

ADMINISTRATION PUBLIQUE

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

ISSN-0771-4084

LA RÉGION BRUXELLOISE, SON RESSORT ET SES INSTITUTIONS (*)

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur ordinaire à la Faculté de droit de Louvain

François-Xavier DUBOIS

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Avocat au barreau de Bruxelles

et

Céline FREMAULT- DE CRAYENCOUR

Assistante à l'Université catholique de Louvain

Comme le veut sa situation géographique et sa fonction politique, Bruxelles s'inscrit, par la force des choses, au cœur de toute réflexion institutionnelle sur la Belgique.

Aux fins de préparer l'avenir proche, notamment 1999 – et les négociations institutionnelles qui pourraient s'ouvrir à ce moment –, il convient de faire le point sur dix ans de régionalisation à Bruxelles. Il faut à ce propos émettre quelques propositions sur le statut de la Région bruxelloise, plus particulièrement sur son ressort territorial et sur l'aménagement de ses institutions. Il convient encore de s'interroger plus largement sur son devenir dans une Belgique toujours plus fédérale.

Il y a dix ans déjà, le département de droit public de l'Université catholique de Louvain réalisait, à la suggestion des autorités bruxelloises, un ouvrage de référence sur *La Région de Bruxelles-Capitale* (Bruxelles, Bruylant, 1989, 381 pages). Il s'agit, cette fois, et de manière plus modeste, d'indiquer quelques-unes des options qui pourraient être privilégiées

aux fins de rendre plus harmonieuse la vie à Bruxelles et donc de faciliter la vie des Bruxellois, mais aussi celle des Wallons et des Flamands.

Ces observations sont formulées sous le bénéfice de deux remarques préalables. Elles portent sur le moment et le lieu de cette intervention.

– En ce qui concerne *le moment*, nul ne peut ignorer que cette étude est rédigée durant une année d'élections, notamment régionales. Dans la perspective de ces échéances électorales, un certain nombre de propositions, d'idées, de suggestions sont formulées aujourd'hui sur le statut de Bruxelles.

Elles peuvent être comprises dans une double perspective.

D'une part, il peut s'agir d'idées qui, émanant de formations politiques, ont pour objet de convaincre des électeurs potentiels – les Bruxellois et les autres – du bien-fondé de certaines propositions. D'autre part, il peut s'agir d'idées qui, émises par les mêmes partis ou par d'autres, ont pour objet de poser des jalons en vue d'une négociation future – avec ou sans les Bruxellois –.

Il n'est pas toujours aisé de deviner ce qui relève de l'une ou de l'autre approches. La réflexion universitaire a la particularité de ne pas être tributaire de considérations électorales. Il serait trop simple, cependant, de tenir un discours éthéré et de discuter

* La présente étude a été réalisée dans le cadre des travaux du groupe « Avenir » que l'Université catholique de Louvain a constitué en 1997 aux fins de réfléchir aux questions que soulève, notamment en termes institutionnels, l'organisation de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Voy., dans la même perspective, l'étude réalisée par F. DELPÉRÉE et F.-X. DUBOIS sur « Le double vote ou le vote multiple », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1997, n° 4, pp. 347-360.

dans cette optique des principes généraux d'organisation et de fonctionnement de la Région bruxelloise.

Un discours aussi abstrait et, pour tout dire, académique n'aurait guère de sens. Autrement dit, il n'est pas possible d'ignorer juin 1999.

– En ce qui concerne *le lieu*, nul ne peut ignorer que Bruxelles est un lieu politique complexe à raison de l'amoncellement, sur son territoire, d'un ensemble d'autorités publiques. Ce lieu ne peut être isolé d'autres lieux politiques : la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté flamande, l'État fédéral, l'Union européenne, pour ne citer que ceux-là.

Dans un État fédéral qui ne comprend que quelques composantes, toucher à l'une d'elles, c'est aussi – par la force des choses – toucher à l'ensemble. Et réciproquement. Toucher à l'ensemble, c'est toucher à Bruxelles.

