


© Reporters

 SOCIÉTÉ

Faire le choix des régions, sans supprimer les communautés

> Mathias EL BERHOUMI (*) et Hugues DUMONT (**)

La crise politique francophone de l'été dernier a une nouvelle fois donné des arguments aux régionalistes. Dans leur ligne de mire : la disparition de la Communauté française. Cette piste est pourtant bien plus complexe qu'il n'y paraît et fait fi de nombreux enjeux bruxellois. Une alternative pourrait être de lever le tabou d'une 7^e réforme de l'État qui envisagerait une Belgique à quatre régions et à deux communautés.

Malgré la grande instabilité politique que sa négociation a suscitée, et malgré l'ampleur des masses financières que représentent les compétences transférées, la 6^e réforme de l'État ne sera très probablement pas la dernière. Aujourd'hui, plus personne ne soutient sérieusement que le fédéralisme belge a atteint un point d'équilibre. Si la 6^e réforme contient d'indéniables compromis réglant de manière durable d'épineuses problématiques du contentieux communautaire, elle laisse en suspens bien d'autres questions en pratiquant l'art de ne pas choisir¹. Par ailleurs, à mesure qu'elle entre en vigueur, des voix s'élèvent pour déplorer les

difficultés de mener des politiques publiques cohérentes dans des domaines où les compétences sont éclatées. À telle enseigne que le terme de « refédéralisation » est de moins en moins un tabou dans le paysage politique flamand. Sans oublier, bien évidemment, le facteur le plus décisif, et le plus incertain à ce jour, des futures dynamiques institutionnelles : la force des partis nationalistes flamands à l'issue des scrutins de 2019.

Côté francophone, la séquence 2007-2011 a eu pour mérite de démontrer l'impasse de la méthode Coué. La posture d'être « demandeurs de rien » n'a pas empêché l'entrée dans de nouveaux rounds institutionnels. Parallèle-

ment, les accords de la Sainte-Émilie du 19 septembre 2013 qui règlent la répartition « intrafrancophone » des compétences communautarisées à la suite de la 6^e réforme n'ont aucunement eu pour effet de tarir le débat autour du destin de la Communauté française. Celui-ci a été relancé avec fracas à l'occasion de la crise politique de l'été 2017 où les majorités asymétriques entre les gouvernements régionaux, d'une part, et entre ceux-ci et celui de la Communauté française, d'autre part, ont encore donné du grain à moudre aux régionalistes. N'assiste-t-on pas à l'émergence de « deux démocraties » bruxelloise et wallonne hypothéquant davantage encore l'avenir d'institutions communes ?

Bref, une 7^e réforme de l'État impliquant tous les niveaux de l'État fédéral est inscrite dans les astres. La conviction que nous défendrons ici est la suivante : les francophones gagneraient à saisir l'opportunité d'une 7^e réforme pour régler le sort de leurs institutions. Dans cette perspective, il est impératif de réfléchir d'ores et déjà au projet francophone. Cette réflexion doit tenir compte des avancées de la 6^e réforme de l'État en faveur de la logique territoriale (I). Elle doit aboutir à un projet qui tient compte des intérêts wallons, mais aussi de ceux des Bruxellois (II). Toutes les questions institutionnelles sont liées en Belgique. On aurait tort de penser l'avenir institutionnel uniquement par le prisme d'une région ou d'une communauté.

La 6^e réforme : un pas vers une Belgique à quatre

Quelques rappels nous semblent indispensables pour situer la 6^e réforme de l'État au regard des fondamentaux du fédéralisme belge.

La coexistence de deux catégories d'entités fédérées constitue l'une des singularités majeures de l'architecture fédérale de l'État belge. D'un côté, trois communautés disposent des compétences d'enseignement, de culture, d'emploi des langues et des matières «personnalisables», belgicisme désignant notamment divers aspects des politiques d'aide aux personnes et de santé. De l'autre, trois régions ont été investies de compétences socio-économiques et de politiques territoriales.

