

# La parité linguistique au sein des « gouvernements » bruxellois

Min REUCHAMPS<sup>(1)</sup>

Aspirant du Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS  
au Département de Sciences politiques, Université de Liège

## ◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I. Bruxelles, une synthèse, un miroir inversé	183
A. Une synthèse	184
B. Un miroir inversé	184
II. « Bruxelles agglomération »	186
A. La synchronisation des parités	186
B. Le contournement de la parité linguistique	186
III. « Bruxelles régionale »	187
A. Un triptyque de protections pour les néerlandophones	187
B. Une parité en trompe-l'œil	189
1. Le gouvernement	190
2. Optimisme et pessimisme	190
3. Une double confiance	191
4. Le consensus	191
5. Des « paquets » de compétences	192
6. Méfiance	193
7. ... et dialogue	193

<sup>(1)</sup> Une version initiale de cet article a été élaborée dans le cadre d'un mémoire de licence en sciences politiques à l'Université de Liège présenté, en juin 2005, aux Pr. Jean BEAUFAYS, Christian DE VISSCHER et Jean-Claude SCHOLSEM que l'auteur tient à remercier. Cet article a été révisé et complété lors d'un séjour de recherches à la Chaire de recherche du Canada en études électorales, à l'Université de Montréal, grâce à une subvention du Fonds de la Recherche Scientifique-FNRS. Pour leurs commentaires et suggestions à différents stades de cette recherche, le Pr. Christian BEHRENDT, Frédéric BOUHON, Élodie FLABA, François ONCLIN et Géraldine ROSOUX ainsi que les nombreuses personnes interrogées doivent être vivement remerciés. Enfin, il va de soi que les propos tenus dans cet article n'engagent que l'auteur.

8. Des secrétaires d'État régionaux	194
9. Double lecture	195
IV. « Bruxelles communautaire »	196
A. De l'Assemblée réunie et du Collège réuni	197
B. Une véritable parité	197
V. En guise de conclusion	198



Depuis son émergence dans la seconde moitié du vingtième siècle, le fédéralisme belge se caractérise par une dynamique dualiste. En tentant d'organiser la cohabitation politique de deux grandes communautés au sommet d'un État originellement unitaire, le mouvement de fédéralisation a poussé à la création d'un État fédéral que les chercheurs anglo-saxons qualifient de *dyadic federation* afin d'illustrer la dualité d'un tel ensemble politique<sup>(2)</sup>. Dès 1970, le caractère dualiste du système politique belge est lié à la notion de communauté linguistique et concrétisé par une série de mesures dont la constitutionnalisation de la parité linguistique au sein du Conseil des ministres, l'introduction des lois à majorités spéciales, de la sonnette d'alarme et corollairement des groupes linguistiques, sans oublier la structure à doubles entités fédérées. L'étude de l'article 86bis de la Constitution – devenu l'article 99, al. 2, de la Constitution coordonnée – plonge au cœur de l'équilibre fédéral belge assuré, en partie, par l'obligation de parité linguistique entre les ministres d'expression française et les ministres d'expression néerlandaise au sein du Conseil des ministres devenu fédéral en 1993 – le Premier Ministre éventuellement excepté<sup>(3)</sup>. Cet équilibre – parfois vacillant – du fédéralisme belge s'observe singulièrement à Bruxelles, dans ses institutions politiques en particulier.

Dans ce contexte, l'objet de cette recherche est d'étudier la parité linguistique au sein des « gouvernements » bruxellois. Ainsi, tentant de dépasser une lecture strictement historico-juridique de cette règle, l'article repose, d'une part, sur l'analyse des textes parlementaires, juridiques et politiques pertinents et, d'autre part, sur une approche de science politique visant à mettre en perspective ces parités linguistiques dans l'ensemble fédéral belge<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Voyez I. D. DUCHACEK, « Dyadic Federations and Confederations », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 18, n° 2, 1988, pp. 5-31.

<sup>(3)</sup> Dans une recherche antérieure sur ce sujet, nous avons montré, via l'élaboration d'un modèle du poids des portefeuilles ministériels, que le Conseil des ministres connaît non seulement une parité linguistique arithmétique mais surtout un équilibre linguistique entre le poids politique des ministres d'expression néerlandaise et celui des ministres d'expression française, voyez M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res Publica*, vol. 49, n° 4, 2007, pp. 602-627.

<sup>(4)</sup> Dix-sept entretiens ont informé cette approche. Un ancien premier ministre, deux (ex – ou) ministres-présidents, six ministres ou anciens ministres, deux (ex – ou) secrétaires d'État, quatre parlementaires ainsi que deux journalistes ont été interrogés au printemps 2005.

La première section esquisse le cadre d'analyse de l'article en présentant Bruxelles comme une synthèse et un miroir inversé du système fédéral belge. Cette perspective s'avère utile si l'on considère la parité linguistique au sein des « gouvernements » bruxellois dans une logique de transaction. Les sections suivantes abordent respectivement la parité linguistique au sein des organes exécutifs, des « gouvernements », de « Bruxelles agglomération », de « Bruxelles régional » et de « Bruxelles communautaire ».

## I. BRUXELLES, UNE SYNTHÈSE, UN MIROIR INVERSÉ

La thématique de la parité linguistique illustre la différence de vision et d'interprétation de l'équilibre constitutionnel, entre le nord et le sud du pays. L'avenir de Bruxelles cristallise cette opposition. Son rôle de capitale du Royaume<sup>(5)</sup> justifie pour les représentants politiques néerlandophones l'application d'une (quasi-) parité au sein de l'Exécutif<sup>(6)</sup>. Pour les francophones, en revanche, la notion de capitale ne peut suffire « à faire tout passer et faire tout admettre »<sup>(7)</sup>. Le choix de l'appellation reflète symboliquement les tensions entre les deux grandes communautés à propos du sort de Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale, favorisant la vision néerlandophone, sera retenu plutôt que Région bruxelloise qui recevait les faveurs des francophones. Ainsi, Bruxelles concentre les tensions communautaires dans un univers où les deux communautés cohabitent et où – à l'inverse du niveau national – la majorité est francophone et la minorité, néerlandophone<sup>(8)</sup>. Bruxelles constitue ainsi le point d'intersection du fédéralisme belge qui voit Communautés et Régions s'y superposer.

<sup>(5)</sup> Rappelons que la capitale du Royaume de Belgique est Bruxelles-ville – à cet égard elle reçoit une dotation particulière – et non la Région de Bruxelles-Capitale qui est composée de dix-neuf communes dont celle de Bruxelles-ville. Certaines personnalités politiques, généralement néerlandophones, jouent sur cette confusion dans leur argumentaire politique pour soutenir leurs revendications, notamment sur les sujets sensibles du statut particulier des ordonnances, de la tutelle ou de l'autonomie constitutive.

<sup>(6)</sup> Certains d'entre eux préfèrent d'ailleurs parler de « sur-représentation garantie » plutôt que de parité.

