beide visies dient Brussel de rol te spelen van hoofdstedelijk gebied, met een verantwoordelijkheid en een functie ten aanzien van de rest van het land. Deze hoofdstedelijke rol verantwoordt ook een zekere vorm van federale toezicht t.a.v. de Brusselse instellingen, voorzover nodig voor het veilig stellen van federale belangen.

Aldus is het zo dat Brussel, in een Belgisch federalisme dat evolueert van drie plus drie deelgebieden naar vier deelgebieden^{15,16}, als hoofdstedelijk gebied een bijzonder statuut moet hebben, zonder afbreuk te doen aan de autonomie waarop het zoals de andere gewesten grondwettelijk gezien recht heeft.

§ 2. Een overzicht van de Brusselse instellingen

Vooraleer de werking van de Brusselse instellingen te onderzoeken, is het wellicht nuttig de complexiteit ervan nog even in herinnering te brengen. Vandaag de dag beschikken de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over de volgende instellingen, die bevoegdheden hebben op het grondgebied van de 19 gemeenten:

¹⁵ Voor deze evolutie naar een federalisme gebaseerd op de taalgebieden, gepaard met een noodzakelijke asymmetrie: zie PAS, W. en VAN NIEUWENHOVE, J., 'La estructura asimétrica del federalismo belga', *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1995, 936-955; PAS, W., 'The Equality of the Subjects of a Federation: a Necessary Precondition for a Good Working Federalism? The Belgian Example', in *Federalism: Choices in Law, Institutions and Policy. A Comparative Approach with Focus on the Russian Federation*, MALFLIET, K. en NASYROVA, L., Leuven, Garant, 1998, 121-134; LEJEUNE, Y., 'Le fédéralisme en Belgique', in *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada, Options asymétriques et options confédérales*, SEIDLE, F.L. (ed.), Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, 171-186 of UYTENDAELE, M., *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 1997, 874-878.

¹⁶ Waarbij de Duitstalige Gemeenschap geen deelgebied als de anderen lijkt te worden, gelet op haar bijzondere verhouding tot het Waalse Gewest.

- Een gewestraad en een gewestregering die bevoegd zijn voor dezelfde aangelegenheden als het Vlaamse en het Waalse Gewest. Daarnaast oefenen ze ook de bevoegdheden van de agglomeratie uit door middel van besluiten en verordeningen.
- Een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), waaraan de bijzondere wet van 12 januari 1989, in uitvoering van artikel 136 G.W. bepaalde gemeenschapsbevoegdheden heeft opgedragen. Het gaat om die persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in Brussel-Hoofdstad niet bevoegd zijn. Met andere woorden: de instellingen van gezondheidszorg en bijstand aan personen, die niet tot een bepaalde Gemeenschap behoren, alsmede de burgers die er gebruik van maken.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft als organen de Verenigde Vergadering en het Verenigd College. Het eerste bestaat uit alle leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, het tweede uit de leden van de gewestregering, waarbij de voorzitter van de gewestregering enkel een raadgevende stem heeft¹⁷. Ook met raadgevende stem zetelen de twee Brusselse ministers in de regeringen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap¹⁸. De Verenigde Vergadering kan, met een absolute meerderheid van de stemmen in iedere taalgroep¹⁹, ordonnances aannemen. Deze ordonnances hebben dezelfde juridische aard als die van de gewestraad.

Ook beschikt de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over dezelfde verordenende bevoegdheid als de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissies, wanneer het gaat om aangelegenheden van gemeenschappelijk belang²⁰. De Verenigde Vergadering neemt aldus verordeningen, het Verenigde College de nodige uitvoeringsbesluiten. Dit bestuurlijk optreden dat normaal gezien eigen is aan een ondergeschikt bestuur, is in dit geval niet onderworpen aan enige vorm van administratief toezicht²¹.

Er zijn ook twee gemeenschapscommissies, samengesteld uit respectievelijk de Nederlandstalige en Franstalige mandatarissen in de gewestelijke organen. Ze oefenen de bevoegdheid uit van 'inrichtende macht' met betrekking tot de culturele aangelegenheden, het onderwijs en de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook de bevoegdheden die hen door een decreet van de Vlaamse of Franse Gemeenschap worden opgedragen. Daartoe beschikken ze over een

¹⁷ Art. 60 en 77 Bijz. Wet Brussel.

¹⁸ Art. 76 Bijz. Wet Brussel.

¹⁹ Art. 72, lid 4 Bijz. W. Brussel.

²⁰ Art. 166, § 3, 3° G.W.

²¹ Het is wel de vraag of zo'n administratief toezicht zou kunnen ingevoerd worden. Zie hierover LEJEUNE, Y., 'L'organisation de l'autorité publique', *Guide de droit immobilier*, Brussel, Story-Scientia, VII.1.1.1, nr. 1.28 en VAN ORSHOVEN, P., 'Brussel anno 1989. Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en ... een vierde gemeenschap', R.W., 1989-90, 463-464.

verordenende bevoegdheid ten aanzien van de Nederlandstalige en Franstalige instellingen.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) beschikt over geen andere bevoegdheden. Ze is een gedecentraliseerd bestuur van de Vlaamse Gemeenschap. Die Gemeenschap organiseert het administratief toezicht en oefent het uit.

De Franse Gemeenschapscommissie was oorspronkelijk gelijkwaardig. Doordat de Franse Gemeenschap de uitoefening van een deel van haar decreterende bevoegdheden heeft overgedragen, is de CoCof echter gedeeltelijk niet langer een ondergeschikt bestuur. Buiten de verordenende bevoegdheid, beschikt de CoCof over echte wetgevende bevoegdheid, die ze uitoefent door middel van decreten. De regels die in die hoedanigheid worden uitgevaardigd zijn enkel van toepassing op de instellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die uitsluitend tot de Franse Gemeenschap behoren.

In tegenstelling tot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die als hoger bestuur soms optreedt als ondergeschikt bestuur, is de CoCof in oorsprong een gedecentraliseerd bestuur dat ook optreedt als een hoger bestuur. Daaruit volgt ook dat de Franse Gemeenschapscommissie onderworpen blijft aan het administratief toezicht van de Franse Gemeenschap, in de mate de ze optreedt als ondergeschikt bestuur²².

We vermelden tenslotte dat de Grondwet aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, noch aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, noch aan de Franse Gemeenschapscommissie de zogenaamde constitutieve autonomie heeft toegekend, in tegenstelling tot de andere deelgebieden (met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap)²³.

§ 3. Aanpassingen van het hoofdstedelijk statuut in 1993

Bij de vierde staatshervorming bracht de bijzondere wetgever verscheidene wijzigingen aan in het statuut van de Brusselse instellingen.

Zo werd het statuut van de leden van de Hoofdstedelijke Raad gevoelig verbeterd. Voortaan zijn ze m.b.t. de vergoeding, de onverenigbaarheden en de parlementaire onschendbaarheid onderworpen aan dezelfde (grond)wettelijke regels als de leden van de andere gemeenschaps- en gewestraden.

De zes eerst verkozen leden van de Nederlandse taalgroep van de Hoofdstedelijke Raad zijn van rechtswege lid van het Vlaamse Parlement, terwijl de

²² Art. 83 Bijz. W. Brussel.

²³ Art. 118, § 2, en 123, § 2 G.W. *a contrario*; art. 4 Bijz. W. Brussel.

Franse taalgroep in diezelfde Raad in zijn midden 19 leden kiest die deel uitmaken van de Raad van de Franse Gemeenschap²⁴.

De leden van de Brusselse regering alsook de gewestelijke staatssecretarissen zijn, wat betreft hun verkiesbaarheid, onverenigbaarheden, hun politieke verantwoordelijkheid, hun burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid, onderworpen aan de zelfde (grond)wettelijke regels als de andere gemeenschaps- en gewestministers. Men merke op dat er geen onverenigbaarheid bestaat tussen een Brussels parlementair en ministerieel mandaat, evenmin als tussen het mandaat van Brussels minister en dat van gemeenschapsminister. Hetzelfde geldt voor de gewestelijke staatssecretarissen.

De minister-president van de Brusselse regering maakt sinds 1995 ook deel uit van zowel het verenigd college als van het college van de Franse Gemeenschapscommissie. De staatssecretarissen behoren tot het college van de met hun taalgroep overeenstemmende Gemeenschapscommissie.

De bijzondere wet regelt ook de politieke verantwoordelijkheid van het college tegenover de raad van de Franse Gemeenschapscommissie, voor wat betreft de uitoefening van de decreterende bevoegdheid²⁵. De techniek van de constructieve motie van wantrouwen is van toepassing. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde leden van het college ontslag moeten nemen, niet alleen in die hoedanigheid, maar ook als minister van de Brusselse regering. De aanwending van dit mechanisme in de CoCof zou dus een invloed uitoefenen op de werking van het gewest zelf.

Tenslotte vermelden we nog dat, in uitvoering van artikel 178 van de Grondwet, de bijzondere wet de financiering van de gemeenschapscommissies herzien heeft. Ze krijgen op de begroting van het Gewest een trekkingsrecht, dat door de Hoofdstedelijke Raad verhoogd kan worden. Daarnaast krijgt de CoCof een dotatie van de Franse Gemeenschap voor de financiering van de bevoegdheden waarvan de uitoefening is overgedragen. Parallel daarmee wordt een gelijkwaardige dotatie gegeven aan het Waalse Gewest²⁶.

* * *

Het vervolg van deze bijdrage bestaat in een onderzoek van de werking van de Brusselse gewestelijke instellingen sinds de eerste rechtstreekse verkiezing van de Raad op 18 juni 1989. Vervolgens schetsen we de problemen die samenhangen met de overdracht van provinciale en agglomeratie-bevoegdheden. Tenslotte analyseren we de moeilijkheden in de werking van de drie gemeenschapscommissies.

²⁴ Art. 24, §§ 1 en 3 BWHI.

²⁵ Art. 36 Bijz. Wet Brussel.

²⁶ Het totale bedrag wordt verdeeld over de twee dotaties volgens een verdeelsleutel die tussen de verhoudingen 20/75 en 35/70 kan schommelen. Als er geen akkoord wordt bereikt, is de verdeelsleutel 23/77.

I. Les institutions régionales

§ 1^{er}. Le fonctionnement du Conseil régional

Dans les lignes qui suivent, on présentera les principales difficultés de fonctionnement apparues au cours des deux législatures qu'a connues le Conseil régional (1989-1995; 1995-1999)²⁷. Les auteurs remercient Mme G. Cerehe, directeur d'administration au Conseil régional, et M. S. Govaert, secrétaire de la commission mixte de concertation, pour les informations qu'ils ont bien voulu leur communiquer à cet égard.