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

Cette asymétrie résulte principalement de la combinaison de deux dispositions constitutionnelles. En vertu de l'article 137 de la Constitution, les institutions de la Communauté flamande exercent les compétences attribuées à

cette dernière ainsi que celles de la Région flamande sur son territoire. Ainsi, il n'existe pas de Parlement et de gouvernement régionaux en Flandre. Les francophones ont fait le choix inverse : ils ont privilégié l'optique régionale sur la dimension communautaire. Par application de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré l'exercice d'une partie de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communauté française (Cocof), respectivement dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, à la suite de deux vagues de décrets de transfert, en 1993 et en 2014, la Communauté française s'est délestée de la plupart de ses compétences dans les matières personnalisables, à l'exception des politiques de la petite enfance (gérées pour l'essentiel par l'ONE), de celles liées à l'enseignement (tels les hôpitaux universitaires) et à la justice. En revanche, en matière d'enseignement et de culture, la Communauté française a conservé l'essentiel de ses compétences.

Par rapport à ces deux données (coexistence de deux types d'entités fédérées et asymétrie institutionnelle), la 6^e réforme de l'État paraît s'inscrire dans

procher l'architecture de l'État belge d'un modèle territorial². On pense en particulier à la montée en puissance de la Commission communautaire commune (Cocom). OVNI institutionnel dont les organes se confondent avec ceux de la Région bruxelloise et qui s'était jusqu'à présent montré peu dynamique, la Cocom bénéficie d'une nouvelle jeunesse grâce à la 6^e réforme de l'État. C'est à elle que revient le défi d'exercer la compétence des allocations familiales à Bruxelles. Le transfert de celle-ci a fait l'objet d'un dispositif particulier. Au lieu de laisser la langue des institutions déterminer si la Communauté flamande, la Communauté française ou la Cocom exerceront la compétence, comme c'est le cas pour les autres matières personnalisables selon l'article 128,§2 de la Constitution, les architectes de la 6^e réforme ont confié exclusivement cette compétence à la Cocom. Autrement dit, les Communautés française et flamande sont privées de toute possibilité d'intervenir dans le domaine des allocations familiales à Bruxelles.

S'agissant des autres nouvelles compétences personnalisables, le choix des architectes de la 6^e réforme de l'État en faveur de la Cocom va dans le même sens. Si la répartition des compétences

« Les francophones gagneraient à saisir l'opportunité d'une 7^e réforme pour régler le sort de leurs institutions. »

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

Une lecture plus fine de la 6^e réforme permet toutefois d'y déceler des éléments de rupture. Cette dernière contient en particulier diverses innovations institutionnelles qui tendent à rap-

entre la Communauté flamande, la Communauté française (ou la Cocof) et la Cocom se fait sous l'empire de l'article 128,§2 de la Constitution, la distribution des dotations prévues pour financer ces matières avantage nettement la Cocom. Cette dernière reçoit, en effet, l'essentiel des moyens destinés à financer ces compétences sur le territoire bruxellois. Ainsi, les auteurs de la 6^e réforme de l'État ont fait le choix de laisser le volet financier de cette réforme opérer à terme un recentrage des compétences au profit de la Cocom.

Régionaliser jusqu'où et selon quelles modalités ?

Le tournant régionaliste que représente la 6^e réforme de l'État invite naturellement à s'interroger à nouveaux frais sur l'avenir des institutions communes aux Wallons et aux Bruxellois francophones. Deux questions fondamentales doivent être abordées de front : 1) quelles compétences faut-il maintenir à un niveau communautaire ? 2) à quelles entités la Communauté française doit-elle transférer ses compétences ?

Pour un recentrage des communautés sur le culturel et l'éducatif

L'une des difficultés du débat sur le rôle de la Communauté française renvoie aux incertitudes de l'« identité »—terme dont on connaît tous les dangers—des Wallons et des Bruxellois. S'il y a un manifestement des éléments d'identité wallonne et d'identité bruxelloise—en tout cas émergente—qui justifient pleinement l'existence de deux régions à part entière, de là à considérer que ces identités se substituent entièrement à l'identité francophone, il y a un pas qu'on ne peut pas franchir sans faire de « la casse » injustifiable. L'espace Wallonie-Bruxelles correspond d'abord à une réalité démographique, que ce soit celle des nombreux travailleurs qui passent tous les jours d'une région à l'autre ou celle des familles éparpillées entre les deux. Il ne correspond pas moins à une réalité sociopolitique, celle d'entreprises, d'universités, de services publics, de médias, de partis politiques et de grands mouvements associatifs présents de part et d'autre et non désireux de s'enfermer dans une logique exclusivement régionale. Il y va, autrement dit, de la réalité d'un espace public partagé autour d'une langue et d'une histoire commune. Du côté flamand, cette dimension est essentielle : dans aucun scénario institutionnel crédible, les responsables politiques flamands n'accepteraient d'abandonner les garanties essentielles à l'intégrité culturelle des Flamands de Bruxelles que sont les écoles, les universités, les centres cultu-

rels flamands situés dans la capitale. Ce serait un revirement spectaculaire, voire une révolution par rapport au combat historique « Vlaanderen laat Brussel niet los »³. C'est totalement exclu dans un avenir prévisible.