<sup>(7)</sup> *Ann. parl.*, Ch. repr., session 1969-1970, séance du 23 juin 1970.

<sup>(8)</sup> Le décompte exact des Bruxellois néerlandophones, des Bruxellois francophones et des Bruxellois bilingues a déjà fait couler beaucoup d'encre. Sans entrer dans les détails, nous acterons simplement que le rapport majorité (francophone) – minorité (néerlandophone) y est plus élevé que sur l'ensemble du territoire où le rapport est de 60/40. Cette différence constitue un élément important dans l'argumentaire politique, en particulier francophone. Pour le surplus, nous renvoyons, notamment, aux interventions divergentes d'auteurs flamands et francophones lors du colloque *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut* (Cl. JAVEAU, « Le cadre socio-politique de l'usage des langues dans la Région de Bruxelles-Capitale », in E. WITTE *et alii* (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 278; R. JANSSENS, « Aspecten van het taalgebruik in Brussel », in E. WITTE *et alii* (dir.), *op. cit.*, pp. 286-288; J. CLÉMENT et X. DELGRANGE, « La protection des minorités – De bescherming van de minderheden », in E. WITTE *et alii* (dir.), *op. cit.*, pp. 525-528).

## A. Une synthèse

Après de longues années de discussions – souvent houleuses –, le constituant donne, en 1989, un statut à cette entité protéiforme<sup>(9)</sup>. Ce dernier se fonde « sur le rôle important dévolu à Bruxelles en tant que capitale du pays, lieu de rencontre, capitale des communautés, et en tant que centre européen et international »<sup>(10)</sup>. Fondamentalement, la révision de 1988-1989<sup>(11)</sup> permet de trancher le « nœud gordien »<sup>(12)</sup> que constitue l'épineux dossier bruxellois, renforçant ainsi la fédéralisation de l'État belge. L'originalité de la solution tient à l'exercice, par les mêmes personnes « agissant sous le couvert de personnalités juridiques différentes »<sup>(13)</sup>, des compétences régionales, d'agglomération et communautaires<sup>(14)</sup>. En bref, Bruxelles constitue « la clé de voûte de la construction fédérale belge. Tout y converge et tout s'y concentre »<sup>(15)</sup>.

## B. Un miroir inversé

Le statut de cette « ville-Région » nous intéresse spécifiquement sous l'angle de la « symétrie de principe entre le statut des francophones à l'intérieur de l'État belge et celui des Flamands au niveau des institutions bruxelloises »<sup>(16)</sup>. Charles-Étienne LAGASSE note en ce sens également que « “l'arsenal de la coexistence” visait à garantir à chacune des deux grandes Communautés une protection contre l'autre dans les enceintes où elles se trouvaient minorisées : au niveau fédéral pour la Communauté française, à Bruxelles pour la Communauté flamande »<sup>(17)</sup>. Un décalque quasi identique des protections accordées aux francophones s'applique ainsi aux Bruxellois flamands<sup>(18)</sup>. L'idée d'une tran-

<sup>(9)</sup> Comme le rappelait déjà en 1970 un député, « Bruxelles est culturelle, communautaire, économique et une agglomération : des notions différentes qui reposent sur des frontières différentes ». *Ann. parl.*, Ch. repr., session 1969-1970, séance du 23 juin 1970.

<sup>(10)</sup> Accord du gouvernement Martens VIII cité dans Ph. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la Réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°s 1230-1231, 1989, p. 31.

<sup>(11)</sup> Suivie de la loi spéciale sur les Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (*M.B.*, 14 janvier), ci-après L.S. Bruxelles.

<sup>(12)</sup> Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 5.

<sup>(13)</sup> Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 34. Voyez également F. AMEZ, « Premières réflexions sur la Réforme des institutions bruxelloises », *C.D.P.K.*, 2002, pp. 72-100.

<sup>(14)</sup> Prévues aux articles 107<sup>quater</sup> (compétences régionales), 108<sup>ter</sup>, § 2 (compétences d'agglomération), 59<sup>bis</sup>, § 4<sup>bis</sup>, al. 2, et 108<sup>ter</sup>, § 3 (compétences communautaires), de la Constitution (devenus respectivement les articles 3 et 39 pour les compétences régionales, l'article 166, § 2, pour les compétences d'agglomération, les articles 135 et 136 de la Constitution coordonnée, pour les compétences communautaires).

<sup>(15)</sup> Intervention de Jean-Claude SCHOLSEM lors du colloque *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut* (E. WITTE et alii (dir.), *op. cit.*, p. 758).

<sup>(16)</sup> *Ibidem*.

<sup>(17)</sup> Ch.-E. LAGASSE, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Artel, 2003, 3<sup>e</sup> édition, p. 424. Cet auteur étend également son étude aux régions unilingues – ce qui sort du cadre de notre étude.

<sup>(18)</sup> *Ann. parl.*, Sénat, session 1988-1989, séance du 12 décembre 1989.

saction entre l'octroi d'une parité linguistique au sein du Conseil des ministres pour les francophones en échange d'une mesure similaire à Bruxelles pour les néerlandophones prend ici tout son sens, d'autant plus qu'elle se couple à une recherche d'équilibres délicats. Ce sentiment d'échange est ressenti positivement mais différemment<sup>(19)</sup> : pour les néerlandophones, il s'agit d'un parallélisme avec le niveau fédéral, renforcé par le rôle de Bruxelles comme capitale ; pour les francophones, bruxellois en particulier, la contrepartie est élevée, mais nécessaire au bon fonctionnement des institutions.

Un facteur politique important doit être évoqué avant d'entamer la discussion des parités bruxelloises, celui des solidarités. Ainsi, au moment des négociations sur le statut de Bruxelles à la fin des années 80, François PERIN constate que « Wallons et Bruxellois francophones n'ont pas la même conscience d'appartenir à une même communauté politique »<sup>(20)</sup>. À la même époque, bien que semblant former un groupe plus homogène, les Flamands de Bruxelles se sentent souvent ignorés par les Flamands de Flandre, ces derniers poursuivant un double objectif : « protéger la Flandre contre l'influence de Bruxelles [...] ménager la possibilité pour la communauté flamande de reconquérir Bruxelles »<sup>(21)</sup>. L'influence de ces différentes affinités se répercute dans les choix politiques<sup>(22)</sup>, particulièrement au cours du débat sur le sort de Bruxelles. À l'heure actuelle, certains francophones se plaignent toujours de ce manque de solidarité entre membres de la Communauté française, incapables d'opposer à la Flandre un bloc uni<sup>(23)</sup>. Toutefois, certains Bruxellois espèrent et croient en un front bruxellois fort et solidaire, dépassant le clivage linguistique<sup>(24)</sup>.

Le cadre d'analyse ayant été esquissé, il convient maintenant d'étudier les parités linguistiques au sein des organes exécutifs, des « gouvernements », bruxellois.

<sup>(19)</sup> Nous nous référons aux entretiens avec Guy VANHENGEL, Vic ANCIAUX et Marie NAGY.

<sup>(20)</sup> F. PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 211.