Autrement dit, Bruxelles n'est pas qu'un problème bruxellois qui pourrait n'être réglé que par les Bruxellois. Il est vain de vouloir résoudre les problèmes de Bruxelles sans être attentif aux problèmes institutionnels du pays tout entier. À l'inverse, Bruxelles n'est pas un problème institutionnel comme les autres – problème qui pourrait être réglé, fût-ce au prix de majorités constitutionnelles, par les seuls non-Bruxellois –. Il est vain de vouloir résoudre de tels problèmes sans être attentif aux problèmes des Bruxellois.

Bruxelles est la pièce d'un puzzle. Une pièce importante, mais une pièce parmi d'autres au sein du système constitutionnel.

I. LE STATUT DE LA RÉGION BRUXELLOISE

Il est inutile de rappeler qu'au vœu de la Constitution, toute collectivité régionale, en ce compris la Région bruxelloise, doit être pourvue d'une assemblée et d'un gouvernement¹. Les autorités publiques qui sont mises en place à cette occasion le sont au moyen de mandataires publics qui ont été élus – au premier ou second degré – pour une période de cinq ans².

Encore convient-il de dégager des conséquences précises du postulat constitutionnel qui est ainsi rappelé – et qui n'est pas mis en cause depuis 1970, c'est-à-dire depuis le moment où l'article 107^{quater} (aujourd'hui : l'article 39) de la Constitution a précisé que les autorités régionales devaient être composées de « mandataires élus » –. En d'autres termes, le Conseil et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doivent être pourvus de manda-

taires publics qui sont choisis par les citoyens bruxellois eux-mêmes.

L'observation peut paraître s'imposer d'elle-même. Elle exclut néanmoins des formes d'organisation institutionnelle qui auraient pour objet ou pour effet de confier la gestion des affaires régionales bruxelloises à des autorités qui seraient autrement composées. Pour être concret, elle empêche la constitution d'un district dont la gestion reviendrait aux seules autorités fédérales. Elle fait obstacle à l'organisation d'une région qui serait placée, tel un condominium, sous l'autorité conjointe des Communautés française et flamande et qui relèverait de leur cogestion. Elle ne permet pas l'aménagement d'une capitale européenne dont les organes de gestion seraient choisis à l'initiative des autorités des quinze États qui composent l'Union européenne.

De telles formules ne confient pas la gestion des affaires bruxelloises aux « mandataires élus » par les citoyens bruxellois. Elles ne se concilient donc pas avec les prescriptions constitutionnelles qui commandent la matière.

Pour autant que de besoin, plusieurs articles de la Constitution concrétisent cette préoccupation et établissent, dans leurs grandes lignes, les règles d'élection qui doivent servir à composer le Conseil et l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale³ (art. 116 et 122). Il n'est pas sans intérêt de relever que ces dispositions ne sont pas actuellement révisables⁴. Le seront-elles à l'avenir ? La question méritera assurément un examen attentif dans les prochains mois. Dans le présent document, la réflexion se développe dans l'état présent du droit constitutionnel.

Au-delà du rappel des principes qui sont ainsi inscrits dans la Constitution, il faut relever deux modalités qui caractérisent, au vœu – cette fois – de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'organisation et le fonctionnement du Conseil et de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale⁵.

Il faut insister, d'une part, sur le rôle que deux groupes linguistiques sont appelés à jouer au sein du

³ Constitution, art. 116, § 2, al. 2 : « ...chaque Conseil de région est composé de membres élus directement en qualité de membre du Conseil de région concerné ou en qualité de membre d'un Conseil de communauté » ; Constitution, article 122 : « Les membres de chaque gouvernement de communauté ou de région sont élus par leur Conseil ».

⁴ Voy. la déclaration de révision de la Constitution du 12 avril 1995, reproduite in F. DELPÉRÉE et D. RENDERS, *Code constitutionnel* (2^e éd.), Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 939-940.