Au-delà de ces considérations, la régionalisation de l'enseignement et de la culture signifierait la scission d'institutions dépassant les frontières régionales : les universités, le Fonds national de la recherche scientifique (FNRS-FRS), la RTBF, le Théâtre National, le Botanique et les autres établissements culturels de rayonnement suprarégional. On ne peut à la fois plaider pour le maintien d'une solidarité entre la Wallonie et Bruxelles et en même temps couper ce qui alimente aujourd'hui concrètement cette solidarité, ce qui lui donne de la substance.

S'agissant de l'enseignement obligatoire, la régionalisation signifierait à Bruxelles la suppression de l'enseignement francophone et néerlandophone au profit d'un enseignement bilingue. Une chose est de développer un réseau d'écoles bilingues pour les parents qui le souhaitent, une autre est de faire fi du statut de *lingua franca* du français pour 90% des Bruxellois. Ce projet

cette exigence passe bien avant tout tropisme globalisé.

Ces arguments nous inclinent à plaider en faveur du maintien au niveau communautaire essentiellement de l'enseignement, la recherche fondamentale, l'audiovisuel, l'éducation permanente, la défense et l'illustration de la langue française ou la reconnaissance et le subventionnement des institutions culturelles actives aussi bien dans la région de langue française que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. S'agissant des autres compétences, il y a lieu à notre estime de distinguer celles qui font déjà l'objet d'un transfert permis par l'article 138 de la Constitution et celles que la Communauté française a conservées. Les premières gagneraient à être simplement régionalisées, compte tenu des objections que nous développons plus loin à l'encontre du mécanisme de l'article 138 de la Constitution. S'agissant des secondes, le débat mérite assurément d'être mené et nous ne le trancherons pas dans les lignes qui suivent. Les compétences en question sont, au titre des matières personnalisables, la politique de la petite enfance, la protection de la jeunesse et les aspects communautaires de la politique de la justice,

« Nous plaidons pour un gouvernement de la Communauté française composé exclusivement de ministres régionaux. »

plairait sans doute à une certaine élite cosmopolite qui a une conception purement utilitariste de la langue, réduisant celle-ci à un moyen de communication valorisable sur le marché de l'emploi, et négligeant les enjeux culturels d'une langue ainsi que la représentation du monde dont elle est le vecteur. Ce projet n'est du reste pas pensé pour les jeunes bruxellois « allophones », d'origine turque ou marocaine, dont un certain nombre éprouvent déjà assez de difficultés à maîtriser la langue véhiculaire de Bruxelles. Il y a urgence à réduire la fracture scolaire à Bruxelles, et

ainsi que les matières classées parmi les matières culturelles dans la loi spéciale du 8 août 1980, mais qui entretiennent un rapport disons plus lointain avec la culture, à savoir la politique de la jeunesse et le sport.

D'un côté, la cohérence d'un modèle qui privilégierait le fait régional, tout en ménageant les identités culturelles, plairait dans le sens d'une régionalisation de ces compétences. De l'autre, on ne saurait être totalement insensible à l'argument des économies d'échelle : gérer au niveau communautaire les compétences liées à la justice, par exemple,

éviterait de dédoubler les administrations et les législations dans ce domaine. Par ailleurs, avant de défendre la régionalisation de ces matières, il nous paraît crucial de clarifier quelles en seront les conséquences sur le plan de l'usage et de la connaissance des langues. Si régionalisation signifie automatiquement gestion bilingue des institutions, cette dynamique mettrait en péril un grand nombre de crèches, de clubs sportifs et d'organisations de jeunesse actifs dans la capitale.

Au-delà de ce débat, nous défendons une Communauté française recentrée sur ce qui fut sa première vocation, une communauté culturelle assurant l'épanouissement d'une culture belge francophone autour des politiques d'enseignement et de culture. Cette Communauté française refondée autour de ce noyau dur gagnerait à renforcer ses liens avec les Régions wallonne et bruxelloise en vue d'assurer la cohérence entre les politiques qu'elles continueraient à mener et les politiques régionales (enseignement/formation, recherche fondamentale/recherche appliquée, culture/tourisme, etc.). Dans cette optique, mais aussi afin que la taille de la cohorte ministérielle francophone se rapproche de celle de la cohorte flamande, nous plaçons pour un gouvernement de la Communauté française composé exclusivement de ministres régionaux.