<sup>(21)</sup> Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 11, note n° 28.

<sup>(22)</sup> En particulier parmi les francophones lorsqu'en 1980 les Wallons voient la création de leur Région tandis que la création d'une Région bruxelloise reste incertaine, au grand dam des Bruxellois.

<sup>(23)</sup> Vivement ressenti par les parlementaires Écolo Isabelle DURANT et Marie NAGY. Cette thématique des solidarités se prolonge dans toutes les réflexions qui entourent la fusion de la Région wallonne et de la Communauté française (ou dénommée par certains Wallonie-Bruxelles).

<sup>(24)</sup> Lors de notre entretien, Pascal SAC, journaliste à *La Libre Belgique*, a expliqué ressentir une ambiance de travail typiquement bruxelloise, confirmée par le ministre bruxellois VANHENGEL, où chacun désire contribuer à une meilleure gestion de la Région.

## II. « BRUXELLES AGGLOMÉRATION »

### A. La synchronisation des parités

Au niveau supra-communal, le constituant de 1970 a prévu, dans les articles 108*bis* et 108*ter* (devenus les articles 165 et 166 de la Constitution coordonnée), la création d'agglomérations et de fédérations de communes. Ces nouvelles structures ne nous intéressent qu'à travers la composition de l'agglomération bruxelloise<sup>(25)</sup>. La synchronisation des articles 86*bis* et 108*ter* avait été exigée par certains parlementaires flamands au cas où une parité au sein du Conseil des ministres devait être accordée aux francophones<sup>(26)</sup>. Si la synchronisation ne fut pas actée en tant que telle, au nom du compromis global<sup>(27)</sup>, la Constitution amendée porta que :

« le collègue exécutif est composé d'un nombre impair de membres.

Le président excepté, il compte autant de membres du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais »<sup>(28)</sup>.

### B. Le contournement de la parité linguistique

Cette parité resta largement controversée<sup>(29)</sup>, surtout dans les rangs bruxellois francophones<sup>(30)</sup>. Certains auteurs néerlandophones accusent ces derniers d'avoir contourné la règle de la parité en présentant une liste de cartel<sup>(31)</sup> rassemblant des candidats uniquement francophones mais parmi lesquels certains, bilingues, furent présentés comme Flamands<sup>(32)</sup>. Cette thèse n'est pas infirmée

<sup>(25)</sup> À côté de cinq fédérations qui seront liquidées à la suite de la fusion des communes en 1976, seule l'agglomération bruxelloise put voir le jour (loi du 26 juillet 1971, *M.B.*, 24 août), et fonctionna jusqu'en 1989 lorsque la Région reçut l'exercice de ses compétences.

<sup>(26)</sup> Voyez l'amendement de MM. CALEWAERT et CUSTERS demandant la synchronisation (*Doc. parl.*, Sénat, session 1969-1970, doc. n° 425).

<sup>(27)</sup> La parité au Conseil des ministres et à Bruxelles. *Ann. parl.*, Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

<sup>(28)</sup> Art. 108, § 2, al. 2, de la Constitution. La proposition initiale exceptait *éventuellement* le président du collège.

<sup>(29)</sup> Philippe DE BRUYCKER note que « la composition paritaire du Collège de l'agglomération était d'autant plus remarquable que cette institution, qui entre dans la catégorie des pouvoirs subordonnés, avait à s'occuper de problèmes locaux ne regardant que les Bruxellois et qui auraient dû à ce titre échapper à la problématique communautaire », Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(30)</sup> Qui n'avaient acquiescé à cette règle que du bout des lèvres. Voyez P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972, pp. 37-38 et P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 310.

<sup>(31)</sup> Le Rassemblement des Bruxellois, constitué de représentants du F.D.F., du P.L.P. et d'indépendants.

<sup>(32)</sup> J. CRAEYBECKX et E. WITTE, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 433.

par les auteurs francophones<sup>(33)</sup>. Il s'ensuivit finalement un blocage de l'institution jusqu'au moment de la réforme de 1989.

### III. «BRUXELLES RÉGIONALE»

Entre le vote de l'article 107<sup>quater</sup> créant – théoriquement du moins – des Régions, en 1970, et sa mise en œuvre à Bruxelles, dix-huit années se sont écoulées. Pendant ce temps, Flamands et francophones se sont déchirés sur la définition d'un statut pour la Région au centre du pays. Entre-temps, Bruxelles a vécu sous le régime de la loi préparatoire de 1974<sup>(34)</sup>. C'est finalement la troisième étape de la réforme de l'État qui donna un statut et des institutions à la Région de Bruxelles-Capitale, nouvellement créée sur le territoire des dix-neuf communes. Les mécanismes de protections – un triptyque, comme au niveau national – pour les néerlandophones, cette fois, nous intéressent au premier chef en ce qu'ils s'inscrivent dans une logique transactionnelle. De plus, la parité en trompe-l'œil au sein du gouvernement bruxellois ne manquera pas d'attiser notre curiosité.

#### A. Un triptyque de protections pour les néerlandophones

Celui-ci repose sur la répartition des conseillers (devenus parlementaires<sup>(35)</sup>) bruxellois en deux groupes linguistiques, l'un français, l'autre néerlandais<sup>(36)</sup>. Cet élément fondamental est le nœud de l'ingénieux mécanisme mis au point pour assurer aux Bruxellois flamands une participation active aux discussions. Les groupes linguistiques déterminent véritablement l'existence du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : de sa «naissance» à sa «mort». En

<sup>(33)</sup> F. PERIN, *op. cit.*, pp. 218-219 et Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, 1989, p. 22.

<sup>(34)</sup> Cette période est connue sous le nom de «mise au frigo de Bruxelles». Loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107<sup>quater</sup> (*M.B.*, 22 août).

<sup>(35)</sup> Depuis 2005, à la suite de la révision constitutionnelle du 25 février, le Conseil et l'Exécutif de l'ensemble des entités fédérées sont devenus symboliquement Parlement et gouvernement (*M.B.*, 11 mars); pour l'application de ce changement de dénomination, voyez la loi spéciale du 27 mars 2006 adaptant diverses dispositions à la nouvelle dénomination du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté germanophone (*M.B.*, 11 avril). Dans cet article, Parlement et parlementaires ainsi que gouvernement réfèrent au Conseil et conseillers ainsi qu'à l'Exécutif même pour les faits et événements antérieurs au changement d'appellation; les citations ont été altérées en ce sens. Sur le symbolisme de ces changements de nom, voyez J.-Cl. SCHOLSEM, «Des "conseils" aux "parlements" et autres variations sur le pouvoir des mots», in *Mélanges en hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LG.D.J., 2007, pp. 1401-1414.