⁵ Pour respecter, autant que faire se peut, la terminologie constitutionnelle, l'appellation de « Région bruxelloise » est utilisée lorsqu'il s'agit de désigner la collectivité politique, dans son ensemble (voy. par exemple, l'article 3 de la Constitution). La dénomination de « Région de Bruxelles-Capitale », est utilisée lorsqu'il s'agit de caractériser ses institutions (voy. par exemple, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 1^{er}). L'expression de région bilingue de Bruxelles-Capitale renvoie, pour sa part, à l'une des régions linguistiques visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

¹ Constitution, articles 115, § 2, et 121, § 2.

² Loi spéciale du 12 janvier 1989, article 11.

Conseil. Il faut montrer, d'autre part, comment le principe de parité entre ces deux groupes trouve à s'appliquer au sein de l'Exécutif.

1. LES GROUPES LINGUISTIQUES

Deux groupes linguistiques – le français et le néerlandais – sont mis en place au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils rassemblent les élus en fonction de la liste – unilingue – sur la laquelle ils ont été choisis. L'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est particulièrement explicite : « Les conseillers élus sur des listes francophones constituent le groupe linguistique français. Les conseillers élus sur des listes néerlandophones constituent le groupe linguistique néerlandais »⁶.

Sans qu'il y ait lieu de minimiser le rôle que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est, en tant que tel, appelé à remplir – notamment dans l'œuvre de confection des ordonnances et des budgets –, il n'est pas excessif de considérer que l'organisation du Conseil en deux groupes linguistiques constitue l'une des clefs de voûte du système institutionnel bruxellois. A la différence des groupes linguistiques qui sont aménagés au sein des chambres législatives fédérales et qui n'interviennent que dans deux cas particuliers – à savoir le vote des lois spéciales (selon les modalités inscrites à l'article 4, alinéa 3) et la procédure de la sonnette d'alarme (art. 54) –, les groupes linguistiques constitués au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale deviennent des éléments prépondérants de son organisation et de son fonctionnement.

Six exemples accréditent ce diagnostic.

- Ce sont les groupes linguistiques qui, chacun de son côté, vérifient les pouvoirs des membres élus de l'assemblée et qui jugent les contestations qui pourraient s'élever à ce sujet (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 22, § 3).
- Ce sont eux qui vont désigner – directement ou indirectement – les membres du gouvernement régional. Deux modes d'élection sont, en réalité, envisagés dans l'article 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Si un consensus s'instaure entre les groupes politiques qui composent le Conseil et si ceux-ci s'accordent pour présenter une liste de cinq noms – qui correspond au nombre de membres qui composent l'Exécutif –, si cette liste de présentation est signée par la majorité absolue des membres du Conseil et par

la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique, « les candidats à l'Exécutif sont élus » de plein droit.

En ce qui concerne la désignation du président de l'Exécutif, l'article 35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précise que « le membre présenté en premier lieu sur la liste exercera les fonctions de président ».

Si, au contraire, aucun accord n'a pu intervenir entre les groupes politiques intéressés, l'élection a lieu au scrutin secret « par autant de scrutins séparés qu'il y a de membres à élire ». Une précision essentielle est apportée : dans cette hypothèse, chaque groupe linguistique élit deux membres de l'Exécutif au scrutin secret et à la majorité absolue de ses membres. Les membres de l'autre groupe linguistique – qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition – n'interviennent pas, par contre, dans cette opération de sélection.

Quant à la désignation du président, elle procède – dans cette hypothèse – d'une élection au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du Conseil (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 35, § 2, alinéa 3).