A) Les problèmes structurels liés au nombre de conseillers régionaux

1° Présentation de la problématique

Dès 1989, la doctrine n'a pas caché sa crainte que le nombre de conseillers régionaux bruxellois (lesquels se dénomment eux-mêmes aujourd'hui: 'députés' bruxellois) élus au scrutin proportionnel suscite des difficultés liées au petit nombre d'entre eux qui composent le groupe linguistique néerlandais du Conseil²⁸. Comme il n'y avait que 75 sièges à pourvoir, l'application de la représentation proportionnelle allait conduire à répartir les charges gouvernementales et la participation à plusieurs assemblées entre des conseillers dont le nombre serait forcément très restreint.

Les résultats des élections du 18 juin 1989 allaient confirmer cette crainte. Ils allaient en effet indiquer que le rapport entre les électeurs ayant voté en faveur des listes francophones et ceux ayant voté en faveur des listes néerlandophones était de 84,7% et 15,3%, ce qui donnait 64 conseillers francophones pour 11 conseillers flamands. Lors de l'élection du 21 mai 1995, cette proposition est passée à 86,25% et 13,74% respectivement, de sorte que le groupe linguistique néerlandais n'occupe plus que 10 sièges sur 75 sous la législature actuelle. La loi spéciale relative aux institutions bruxelloises permet – avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993, elle exigeait – que deux membres du gouvernement régional et un secrétaire d'État soient choisis au sein de ce

²⁷ La première élection a eu lieu le 18 juin 1989 et la seconde en même temps que les autres élections régionales, le 21 mai 1995. Une législature régionale dure en principe 5 ans, mais la seconde législature a été écourtée pour que les élections coïncident avec les élections au Parlement européen, le 13 juin 1999, conformément à l'article 117 de la Constitution coordonnée.

²⁸ Voy. DELPÉRIE, F., 'Les institutions', dans *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 51-68, ici p. 64.

groupe de dix conseillers²⁹, c'est-à-dire, en réalité, parmi ceux d'entre eux qui appartiennent à la majorité politique au sein du Conseil. En pratique, trois membres sur six ou sept du groupe linguistique néerlandais sont appelés à des fonctions gouvernementales alors que, comme on l'a déjà rappelé, la loi spéciale ne prévoit aucune incompatibilité entre les deux types de fonctions. Le cumul de celles-ci au sein des membres du groupe risquait donc de faire naître une sorte de confusion des responsabilités de ceux qui gouvernent et de ceux qui sont appelés à les contrôler.

C'est pourquoi une loi du 9 mai 1989 a ajouté un article 10bis à la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, autorisant des 'membres suppléants' à siéger au Conseil régional en qualité de membres, à concurrence du nombre de ministres et de secrétaires d'État régionaux. Ils siègent avec voix consultative dans les assemblées plénières et au bureau tant du Conseil régional que des assemblées des Commissions communautaires, et avec voix délibérative dans les autres cas, à l'exclusion du droit de vote du membre effectif qu'ils remplacent.

Ces suppléants au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale se différencient des 'remplaçants' des ministres au sein des autres Conseils de Communauté ou de Région ou des Chambres législatives fédérales. A la Chambre des représentants et au Sénat, l'incompatibilité entre les fonctions ministérielle et parlementaire est de règle³⁰, de même qu'au Conseil de la Communauté germanophone³¹: jusqu'à la démission éventuelle du ministre, le 'remplaçant' de ce dernier est membre effectif de l'assemblée. Le Conseil de la Communauté française, le Parlement flamand et le Parlement wallon, qui pouvaient introduire une telle incompatibilité par décret 'spécial'³², ont tous fait usage de cette faculté³³.

La formule des 'membres suppléants' a permis d'accroître le nombre de membres du groupe néerlandais en le portant à 13 (puis à 12 lorsqu'un secrétaire d'État, M. Vic Anciaux, a démissionné et n'a pas été remplacé)³⁴, et le nombre de membres du groupe français à 70.

Toutes les difficultés structurelles liées au nombre de conseillers du groupe néerlandais n'ont pas été ainsi résolues, tant s'en faut. Il y a aussi la multiplication des mandats et fonctions qui leur sont obligatoirement dévolus. La loi spéciale de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée le 16 juillet

²⁹ L.S. 12 janvier 1989, art. 34, § 1^{er}, et 41, § 1^{er}.

³⁰ Const., art. 50.

³¹ L. 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 10ter.

³² L.S. 8 août 1980, art. 49, § 2.

³³ Décr. spécial flamand du 26 juin 1995; Décr. Communauté fr. du 24 juillet 1995 et Décr. wallon du 13 juillet 1995.

³⁴ Voy. à cet égard *infra*.

1993, confère d'office la qualité supplémentaire de membres du Conseil flamand aux six premiers membres élus du même groupe³⁵. En cette dernière qualité, ces six membres peuvent en outre être désignés comme sénateurs de communauté³⁶! Sans compter la participation aux six commissions permanentes³⁷ ou aux commissions spéciales du Conseil régional, à l'Assemblée de la Commission flamande et à ses commissions permanentes, à l'Assemblée réunie de la Commission commune et à ses commissions...

De telles difficultés ne paraissent pouvoir être surmontées que de quatre façons: soit en augmentant le nombre total de conseillers régionaux de manière à atteindre un nombre suffisant de conseillers néerlandophones sans toucher au principe de la représentation proportionnelle de la population; soit en accordant au groupe linguistique néerlandais une surreprésentation garantie; soit en organisant la cooptation d'un même nombre de conseillers supplémentaires par chaque groupe linguistique; soit encore en instaurant une incompatibilité entre les fonctions de conseiller bruxellois et de député flamand.

Aucune de ces formules n'est dépourvue d'inconvénients, soit financiers, soit politiques.

2° *Oplossingen*³⁸?

Zoals onder 1° aangetoond, is het huidige aantal Vlaamse mandatarissen onvoldoende om alle opdrachten te verrichten die van hen verwacht worden. Het huidige kleine aantal Vlaamse vertegenwoordigers leidt tot een te grote werklust, gebrek aan expertise op bepaalde domeinen, gevaar voor gebrek aan politiek personeel, gebrek aan kracht en uitstraling van de Vlaamse politieke aanwezigheid e.d.³⁹

Er zijn voor dit probleem, dat opgelost moet worden wil men de goede werking van de Brusselse instellingen vrijwaren, verschillende oplossingen denkbaar.

³⁵ L.S. 8 août 1980, art. 24, § 1^{er}, 2°, et art. 30.

³⁶ Const., art. 67, § 1^{er}. Au moins l'un des membres du groupe linguistique néerlandais du Sénat doit être domicilié le jour de son élection dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Const., art. 67, § 2, al. 1^{er}).

³⁷ Chacune compte 15 membres. La loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (art. 28) prévoit en outre que le groupe linguistique le moins nombreux doit 'en tout état de cause' être représenté dans chaque commission.

³⁸ Dit deel van de bijdrage werd geschreven door W. PAS alleen. Hij alleen staat in voor de inhoud ervan. Professor Y. LEJEUNE neemt hiervoor geen enkel verantwoordelijkheid op.

³⁹ 'Brussel, Stad van de eeuw die komt', Kongresbesluiten van het Vierde Kongres van de Brusselse Vlamingen, 30 april 1994, Katern 2-1.

Loskoppeling van de VGC

In de eerste plaats kan een gedeeltelijke oplossing bestaan in de zogenaamde loskoppeling aan Nederlandstalige zijde van het mandaat in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de mandaten in de Gemeenschapsorganen (Vlaamse Gemeenschapscommissie, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Vlaams Parlement en evt. de Gemeenschapssenatoren in de Senaat). Zie verder.

Gewaarborgde vertegenwoordiging

Daarnaast lijkt een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Nederlandstaligen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad aangewezen⁴⁰. Er zijn verschillende formules denkbaar om tot zo'n gewaarborgde vertegenwoordiging te komen.

Er moet hierbij wel voor ogen gehouden worden dat het aantal raadsleden in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad relatief reeds hoog ligt⁴¹. Dit is een gevolg van de vraag voor een voldoende vertegenwoordiging van de Vlamingen. Daarbij komt nog de algemene wens, heel duidelijk aanwezig ten tijde van de vierde staatshervorming, om het aantal politieke mandatarissen niet te laten toenemen⁴². Dit betekent dan ook concreet dat een gewaarborgde vertegenwoordiging voor de Brusselse Vlamingen onvermijdelijk ten koste lijkt te zullen gaan van het aantal Franstalige raadsleden.

Men kan aldus een vast aantal raadsleden voorzien voor iedere taalgroep of men kan een minimum aantal zetels vastleggen voor de Nederlandse taalgroep.

Een eerste formule bestaat in de verdeling van het aantal raadsleden in een vast aantal Franstalige zetels en een vast aantal Vlaamse zetels die worden toegewezen aan de resp. Franstalige, Nederlandstalige lijsten. Zo werd bv. reeds een voorstel van bijzondere wet ingediend om 25 zetels op de 75 te verdelen over de Nederlandstalige lijsten⁴³. In dit voorstel wordt het aantal Nederlandstalige en Franstalige zetels (wettelijk) gebetonneerd. Het biedt daardoor een sterke garantie tegen afkalving van het aantal zetels, maar sluit ook elke vooruitgang uit.

⁴⁰ Het uiteindelijke antwoord op de vraag naar de opportuniteit van zo'n gewaarborgde vertegenwoordiging is vanzelfsprekend politiek. Bij de discussie tot op welke hoogte de minderheidsbescherming verantwoord is, kan de jurist er wel op wijzen dat precies de oprichting van het Brusselse Gewest, als vorm van bescherming van de Franstalige minderheid, de creatie van een Nederlandstalige minderheid tot gevolg heeft.

⁴¹ VAN NIEUWENHOVE, J., 'De samenstelling en de werking van Parlement en Raden na de vierde Staatshervorming', *T.B.P.*, 1994, p. 171.

⁴² Zie bv. CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGE, J. en VANDERVEEREN, C., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993.

⁴³ Voorstel van Bijzondere Wet tot wijziging van de artikelen 10 en 20 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1383/1.

Een tweede formule houdt in dat er voor de Vlamingen een minimum aantal zetels wordt vastgelegd. Indien het totaal door Vlaamse lijsten behaalde stemmen recht geeft op meer zetels, dan worden de zetels zoals in het huidige systeem evenredig verdeeld over de twee taalgroepen. Dit systeem betonneert de Vlaamse vertegenwoordiging niet, maar maakt voor de rest *de facto* geen verschil uit met het eerste voorstel. Het minimumaantal Vlaamse zetels zal per definitie immers hoger liggen dan het aantal Vlaamse zetels op basis van een evenredige verdeling.

Dit brengt ons bij het fundamentele probleem van de twee geschetste formules: de grote vertekening van de evenredigheid. Bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 1995 werden 56.746 geldige stemmen uitgebracht op Vlaamse lijsten en 356.231 stemmen op Franstalige lijsten. Indien men aan de Vlaamse lijsten 25 zetels zou toekennen, dan geven ca. 2269 stemmen recht op een zetel. Aan Franstalige zijde zouden ca. 7124 stemmen vereist zijn voor een zetel.