<sup>(36)</sup> Art. 23 L.S. Bruxelles.

effet, les 75 députés<sup>(37)</sup> sont élus – directement – par la population de la région bilingue ; ils ne peuvent se porter candidats que sur des listes unilingues<sup>(38)</sup>, leur « sexualité » linguistique est donc connue *a priori* et pour toujours<sup>(39)</sup>. Ensuite, la répartition en groupes linguistiques conditionne « la composition des organes des commissions communautaires, mais [elle] est également essentielle pour différentes règles de fonctionnement des organes de la Région, pour la composition [du gouvernement] et la désignation des secrétaires d'État »<sup>(40)</sup>. Enfin, le renversement du gouvernement requiert une majorité dans chaque groupe linguistique<sup>(41)</sup>.

Néanmoins « au sein du [Parlement] régional, les votes se déroulent sans qu'on [ne] tienne compte de la répartition en groupes linguistiques, [...], ce qui évite de figer un clivage communautaire au sein [du Parlement régional] »<sup>(42)</sup>. L'existence des groupes linguistiques permet cependant à l'un d'entre eux de lancer une procédure dite de « sonnette d'alarme régionale »<sup>(43)</sup> face à « un projet ou une proposition d'ordonnance » dont les dispositions seraient « de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés »<sup>(44)</sup>. Si la sonnette d'alarme devait être tirée, il reviendrait au gouvernement de traiter ce dossier chaud, d'où l'importance d'une (quasi-)parité en son sein.

À la différence du niveau fédéral, les protections ne s'arrêtent pas là : l'alternance linguistique entre le président et le vice-président du Parlement ainsi que l'appartenance d'un tiers des membres du bureau au groupe linguistique le moins nombreux<sup>(45)</sup>, la représentation dans chaque commission<sup>(46)</sup> complètent le système. Une question pratique surgit presque immédiatement : le nombre d'élus néerlandophones au Parlement sera-t-il suffisant pour pouvoir assumer ces protections ? En 1989, le choix de 75 parlementaires était déjà guidé par la volonté de permettre « une représentation suffisamment étoffée du groupe linguistique néerlandais »<sup>(47)</sup>. Toutefois, on constata rapidement que la dizaine

<sup>(37)</sup> 89 depuis les élections régionales de 2004 ; voyez la discussion à propos de la représentation suffisante des parlementaires du groupe linguistique néerlandais.

<sup>(38)</sup> Afin d'éviter le blocage des institutions comme ce fut le cas après les élections d'agglomération en 1971.

<sup>(39)</sup> Il y a donc un clichage de l'appartenance linguistique. Celle-ci est déterminée par la langue de la carte d'identité.

<sup>(40)</sup> S. LOUMAYE, « Les nouvelles institutions bruxelloises », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n<sup>os</sup> 1232-1233, 1989, p. 15.

<sup>(41)</sup> Art. 36 L.S. Bruxelles.

<sup>(42)</sup> Ph. DE BRUYCKER et N. LAGASSE, « Bruxelles dans la réforme de l'État », in A. LETON (dir.), *La Belgique : un État fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LG.D.J., 2001, p. 236.

<sup>(43)</sup> Quasi identique à la procédure de la sonnette d'alarme énoncée à l'art. 54 de la Constitution coordonnée.

<sup>(44)</sup> Art. 31 L.S. Bruxelles.

<sup>(45)</sup> Art. 27, al. 2 et 3 L.S. Bruxelles.

<sup>(46)</sup> Art. 28, al. 2, 3<sup>e</sup> L.S. Bruxelles.

<sup>(47)</sup> « Et, selon toute vraisemblance, d'assurer à la V.U. d'être représentée au sein du Conseil régional bruxellois ». Ph. DE BRUYCKER et N. LAGASSE, *op. cit.*, p. 236.

de représentants néerlandophones ne suffisait pas à assurer un travail parlementaire efficace et partant une protection efficace de leurs intérêts. C'est pourquoi une loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>(48)</sup> garantit dorénavant à la minorité flamande une représentation fixe de 17 sièges. Ce clichage de la répartition à 17 néerlandophones pour 72 francophones aboutit à une sur-représentation flamande<sup>(49)</sup>.

De plus, d'aucuns ont craint que les mécanismes de protection ne se transforment en mécanismes de blocage<sup>(50)</sup>. D'abord francophone, cette inquiétude est désormais portée par la frange démocratique du groupe linguistique néerlandophone. Face à la montée du Vlaams Blok devenu Vlaams Belang, les partis démocratiques flamands ont été obligés de s'unir – au niveau législatif et exécutif<sup>(51)</sup> – mais également d'assouplir leurs règles de protection<sup>(52)</sup>.

## B. Une parité en trompe-l'œil

À l'origine, la parité était une revendication flamande à l'échelon national. On peut d'ailleurs souligner le rapport fortement défavorable aux néerlandophones dans l'attribution des charges ministérielles, et ce jusqu'en 1970. Cependant, bien avant cette date, face à la montée en puissance des Flamands, la revendication de parité « s'est muée en prétention de certains francophones, qui cherchaient à se protéger contre la minorisation et tentaient de maintenir un équilibre au sein de l'État fédéral »<sup>(53)</sup>. À Bruxelles, par contre, la

<sup>(48)</sup> *M.B.*, 3 août.

<sup>(49)</sup> Ce que la Cour d'arbitrage (devenue constitutionnelle) n'a pas manqué de soulever puisqu'une voix d'un électeur bruxellois néerlandophone pourrait avoir plus de poids que celle d'un électeur bruxellois francophone sans toutefois estimer que ce déséquilibre potentiel soit disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial (Cour d'arbitrage, arrêt 35/2003 du 25 mars 2003, considérants B.16.1 à B.16.10).

<sup>(50)</sup> S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 54. La procédure de la sonnette d'alarme pouvait laisser craindre le pire, tout comme au niveau fédéral; pourtant après plus de trente-huit années d'existence au fédéral et dix-neuf à Bruxelles, la présence de la sonnette d'alarme dans l'arsenal des protections semble suffire pour ne pas vouloir l'utiliser.

<sup>(51)</sup> C'est d'ailleurs au niveau de l'exécutif bruxellois que les premiers gouvernements asymétriques sont apparus dans le paysage fédéral belge, avec la participation au gouvernement de tous les partis – démocratiques – flamands.

<sup>(52)</sup> Le système « Anti-blok », tentant de prévenir l'éventuel blocage des institutions par le Vlaams Blok, devenu Vlaams Belang, si ce dernier devait obtenir plus de la moitié des sièges néerlandophones au sein du Parlement, fut mis au point peu avant les élections de 2004 (et en partie annulé par la Cour d'arbitrage dans son arrêt 35/2003 du 25 mars 2003 aux considérants B.17.1 à B.17.11). Le mécanisme annulé était la désignation de cinq membres supplémentaires parmi les candidats non élus figurant sur les listes appartenant au groupe linguistique néerlandais pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. La Cour d'arbitrage a toutefois rappelé qu'il serait possible d'ajouter cinq membres selon d'autres modalités.

Un autre exemple illustrant l'assouplissement des règles de protection pour la minorité est la nouvelle procédure d'élection du gouvernement bruxellois (un second tour est organisé, exigeant le vote d'un tiers des membres de chaque groupe linguistique; voyez l'art. 35, § 2, L.S. Bruxelles).