- Ce sont les effectifs de ces mêmes groupes linguistiques qui servent à calculer, selon les règles de la représentation proportionnelle, le nombre des élus qui siégeront au bureau du Conseil et dans les différentes commissions (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 28, alinéa 2, 3^o).
- Plus important encore. L'Assemblée de la Commission communautaire française et celle de la Commission communautaire flamande se composent respectivement des membres du groupe linguistique français et des membres du groupe linguistique néerlandais du Conseil. A cette occasion, les groupes linguistiques se dédoublent. Ils exercent, comme on l'a indiqué, des attributions particulières au sein du Conseil ; ils assument aussi les responsabilités qui leur reviennent au sein des commissions communautaires (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 60, alinéas 2 et 3)⁷.
- Les membres des deux groupes se réunissent également lorsqu'il s'agit de constituer l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (Const. art. 135 et 166, § 3, 3^o ; loi spéciale du 12 janvier 1989, article 60). Il est essentiel de relever à ce propos que toute décision y est prise selon la règle d'une triple majorité : la majorité absolue des suffrages dans un groupe linguistique, la majorité absolue des suffrages dans l'autre groupe, la majorité absolue des suffrages au sein de l'assemblée (loi spéciale du 12 janvier 1989,

⁶ Deux autres dispositions confirment l'importance des groupes linguistiques : dans l'acte d'acceptation de sa candidature au Conseil, le candidat doit indiquer le groupe linguistique auquel il appartient (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 17, § 1^{er}) ; s'il est élu, mention sera faite de son groupe linguistique sur tous les documents émanant du Conseil ou de l'Exécutif sur lesquels figure le nom du mandataire public régional (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 23, alinéa 2).

⁷ Le phénomène est à ce point significatif que la Constitution elle-même n'utilise pas l'expression « Assemblée de la Commission communautaire » mais lui préfère l'expression sybilline de « groupe linguistique » du Conseil (Const., article 136, al. 1^{er}).

article 72, alinéa 4). Ce qui signifie aussi que la majorité d'un groupe linguistique est en mesure de faire obstacle – s'il le souhaite, et pour des raisons qui relèvent de sa seule appréciation – à la décision que pourrait prendre l'Assemblée réunie.

On a eu l'occasion de l'écrire dès 1989 : « C'est donc moins une que deux volontés politiques qui se révèlent dans le scrutin régional. Deux opinions publiques s'expriment. Alors de deux choses l'une. Ou bien ces deux volontés sont concordantes – symétriques, comme on dit ailleurs – ou complémentaires, et la gestion des affaires bruxelloises se développe dans des conditions satisfaisantes. Ou bien ces deux volontés sont antagonistes, ou tout simplement concurrentes, et la gestion peut être paralysée, en tout cas pour ce qui est des affaires proprement régionales. Nul, à vrai dire, ne peut prophétiser aujourd'hui si l'on va vers des solutions de cogestion ou si l'on se dirige vers des situations de blocage. C'est l'une des inconnues majeures de la réforme »⁸.

Ces observations restent encore, pour une part, d'actualité.

- L'on ne saurait, enfin, perdre de vue que dix-neuf mandataires régionaux appartenant au groupe linguistique français du Conseil sont élus au sein de ce groupe aux fins de composer une part du Parlement de la Communauté française (Const., article 116, § 2 ; loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 24, § 3, 2°). De leur côté, les six premiers élus du groupe linguistique néerlandais siègent d'office au Parlement flamand (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 24, § 1^{er}, 2°)⁹.

2. LA PARITÉ MINISTÉRIELLE

A Bruxelles, le principe de la parité linguistique prévaut pour la désignation des ministres régionaux – le président excepté –.

Le principe est simple. Dans un Exécutif de cinq membres, deux ministres relèvent du groupe linguistique français, deux autres du groupe linguistique néerlandais (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 34, alinéa 2).

La disposition est souvent comparée à celle qui instaure, dans la Constitution, la règle de la parité ministérielle (article 99, alinéa 2). En réalité, le rapprochement n'est que partiellement exact. Si le Premier ministre peut être excepté de la répartition des postes de ministre en deux groupes linguistiques et apparaître ainsi selon l'expression consacrée comme « asexué linguistique », il n'en va pas de même du

président de l'Exécutif – qui est soit francophone, soit flamand –. Il appartient nécessairement à un groupe linguistique. C'est, d'ailleurs, en cette qualité qu'il est amené à siéger dans le Collège de l'une des Commissions communautaires – en fait, celle qui répond à son appartenance linguistique – (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 60, alinéas 3 et 4).

