

la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'UE n'ayant pas la nationalité belge.... Selon l'art. 4, ce droit 'peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'UE...'. Enfin, il est ajouté que 'la loi visée à l'art. 4 ne peut pas être adoptée avant le 1^{er} janvier 2001'. Le 10 décembre, le Sénat adopte le même amendement. La loi d'exécution sera prise dans la foulée et publiée au Moniteur le 30 janvier 1999.

DE BRUSSELSE INSTELLINGEN LES INSTITUTIONS BRUXELLOISES

*André Alen, Francis Delpérée**

1. Het Belgische Staatsbestel berust op een geheel van evenwichten, waarvan de grondslagen werden gelegd bij de grondwetsherziening van 1970 en die verder werden uitgebouwd bij de grondwetsherzieningen van 1980, 1988 en 1993. In dat Staatsbestel bestaan, volgens onderscheiden modaliteiten, drie gemeenschappen, drie gewesten en drie gemeenschapscommissies naast elkaar. Het is niet opportuun deze evenwichten in vraag te stellen.

Zoals, in een tweeledig federalisme, de federale instellingen in hun structuren rekening houden met het bestaan van de Vlaamse en de Franse gemeenschappen, houden de Brusselse instellingen in hun inrichting en werking rekening met het bestaan van de Franse en Nederlandse taalgroepen.

2. Bij gebrek aan de daartoe vereiste politieke meerderheden, worden wijzigingen in de grenzen van de taalgebieden niet overwogen, zoals evenmin wijzigingen in het statuut van de randgemeenten, met inbegrip van het stelsel der taalfaciliteiten.

3. De ervaring met de bijzondere wet van 12 januari 1989 m.b.t. de Brusselse instellingen heeft aangetoond dat de instellingen, de procedures en de beslissingsmechanismen die tien jaar geleden voor de gewestelijke instellingen werden uitgewerkt, een efficiënt beheer van de Brusselse gewestelijke belangen toelieten. Zij heeft ook aangetoond dat het via deze instellingen voor Nederlands- en Franstaligen mogelijk was daartoe nuttig samen te werken. Zij heeft eveneens aangetoond dat zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschapscommissie hun bevoegdheden op een ruime zelfstandige wijze hebben kunnen uitoefenen.

4. Het beperkte aantal Vlaamse mandatarissen in de Brusselse instellingen brengt evenwel enige problemen mee voor de werking van deze instellingen,

* Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven / Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

inzonderheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. De taken van leiding, bestuur en controle zijn aan dezelfde personen toegewezen.

Om hieraan te verhelpen – zonder evenwel afbreuk te doen aan de grondwettelijke beginselen (artikel 39), volgens welke een vergadering van het parlementaire type samengesteld is uit mandatarissen die hun legitimiteit uit een vrije verkiezing halen – zijn meerdere technieken denkbaar.

4.1. In een 'Proeve van Vlaamse Grondwet' wordt voorgesteld het aantal zetels van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad tot 50 terug te brengen. Indien bij de verkiezingen een van de taalgroepen geen 10 zetels behaalt – dit is 20% van het totale ledenaantal – worden aan deze taalgroep bijkomende zetels toegekend om dit minimumaantal van 10 zetels te bereiken.

Toegepast op de laatste verkiezingen, zouden aldus aan de Franse taalgroep 43 zetels (i.p.v. 65) worden toegekend en aan de Nederlandse taalgroep 10 zetels (7 zetels behaald via rechtstreekse verkiezingen én 3 bijkomende zetels). De Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou dan samengesteld zijn uit 53 i.p.v. uit 75 leden.

Men kan zich afvragen of de vermindering van het aantal leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad opportuun is. Men kan zich ook afvragen of de problemen van de interne werking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie hiermee zullen zijn opgelost. Men kan zich tenslotte afvragen of een hervorming die ertoe leidt de Franse taalgroep te verminderen met bijna één derde van zijn politieke vertegenwoordiging (22 zetels op 65) zal kunnen rekenen op een voldoende consensus.

4.2. In een studie over 'La Région bruxelloise, son ressort et ses institutions' hebben F. Delpérée, F.X. Dubois en C. Fremault eraan herinnerd dat zowel op het federale vlak als op gemeenschaps- en gewestvlak reeds meerdere institutionele technieken werden toegepast om politieke mandatarissen te betrekken bij de werking van de federale, gemeenschaps- of gewestassemblées.