<sup>(53)</sup> Ch.-E. LAGASSE, *op. cit.*, p. 433.

parité ou la sur-représentation garantie demeure une exigence clairement néerlandophone à laquelle les francophones ont répondu par un « oui mais... ».

### 1. Le gouvernement

« Le gouvernement se compose de cinq membres élus par le [Parlement].

Outre le président, le gouvernement compte deux membres du groupe linguistique français et deux membres du groupe linguistique néerlandais »<sup>(54)</sup>.

En premier lieu, « l'institutionnalisation d'un collège impair rend impossible la constitution d'une équipe paritaire. Le Président du gouvernement régional bruxellois ne peut en aucun cas être paré de l'apparence de neutralité – la plus souvent fictive – prêtée au Premier ministre fédéral »<sup>(55)</sup>. En effet, la sexualité linguistique de chaque membre du gouvernement est juridiquement identifiée, la plupart du temps parce que celui-ci est membre du Parlement; sinon son acte de candidature doit indiquer le groupe linguistique auquel il appartient. François JONGEN pousse le constat plus loin, étant « élu à la majorité absolue des membres du Conseil, le président sera, le plus souvent, issu du groupe linguistique le plus nombreux. Il n'est nullement un asexué linguistique comme est supposé l'être le Premier ministre: la règle de la composition de l'exécutif bruxellois n'est pas comparable à l'article 86*bis* de la Constitution, dont la rédaction est d'ailleurs toute différente. [Le gouvernement] bruxellois n'est pas un organe paritaire, son président excepté: il est un organe auquel la loi impose une répartition fixe de 60/40, et aucun devoir de réserve linguistique n'est imposé à son président »<sup>(56)</sup>.

### 2. Optimisme et pessimisme

Revenons sur la formation du gouvernement. Celle-ci repose sur deux hypothèses<sup>(57)</sup>: une optimiste et une pessimiste. « [E]n cas d'accord, les candidats sont élus d'office s'ils sont présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique »<sup>(58)</sup>, l'hypothèse optimiste requiert donc uniquement un accord, sans passer par des élections. Le recours aux votes – secrets – serait par contre nécessaire si un accord n'intervenait pas. « Les membres seront élus séparément; le président [du gouvernement] est en ce cas élu à la majorité des membres du [Parlement], tandis que les autres membres

<sup>(54)</sup> Art. 34, § 1, L.S. Bruxelles.

<sup>(55)</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 2<sup>e</sup> édition, p. 348.

<sup>(56)</sup> Fr. JONGEN, « Après les élections », in R. ANDERSEN, Gr. BROUHNS, Fr. DELPÉRÉE (dir.), *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 164.

<sup>(57)</sup> Art. 35 L.S. Bruxelles.

<sup>(58)</sup> S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 18.

sont élus à la majorité absolue au sein de chaque groupe linguistique»<sup>(59)</sup>. Dès lors le choix d'un ministre-président d'expression néerlandaise serait nettement improbable, en cas d'hypothèse pessimiste – vu la très large majorité francophone au Parlement bruxellois; cependant, il serait envisageable d'imaginer un néerlandophone présider le gouvernement bruxellois à la suite d'un accord politique – hypothèse optimiste, mais presque tout autant improbable.

Poursuivons avec le statut du ministre-président. Si l'on en croit Marc UYTENDAELE, «l'absence de devoir de réserve linguistique [...] semble démentie par la solidarité qui normalement doit exister entre les membres du gouvernement. De surcroît, dans la procédure subsidiaire d'élection du gouvernement, le Président est élu par l'ensemble du [Parlement], et non par le groupe linguistique auquel il appartient. De même, contrairement aux autres membres de son équipe, il engage sa responsabilité devant l'ensemble de l'assemblée. Dès lors, même s'il appartient à un groupe linguistique il est fonctionnellement appelé à incarner la Région dans son ensemble. En fait, sinon en droit, la situation du Premier ministre fédéral n'est guère différente»<sup>(60)</sup>. De même, la pratique politique montre que la supposée asexualité linguistique des ministres-présidents, tout comme celle des premiers ministres, prête le flanc à la critique<sup>(61)</sup>.

### 3. Une double confiance

On déduit parfois de la procédure de désignation du gouvernement, la logique politique inspirée au niveau fédéral de l'article 99 de la Constitution, à savoir que le gouvernement doit être soutenu par chacun des groupes linguistiques. Cette question a fait l'objet d'une controverse entre les professeurs DELPÉRÉE et UYTENDAELE<sup>(62)</sup>; à Bruxelles, cette controverse a été tranchée par l'article 35 de la loi spéciale: la vie de l'exécutif bruxellois est conditionnée par la confiance que lui accordent non seulement le Parlement dans son ensemble mais également chaque groupe linguistique.

### 4. Le consensus

En outre, l'article 36 de cette loi impose la procédure du consensus<sup>(63)</sup> dans les délibérations. «En soi, le consensus n'est pas une technique de protection communautaire [...]. Toutefois, au sein des organes exécutifs mixtes, il

<sup>(59)</sup> Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 38.

<sup>(60)</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2001, p. 348.

<sup>(61)</sup> Cette critique venait principalement des hommes et femmes politiques de l'autre rôle linguistique; les hommes politiques du même groupe linguistique (le majoritaire selon le niveau considéré) estiment que le premier ministre ou le ministre-président se comporte relativement bien en tant qu'asexué linguistique.

<sup>(62)</sup> Voyez Fr. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 418 et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2001, p. 347.

<sup>(63)</sup> La loi du 21 août 1987 (*M.B.*, 26 septembre) utilisait la notion d'«accord général».

revient à exiger l'association des deux groupes linguistiques à la décision»<sup>(64)</sup>. Néanmoins, d'un point de vue politique, le consensus sans parité ne permettait pas à la règle de l'unanimité renversée qu'est le consensus de déployer toute son efficacité, c'est-à-dire de protéger les intérêts de la minorité puisque sans parité, la discussion entre les deux composantes linguistiques ne serait pas entamée sur une base égalitaire. À un niveau « non linguistique », cette prise de décision au consensus prend une autre dimension lorsque, comme c'est généralement le cas, les coalitions gouvernementales bruxelloises associent un grand nombre de partenaires.

### 5. Des « paquets » de compétences

Le clichage – dans la loi<sup>(65)</sup> – de blocs de compétences<sup>(66)</sup> assure au groupe linguistique le moins nombreux la garantie d'avoir une répartition équilibrée des charges gouvernementales, en particulier lorsqu'un compromis ne peut être dégagé. Le cas échéant, l'article 37 de la loi spéciale précise exactement le déroulement de la procédure<sup>(67)</sup>. Cette précaution n'existe pas au niveau fédéral. L'absence d'une telle répartition équilibrée des portefeuilles avait d'ailleurs initié une réflexion sur l'équilibre du poids des portefeuilles ministériels et la construction d'un modèle<sup>(68)</sup>. Par ailleurs, le mode de fonctionnement des deux exécutifs divergent, alors que le Conseil des ministres permet les délégations, le gouvernement bruxellois, comme tous les exécutifs communautaires et régionaux, est avant tout un organe collégial. Cependant, cette différence

(64) Ch.-E. LAGASSE, *op. cit.*, p. 437.