Het Arbitragehof heeft in zijn arrest m.b.t. de zetelverdeling voor het Europees Parlement reeds geoordeeld dat ook de regeling inzake het kiesstelsel en de zetelverdeling dienen te beantwoorden aan de vereisten van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet⁴⁴. Het Arbitragehof aanvaardde de toenmalige zetelverdeling in het licht van de fundamentele regels en de politieke evolutie van het land. De zetelverdeling maakte deel uit van de hervorming van het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat. Die hervorming beoogde een evenwicht te verwezenlijken tussen de verschillende Gemeenschappen en Gewesten van het Koninkrijk. Bovendien was de wet op de zetelverdeling slechts een gelegenheidswet: zij was slechts van toepassing op het verkiezing van het Europese Parlement in 1989. In die omstandigheden en gelet op de aard van de wet, kon worden aanvaard dat de wetgever had geoordeeld dat het verkieslijk was de sinds tien jaar bestaande zetelverdeling niet te wijzigen. De verhouding van 203.672 tegen 281.454 vereiste stemmen voor een zetel werd slechts tijdelijk, in de overgangsfase van de hervorming, aanvaard. Die aantallen verhouden zich als 0,7236 tegen 1. Met 25 Vlaamse zetels in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou het gaan om een verhouding van 0,32 tegen 1.

Of zo'n verhouding door het Arbitragehof in overeenstemming geacht zou worden met het gelijkheidsbeginsel, ligt dus niet voor de hand. De overweging dat het beschermen van minderheden normaal is in een federaal systeem en de normale grondwettelijke logica van een verdeling op basis van het bevolkingscijfer relativeert, is misschien niet sterk genoeg als verantwoording voor zo'n groot verschil in behandeling. Ook de overweging dat het Arbitragehof niet geneigd zal zijn om een politiek compromis in een zo'n delicate aangelegen-

⁴⁴ Arbitragehof, nr. 26/90, 14 juli 1990, *B.S.*, 4 augustus 1990. Zie VAN NIEUWENHOVE, J., 'Het gelijkheidsbeginsel en kiesstelsels: een vergelijkend onderzoek', *T.B.P.*, 1993, 199-200.

heid op de helling te zetten, doet niets af aan het juridisch probleem.

Los van de politieke achtergrond, kan uit het vereiste van het gelijkheidsbeginsel dus eventueel volgen dat de vraag om minimum één derde van het totaal aantal zetels in de Raad aan de Nederlandstalige taalgroep toe te wijzen⁴⁵, niet haalbaar is.

De meest aangewezen formule lijkt er een die een minimumaantal vertegenwoordigers voor de Vlamingen waarborgt, maar die toch geen te grote vertekening van de evenredigheid inhoudt⁴⁶. Het vereiste minimumaantal moet rekening houden met de zorg om de werkbaarheid, een aanvaardbare werklast en een haalbare taakverdeling voor de Vlaamse verkozenen.

In het boek *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* wordt aldus voorgesteld om het aantal Vlaamse zetels aan te vullen tot een bepaald minimum bereikt wordt⁴⁷. Deze extrazetels zijn bijkomend en gaan dus niet ten koste van de andere taalgroep. Het ledenaantal van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad staat aldus niet op voorhand vast⁴⁸, maar kan anderzijds slechts schommelen binnen een beperkte vork.

Dit voorstel biedt het voordeel dat het de Brusselse Vlamingen een voldoende vertegenwoordiging garandeert, maar dat het anderzijds de evenredige samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet te zeer vertekend. Het laat de Vlamingen toe om te groeien, terwijl verdere aftakeling bij de verkiezingsuitslagen nog steeds hun positie verzwakt, maar enkel in relatieve vertegenwoordiging, niet in het (absoluut) aantal vertegenwoordigers.

Het nadeel van het systeem is dat als het huidig aantal vaste raadsleden (75) niet vermindert, de uiteindelijke raad tussen 80 en 90 raadsleden zal tellen (al naargelang het aantal Vlamingen). Dit lijkt niet verantwoord, zodat het totaal aantal vaste raadsleden idealiter omlaag moet⁴⁹.

Het dalen van het aantal raadsleden zou bovendien ook verantwoord kunnen worden door de eventuele loskoppeling (op zijn minst aan Vlaamse zijde) tussen de Raad en de Gemeenschapscommissie, zodat de Raadsleden zich beter kunnen toeleveren op hun opdracht.

⁴⁵ Zoals bv. ook gevraagd werd door het Vierde Kongres van de Brusselse Vlamingen, Kongresbesluiten, 2-1.

⁴⁶ Een systeem van een gewaarborgde vertegenwoordiging van een absoluut aantal zetels, zonder enige vertekening van de evenredigheid, is enkel mogelijk door een forse uitbreiding van het aantal leden van de Raad. Gelet op de verkiezingsuitslag van 21 mei 1995 zou men om de Vlamingen 15 zetels te geven de Raad moeten uitbreiden tot minstens 106 leden. Voor 20 zetels al tot 143 leden.

⁴⁷ CLEMENT, J., e.a., o.c., 57-58.

⁴⁸ Dit is zeker geen unicum. Vgl. met de Duitse *Bundestag* die ook aangevuld wordt met de zgn. *Überhangmandate*.

⁴⁹ DETANT wijst erop dat bij de totstandkoming van de Bijzondere Brusselwet sommige Franstalige Parlementsleden een lager aantal raadsleden dan 75 wensten (DETANT, A., *De toepassing van de taalwetgeving in de Brusselse gemeentelijke instellingen*, Brusselse Thema's, nr. 2, Brussel, VUB-Press, 1995, 24).

Concreet betekent dit systeem het volgende, wanneer we uitgaan van de verkiezingsuitslag van 1995 (86,26% fr en 13,74% nl stemmen, wat resulteerde in 65 fr en 10 nl zetels):

vast aantal raads- leden	Uitslag '95 Vlaamse zetels	extra zetels	Vlaamse zetels	Totaal aantal raadsle- den	Percent. Vlaamse zetels	minimum aantal Vlaamse zetels
	Franse zetels		Franse zetels			
75	10	5	15	80	18,7%	15/90=16, 6%
	65		65			
75	10	10	20	85	23 %	20/95=21%
	65		65			
75	10	15	25	90	27 %	25/100=25 %
	65		65			
70	10	5	15	75	20 %	15/85=17, 6%
	60		60			
70	10	10	20	80	25 %	20/90=22, 2%
	60		60			
70	10	15	25	85	29,4 %	25/95=26, 3%
	60		60			
65	9	6	15	71	21,1 %	15/80=18, 7%
	56		56			
65	9	11	20	76	26,3 %	20/85=23, 5%
	56		56			
65	9	16	25	81	30,8 %	25/90=27, 7%
	56		56			
60	8	2	10	62	16,1 %	10/70=14, 2%
	52		52			
60	8	7	15	67	22,3 %	15/75=20%
	52		52			
60	8	12	20	72	27,7 %	20/80=25%
	52		52			
50	7	3	10	53	18,8 %	10/60=16, 6%
	43		43			
50	7	8	15	58	25,8 %	15/60=23%
	43		43			
40	5	5	10	45	22,2 %	10/50=20%
	35		35			
40	5	10	15	50	30 %	15/55=27, 2%
	35		35			

In het vet zijn de m.i. twee interessantste en meest haalbare hypothesen aangeduid: de hypothese van een Raad met 70 vaste leden en minimum 15 Vlaamse raadsleden of de hypothese met 60 vaste leden en minimum 15 Vlaamse zetels.

Het geschetste voorstel vereist geen uitgebreide wijziging van de Bijzondere Wet Brussel. De verkiezing en de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad is geregeld in Titel III, Hoofdstuk 2 van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 op de Brusselse instellingen. In het bijzonder moeten de artikelen 10 en 20 gewijzigd worden.

Er nog zijn vele variaties op dit thema mogelijk, en vele andere pistes voor de samenstelling van de Raad.

Daarbij zal men zich toch moeten hoeden voor oplossingen die het aantal politieke mandatarissen te zeer verhogen. Het Brusselse Gewest telt reeds een (te) hoog aantal gemeentelijke mandatarissen. Bovendien moet er rekening mee gehouden worden dat het aantal mandatarissen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ook invloed kan hebben op het aantal leden dat bv. de Waalse Gewestraad telt. Is het houdbaar dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad 95⁵⁰ leden zou tellen, en de Waalse Gewestraad slechts 75?^{50bis}

B) *Les difficultés techniques liées à l'élection des membres bruxellois du Parlement flamand et du Conseil de la Communauté française*

A la différence des dix-neuf membres du groupe linguistique français du Conseil régional bruxellois qui doivent être élus par ce groupe pour devenir membres du Conseil de la Communauté française, les six premiers élus du groupe linguistique néerlandais sont d'office membres du Conseil flamand⁵¹. L'article 30, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, modifié par l'article 40 de la loi spéciale du 16 juillet 1993, confie au président du Conseil régional⁵² le soin de 'déclarer élus' au Conseil flamand ces six premiers membres élus du groupe néerlandais. Or, après les élections de mai 1995, l'on s'est tardivement rendu compte que cette proclamation devait intervenir avant que le Conseil ne se soit choisi son président. Dès lors, on laissa le doyen d'âge, faisant fonction de président, procéder à cette déclaration, nonobstant le texte de la disposition légale.

Un problème plus compliqué à résoudre se présenta lorsqu'un des six premiers élus flamands fut choisi pour faire partie du Gouvernement bruxellois en sa qualité de membre du groupe linguistique néerlandais, et décida d'abandonner son mandat de membre du Conseil⁵³. En pareille hypothèse, 'le groupe linguis-

⁵⁰ Bijv. in het voorstel waarbij de Nederlandse en de Franse taalgroep elk 10 leden coöpteren.

^{50bis} Zie art. 24, § 2 tot § 4 BWHI. Vgl. LEGAST, C., "Les élections régionales directes", *Rev.b.dr.const.*, 1994, 295-296, nr. 17.

⁵¹ De la sorte, 'les électeurs savent à l'avance que certains des mandataires politiques auront des fonctions plus importantes' (rapport Schiltz-Bencker, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558/5, p. 215).

⁵² Ou au premier vice-président si le président n'appartient pas au groupe linguistique néerlandais de ce Conseil.

⁵³ Une telle renonciation est définitive, même si l'intéressé démissionne ultérieurement de ses fonctions au gouvernement régional; en pareil cas, le suppléant resterait membre du Conseil flamand mais ne pourrait plus siéger au Conseil bruxellois (justification de l'amendement B à l'article 7 de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la

tique néerlandais peut élire en son sein les membres qui doivent à leur place faire partie du Conseil flamand', dit l'article 24, § 1^{er}, 2°, 2^e disposition, de la loi spéciale du 8 août 1980; alors que l'article 30, § 3, alinéa 2, de la même loi spéciale dispose qu'"en cas de [...] vacance d'un mandat visé à l'article 24, § 1^{er}, 2°, deuxième phrase [...], les membres du *groupe politique* concerné du groupe linguistique [...] qui ont précédemment procédé à la désignation au siège concerné, pourvoient sans délai à la vacance par une nouvelle désignation; le successeur achève le mandat de son prédécesseur"⁵⁴. Face à cette contradiction, il fut décidé d'appliquer l'article 30 en raison, sans doute, du fait que le groupe linguistique néerlandais n'avait pas dû procéder initialement à l'élection des six membres bruxellois du Parlement flamand; il n'y avait donc aucun motif, au moment de pourvoir à la vacance, de permettre un glissement éventuel du siège vers un élu d'une autre formation politique que celle à laquelle appartenait le nouveau ministre régional.