L'article 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 décrit, par ailleurs, la procédure d'élection des trois secrétaires d'État régionaux¹⁰. Un de ceux – ci au moins doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux. Ce qui signifie aussi que la règle de la parité ne s'applique pas à ce niveau. L'élection des secrétaires d'État régionaux s'accomplit selon la même procédure que celle qui est prévue pour les membres de l'Exécutif¹¹.

La règle de la parité qui vient d'être rappelée prend une signification particulière dans le cadre de la procédure de la sonnette d'alarme. L'on sait que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale fonctionne selon des règles similaires à celle des autres conseils régionaux¹². Sur un point, cependant, des dispositions particulières commandent son action.

« Sauf pour les budgets, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique du Conseil et introduite avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions qu'elle désigne dans un projet ou une proposition d'ordonnance sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés ». La notion de communauté sert, en l'occurrence, à désigner les morceaux des Communautés – française et flamande – qui sont localisés dans la Région bruxelloise.

Dans ce cas, la procédure au sein du Conseil est suspendue et la motion est renvoyée à l'Exécutif qui, dans les trente jours, émet un avis motivé, et, le cas échéant, amende le projet ou la proposition.

L'avis motivé de l'Exécutif est transmis au Conseil, où il est procédé au vote sur les amendements éventuellement proposés par l'Exécutif, puis sur l'ensemble du projet ou de la proposition.

« Cette procédure ne peut être appliquée qu'une fois par les membres d'un groupe linguistique à

¹⁰ Sur le statut des secrétaires d'État régionaux, voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 159.

¹¹ « On n'a pas manqué d'observer que la création de (postes de) secrétaires d'État avait pour effet de rompre la parité linguistique. Cela n'est que partiellement vrai dans la mesure où ils ne font pas partie de l'Exécutif », in A. DELCAMP, *Les institutions de Bruxelles. De la commune à l'agglomération, de la Région-Capitale à l'État fédéré*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 89.

¹² Dans des cas particuliers, il est prescrit néanmoins que les votes qui interviennent au Conseil doivent réunir une majorité dans chaque groupe linguistique. Ainsi, « le Conseil ne peut modifier son règlement qu'à la majorité de chaque groupe linguistique » (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 28).

⁸ F. DELPÉRÉE, « Les institutions », in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 64.

⁹ Sur la justification de la différence de procédures, voy. F. DELPÉRÉE, « La Belgique est un État fédéral », *Journal des tribunaux*, 1993, pp. 639-640.

l'égard d'un même projet ou d'une même proposition » (loi spéciale du 12 janvier 1989, article 31).

3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'énoncé des règles qui commandent l'organisation et le fonctionnement des institutions bruxelloises suffit à indiquer que le problème de la coexistence de deux communautés au sein de la population bruxelloise n'est pas passé inaperçu. Mieux encore : les institutions mises en place ont, de manière systématique, cherché à concilier l'intervention des groupes linguistiques qui représentent – en fait comme en droit – ces communautés. Elles donnent, en tout cas, au groupe le moins nombreux les moyens de bloquer les décisions qui paraîtraient préjudiciables aux intérêts de sa communauté.

De manière significative, les deux groupes linguistiques sont mis sur pied de stricte égalité au sein de l'équipe gouvernementale. Si l'on sait que les décisions s'y prennent selon le principe de la collégialité, il va de soi que les intérêts des deux groupes linguistiques, et donc des deux communautés y sont protégés de manière particulièrement efficace.

De manière tout aussi significative, des domaines particuliers de l'action culturelle, sociale et éducative sont réservés en propre à l'action de chaque commission communautaire. Il est vrai que, sur ce terrain, la Commission communautaire française jouit d'un traitement particulier à raison du transfert des responsabilités que la Communauté française a réalisé à son profit. Elle exerce la fonction normative par la voie décrétole, à l'instar des communautés et des régions. A ce titre, elle bénéficie du statut d'une collectivité fédérée¹³.