(65) Art. 37 L.S. Bruxelles. Ces blocs de compétences sont :

I. La politique économique et l'énergie ;

II. Les travaux publics et le transport ;

III. La politique de l'emploi et les pouvoirs locaux ;

IV. L'aménagement du territoire, le logement, l'environnement, la conservation de la nature, la rénovation rurale et la politique de l'eau ;

V. Les finances, le budget, la fonction publique et les relations extérieures.

(66) L'expression néerlandaise est plus parlante : « *bevoegheidspaketten* ».

(67) L'ordre de préséance établi lors de la formation de l'exécutif prend ici de l'importance puisque « *die rangorde is vooral van belang als er geen overeenstemming kan worden bereikt over de verdeling van de bevoegheden tussen de ministers* », G CLEMER *et alii*, *Brussel kan beter*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 64. Après avoir établi cinq « paquets » de compétences cités ci-dessus, l'article 37 prévoit en son paragraphe 2 que « le président de l'Exécutif choisit en premier lieu un des groupes de matières visés au § 1<sup>er</sup>. Les membres du groupe linguistique le plus nombreux effectuent selon leur rang les deuxième et quatrième choix. Les membres du groupe linguistique le moins nombreux effectuent selon leur rang les troisième et cinquième choix ». Pratiquement, la répartition se déroule en deux temps, d'abord entre les deux communautés, ensuite intra-communauté. Cette méthode permet aux francophones, qui ont la main, de choisir en tout premier lieu la tutelle sur les communes. D'après Didier GOSUIN, ce choix est indispensable étant donné la grande différence de vue entre néerlandophones et francophones à propos de la tutelle.

(68) Voyez M. REUCHAMPS, *op. cit.*

de fonctionnement pratique ne semble pas avoir de répercussion sur les parités linguistiques.

## 6. Méfiance...

L'obligation de délibérer au consensus combinée avec l'originalité<sup>(69)</sup> de la responsabilité des ministres bruxellois, en priorité devant leur groupe linguistique respectif, a éveillé quelques craintes. Le mieux est parfois l'ennemi du bien. En effet, «les ministres de la minorité flamande peuvent se permettre d'adopter des positions dures sur des thèmes susceptibles d'opposer les deux communautés, sans courir le risque d'une motion de méfiance de la part des conseillers francophones»<sup>(70)</sup>. Les optimistes estimaient cependant que «ces risques représentaient plutôt une chance pour les institutions bruxelloises, dont les composantes linguistiques seraient contraintes de collaborer pour fonctionner»<sup>(71)</sup>.

## 7. ...et dialogue

Dans la pratique, le blocage des institutions n'a pas eu lieu. Pour fonctionner, celles-ci, et particulièrement le gouvernement, exigent «un dialogue, la recherche d'un compromis et la loyauté entre partenaires»<sup>(72)</sup>. Le dialogue entre communautés permet de cogérer une «ville-Région»; la vision des observateurs de la vie politique reste parfois trop théorique et emprunte d'une crainte qui ne s'avère guère dans une réalité nettement plus dynamique et constructive.

Enfin, Marc UYTENDAELE juge le texte néerlandais de la loi, exigeant une (quasi-)parité linguistique, «nettement plus proche de l'article 99 de la Constitution»<sup>(73)</sup>. En effet, dans sa version néerlandaise, l'article 34 est rédigé en ces termes «*behalve de Voorzitter, telt de Regering twee leden van de Nederlandse taalgroep en twee leden van de Franse taalgroep*». L'auteur estime qu'il «existe donc bien une parenté entre l'article 34 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et l'article 99 de la Constitution. Celle-ci est encore renforcée par le

<sup>(69)</sup> L'art. 36 L.S. Bruxelles permet au Parlement, à tout moment, d'«adopter une motion de méfiance à l'égard [du gouvernement] ou d'un ou de plusieurs de ses membres». Le sort du ministre-président – et du gouvernement tout entier – diffère de celui des ministres. Les parlementaires ne sont autorisés à démettre que les ministres issus de leur groupe linguistique respectif. Le président et l'équipe dans son ensemble ne peuvent être démis que par une motion adoptée «à la majorité des membres du [Parlement] ainsi qu'à la majorité des membres de chaque groupe linguistique». Cette motion doit toujours être constructive.

<sup>(70)</sup> Ph. DE BRUYCKER et N. LAGASSE, *op. cit.*, p. 238.

<sup>(71)</sup> Y. LEJEUNE et P. WOUTERS, «Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen», in E. WITTE *et alii* (dir.), *op. cit.*, p. 495.

<sup>(72)</sup> G. CEREXHE, «Les institutions bruxelloises : le pari de la loyauté?», in *La loyauté, Mélanges à E. Cerexhe*, Bruxelles, Larcier, 1997, p. 55.

<sup>(73)</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2001, p. 348.

fait que, depuis la réforme de 1993, le conseil des ministres compte, en règle, quinze membres et que, le plus souvent, le Premier est néerlandophone»<sup>(74)</sup>. Pour mesurer toute l'étendue de cette comparaison, la fonction de secrétaire d'État régional doit être introduite.

### 8. Des secrétaires d'État régionaux

«Les entités fédérées, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, ignorent l'institution des secrétaires d'État»<sup>(75)</sup>. Cette particularité est «justifiée semble-t-il par l'exercice de compétences d'agglomération par les membres de l'Exécutif»<sup>(76)</sup>. Cependant, «leur existence est plus vraisemblablement due à la nécessité de veiller aux équilibres linguistiques au sein du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale»<sup>(77)</sup>. La logique transactionnelle se trouve réaffirmée : compenser une (quasi-)parité par l'octroi d'un plus grand nombre de secrétaires d'État aux francophones. En outre, leur répartition est établie par la loi. Au nombre de trois, au moins un doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux<sup>(78)</sup>. Certains justifient même «la création de secrétaires d'État régionaux par la volonté d'augmenter le nombre de participants potentiels au gouvernement bruxellois sans que l'ampleur de celui-ci apparaisse démesurée par rapport aux organes exécutifs des autres entités fédérées»<sup>(79)</sup>.

Le statut des secrétaires d'État régionaux diffère de celui de leurs homologues fédéraux. Premièrement, «le [Parlement] élit (en son sein)<sup>(80)</sup> trois secrétaires d'État régionaux»<sup>(81)</sup>. Deuxièmement, les secrétaires d'État ne font pas partie du gouvernement régional, mais peuvent assister à tout ou partie de ses réunions. Ils sont membres du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale sans être membres de son gouvernement<sup>(82)</sup>. Troisièmement, les secrétaires d'État

<sup>(74)</sup> *Ibidem.*

<sup>(75)</sup> *Ibidem*, p. 356.