Une autre incohérence apparente résulte des articles 24, § 3, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui reconnaît au *groupe linguistique* français le droit d'élire les dix-neuf membres qui feront partie du groupe linguistique français, et l'article 30, § 1^{er}, al. 2, de la même loi, selon lequel 'chaque *groupe politique* adresse [...] une liste indiquant, dans l'ordre de préséance, le nom de ceux de ses membres qu'il désigne pour faire partie [...] du Conseil de la Communauté française [...] et ce, jusqu'à concurrence du nombre de mandats revenant au groupe [...]'. La préférence a été donnée, cette fois encore, à l'article 30.

C) *L'ouverture à certaines réalités sociologiques de l'agglomération*

L'esprit d'ouverture qui a très vite animé les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale les a poussés à instituer différentes commissions chargées d'organiser ou de promouvoir la concertation tant avec les communautés immigrées qu'avec les organismes internationaux établis à Bruxelles.

On trouvait à l'article 40 ancien du règlement d'ordre intérieur du Conseil la disposition suivante:

'Une commission mixte commune aux quatre Assemblées de la Région de Bruxelles-Capitale (*entendez: le Conseil régional, les assem-*

structure fédérale de l'État, *doc. parl.*, Sénat, n° 558/5, précité, p. 419 et rapport Schiltz-Bencker précité, n° 558/5, pp. 217 et 218).

⁵⁴ La rédaction actuelle de l'article 30 résulte d'une suggestion du Conseil d'État, lequel a estimé que 'ce n'est pas un groupe linguistique mais le groupe politique concerné d'un groupe linguistique qui procède aux désignations visées aux articles 24 et 31*octies*' (devenu 30): avis du 18 décembre 1992 sur la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc.Parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558/2, p. 9.

blées de la Commission française et de la Commission flamande ainsi que l'Assemblée réunie de la Commission commune) est chargée d'organiser une concertation entre les institutions régionales et les milieux de population d'origine étrangère de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette Commission est composée de 36 membres (18 élus régionaux et 18 représentants des populations d'origine étrangère). [...] Les commissions permanentes et spéciales chargées de l'étude d'un projet ou d'une proposition d'ordonnance, de règlement ou de résolution peuvent solliciter l'avis de la commission mixte sur tout ou partie de ce projet ou de cette proposition. La commission mixte doit rendre son avis dans le délai qui lui est imparti, en fonction de l'urgence, par le président de la commission concernée.'

La résolution votée par les quatre Assemblées comprenait aussi, sous la forme d'une 'charte des devoirs et des droits pour une cohabitation harmonieuse des populations bruxelloises', des principes fondamentaux qui devaient être acceptés de part et d'autre pour permettre le dialogue.

Cet espace de rencontre et de travail entre les élus bruxellois et les Bruxellois d'origine étrangère a permis à ces derniers, sous la première législature, d'être écoutés et entendus dans les domaines de l'enseignement, de l'emploi, du logement, du cadre de vie, des relations avec les forces de l'ordre, des manquements dans l'application des lois, de l'enseignement de la religion islamique, de la participation à la vie locale, des femmes, des réfugiés politiques et de l'immigration clandestine⁵⁵.

La version actuelle de l'article 40, modifié en 1996, se borne à disposer: 'Le Conseil peut créer des commissions mixtes de concertation, éventuellement communes avec d'autres assemblées, dont il détermine les objectifs, la composition, le fonctionnement et les modalités de consultation'. Sur cette base, le Conseil régional a décidé, en novembre 1996, de recréer pour la durée de la nouvelle législature une commission mixte paritaire de 36 membres, conjointement avec l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune⁵⁶. La mise en place de la commission se fait à partir des Assemblées des Commissions française et flamande⁵⁷. Ensuite, tout vote disparaît en principe: 'l'avis consiste en un rapport exprimant les différents points de vues exposés'⁵⁸, majoritaire et minoritaire(s) lorsqu'il n'y a pas de consensus.

Quant à l'article 41, il institue 'Une commission mixte commune aux quatre Assemblées de la Région de Bruxelles-Capitale [qui] est chargée d'organiser

⁵⁵ Relevé exhaustif des différents problèmes à soumettre à la concertation, dans *Pour une cohabitation harmonieuse des populations bruxelloises, une commission de dialogue*, plaquette éditée par les quatre Assemblées bruxelloises, s.l., s.d., pp. 23-24.

⁵⁶ Résolution du 29 novembre 1996 (*Doc.Parl.*, Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, sess. 1996-1997, n° A-134/3).

⁵⁷ *Id.*, art. 2.

⁵⁸ *Ibid.*, art. 8, al. 2.

une concertation avec les organismes internationaux publics et privés établis à Bruxelles. Cette commission comprend 24 membres parmi lesquels 12 conseillers régionaux et 12 représentants des organismes internationaux publics et privés établis à Bruxelles. [...] Le Conseil, le président du Conseil et les commissions permanentes spéciales peuvent solliciter l'avis de la commission mixte sur toute question de sa compétence. La commission mixte doit rendre son avis dans le délai qui lui est imparti, en fonction de l'urgence, par le Conseil, son président ou par la commission concernée.'

Cette commission mixte a tenu quelques réunions de contact sous la première législature; depuis lors, elle ne s'est plus réunie.

§ 2. Le fonctionnement du gouvernement régional et des secrétariats d'État régionaux

A) Les risques de blocage au sein du gouvernement régional

Dès l'adoption de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les commentateurs évoquaient les risques de blocage découlant de l'exigence du consensus au sein d'un exécutif qui rassemble, sur un pied de quasi-parité, des francophones et des flamands responsables en priorité devant le groupe linguistique correspondant du Conseil régional⁵⁹. Les optimistes, eux, estimaient que ces risques représentaient plutôt une chance pour les institutions bruxelloises, dont les composantes linguistiques seraient contraintes de collaborer pour fonctionner⁶⁰.

Les dix premières années d'existence d'un gouvernement régional bruxellois semblent avoir donné raison aux optimistes. Le consensus requis au sein de cet exécutif comme au sein des autres gouvernements fédérés exige en effet 'un dialogue, la recherche d'un compromis et la loyauté entre partenaires, notamment quant au respect de l'accord gouvernemental conclu entre eux au début de la législature'⁶¹. L'expérience nous apprend qu'une équipe gouvernementale aussi ramassée que celle qui a été donnée à la Région de Bruxelles-Capitale par le législateur spécial a été littéralement contrainte de développer la solidarité de ses membres pour affermir sa cohésion. Certes, la véritable 'épée de Damoclès' que

⁵⁹ L'article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit en effet que la motion de méfiance constructive ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du groupe linguistique auquel appartient le membre contesté du gouvernement; à la majorité des membres du Conseil si elle est dirigée contre le président du gouvernement; à la triple majorité des membres du Conseil et des membres de chaque groupe linguistique si elle vise l'ensemble du gouvernement.

⁶⁰ Voy. par ex. DE BRUYCKER, Ph., 'Les nouvelles institutions bruxelloises', *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Revue de l'Université de Bruxelles, 1989/3-4, pp. 105-123, ici p. 121.

⁶¹ CEREXHE, G., 'Les institutions bruxelloises: le pari de la loyauté?', dans *La Loyauté*, Mélanges E. CEREXHE, Bruxelles, Larcier, 1997, pp. 51-65, ici p. 55.

constitue la menace de blocage des institutions a pu, dans certains cas, convaincre les ministres flamands de renoncer à leur opposition aux initiatives des ministres francophones. Mais ne peut-on dire la même chose de ces derniers? L'obligation de solidarité pèse sur les uns comme sur les autres, quelle que soit l'importance numérique de leur soutien politique au Conseil régional.

Par ailleurs, si les règles légales de démission des membres du gouvernement bruxellois et d'élections séparées des ministres⁶² peuvent paraître contraires aux principes de collégialité et de responsabilité solidaire⁶³, force est également de constater qu'elles n'ont connu aucun cas d'application à ce jour.

B) Les secrétaires d'État régionaux

Le gouvernement bruxellois est actuellement le seul exécutif régional à être flanqué de secrétaires d'État régionaux. Ceux-ci ne font pas partie du gouvernement. En raison de la règle de la collégialité qui est d'application au sein de l'Exécutif, le *locus standi* des secrétaires d'État implique que leurs compétences soient limitées à la préparation et à l'exécution des décisions, lesquelles relèvent exclusivement du gouvernement lui-même. Les secrétaires d'État ne peuvent qu'assister aux réunions de celui-ci avec voix consultative. Toutefois, rien n'empêche, selon R. Witmeur, qu'ils 'se voient attribuer des compétences plus larges dans les matières qui échappent au principe de la délibération collégiale, c'est-à-dire dans les matières dans lesquelles le gouvernement a accordé une délégation à l'un de ses membres'⁶⁴.

La démission du secrétaire d'État V. Anciaux^{64bis} n'a pas été suivie de son remplacement, à défaut de majorité au sein du groupe linguistique néerlandais du Conseil régional. Selon J. Van Nieuwenhove, le gouvernement régional disposait de trois mois pour proposer un remplaçant au secrétaire d'État démissionnaire. A l'expiration de ce délai, l'élection d'un nouveau secrétaire d'État relève de la seule responsabilité du groupe linguistique néerlandais du Conseil⁶⁵. L'impossibilité, dans le cas d'espèce, de réunir une majorité de membres du groupe néerlandais a non seulement empêché de remplacer les deux ministres néerlandophones du gouvernement par le vote d'une motion de méfiance

⁶² L.S. 12 janvier 1989, art. 35 et 36.

⁶³ En ce sens: CEREXHE, G., *o.c.*, p. 56.

⁶⁴ WITMEUR, R., *La Commission communautaire française, une copie à revoir pour un État fédéral achevé?* Analyse de l'article 138 de la Constitution et de ses conséquences sur les institutions de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale (Bruxelles, Bruylant, 1995), n° 150, p. 86.

^{64bis} M. Anciaux, qui n'avait pas cru pouvoir se rallier à l'accord intervenu au sein du gouvernement régional sur le cadre linguistique des pompiers de l'Agglomération (voy. *supra*).