Dans le domaine des matières bipersonnalisables, la Commission communautaire commune illustre, de son côté, la règle de la cogestion. Elle est habilitée à agir par voie d'ordonnance, à l'instar de la Région bruxelloise¹⁴. Elle aussi bénéficie, dans ces domaines, du statut d'une collectivité fédérée.

Les revendications qui s'expriment aujourd'hui en faveur d'une meilleure pondération de l'influence ou de l'action des groupes linguistiques au sein des institutions bruxelloises semblent faire abstraction de ces réalités institutionnelles. Elles tentent, en tout cas, d'en minimiser la portée. A moins de s'inscrire dans la voie de l'instauration d'une assemblée paritaire – système qui n'est d'application ni à la Chambre des représentants, ni non plus, et contrairement à une idée reçue, au Sénat¹⁵ –, les revendications qui sont exprimées aujourd'hui semblent privilégier une idée fort générale. Il s'agirait d'assurer

une meilleure présence, sinon une meilleure représentation des intérêts flamands dans les institutions bruxelloises.

L'on fera aux points IV et V quelques propositions aux fins de rencontrer – autant que faire se peut – cette préoccupation. Mais il est vrai aussi qu'une modification des limites de la Région bruxelloise permettrait de répondre – fort aisément – à ce type de préoccupation. Il semble donc indiqué d'examiner, en premier lieu, la question de la délimitation de la Région.

II. LES LIMITES DE LA RÉGION BRUXELLOISE

La question du statut de Bruxelles ne peut être entièrement dissociée de la question de sa délimitation.

Pour ne prendre qu'un exemple, si Bruxelles équivaut à la ville du même nom et ne rassemble donc qu'une population de cent trente quatre mille habitants, les solutions institutionnelles qui seront préconisées pour la gestion de cette entité communale seront différentes de celles qui prévaudraient si Bruxelles devait s'élargir aux dimensions d'une vaste métropole allant bien au-delà du territoire des dix-neuf communes et rassemblant plus d'un million et demi d'habitants – soit près de vingt pour-cent de la population belge –. Le quantitatif commande ici le qualitatif. Il conditionne l'aménagement institutionnel de la Région.

A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler les principaux moments où s'est posée, dans un passé récent, la question de la délimitation de la Région bruxelloise. Il n'est pas superflu non plus de montrer comment – mise à part une exception notoire – depuis 1963 jusqu'à aujourd'hui – soit pendant trente-cinq ans –, la Région bruxelloise s'est identifiée, en fait sinon en droit, avec les dix-neuf communes bruxelloises.

- Depuis 1831, la Constitution établit, dans son article 194, que « la ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement ». Cette disposition a reçu une application de plus en plus extensive. La référence à la seule commune de Bruxelles, comme siège des institutions nationales ou fédérales, a fait l'objet d'interprétations qui vont bien au-delà de la lettre du texte constitutionnel.
- Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, se préoccupent, pour leur part, d'établir la délimitation d'une région linguistique qui est celle de Bruxelles-Capitale. Elles y instaurent des règles particulières sur l'utilisation des langues dans les administrations publiques. Cette région linguistique s'identifie avec l'arrondissement administratif de

¹³ Constitution, article 138.

¹⁴ Constitution, article 135.

¹⁵ Voy. F. DELPÉRIE, « Les autorités fédérales », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 12 et 13.

Bruxelles-Capitale. Cet arrondissement comprend les dix-neuf communes bruxelloises (art. 6).

Comme on peut le constater, c'est une loi ordinaire à finalité linguistique, qui détermine dès cette époque les contours géographiques de Bruxelles.