Zij vermelden onder meer de 'Waalse piste', die bij de werkzaamheden van het Waalse Parlement federale parlementsleden betreft, te weten de geassocieerde senatoren, de 'Duitstalige piste', die bij de werkzaamheden van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap de federale parlementsleden, het lid van het Europese Parlement, de leden van het Waalse Parlement en de provincieraadsleden betreft, voorzover zij hun woonplaats hebben in het Duitse taalgebied en de grondwettelijke eed in het Duits afleggen, en de meer klassieke 'piste' van de coöptatie, die van toepassing is in de Senaat.

4.3. F. Delpérée, F.X. Dubois en C. Fremault gaan ervan uit dat het mogelijk is voormelde 'pistes' aan te wenden door bij de werkzaamheden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad mandatarissen te betrekken die, in verschillende hoedanigheden, werden verkozen, niet alleen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest,

maar ook in ruimere geografische omschrijvingen: de 25 gemeenten, zijnde de 19 gemeenten van Brussel-Hoofdstad en de 6 randgemeenten, de 53 gemeenten van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, en de 52 gemeenten van de zone 02. Deze suggesties werden gedaan zonder afbreuk te doen aan de opmerkingen in punt 2. De technieken van betrokkenheid strekken er niet toe de grenzen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te wijzigen, maar hebben als doel om, hoofdzakelijk met raadgevende stem, een geheel van Vlaamse en Franstalige verkozenen te betrekken bij een coherent beheer van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

4.4. De eveneens door dezelfde auteurs voorgestelde formule van de coöptatie geeft aan de Nederlandse en Franse taalgroepen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad de mogelijkheid om elk 10 leden te coöpteren, die hun woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad hebben.

Toegepast op de laatste verkiezingen, leidt het systeem van de coöptatie tot een Raad van 95 leden, met name de huidige 75 leden en 20 gecoöpteerde leden. De Franse taalgroep zou 75 leden (65 + 10) tellen, en de Nederlandse taalgroep 20 leden (10 + 10).

Het voorstel is eenvoudig. In de praktijk kan het gemakkelijk worden toegepast. Het geeft aan alle leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een effectief stemrecht. Het plaatst alle raadsleden op voet van gelijkheid.

5. De Brusselse agglomeratie als onderscheiden rechtspersoon zou kunnen worden afgeschaft.

In 1989 werd zij slechts behouden om aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest toe te laten, via gemeenschapscommissies, niet-gewestelijke bevoegdheden uit te oefenen, en zulks flagrant in strijd met artikel 39 van de Grondwet dat aan gewestelijke organen verbiedt gemeenschapsbevoegdheden uit te oefenen.

Sedertdien worden de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uitgeoefend door de gewestelijke organen.

De Grondwet zou tevens kunnen worden vereenvoudigd. De mogelijkheid om agglomeraties en federaties van gemeenten op te richten, niet alleen in Brussel maar in het gehele land, zou kunnen geschrapt worden.

6. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest draagt lasten die voortvloeien uit zowel de hoofdstedelijke als de internationale functie van Brussel-Hoofdstad. Hiervoor zijn reeds bijzondere financieringsmechanismen voorzien. Nochtans zou moeten worden nagegaan in welke mate het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in voormeld opzicht geen lasten draagt die nog niet verrekend zijn in de thans aan het Gewest toegekende financiële middelen.

Desgevallend zou de federale overheid hierin moeten voorzien. Dit probleem zou, samen met de andere gemeenschappen en gewesten, moeten worden

onderzocht in het kader van de vaststelling van de financiële middelen die aan de deelgebieden moeten toekomen.

1. L'organisation de l'Etat belge repose sur un ensemble d'équilibres dont les bases ont été établies lors de la révision constitutionnelle de 1970 et qui ont été affinés par les révisions constitutionnelles de 1980, 1988 et 1993-1994. Elle s'efforce, notamment, de faire coexister, selon des modalités diverses, trois communautés, trois régions et trois commissions communautaires.

Il n'est pas opportun de mettre en question de tels équilibres.