<sup>(76)</sup> S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 21.

<sup>(77)</sup> Ph. DE BRUYCKER, «Les nouvelles institutions bruxelloises», in M. UYTENDAELE (dir.), *À l'enseignement de la Belgique nouvelle, Revue U.L.B.*, 1990, n<sup>os</sup> 2 et 3, pp. 109 et s.

<sup>(78)</sup> Art. 41, § 1<sup>er</sup>, L.S. Bruxelles.

<sup>(79)</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2001, p. 357.

<sup>(80)</sup> La précision «en son sein» a été supprimée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 (*M.B.*, 20 juillet) car elle alourdissait la tâche du groupe linguistique néerlandais – déjà fort restreint – et entraînait en contradiction avec le caractère «spécialiste» du secrétaire d'État.

<sup>(81)</sup> Art. 41, § 1<sup>er</sup>, L.S. Bruxelles. Cet article prévoit également une hypothèse optimiste et une pessimiste.

<sup>(82)</sup> S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 21. Depuis la loi spéciale du 16 juillet 1993, les secrétaires d'État font, au même titre que les membres du gouvernement régional bruxellois, partie de droit du Collège de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire flamande. «Or, pour ce qui concerne la COCOF, les membres du collège peuvent être considérés comme des membres d'un organe gouvernemental à part entière» (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 2<sup>e</sup> édition, p. 359).

régionaux<sup>(83)</sup> sont adjoints à un ministre « faisant partie du même groupe linguistique »<sup>(84)</sup>. Cette précision interdit l'utilisation des secrétaires d'État comme « chien de garde communautaire » comme c'est parfois le cas au niveau fédéral. L'efficacité l'emporte donc sur le contrôle. De même, la pratique l'emporte sur la théorie. En effet, les secrétaires d'État régionaux ont été associés rapidement aux délibérations du gouvernement bruxellois. De ce fait, la prise de décision au consensus leur a été élargie. Cette présence constante – non prévue par la loi – fut vivement critiquée par certains francophones à la suite du blocage des travaux de l'exécutif par le secrétaire d'État Volskunie Vic ANCIAUX<sup>(85)</sup>.

Finalement, « L'existence de secrétaires d'État qui font ou ne font pas partie du gouvernement bruxellois selon le point de vue auquel on se place, permet en effet tant aux francophones qu'aux Flamands de se satisfaire de l'organisation du gouvernement régional »<sup>(86)</sup>.

### 9. Double lecture

De cette analyse semble émerger une double lecture de la parité linguistique au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les francophones « peuvent avec trois ministres et deux secrétaires d'État, soit cinq membres sur huit, considérer qu'ils sont majoritaires au sein du gouvernement régional à l'image de la population bruxelloise »<sup>(87)</sup>. Les Flamands, quant à eux, « peuvent par contre se baser sur la présence de deux ministres flamands pour deux ministres francophones pour prétendre que le gouvernement au sens strict est paritaire à l'exception du président »<sup>(88)</sup>, et ainsi « constitue, au bénéfice des néerlandophones de Bruxelles, le décalque d'une protection offerte à la minorité francophone dans l'ensemble du pays »<sup>(89)</sup>.

Cette interprétation reste néanmoins largement théorique et semble dépassée par la pratique, généralement plus constructive et dynamique. Si les deux lectures de la parité bruxelloise se retrouvent dans l'argumentaire poli-

<sup>(83)</sup> « Ceux-ci sont chargés de la préparation et de l'exécution des décisions du gouvernement, mais ne disposent d'aucun pouvoir de décision propre » (M. UYTENDAELE, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 144), et ce en raison « de la règle de collégialité qui est d'application au sein [du gouvernement] » (Y. LEJEUNE et P. WOUTERS, *op. cit.*, p. 496). Voyez également les travaux parlementaires : *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, doc. n° 514/1, p. 88 et doc. n° 514/2, p. 118.

<sup>(84)</sup> Art. 42, § 2, al. 2, L.S. Bruxelles.

<sup>(85)</sup> D'autant plus que ce dernier n'était supporté que par un seul parlementaire. Cela illustre la situation vécue par les membres du groupe linguistique néerlandais : face au Vlaams Blok, devenu Vlaams Belang, seule l'union des forces démocratiques permet d'éviter le blocage des institutions bruxelloises. L'augmentation du nombre de parlementaires diminuera peut-être cette tension constante.

<sup>(86)</sup> Ph. DE BRUYCKER et N. LAGASSE, *op. cit.*, p. 237.

<sup>(87)</sup> *Ibidem.*

<sup>(88)</sup> *Ibidem.*

<sup>(89)</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2001, p. 349.

tique, nos discussions avec des – anciens – ministres bruxellois francophones et néerlandophones<sup>(90)</sup> laissent penser que l'importance n'est pas le décompte de « qui a quoi », mais bien de « que fait-on ensemble » ? La situation de leur « ville-Région » exige que tous les Bruxellois – hommes et femmes politiques en tête – s'unissent et soient solidaires.

Au final, la (quasi-)parité symbolise le « principe politique de la participation des deux grandes communautés à la cogestion de la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>(91)</sup>. L'importance de la cogestion sera encore renforcée dans les matières communautaires personnalisables, gérées par les Commissions communautaires.

#### IV. « BRUXELLES COMMUNAUTAIRE »

Comment appliquer des compétences communautaires dans une région bilingue qui ne connaît pas les sous-nationalités ? D'un point de vue juridique, comment mettre en œuvre les articles 59*bis*, § 4*bis*, al. 3, et 108*ter*, § 3, de la Constitution (devenu les articles 135 et 136 de la Constitution coordonnée) sur le territoire de la capitale ? Entre 1970 et 1989, des commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise remplissaient cette tâche. En 1989, le titre III de la loi spéciale sur les Institutions bruxelloises consacre l'existence de trois commissions communautaires<sup>(92)</sup> : la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune<sup>(93)</sup>.

Ces Commissions ont chacune pour organes, d'une part, une Assemblée composée des membres d'un des groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et, d'autre part, un Collège comprenant les deux membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui relèvent du groupe linguistique concerné, en plus d'un membre bruxellois appartenant au gouvernement de la Communauté française ou flamande qui assiste aux réunions du collège avec voix consultative<sup>(94)</sup>. Toutefois, dans le cadre de cet article, nous nous intéresserons aux seuls organes de la Commission communautaire commune.

<sup>(90)</sup> Guy VANHENGEL et Didier GOSUIN.

<sup>(91)</sup> Ch.-E. LAGASSE, *op. cit.*, p. 434.

<sup>(92)</sup> L'art. 78 L.S. Bruxelles précise que les commissions nouvelles remplacent les commissions de la culture.

<sup>(93)</sup> Respectivement « COCOF », « COCON » (ou « VGC », pour « Vlaamse Gemeenschapscommissie ») et « COCOM ».