⁶⁵ VAN NIEUWENHOVE, J., 'De gevolgen van het ontslag van een nederlandstalige Staatssekretaris voor de werking van de Brusselse instellingen', *T.B.P.*, 1998, pp. 560-561, ici p. 561.

constructive à leur égard, mais aussi d'élire un nouveau secrétaire d'État. La loi spéciale exigeant la présence effective de trois secrétaires d'État, la situation actuelle est évidemment illégale. Cela étant, elle n'entraîne aucune conséquence sur le fonctionnement du gouvernement, puisque les compétences du secrétaire démissionnaire ont fait retour au ministre auquel il était adjoint et qui avait fixé ces compétences. En outre, l'absence de l'un des trois secrétaires d'État est sans influence sur la légalité des délibérations du gouvernement puisque, selon une jurisprudence constante de la section de législation, ils ne disposent ni du pouvoir de proposition et de signature des arrêtés, ni du pouvoir de présentation des ordonnances au Conseil⁶⁶.

II. Les problèmes liés aux compétences des organes provinciaux et d'agglomération

§ 1^{er}. L'Agglomération bruxelloise

A) L'exercice des compétences de l'Agglomération

On sait que le Conseil et le gouvernement de la Région exercent les attributions du conseil et du collège d'agglomération selon le mode de fonctionnement propre aux organes régionaux mais par voie, respectivement, de règlements et d'arrêtés. Cette règle ne laisse pas de susciter des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer si une disposition réglementaire prise par le gouvernement bruxellois relève de la compétence régionale ou de la compétence d'agglomération. Dans le premier cas, l'arrêté en projet doit, en principe, être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État; dans le second, la consultation du Conseil d'État est exclue, l'organe régional ayant agi au nom et pour le compte d'une collectivité publique subordonnée: l'Agglomération bruxelloise⁶⁷.

C'est ainsi que la section de législation, après avoir admis d'examiner en 1994 un projet d'arrêté gouvernemental 'fixant les règles de fonctionnement du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale', s'est déclarée incompétente en 1998 pour donner un avis sur un projet d'arrêté ayant le même objet⁶⁸.

La question est d'autant plus délicate que l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet à la Région de confier, par ordonnance, l'exercice d'attri-

⁶⁶ NIHOUL, P., 'Les autorités bruxelloises', dans *La Belgique fédérale*, p. 154, note 168.

⁶⁷ L.C.C.E., art. 3, § 1^{er}, al. 2.

⁶⁸ Comp. l'avis L. 27.261/4 du 2 mars 1998 et l'avis L. 23.132/9 du 21 février 1994.

butions de l'Agglomération à des organismes d'intérêt public qu'elle crée ou désigne. Il est certain que le gouvernement conserve le pouvoir, en tant qu'organe régional, d'arrêter les mesures d'exécution nécessaires à l'organisation et à la gestion d'un tel organisme...

B) La survie de l'Agglomération

Maints auteurs se sont interrogés sur la raison du maintien de la personnalité juridique de l'Agglomération bruxelloise, dont les attributions ont été dévolues aux organes de la Région. Pourquoi avoir maintenu l'Agglomération, alors que la Constitution était révisable sur ce point⁶⁹?

La raison invoquée est sans rapport aucun avec les compétences d'agglomération: des organes régionaux ne pouvant pas exercer des compétences communautaires, il s'indiquait, a-t-on cru, de confier la gestion des matières personnalisables bicommunautaires à des organes que l'ancien article 108^{ter}, devenu les articles 136 et 166 de la Constitution coordonnée, présente comme juridiquement distincts des organes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette argumentation n'empêche par la conviction. Si les groupes linguistiques et les collèges 'compétents pour les matières communautaires' ne sont effectivement pas des organes régionaux⁷⁰, ils ne sont pas pour autant des organes d'agglomération. En coordonnant la Constitution, le Pouvoir constituant dérivé a d'ailleurs mentionné l'existence de ces institutions à l'article 136, dans le chapitre consacré aux Communautés et aux Régions, et non à l'article 166, dans le chapitre consacré aux institutions provinciales et communales, soulignant ainsi qu'il ne s'agit pas d'organes propres de l'Agglomération bruxelloise. De son côté, le législateur spécial a érigé ces institutions en organes de trois personnes de droit public distinctes: la Commission française, la Commission flamande et la Commission commune⁷¹.

Rien ne s'oppose donc, selon nous, à l'abrogation de l'article 166, § 1^{er}, de la Constitution, à la révision de l'article 166, § 2 (qui ne figure pas dans la liste des dispositions actuellement sujettes à la révision), et à la suppression de l'Agglomération et de sa personnalité juridique.

⁶⁹ Voy. par ex. DELPÉREE, F., 'Les institutions', *o.c.*, n° 74, p. 63 et ALEN, A., intervention, dans *La Belgique fédérale*, n° 85 et n° 86, pp. 71 et 73.

⁷⁰ Même s'ils sont composés des mêmes personnes que celles qui peuplent les organes régionaux (rapport Moureaux-Chabert, *Doc.Parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/2, p. 4).

⁷¹ L.S. 12 janvier 1989, art. 60.

§ 2. La disparition de l'échelon provincial

De nos jours, la vocation des autorités provinciales est de servir d'intermédiaires entre les collectivités locales et les collectivités supérieures. En 1989, ce schéma institutionnel ne se vérifiait pas dans la Région de Bruxelles-Capitale, puisque la situation géographique de l'ancienne province la conduisait à appliquer des normes édictées par neuf législateurs différents⁷².

A la différence des deux autres Régions, la Région urbaine de Bruxelles-Capitale est désormais dépourvue d'institutions provinciales, dont l'inutilité a paru manifeste au Constituant. La disparition du Brabant, le 1^{er} janvier 1995, a fait de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale un territoire 'extraprovincialisé' dans lequel les compétences des organes provinciaux élus sont exercées soit par les Communautés française et flamande et par la Commission communautaire commune, soit par la Région de Bruxelles-Capitale⁷³. Un gouverneur et un vice-gouverneur, nommés par le Roi en qualité de commissaires du Gouvernement fédéral, y sont chargés de l'exécution des dispositions législatives et réglementaires ainsi que du maintien de l'ordre⁷⁴.

Le rôle du *gouverneur* n'est pas sans susciter quelque incertitude, en particulier dans ses relations avec les autorités communales. La décision de suspendre une décision du gouverneur, prise par le Conseil d'État le 7 novembre 1998, illustre le propos. L'ordonnance contestée du gouverneur s'était substituée à des règlements de police communaux qui interdisaient des attroupements dans le cadre d'un congrès du *Vlaams Blok*. La suspension paraît bien, *in casu*, être fondée sur un défaut de motivation en fait et en droit, davantage que sur l'incompétence proprement dite du gouverneur⁷⁵.

Le *vice-gouverneur* est une autorité spéciale de tutelle pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Sa compétence la plus importante consiste à exercer la tutelle à l'égard des décisions des autorités locales bruxelloises dans la mesure où ces décisions relèvent des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁷⁶. Plus de 90% des décisions qui sont soumises au vice-gouverneur concernent les nominations et promotions du personnel dans les services locaux. Il peut en prononcer la suspension, en suite de quoi l'autorité concernée est en droit de retirer sa décision. Le pouvoir d'annulation de la décision n'appartient qu'à l'autorité de tutelle. En ce qui concerne les communes, cette tutelle revient au président du Gouvernement bruxellois; quant aux CPAS, la tutelle appartient aux membres compétents du Collège réuni de la Commission communautaire commune, qui doivent l'exercer collégialement.

⁷² En ce sens: RENAULD, B., 'Les autorités locales', dans *La Belgique fédérale*, n° 196, p. 175.

⁷³ Const., art. 163.

⁷⁴ Loi provinciale, art. 5, 124, 128 et 129.

⁷⁵ C.E., 7 novembre 1998, *Bourgmestre de Bruxelles*, n° 76.815.

⁷⁶ L.C. sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 65.

et par consensus. Selon d'aucuns, cette règle du consensus complique le contrôle du respect de la législation linguistique. Le dissensus entre les membres francophones et flamands expliquerait en effet qu'il n'y ait eu que peu de décisions d'annulation (en tous cas par le passé)⁷⁷. En particulier, très peu de décisions suspendues par le vice-gouverneur sont effectivement annulées. A l'expiration d'un délai de quarante jours, la suspension est levée et la décision contestée retrouve sa force exécutoire^{78,79}.

III. Les institutions communautaires

§ 1^{er}. *Le fonctionnement de la Commission communautaire commune*

A) *L'Assemblée réunie*

Depuis le passage, en novembre 1997, de la *Volksunie* dans l'opposition⁸⁰, seulement 5 députés sur 10 du groupe linguistique néerlandais soutiennent le Gouvernement régional, le Collège réuni et le Collège flamand.

L'absence de majorité au sein de ce groupe linguistique a paralysé l'Assemblée de la Commission flamande et l'Assemblée réunie de la Commission commune. L'adoption des délibérations de l'Assemblée de la Commission flamande requiert en effet la majorité des présences et des suffrages; l'adoption

⁷⁷ DETANT, A., *De toepassing van de taalwetgeving in de Brusselse gemeentelijke instellingen*, Brusselse Thema's, nr. 2, Brussel, VUB-Press, 1995, 175 pp. Depuis la conclusion de l'accord de 'courtoisie linguistique' au sein du gouvernement régional bruxellois, le 20 novembre 1997, il semble bien qu'il y ait eu quelque changement en la matière. Ce furent ainsi, au total, 66 nominations et promotions au sein des communes et des CPAS qui furent annulées en 1998, après la suspension, par le vice-gouverneur, de 502 des 2460 nominations et promotions.

⁷⁸ Ce qui, selon la section de législation du Conseil d'État, ne signifie pas que la décision d'annulation prise par le Gouvernement doive nécessairement être prise avant l'expiration de ces quarante jours: voy. l'avis du 20 janvier 1997 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant réglementation de la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. Parl.*, Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, sess. 1996-97, n° 179.

⁷⁹ C'est pourquoi certains, du côté flamand, ont proposé de renverser le mécanisme de tutelle: une décision motivée de suspension prise par le gouverneur mènerait automatiquement à une annulation. La suspension et l'annulation ne pourraient être empêchées que si le Gouvernement ou le Collège réuni décidait, par arrêté motivé et dans un délai déterminé, de ne pas donner suite à la suspension. Une protection juridique resterait possible. Par exemple, le particulier dont la nomination aurait été annulée pourrait introduire un recours en annulation contre la décision motivée du vice-gouverneur; un tiers qui se sentirait lésé par une nomination pourrait attaquer la décision motivée du Gouvernement ou du Collège réuni.

⁸⁰ Suite à la démission du secrétaire d'État V. Anciaux.

de celles de l'Assemblée réunie exige en outre la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique⁸¹.