De la même manière que, selon les schémas du fédéralisme bipolaire, les institutions fédérales tiennent compte, dans leur aménagement, de l'existence des communautés française et flamande, les institutions bruxelloises tiennent compte, dans leur organisation et leur fonctionnement, de l'existence des groupes linguistiques français et néerlandais.

2. A défaut de majorités politiques requises à cet effet, la modification des limites des régions linguistiques n'est pas envisagée, tout comme ne l'est pas la modification du statut des communes périphériques à la Région bruxelloise, en ce compris le régime des facilités linguistiques.

3. La mise en œuvre de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a montré que les institutions, les procédures et les mécanismes de décision qui avaient été conçus, il y a dix ans, pour les institutions régionales permettaient d'assurer une gestion efficace des intérêts régionaux bruxellois. Elle a montré aussi que, via les institutions mises en place, les francophones et les flamands pouvaient utilement coopérer à cette fin. Elle a encore montré que tant la Commission communautaire française que la Commission communautaire flamande, étaient en mesure d'exercer leurs compétences respectives de manière largement autonome.

4. Le nombre restreint de mandataires flamands, au sein des institutions bruxelloises, suscite néanmoins quelques problèmes de fonctionnement, en particulier au sein de la Commission communautaire flamande. Les tâches de direction, d'administration et de contrôle y sont, par la force des choses, attribuées aux mêmes personnes.

Pour résoudre cette difficulté institutionnelle – sans pour autant s'écarter des principes constitutionnels (article 39) qui veulent qu'une assemblée de type parlementaire soit constituée de mandataires publics qui tirent leur légitimité d'une élection libre –, plusieurs techniques peuvent être envisagées.

4.1. Dans une 'Proeve van Vlaamse Grondwet', il a été suggéré de ramener le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale à une assemblée qui ne compte que cinquante sièges. Si, à l'issue des élections, l'un des groupes linguistiques

n'obtient pas dix sièges – soit 20% du nombre total des membres –, des sièges supplémentaires lui sont attribués pour atteindre ce minimum de dix.

Appliqué aux dernières élections, ce schéma institutionnel conduit à attribuer au groupe linguistique français quarante-trois sièges (au lieu de soixante-cinq) et au groupe linguistique néerlandais dix sièges – soit sept sièges obtenus par élection directe et trois sièges supplémentaires –. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale serait alors composé de cinquante-trois membres au lieu de septante-cinq.

L'on peut s'interroger sur l'opportunité de diminuer le nombre des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. L'on peut aussi se demander si les problèmes de fonctionnement interne de la Commission communautaire flamande seront de la sorte résolus. L'on peut surtout se demander si une réforme qui conduit à priver artificiellement le groupe linguistique français d'un tiers de sa représentation politique (vingt-deux sièges sur soixante-cinq) est susceptible de recueillir un consensus suffisant.

4.2. Dans une étude sur 'La Région bruxelloise, son ressort et ses institutions', F. Delpérée, F.-X. Dubois et C. Fremault ont rappelé, pour leur part, que plusieurs techniques institutionnelles étaient déjà appliquées tant au niveau fédéral qu'au niveau communautaire et régional pour associer des mandataires publics au travail des assemblées fédérales, communautaires ou régionales. Ils rappellent notamment la piste wallonne – qui associe aux travaux du Parlement wallon des parlementaires fédéraux, à savoir les sénateurs associés –, la piste germanophone – qui associe aux travaux du Conseil de la Communauté germanophone les parlementaires fédéraux, le parlementaire européen, les parlementaires wallons et les conseillers provinciaux qui sont domiciliés dans la Région de langue allemande et qui prêtent le serment constitutionnel en allemand – ou la piste plus classique de la cooptation – qui est d'application au Sénat.

4.3. F. Delpérée, F.-X. Dubois et C. Fremault considèrent qu'il est possible d'utiliser les pistes précitées en associant aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale des mandataires publics qui ont été élus, à divers titres, non seulement dans la Région bruxelloise, mais dans des ensembles géographiques plus vastes: les vingt-cinq communes – soit les dix-neuf communes bruxelloises plus les six communes périphériques –, les communes de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde – soit cinquante-trois communes – et les communes de la zone 02 – soit cinquante-deux communes.

Ces suggestions ont été faites sans préjudice des remarques qui sont, par ailleurs, recensées au point 2. Les techniques d'association n'ont pas pour objet de modifier les limites de la Région bruxelloise ou celles de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais d'associer, principalement avec voix consultative un ensemble d'élus francophones et flamands à une gestion cohérente de la Région bruxelloise.