<sup>(94)</sup> Michel LEROY note que « l'existence de ce lien permet aux uns d'y voir une marque d'appartenance ; sa minceur, consistant en une simple voix consultative, autorise les autres à le regarder comme le témoin d'un souci de coordonner des politiques portant sur des matières apparentées » (M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 70).

## A. De l'Assemblée réunie et du Collège réuni

La «COCOM» personnifie le visage bi-communautaire de Bruxelles. Sa mission consiste «à régler [...] les matières personnalisables qui ne peuvent être attachées à aucune des deux communautés, en raison de leur caractère bi-communautaire»<sup>(95)</sup> : les matières bi-personnalisables<sup>(96)</sup>. L'Assemblée réunie, composée des deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, exerce ses compétences législatives par voie d'ordonnance.

En son sein, les droits des minorités sont protégés par l'article 72 de la loi spéciale, son alinéa 4 précise que «toute résolution de l'assemblée réunie est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique»<sup>(97)</sup>. Par conséquent, chaque groupe linguistique jouit d'un droit de veto, ce qui rend la procédure de sonnette d'alarme communautaire redondante<sup>(98)</sup>. Néanmoins, depuis la réforme de 2001<sup>(99)</sup>, si ce quorum n'est pas atteint, un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique suffit. Ainsi, les Bruxellois néerlandophones se voient pris entre deux sentiments : la crainte du Vlaams Belang – qui pourrait bloquer les institutions – et la volonté d'améliorer en leur faveur les mécanismes de protections. En tout cas, au niveau de l'organe exécutif, le Collège réuni, la garantie semble efficace puisqu'il connaît une véritable parité.

## B. Une véritable parité

Les membres du gouvernement régional composent le Collège réuni<sup>(100)</sup>. Les secrétaires d'État n'en font dès lors pas partie<sup>(101)</sup>. Le ministre-président en exerce la présidence sans toutefois disposer d'une voix délibérative<sup>(102)</sup>. Il ne

<sup>(95)</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 1997, p. 147.

<sup>(96)</sup> En néerlandais, «*bipersonsoosgebonden*», ces matières sont liées à vie des personnes et sont notamment d'ordre social et de la santé ; en outre, elles intéressent les deux communautés, d'où le qualificatif de bi-personnalisables. À titre d'exemple, citons la gestion des CPAS ou des hôpitaux publics. Ces matières doivent être différenciées des matières bi-culturelles restées de la compétence de l'État fédéral.

<sup>(97)</sup> «*Dus ook de stemming van een "bipersonsoosgebonden" ordonnantie*», J. CLÉMENT et X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 533.

<sup>(98)</sup> P. VAN ORSHOVEN, «Brussel, Brabant en de minderheden», in A. ALÉN et L.-P. SUTENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming – Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Bruges, Die Keure, 1993, p. 232.

<sup>(99)</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 ; cette modification fait partie du système «Anti-Blok» discuté précédemment.

<sup>(100)</sup> Art. 60, al. 4, L.S. Bruxelles.

<sup>(101)</sup> Alors qu'ils sont membres, depuis juillet 2001, du collège de leur Commission communautaire respective.

<sup>(102)</sup> Art. 77 L.S. Bruxelles. Les deux membres bruxellois de chaque Communauté y siègent également avec voix consultative (art. 76, al. 2, L.S. Bruxelles). Un lien est donc constitué entre les deux grandes Communautés et la Commission communautaire commune.

reçoit, d'ailleurs, aucune compétence communautaire<sup>(103)</sup>. Son rôle se limite donc à la coordination de la politique du collège.

La plus stricte parité règne donc entre les deux ministres néerlandophones et les deux ministres francophones au sein du collège réuni. Chaque groupe linguistique reçoit *de facto* un droit de veto<sup>(104)</sup>. Cette volonté de gestion des matières bi-communautaires se traduit également dans la répartition des compétences : chacun des deux « paquets » de compétences<sup>(105)</sup> est exercé conjointement par deux membres, l'un appartenant au groupe linguistique français, l'autre au groupe linguistique néerlandais<sup>(106)</sup>.

Néanmoins, ces mécanismes de cogestion ne facilitent guère la tâche des ministres. Ceux-ci expliquent d'ailleurs les maigres avancées en matière bi-communautaire par l'absence de collaboration entre francophones et néerlandophones<sup>(107)</sup>. Ils ajoutent cependant que les interférences des Communautés flamande et française à Bruxelles ne favorisent pas non plus le travail de la Commission communautaire commune<sup>(108)</sup>.

## V. EN GUISE DE CONCLUSION

Dans le paysage fédéral belge, à côté du Conseil des ministres fédéral, seuls le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le collège réuni mettent en présence plus ou moins paritairement selon le cas des ministres issus des deux communautés. Ces parités répondent à une même logique : protéger la minorité. Toutefois, chacun de ces exécutifs connaît un système paritaire différent. Le libellé de la règle, le contexte et l'application concrète créent des situations propres à ces trois exécutifs (quasi-)paritaires. Si personne ne remet véritablement en cause le principe même de l'octroi d'une protection à la minorité – francophone au niveau fédéral, flamande à Bruxelles –, l'évaluation

<sup>(103)</sup> Art. 75, al. 2, L.S. Bruxelles.

<sup>(104)</sup> P. VAN ORSHOVEN, *op. cit.*, p. 232. P. NIHOUL, « Les autorités bruxelloises », in Fr. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 156.

<sup>(105)</sup> À défaut de consensus, la loi spéciale détermine deux groupes de matières : les matières relatives à la politique de la santé et les matières relatives à l'aide aux personnes (art. 75, al. 3, L.S. Bruxelles). Dans la pratique, même en cas de consensus, les négociateurs gardent le partage des deux matières défini par la loi.

<sup>(106)</sup> À propos de la responsabilité politique du collège réuni, voyez S. LOUMAYE, *op. cit.*, pp. 39-40 et P. VANLEEMPUTTEN, *Les institutions bruxelloises*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 90-91.

<sup>(107)</sup> Ainsi en est-il ressorti de nos entretiens avec Vic ANCIAUX, Didier GOSUIN, Pascal SAC et Guy VANHENGEL. Ce constat contraste avec la volonté de collaboration entre les communautés évoquée par ces mêmes personnes.

<sup>(108)</sup> Par exemple, les francophones contestent vivement le système complémentaire d'assurance-soin, ou en néerlandais le « *zorgverzekering* », proposé par la Communauté flamande à tous les Bruxellois – sans considération de langue – et qui offre une couverture médicale renforcée aux personnes qui y souscrivent. Les néerlandophones critiquent plutôt les décisions trop partisans des ministres francophones (en matière de tutelle ou de nomination, notamment).

politique des garanties juridiques qui lui est accordée fait, quant à elle, l'objet d'appréciations largement divergentes. La pratique quotidienne de l'exercice du pouvoir n'en demeure cependant guère entravée, même si de nombreuses voix, à Bruxelles en particulier, appellent à une meilleure collaboration entre les représentants des deux communautés afin de freiner le dualisme caractéristique du fédéralisme belge.