Pour une régionalisation plutôt qu'une « Fédération Wallonie-Cocof »

Les personnalités wallonnes qui s'expriment pour le « tout à la Région » ont un point commun : ils négligent le volet bruxellois de la question, tout en prétendant ne pas vouloir se désolidariser de Bruxelles. Par exemple, lorsque Jean-Claude Marcourt, l'une des figures de proue du courant régionaliste aujourd'hui ministre de la Communauté française, esquisse son scénario, il propose ni plus ni moins que de « transférer le solde de compétences exercées par la Communauté française à la Région wallonne et aux francophones de la Région bruxelloise (ci-après la Cocof), comme le permet l'article 138 de la Constitution »⁴.

Dans de tels projets, le terme « régionalisation » n'est correct que si l'on se limite à une perspective wallonne en faisant l'impasse sur le point de vue bruxellois. Il ne s'agit pas d'une question de terminologie ou de détails techniques. Avant d'approfondir ces transferts permis par l'article 138 de la Constitution, il faut en faire le bilan.

Les opérations permises par cette disposition ainsi que par l'article 137 de la Constitution ont eu le mérite d'éviter, au nord, et de réduire, au sud, la super-

Oui, mais une telle vision des choses suppose de prendre un point de vue uniquement wallon ou exclusivement flamand.

Lorsque l'on prend un angle bruxellois, le bilan du recours à ces mécanismes est radicalement inversé. Simplification institutionnelle ? Aucunes. À Bruxelles, les institutions régionales coexistent avec les institutions de la Communauté flamande et de la Communauté française. Pire, l'article 138 a conduit à l'émergence d'une collecti-

« Notre schéma a le mérite de tenir compte des spécificités bruxelloises et de l'exigence d'épanouissement culturel des francophones et des Flamands. »

position entre des institutions régionales et communautaires. Elles ont, en outre, donné une meilleure assise financière aux communautés. Ces dernières ne peuvent exercer le pouvoir fiscal que la Constitution leur reconnaît, principalement en raison de l'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles⁵. Elles sont dès lors financées par l'autorité fédérale, mais de manière insuffisante. L'article 137 de la Constitution permet au budget de la Communauté flamande d'englober les matières régionales et communautaires, ce qui permet d'utiliser le pouvoir fiscal de la Région flamande pour financer les politiques de la Communauté flamande. L'article 138 a assuré un refinancement de la Communauté française, cette dernière abandonnant des compétences sans pour autant transférer la totalité des moyens qui leur sont affectés. Les mécanismes des articles 137 et 138 offrent, enfin, pour toutes les matières fédérées, au nord, et pour une partie substantielle des compétences communautaires, au sud, la possibilité de mener des politiques publiques cohérentes face à des problématiques qui se situent à l'intersection de compétences communautaires et régionales. Simplification institutionnelle, pérennité financière et cohérence des politiques publiques, le tableau paraît idyllique...

vité fédérée supplémentaire : la Commission communautaire française qui exerce par voie de décrets et d'arrêtés les compétences que la Communauté française lui a confiées. Pérennité financière ? Assurément non. Pas plus que la Communauté française, la Cocof ne peut exercer un quelconque pouvoir fiscal. Ses difficultés financières doivent dès lors être comblées par la Région de Bruxelles-Capitale, mais qui ne peut intervenir en sa faveur qu'en respectant une clef 80 % pour la Cocof et 20 % pour la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Cette répartition ne correspond pas à la réalité démographique bruxelloise et aboutit à surfinancer la VGC quand bien même celle-ci n'a pas reçu de compétences législatives de la Communauté flamande. Cohérence des politiques publiques ? Non plus. Les décrets flamands en matière régionale ne sont pas applicables à Bruxelles, les synergies flamandes ne sont dès lors possibles que dans le territoire de la Région flamande. Les compétences communautaires sont par ailleurs éclatées entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Cocof, auxquelles il faut ajouter, s'agissant des compétences bicommunautaires l'autorité fédérale (pour l'enseignement et la culture), la Commission communautaire

commune (pour le personnalisable) et la Région de Bruxelles-Capitale (pour certaines matières biculturelles). Difficile d'imaginer des politiques cohérentes dans ce contexte !