Au sein de la Commission commune, faute de pouvoir voter le budget 'bi-communautaire' ou même des crédits provisoires, il a fallu utiliser les articles 40, § 2, et 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui permettent d'effectuer les dépenses urgentes ou nécessaires à la continuité du service public, moyennant un visa provisoire de la Cour des comptes et une régularisation législative *a posteriori*. Ce blocage a cependant pu être surmonté, après bien des tergiversations, pour l'adoption de l'ordonnance par laquelle l'Assemblée réunie était appelée à donner son assentiment au Traité d'Amsterdam^{81bis}. Ce traité 'mixte' au sens du droit constitutionnel belge devait en effet être approuvé par toutes les assemblées législatives du pays, en ce compris l'Assemblée réunie de la Commission commune. À cette occasion, un membre de l'opposition au sein du groupe linguistique néerlandais, le député Leo Goovaerts, a rejoint la majorité, ôtant ainsi à la fin de janvier 1999 'un caillou bruxellois [de] la chaussure internationale de la Belgique', selon le mot d'un grand quotidien francophone de la capitale⁸².

Ici aussi, la menace que constituait pour la réputation européenne de la Belgique la perspective d'absence d'assentiment a pu convaincre quelques-uns de renoncer à leur opposition. Il faut cependant ajouter qu'aux yeux de certains, du côté flamand, ces nécessités de fait pèsent davantage sur le petit groupe néerlandais que sur le groupe français et qu'en conséquence, ces deux groupes ne sont pas vraiment placés sur pied d'égalité.

B) *Le Collège réuni*

La démission du secrétaire d'État V. Anciaux, non suivie de son remplacement, n'a entraîné aucune conséquence sur le fonctionnement du Collège réuni, puisque celui-ci ne comprend pas les secrétaires d'État. Elle est évidemment sans influence sur la légalité des délibérations dudit Collège.

§ 2. *Le fonctionnement de la Commission communautaire française*

L'étude publiée en 1995 par M. Renaud Witmeur, sous le titre 'La Commission communautaire française: une copie à revoir pour un État fédéral achevé?', a bien souligné la nature hybride de cette Commission: agissant comme autorité

⁸¹ L.S. 12 janvier 1989, art. 72, al. 4.

^{81bis} Ordonnance du 11 février 1999, *M.B.*, 17 avril 1999, p. 12766.

⁸² *La Libre Belgique*, 17-18 octobre 1998, p. 4 (article signé P.Sa).

décentralisée, elle est régie par des principes de fonctionnement similaires à ceux qui s'appliquent aux collectivités locales; dans l'exercice des compétences transférées par la Communauté française, elle apparaît au contraire comme une sorte d'entité fédérée qui dispose d'un pouvoir de nature législative conféré à son assemblée, et d'un pouvoir réglementaire d'exécution appartenant à son collège.

Ce 'dédoulement fonctionnel' – mais le terme est-il bien choisi? – a été à l'origine de multiples difficultés. Nous nous bornerons à en évoquer quelques-unes, parmi les plus importantes. Les auteurs remercient M. A. Binet, conseiller de direction au greffe de l'Assemblée de la Commission communautaire française, pour les informations qu'il a bien voulu leur communiquer à cet égard.

A) Les difficultés liées au statut d'entité fédérée

1° La reconnaissance de ce statut par la Cour d'arbitrage

Dès le 6 juin 1995, la Cour d'arbitrage admettait, par son arrêt n° 45/95, qu'elle pouvait connaître d'un recours dirigé contre un décret pris par la CoCoF dans l'exercice de sa compétence décrétable. Le 9 novembre 1995, elle considérait dans son arrêt n° 72/95 que la Commission assumait une véritable fonction législative, que le groupe linguistique français du Conseil constituait donc une assemblée législative pour l'application de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage et que le recours en annulation formé par le président de celui-ci était recevable devant elle.

2° La délimitation des compétences transférées

Même la détermination des compétences dont la Communauté française peut transférer l'exercice à la Commission ne va pas sans quelque difficulté, spécialement en matière internationale. Alors que l'article 138 de la Constitution précise sans la moindre ambiguïté que les compétences de la CoCoF 'sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés et de règlements', une controverse doctrinale s'est fait jour sur l'existence d'un hypothétique *treaty-making power* de la Commission dans les matières transférées⁸³. Récemment, la section de législation du Conseil d'État a même considéré qu'en application du principe du parallélisme des compétences internes et externes, la CoCoF

⁸³ Comp. LEROY, M. et SCHAUS, A., 'Les relations internationales', dans *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, et PAUWELS, J.-Ph., 'Les traités internationaux: quels pouvoirs pour les commissions communautaires?', *R.B.D.C.*, 1997, pp. 107-120.

était habilitée à conclure des traités^{84,85}. Dans cette perspective, l'accord de coopération conclu le 30 avril 1998 relativement aux 'modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française'⁸⁶ dispose, en son article 7, que 'La Communauté française et la Commission peuvent, si elles l'estiment nécessaire, conclure conjointement certains accords avec des partenaires étrangers'. Il est vrai que cette disposition laisse dans une pénombre salutaire la nature des 'accords' et des 'partenaires' qu'elle vise.

Très heureusement, la Région wallonne, la Communauté française et la CoCoF sont soucieuses de mieux articuler leur politique extérieure et d'assurer la cohérence de leurs politiques respectives dans l'ordre international, de sorte qu'un seul et même ministre signe désormais un même accord international au nom des trois personnes morales de droit public intéressées, en qualité de ministre des Relations internationales soit de la Région wallonne, soit de la Communauté française⁸⁷. Cette pratique doit être approuvée.

3° L'exercice du pouvoir décrétable

L'absence de dispositions constitutionnelles ou légales réglant les modalités de fonctionnement de la 'nouvelle' Commission s'est fait fâcheusement sentir.

La question essentielle était de parvenir à déterminer les règles selon lesquelles la Commission exerce son pouvoir décrétable⁸⁸. A cet égard, tant la Cour d'arbitrage⁸⁹ qu'une doctrine majoritaire estiment aujourd'hui que, selon le vœu du Constituant, la Commission doit exercer son pouvoir décrétable dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles de fonctionnement que la Communauté

⁸⁴ Le transfert prévu à l'article 138 de la Constitution n'étant assorti d'aucune limitation et dérogeant, de manière implicite mais certaine, à l'article 167, siège de la matière de la conduite des relations internationales dans la Constitution (avis L. 27.270/4 du 18 mars 1998, *Doc. Parl.*, CCF, sess. 1997-1998, n° 63/1, p. 8).

⁸⁵ Sans doute n'est-ce pas l'autorité fédérale qui peut conclure ces traités, eu égard à son incompétence pour régler la matière sur le plan interne (ANDERSEN, R., 'Les compétences', dans *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 138-153, ici pp. 141-142; comp. LEJEUNE, Y., 'La conduite des relations internationales', dans *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, ici n° 77, p. 331, et 'Le droit fédéral belge des relations internationales', *R.G.D.I.P.*, 1994, pp. 595 et 596); mais pourquoi le Gouvernement de la Communauté française ne conserverait-il pas le pouvoir de conclure ces traités, dans la mesure où il n'a transféré à la CoCoF et à la Région wallonne que l'exercice de sa compétence interne dans les mêmes matières?

⁸⁶ M.B. 21 août 1998 (décrets d'assentiment de la CoCoF en date du 18 juin 1998, et de la Communauté française en date du 13 juillet 1998).

⁸⁷ Tel est le cas de l'accord entre le gouvernement du Bénin, le gouvernement de la Région wallonne, le gouvernement de la Communauté française et le Collège de la CoCoF, signé à Bruxelles le 28 janvier 1999.

⁸⁸ Voy. à cet égard la discussion de divers avis de la section de législation du Conseil d'État par WITMEUR, R., *o.c.*, pp. 34-42.

⁸⁹ C. Arb., arrêts n° 31/95 et 45/95 des 4 avril et 6 juin 1995, cités par WITMEUR, R., *o.c.*, p. 42.

française. Une loi spéciale n'est pas nécessaire pour exécuter l'article 138 de la Constitution coordonnée, sauf en ce qui concerne le régime de mise en cause de la responsabilité politique du collège (L.S. 8 août 1980, art. 36, § 2).

L'Assemblée^{89bis} pouvait-elle se doter du droit d'enquête et former à cet effet une commission en son sein, à l'instar des Conseils communautaires ou régionaux? Peut-être pour éviter de devoir poser la question au Conseil d'État, le récent décret du 14 janvier 1999 sur la procédure d'enquête⁹⁰ est le fruit d'une *proposition* de décret, éclairée cependant par l'avis du Conseil d'État sur une proposition analogue déposée au Conseil de la communauté française⁹¹. La compétence consultative de la section de législation du Conseil d'État à l'égard des projets et propositions de décret émanant des organes de la Commission a également été controversée⁹². Il a fallu que le législateur fédéral modifie expressément les lois coordonnées sur le Conseil d'État⁹³ pour que ce dernier accepte de donner un avis sur ces projets ou propositions.

4° La participation aux structures et aux procédures de concertation et de coopération

La section de législation du Conseil d'État a recommandé que la CoCoF devienne partie à certains accords de coopération et qu'une place lui soit aménagée au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère⁹⁴. Le Collège de la CoCoF n'a pas non plus de représentant au Comité de concertation. Son président a proposé, jusqu'à présent sans succès, de siéger au Comité de concertation dans les seuls cas où les intérêts de la Commission seraient en cause⁹⁵. En fait, la Commission est structurellement absente de la plupart des lieux de rencontre entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées: le Constituant et le législateur spécial n'ont pas, semble-t-il, mesuré toutes les conséquences de l'attribution à la CoCoF d'un pouvoir décretaal semblable à celui des Régions et des Communautés. Cependant, le comité

^{89bis} C'est le nom dont s'est doté le groupe linguistique français, alors qu'aucun texte, ni constitutionnel, ni législatif ne le lui reconnaît. – Il est intéressant de noter à cet égard que l'article 2, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État cite, parmi les présidents d'assemblées législatives habilités à consulter le Conseil 'sur le texte de tous projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance ou d'amendements à ces projets et propositions', le président... de la Commission communautaire française, sans évoquer le groupe linguistique à la tête duquel il est placé.

⁹⁰ M.B. 3 février 1999.

⁹¹ *Doc. Parl.*, CCF, sess. 1996-1997, n° 193/1 et 2.

⁹² Voy. les avis de la section de législation du Conseil d'État discutés par WITMEUR, R., o.c., pp. 43-46.

⁹³ Voy. en effet les articles 2 à 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifiés par la loi du 4 août 1996 et par la loi du 9 septembre 1997.

⁹⁴ Avis L. 27.270/4, précité.

⁹⁵ Système semblable à celui qui est appliqué à la Communauté germanophone.

interministériel chargé de gérer le Corps interfédéral de l'Inspection des finances en vertu de l'arrêté royal du 28 avril 1998⁹⁶, comprend un représentant de la Commission communautaire commune et un représentant de la Commission communautaire française.

Il est probable que toutes les formes de coopération entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées doivent trouver à s'appliquer à la Commission. C'est ainsi que l'accord du Collège était requis, tout comme celui des gouvernements fédérés, pour la création du Conseil fédéral de la politique scientifique.