4.4. La formule de la cooptation proposée par les mêmes auteurs permet aux groupes linguistiques français et néerlandais qui sont constitués dans le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale la faculté de coopter chacun dix membres - ayant leur domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Appliqué aux dernières élections, le système de la cooptation conduit à composer une assemblée de nonante-cinq membres - soit septante-cinq membres actuels plus vingt cooptés. Le groupe linguistique français comprendrait septante-cinq membres - soixante-cinq plus dix - et le groupe linguistique néerlandais vingt membres - dix plus dix.

La proposition est simple. Elle peut être facilement mise en œuvre. Elle donne à tous les membres du Conseil régional un droit de vote effectif. Elle place tous les conseillers régionaux sur pied d'égalité.

5. L'agglomération bruxelloise en tant que collectivité politique particulière, pourrait être supprimée.

En réalité, elle ne fut maintenue en 1989 que pour permettre à la Région bruxelloise d'exercer, via des commissions communautaires, des compétences non régionales et cela en contradiction apparente avec l'article 39 de la Constitution qui interdit aux autorités régionales d'exercer des compétences communautaires.

Les compétences de l'agglomération bruxelloise sont d'ores et déjà prises en charge par les autorités régionales.

La Constitution pourrait être simplifiée. La possibilité de créer des agglomérations et des fédérations de communes, non seulement à Bruxelles mais dans l'ensemble du pays pourrait être supprimée.

6. La Région bruxelloise supporte des charges qui découlent de ses fonctions nationale et internationale. Des mécanismes particuliers de financement sont déjà prévus. Néanmoins, il devrait être vérifié dans quelle mesure la Région bruxelloise ne supporte pas, de ce point de vue, des charges qui ne sont pas comptabilisées dans les moyens financiers qui lui sont aujourd'hui attribués.

Le cas échéant, l'autorité fédérale devrait y pourvoir. Cette question devrait être examinée en concours avec les autres communautés et régions dans le cadre de la détermination des moyens financiers qui doivent revenir aux collectivités fédérées.

INTERVENTION

*Rusen Ergeç**

La Belgique connaît depuis 1970 une vague de réformes institutionnelles qui ont profondément transformé le visage du pays. Il est évident que ces réformes ne sauraient se prolonger indéfiniment au gré de chaque législature sous peine de compromettre le minimum de stabilité institutionnelle dont la Belgique, comme tout Etat, a besoin.

C'est dire si nous sommes d'accord avec l'approche générale des collègues Delpérée et Alen qui suggèrent de ne pas toucher aux équilibres fondamentaux qui président à l'agencement des institutions bruxelloises. Comme ils le soulignent justement, le système belge repose sur un équilibre complexe de freins et de contrepoids dont les institutions bruxelloises constituent la pierre angulaire. Tout est dans le tout et remettre en cause les institutions bruxelloises c'est aussi entraîner une remise en question de l'ensemble des grands équilibres.

Les institutions bruxelloises ne doivent donc être repensées qui si, pour ce faire, il existe des motifs impérieux. Or, à notre sens, de tels motifs n'existent pas. Le bilan depuis 1989 montre certes que ces institutions ont connu certaines difficultés de fonctionnement. Mais on peut sans difficulté affirmer que ce bilan est globalement positif.

En tout cas, l'idée de cogestion de Bruxelles par les deux grandes communautés avancée par certains milieux flamands est à rejeter. Les institutions bruxelloises, telles qu'elles fonctionnent depuis 1989, ont contribué à forger une certaine identité, voire, spécificité bruxelloise, laquelle est appelée à se renforcer sans cesse si le développement du bilinguisme qu'on constate actuellement se poursuit: les Bruxellois ont, à l'égal des habitants des autres régions, droit à l'autonomie.

Les collègues Delpérée et Alen ne suggèrent pas, à juste titre, de toucher aux limites de la Région de Bruxelles-Capitale. Sans doute Bruxelles est-elle privée de son hinterland économique. Certes, le problème de la représentation de la minorité néerlandophone dans les institutions bruxelloises trouverait-il une solution satisfaisante et naturelle si ces limites étaient étendues. Mais les

* Professeur à l'ULB.