On peut donc comprendre que ce qui est séduisant au sud, puisqu'il s'agit là d'une véritable régionalisation, ne l'est absolument pas à Bruxelles. Continuer à emprunter la voie de l'article 138 de la Constitution, c'est rendre la capitale (encore plus) ingouvernable, sans contribuer à améliorer la lisibilité de son schéma institutionnel.

Une Belgique à 4+2

Il y a une alternative : attribuer aux régions l'ensemble des matières concernées. Cinq précisions doivent être apportées.

Primo, ce scénario implique une négociation entre Flamands et francophones en vue de modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles. C'est la raison pour laquelle, dès l'introduction, nous l'avons envisagé de pair avec les négociations en vue d'une 7^e réforme de l'État. De ce point de vue, c'est un projet plus difficile à réaliser que le recours à l'article 138 de la Constitution qui suppose simplement un accord entre francophones. Il faudra convaincre les Flamands que ces transferts ne menacent pas leur place dans la capitale, ce qui est jouable avec les matières personnalisables et culturelles identifiées supra, mais inimaginables avec l'enseignement et les matières culturelles au sens strict.

Secundo, si le transfert de nouvelles compétences personnalisables lors de la 6^e réforme a suivi une logique territoriale, il a aussi redonné vie à la Cocom. Les architectes de cette réforme auraient tout aussi bien pu confier ces compétences à la Région bruxelloise, comme ils l'ont fait pour d'autres matières communautaires. La lisibilité des institutions bruxelloises y en aurait nettement gagné. Espérons qu'une nouvelle réforme soit enfin l'occasion de faire disparaître la Cocom⁶.

Tertio, la montée en puissance de la Région bruxelloise devrait s'accompa-

gnier d'une responsabilisation de cette dernière dans le domaine « biéducatif », c'est-à-dire à l'égard des aspects de la politique scolaire qui ne ressortent ni de la compétence de la Communauté française, ni de celle de la Communauté flamande en application du critère de rattachement prévu par l'article 127 de la Constitution. Ainsi en est-il du contrôle de l'obligation scolaire ou de l'instauration d'un réseau d'enseignement bilingue dans la capitale. Ces questions relèvent aujourd'hui de l'autorité fédérale qui les délaisse entièrement.

Quarto, pour pallier les investissements insuffisants des communautés pour faire face au boom démographique, la Région bruxelloise est intervenue en matière d'infrastructures scolaires et de la petite enfance. En raison de la nature communautaire des matières concernées, ces interventions ont été censurées par la Cour constitutionnelle. Nous estimons cependant, en lien avec la logique de responsabilisation accrue des régions, que plusieurs arguments plaident en faveur d'une compétence permettant à ces dernières d'accorder un soutien financier aux politiques communautaires. Tout d'abord, cette faculté permettrait d'assurer que les collectivités dotées d'un pouvoir fiscal effectif puissent garantir le financement complet des politiques culturelles et éducatives. Ensuite, une compétence concurrente de nature financière permettrait à la Région bruxelloise d'intervenir directement, c'est-à-dire sans passer par les commissions communautaires, en suivant une logique de besoins plutôt qu'une clef 80%/20% francophone/flamand. Enfin, cette compétence permettrait aux régions de développer un projet culturel qui leur est propre, de promouvoir une identité distincte, mais complémentaire de l'identité francophone.

Quinto, dans un schéma d'une Belgique reposant principalement sur des entités territoriales, l'élargissement des responsabilités de la Communauté germanophone a tout son sens. Dès lors, la régionalisation des matières personnalisables et de certaines matières dites

« culturelles » que nous préconisons ne doit pas aboutir à retirer des compétences à cette dernière. Au contraire, la Communauté germanophone pourrait recevoir de la Constitution un statut *ad hoc* qui lui permettrait de conserver les compétences communautaires et d'acquiescer un statut régional aussi large que possible.

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

(*) Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

(**) Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC)
www.circ.usaintlouis.be

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

2. M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2017 bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen / Les institutions bruxelloises en 2017 source de nouvelles évolutions institutionnelles*, Bruges, die Keure, p. 45 à 73.

3. Littéralement : « La Flandre ne laisse pas tomber Bruxelles ».

4. J.-C. MARCOURT, *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2009/1, p. 126 et 127.

5. Ce principe empêche ces deux communautés de lever des impôts puisque la Constitution ne leur permet pas d'identifier sur le territoire de la capitale leurs contribuables. À propos de ce principe, voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, 2011/3, p. 201 à 226.

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