B) Les difficultés liées au double statut de la Commission communautaire française

1° Le double budget⁹⁷

Le budget se compose de quatre documents: deux décrets et deux règlements. Les règlements contiennent les recettes et les dépenses relatives aux compétences de la Commission en tant qu'organisme décentralisé soumis à la tutelle de la Communauté française.

Les décrets contiennent depuis 1995, d'une part, les dépenses et les recettes ayant trait aux matières transférées par la Communauté française et, d'autre, part, celles liées aux compétences issues de la scission de la province de Brabant (hors culture), sur lesquelles la Communauté française n'exerce pas de tutelle.

A partir de 1997, les montants afférents aux missions culturelles de l'ex-province de Brabant ont été transférés du budget décretaal vers le budget réglementaire de la Commission. L'ensemble des recettes et des dépenses relatives à la culture a ainsi été regroupé dans un seul et même budget. La dotation spéciale octroyée par la Région pour le financement des missions ex-provinciales a été maintenue dans le budget décretaal dans la mesure où elle était relative au financement des autres matières. La part des compétences décretales de la Commission représente entre 80 et 94% des dépenses budgétaires.

2° Le cadre et le statut des services administratifs

La fixation du statut des agents de la Commission, qui ressortit au Collège depuis la loi du 12 janvier 1989, ne laisse pas de susciter d'autres difficultés.

⁹⁶ M.B. 5 août 1998.

⁹⁷ Voy. le budget des recettes et des dépenses de la CoCoF pour l'année budgétaire 1996, *Doc. Ass.*, sess. 1995-1996, n° 4/1a (annexe I), exposé général, p. 4; le budget des recettes et des dépenses de la CoCoF pour l'année budgétaire 1997, *Doc. Ass.*, sess. 1995-1996, n° 4-1/1a (annexe I), exposé général, pp. 4, 6 et ss.

Dans l'exercice de cette compétence, le Collège doit respecter l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des entités fédérées et aux personnes de droit public qui en dépendent, lequel a été rendu textuellement applicable à la Commission. Mais faut-il prévoir plusieurs catégories de personnel, l'une constituée par les agents transférés par la Communauté française⁹⁸, une autre par ceux qui sont affectés aux services gérant d'anciennes compétences de la Commission, une troisième pour les agents issus de l'ancienne administration provinciale brabançonne⁹⁹, d'autres encore pour le personnel en provenance d'anciens organismes publics communautaires aujourd'hui dissous¹⁰⁰ ou cogérés par la Commission, par la Communauté et par la Région wallonne^{100bis}? Pour l'heure, malgré la volonté affichée de créer un statut unique, chacune de ces catégories reste soumise à des règles statutaires spécifiques¹⁰¹.

C'est l'Assemblée qui, par règlement du 8 juillet 1991, avait fixé l'ancien cadre des services du Collège à l'époque où la CoCoF n'était encore qu'un organisme décentralisé. Par application de la règle du parallélisme des formes, un règlement pris par l'Assemblée le 27 novembre 1998¹⁰² s'est donné pour objet d'habiliter le Collège à fixer ledit cadre organique, bien que la fixation d'un tel cadre apparaisse comme la conséquence de la mise en œuvre d'un statut du personnel dont l'adoption ressortit expressément au Collège en vertu de

l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989¹⁰³. Sur cette base, le Collège a, par arrêtés du 4 mars 1999, fixé le cadre organique de ses services¹⁰⁴ et leur structure¹⁰⁵.

3° Le pouvoir d'exproprier

Alors que l'article 81 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet au Collège, avec l'autorisation du Gouvernement de la Communauté française, de poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique pour l'exercice de toutes les compétences dont la CoCoF dispose en tant qu'organisme décentralisé, l'exercice du pouvoir d'expropriation dans les matières pour lesquelles la Commission exerce les compétences de la Communauté française ne requiert certes pas d'autorisation, mais ne peut être mise en œuvre par le Collège que dans les limites que l'article 79, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose à la Communauté française dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à savoir uniquement dans le domaine des matières culturelles¹⁰⁶. La question est dès lors posée de savoir si la qualité de pouvoir expropriant peut être reconnue au Collège de la CoCoF en vue d'implanter le siège de l'Assemblée, en l'absence de toute disposition expresse en ce sens; cette question est actuellement soumise à la section d'administration du Conseil d'État¹⁰⁷.

C) Le Collège de la Commission communautaire française

Il comprend actuellement, outre les trois membres francophones du Gouvernement régional, deux secrétaires d'État régionaux. Le Ministre-président en fait également partie, sans le présider.

La responsabilité du Ministre-président de la Région peut être mise en cause par l'Assemblée de la CoCoF pour les actes qu'il accomplit en qualité de membre du Collège, nonobstant l'article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale qui organise la responsabilité du Ministre-président non pas devant son groupe linguistique, mais devant le Conseil régional tout entier¹⁰⁸.

¹⁰³ Sur le cadre organique, voy. la question orale de M. Lemaire et la réponse de M. Tomas, *Compte rendu analytique* de l'Assemblée de la Commission communautaire française, 15 janvier 1999, pp. 760-761.

¹⁰⁴ M.B., 27 mars 1999, p. 9954.

¹⁰⁵ M.B., 27 mars 1999, p. 9961.

¹⁰⁶ A l'exclusion des matières personnalisables.

¹⁰⁷ Affaire A 81.693.

¹⁰⁸ WITMEUR, R., o.c., n° 154, pp. 89-90. Comp. REUMONT, X., 'Le parlementarisme rationalisé', *Ann. Droit Louvain*, 1994, p. 208.

⁹⁸ Voy. l'arrêté du Collège du 9 mai 1995 réglant à titre transitoire la situation du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française transféré à la Commission communautaire française, art. 1^{er} à 5.

⁹⁹ Personnel enseignant du CERIA et agents du service du personnel de la ci-devant province du Brabant. Voy. l'arrêté du Collège du 9 mai 1995 réglant à titre transitoire la situation du personnel de la Province de Brabant transféré à la Commission communautaire française, art. 1^{er} à 5.

¹⁰⁰ Ainsi en va-t-il du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, dissous par les articles 10 des décrets du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. — On notera que le Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées a lui-même été dissous et qu'un décret de la CoCoF en date du 18 décembre 1998 (M.B., 16 février 1999, 2^e éd., p. 4520) a ultérieurement érigé cette administration en service à gestion séparée.

^{100bis} Il s'agit de l'Institut de formation permanente des Classes moyennes et de l'Office de promotion du tourisme (voy. les articles 10 des décrets du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française).

¹⁰¹ Voy. l'arrêté du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège, modifié par les arrêtés du 4 juillet 1996, 11 décembre 1997 et 4 mars 1999 (M.B., 27 mars 1999, p. 10020). Sur la situation actuelle de l'administration, voy. l'interpellation de M. Lemaire et la réponse de M. Tomas, membre du Collège, dans le *Bulletin des interpellations et des questions orales et d'actualité* de l'Assemblée de la Commission communautaire française, sess. 1998-1999, n° 1 du 13 novembre 1998.

¹⁰² M.B., 27 mars 1999, p. 9331.

L'introduction des secrétaires d'État issus du groupe linguistique français dans le Collège présente un intérêt en ce qui concerne leur statut. Ils font partie d'un organe délibérant collégialement et sont traités comme membres à part entière de cet organe.

§ 3. De werking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie¹⁰⁹

A) De raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Met betrekking tot de Vlaamse Gemeenschapscommissie stellen zich twee grote problemen: het beperkte aantal mandatarissen met een reeds te hoge werklast door hun cumul van verschillende mandaten, en het feit dat de VGC samengesteld wordt op basis van de gewestverkiezingen. Deze twee problemen hangen nauw samen. Daarbij moet vastgesteld worden dat het moeilijk te verantwoorden lijkt dat het aantal leden dat de vertegenwoordiging van de Brusselse Vlamingen vormt, afhangt van hun relatieve grootte ten aanzien van de Franstaligen. Een gemeentebestuur van een gemeente van 20.000 inwoners telt 27 gemeenteraadsleden; ook dit staat niet in verhouding tot de 55 gemeenteraadsleden die de stad Antwerpen telt. Een minimum aantal vertegenwoordigers is m.a.w. nodig. Bovendien kampt de instelling ook met het feit dat het precieze ledenaantal van de vergadering niet op voorhand gekend is.

Een groter aantal mandatarissen in de VGC kan ook verantwoord worden door de vraag naar een andere samenstelling van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Om een paritaire besluitvorming te garanderen, zou de GGC logischerwijze paritair samengesteld kunnen worden.

Een loskoppeling van de VGC van de Brusselse gewestelijke instellingen vormt op zich al een oplossing voor de te grote werklast en de cumulatie. Die loskoppeling kan echter ook principieel te verantwoorden zijn.

Ten eerste kan een grotere institutionele scheiding tussen gemeenschap en gewest misschien toelaten om de communautaire tegenstelling in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en Regering zelf te verzachten.

Ten tweede kan de rol die men vanuit de Vlaamse Gemeenschap weggelegd ziet voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie niet anders dan vertaald worden in een grotere institutionele binding van de VGC aan de Vlaamse Gemeenschap, eerder dan aan die van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest¹¹⁰.

¹⁰⁹ Dit deel van de bijdrage werd geschreven door W. PAS alleen. Hij alleen staat in voor de inhoud ervan. Professor Y. LEJEUNE neemt hiervoor geen enkel verantwoordelijkheid op.

¹¹⁰ Zie bv. Resolutie van het Vlaams Parlement betreffende Brussel in de volgende staats-hervorming, *Parl. St.*, VI. Parl., 1998-99, 1341/1, 2: 'de basisverantwoordelijkheid voor het Vlaamse beleid te Brussel [ligt] bij de "deelstaat Vlaanderen" waarbij de bevoegdheidsafbakening met de Vlaamse Gemeenschapscommissie gebaseerd is op het beginsel van de subsidiariteit'.

De specifieke situatie van Brussel en in het bijzonder van de Vlamingen in Brussel verantwoordt een eigen benadering voor wat betreft de uitvoering van de gemeenschapsnormen. Brussel is bovendien een gebied waar de Vlaamse Gemeenschap, met eerbiediging van het territorialiteitsbeginsel, actief optreedt in uitoefening van haar bevoegdheden. Dit laatste is enkel mogelijk door een bijzondere instelling die hiertoe activiteiten kan ontplooiën en initiatieven kan nemen en die hiervoor de nodige bevoegdheden en middelen ontvangt van de Vlaamse Gemeenschap. Dit neemt niet weg dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie een instrument is van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel, wat vertaald wordt in een beperkte normerende bevoegdheid, het bestaan van een bestuurlijk toezicht¹¹¹ en de toekenning van middelen via een dotatie¹¹². De Vlaamse Gemeenschapscommissie is bijgevolg zonder twijfel een ondergeschikt bestuur van de Vlaamse Gemeenschap¹¹³.

Dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie over minder bevoegdheden en een beperkte autonomie beschikt, is het gevolg van een bewuste keuze aan Vlaamse zijde om de erkenning van de eigenheid van Brussel niet ten koste te laten gaan van de voorrang van de gemeenschap als dragend beginsel van de federale staatsopbouw.

In 1988-89 werden de Gemeenschapscommissies geconcipeerd als instellingen die waren afgeleid van de (taalgroepen in de) gewestelijke instellingen¹¹⁴. Deze keuze bood het voordeel van de eenvoud: er moest immers niet worden gezocht naar een afzonderlijke samenstelling van de Gemeenschapscommissies. Het grondwettelijke bezwaar dat gewestelijke instellingen zich zouden inlaten met gemeenschapsbevoegdheden¹¹⁵, werd daarbij op een louter formele manier omzeild. Formeel gezien zijn de gemeenschapscommissies geen gewestinstellingen, en evenmin gemeenschapsinstellingen. Artikel 166 van de G.W., dat handelt over de Brusselse agglomeratie, bepaalt de bevoegdheden van de gemeenschapscommissies. Zoals hoger reeds aangegeven zou het de doorzichtigheid van de instellingen ten goede komen wanneer het agglomeratieniveau zou verdwijnen. Aldus zouden de gemeenschapscommissies echte gemeenschapsinstellingen worden.

Vanuit het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap is de samenstelling van de Vlaamse Gemeenschapscommissie niet gelukkig, evenmin als de wijze waarop

¹¹¹ Zie bv. art. 83 Bijz. Wet Brussel en het decreet van de Vlaamse Raad van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 26 augustus 1989.

¹¹² Art. 82, § 2, Bijz. Wet Brussel.

¹¹³ Daarbij kan de Vlaamse Gemeenschap, als bestuurlijke decentralisatie, overeenkomstig de artikelen 65 en 66 Bijz. Wet Brussel normerende en uitvoerende bevoegdheden aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie overdragen. Zie BRANS, M., VAN HASSEL, H. en RIMANQUE, K., *De Vlaamse Gemeenschap te Brussel. De toepassing van art. 65 en 66 van de Brusselwet*, Leuven, Acco, 1992, 165 p. De Vlaamse Gemeenschap heeft hiervan nog geen gebruik gemaakt.

¹¹⁴ Art. 136 G.W.

¹¹⁵ Art. 39 G.W.

de vertegenwoordigers van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad in het Vlaams Parlement worden verkozen.

Er zijn verschillende alternatieven denkbaar om de samenstelling van de Vlaamse Gemeenschapscommissie meer af te stemmen op de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap. Bij het uitwerken van deze alternatieven moet men echter wel aandacht hebben voor de samenstelling van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Een verschillende samenstelling van de Vlaamse Gemeenschapscommissie enerzijds en de Franse Gemeenschapscommissie anderzijds is mogelijk, maar het lijkt evident dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van beide instellingen wordt afgeleid.

Een andere samenstelling van de VGC, samen met een nauwere binding met de Vlaamse Gemeenschap kan gerealiseerd worden door het organiseren van (aan Vlaamse zijde) een gemeenschapsverkiezing in Brussel. Aldus wordt ofwel de VGC rechtstreeks verkozen, en worden daaruit vertegenwoordigers in het Vlaams Parlement aangeduid, ofwel worden rechtstreeks Vlaamse parlementsleden gekozen, op basis waarvan de VGC wordt samengesteld.

Voor de verkiezing van de Brusselse Vlamingen in het Vlaams Parlement wordt in de *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*¹¹⁶ voorgesteld om Brussel op te nemen als deel van een Vlaamse kieskring (Brussel-Vlaams-Brabant) voor de verkiezing van het Vlaams Parlement. Hoewel dit systeem een aantal voordelen biedt voor Vlaamse Gemeenschap (zowel in Brussel als daarbuiten), lijkt het onrealiseerbaar omdat het sneuvelt op de vrees van de Vlaamse Brusselaars om voldoende vertegenwoordigd te zijn in het Vlaams Parlement. Een meer haalbare optie lijkt die van de invoering van een aparte kieskring Brussel voor het Vlaams Parlement. Aldus zouden bv. 6 parlementsleden in Brussel verkozen kunnen worden. Op basis van de verkiezingsuitslag en door middel van een voortgezette zetelverdeling kunnen dan bv. 15 VGC-leden aangeduid worden. De verkiezing voor het Vlaams Parlement vindt gelijktijdig plaats met de verkiezing voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad¹¹⁷. Het is dan ook mogelijk het geschetste systeem in te voeren, zonder de wijze van samenstelling van de Franse Gemeenschapscommissie te wijzigen. De Brusselse burger kiest dan of hij voor een Franstalige lijst of voor een Nederlandstalige lijst stemt. Stemt hij voor een Nederlandstalige lijst, dan kan of moet hij ook zijn stem uitbrengen voor de Vlaamse parlementsverkiezingen.

Voor de juridische realisatie van deze voorstellen is het niet onbelangrijk om er op te wijzen dat bepaalde fundamentele beginselen met betrekking tot de gemeenschapscommissies rechtstreeks in de Grondwet worden geregeld.

Artikel 136 van de Grondwet is het basisartikel met betrekking tot de gemeenschapscommissies. Het mag dan ook verbazen dat dit artikel de gemeenschapscommissies niet *nominatim* vermeldt. Artikel 136 verklaart dat 'taal-

groepen' in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en 'colleges' bevoegd zijn voor gemeenschapsaangelegenheden. De samenstelling, de werking, de bevoegdheden en de financiering van deze organen worden geregeld door de bijzondere wetgever. Artikel 136 bevat dus grotendeels een machtiging aan de bijzondere wetgever. Dit betekent tegelijkertijd dat de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest in beginsel onbevoegd zijn om het statuut van de Vlaamse Gemeenschapscommissie te regelen, behalve voor wat betreft de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn of die de bijzondere wetgever in uitvoering van artikel 136 van de Grondwet uitdrukkelijk aan hen heeft toegewezen.

Een aantal beginselen worden rechtstreeks door de Grondwet geregeld, zoals bv. de samenstelling van de Raden van de twee gemeenschapscommissies en van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op basis van de taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad¹¹⁸. Dit betekent dat voor een implementatie van het hoger beschreven voorstel ten minste een herziening van artikel 136 noodzakelijk is.

B) Het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Aangezien de uitvoerende organen van de Gemeenschapscommissies samengesteld worden op basis van het uitvoerend orgaan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, is de politieke meerderheid in de Gemeenschapscommissies op dit moment een afspiegeling van de politieke meerderheid in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dit is niet logisch, aangezien de Vlaamse Gemeenschapscommissie een ondergeschikt bestuur is van de Vlaamse Gemeenschap. Hiermee wordt niet gezegd dat de coalitie in de Vlaamse Gemeenschapscommissie dezelfde *moet* zijn als in de Vlaamse Gemeenschap. Provincies en gemeenten zijn immers ook ondergeschikte besturen waar een andere meerderheid kan bestaan dan in de Vlaamse Gemeenschap. Aangezien de Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het hierboven beschreven voorstel wordt samengesteld op basis van de verkiezingen voor het Vlaams Parlement, en niet langer op basis van de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ligt het in de rede dat het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt verkozen door de Raad, zodat een andere politieke constellatie dan in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest denkbaar is.

Net zoals de Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie de Nederlandse taalgroep van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vormt, maken de leden van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie deel uit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Dit Verenigd College is paritair samengesteld uit de leden van de Colleges van de Vlaamse en de Franse Gemeen-

¹¹⁶ CLEMENT, J., e.a., o.c., 50-51.

¹¹⁷ Cfr. art. 117 G.W.

¹¹⁸ Art. 136, eerste lid, G.W.

schapscommissie. Ook dit orgaan kan derhalve een andere politieke meerderheid vertegenwoordigen dan het uitvoerend orgaan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Ook dit voorstel impliceert een wijziging van artikel 136 G.W. dat de samenstelling van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op basis van de twee Colleges van de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie vastlegt¹¹⁹.

Conclusion

Selon Mme G. Cerexhe, 'La première législature [régionale bruxelloise] se caractérise dans son ensemble par un esprit de compromis, de loyauté, de prise de conscience que la survie de la Région dépend de la paix communautaire. Les nombreux mécanismes de protection de la minorité n'ont pas été source de réels blocages'¹²⁰. Il n'est pas tout à fait certain qu'un pareil diagnostic puisse être posé à propos de la seconde législature actuellement en voie d'achèvement, essentiellement en raison de la crise provoquée par la démission du secrétaire d'État V. Anciaux.

L'organisation de l'institution régionale à Bruxelles repose sur l'idée d'une cogestion systématique des affaires bruxelloises par deux groupes linguistiques dont les membres sont élus sur des listes unilingues, quoique la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique ne soit requise en droit que pour les résolutions de l'Assemblée réunie de la Commission commune¹²¹. Le bon fonctionnement des institutions dépend donc des majorités politiques issues d'un scrutin enfermant l'expression de la volonté du corps électoral dans une logique essentiellement communautaire, génératrice de conflits potentiels. Et pourtant, la volonté de compromis et de coopération a prévalu, tout comme elle a prévalu jusqu'à présent pour la gestion concertée de la politique extérieure de l'État fédéral, des Communautés et des Régions, malgré l'autonomie sans précédent que le Constituant et le législateur spécial ont concédée à celles-ci en ce domaine. Esprit de loyauté fédéraliste, vouloir-vivre commun ou simple bon sens pratique? Ce n'est pas aux juristes d'en décider. Il leur revient seulement d'exprimer quelque perplexité face à un système où la bonne volonté et la concertation remplacent de plus en plus souvent la décision majoritaire, confiant ainsi le fonctionnement démocratique des institutions politiques à la seule probité des hommes politiques.

¹¹⁹ Art. 136, tweede lid, G.W.

¹²⁰ G. CEREXHE, o.c., p. 59.

¹²¹ L.S. 12 janvier 1989, art. 72, al. 4.

Si l'on tente d'apprécier objectivement le fonctionnement des commissions communautaires française et flamande, le bilan est certainement moins positif. La Commission communautaire flamande est dotée d'une assemblée délibérante de dix personnes et d'un exécutif à trois membres. Le petit nombre de membres de l'Assemblée, le fait que ce nombre soit pair et qu'il ne soit pas invariablement fixé, couplé à un cumul large et structurel des mandats, tout cela fait peser une lourde hypothèque sur le fonctionnement de la Commission, malgré les efforts de ses membres.

La Commission communautaire française, elle, a longtemps été la grande oubliée de la réforme de l'État. Outre les difficultés interne de fonctionnement liées à son statut d'entité à la fois fédérée et décentralisée et au manque de moyens qui lui sont dévolus, le traitement qui devrait lui être reconnu dans le système fédéral en tant qu'organisme fédéré n'est pas complètement assuré. On ne peut qu'espérer l'adoption, sous la prochaine législature fédérale, des aménagements techniques qui lui permettront de mieux assurer ses missions.