- Les mêmes lois coordonnées précisent, dans leur article 7, que les communes dites périphériques, à savoir les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, sont dotées d'un statut propre¹⁶. Elles sont considérées comme des communes à statut spécial. Un régime de facilités leur est assuré aux articles 23 à 31 des lois coordonnées de 1966¹⁷.
- La loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique crée, dans un article 9, le Conseil économique régional du Brabant. L'article 3 de l'arrêté royal du 12 mars 1971 définit le ressort de cette nouvelle institution publique : il coïncide en tous points avec le territoire de la province du Brabant. En réalité, le Brabant flamand relève à la fois des zones d'influence du Conseil économique régional flamand et du Conseil économique régional pour le Brabant ; quant au Brabant wallon, il relève à la fois du Conseil économique régional wallon et du Conseil économique régional pour le Brabant.
- La Constitution révisée, le 24 décembre 1970, énonce, dans son article 4, que la Belgique comprend quatre régions linguistiques. L'une d'elles est « la région bilingue de Bruxelles-Capitale ». Elle prend implicitement en compte les limites des frontières linguistiques, telles qu'elles ont été instaurées en 1963 et reprises dans les lois coordonnées de 1966.

Il est précisé, pour éviter toute équivoque, que « toute commune du Royaume fait partie d'une de ces quatre régions linguistiques ».

Précision essentielle. Les limites établies par une loi ordinaire ne pourront désormais être changées ou rectifiées que par une loi spéciale (Const.,

art. 4, al. 3). Ce qui rend de telles modifications largement illusoires ou qui les font, en tout cas, dépendre de la volonté conjuguée des deux grandes Communautés.

- La Constitution, révisée au même moment, confirme le statut spécial des communes périphériques et, plus généralement, des communes à statut spécial. Il est précisé, en effet, que « ...les décrets (linguistiques pris par chaque Communauté) ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne : les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés... ».

En d'autres termes, l'appartenance des communes périphériques à la région de langue néerlandaise est confirmée mais le législateur communautaire ne saurait prendre de décret linguistique qui affecte leur statut. Il ne peut, en aucune manière, modifier les règles sur l'emploi des langues qui s'appliquent dans de telles communes. Seul le législateur fédéral est appelé à intervenir, s'il le juge utile. Dans cette hypothèse, il lui revient d'agir dans les limites que lui impose le texte de l'article 30 de la Constitution.

- Dans son article 39 (anciennement l'article 107^{quater}), la Constitution révisée prévoit également l'existence de trois régions, dont l'une devrait être la Région bruxelloise. Elle ne se prononce guère, cependant, sur l'étendue du ressort de cette région. Une loi spéciale est chargée de définir de tels contours¹⁸. Il est néanmoins admis, dès ce moment, que la Belgique ne saurait comprendre que « trois » régions, que la carte régionale de la Belgique ne saurait comprendre de « blanc » et que, dès l'instant où le territoire de la Région wallonne et celui de la Région flamande auraient été arrêtés, le territoire résiduel serait assigné à la Région bruxelloise.
- La loi du 26 juillet 1971 relative aux agglomérations et fédérations de communes crée, pour sa part, l'agglomération bruxelloise. Ce faisant, elle se réfère aux limites du territoire qui a été préalablement défini. Mais elle superpose aux dix-neuf communes bruxelloises une nouvelle collectivité politique dont le ressort territorial équivaut à celui des dix-neuf autres (art. 61).
- La loi du 1^{er} août 1974 créant les institutions régionales à titre provisoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution confirme dans son article 1^{er} que le territoire de la Région

¹⁶ Voy., à ce propos, P. MAROY, « L'évolution de la législation linguistique belge », *Rev. dr. publ.*, 1966, pp. 451-501.

¹⁷ « La loi du 2 août 1963 institue un régime de facilités linguistiques au profit des francophones des communes périphériques, notamment dans les rapports qu'ils entretiennent avec les autorités communales. La même loi s'abstient, cependant, de préciser exactement la région linguistique dont ces communes devaient faire partie. Elles étaient considérées comme à régime spécial ou, pour reprendre une expression de l'époque, elles étaient 'en l'air'. Lors de la révision constitutionnelle de 1970, la revendication flamande fut d'endiguer cette 'tâche d'huile francophone'. La veille de la promulgation de l'article 3bis de la Constitution (actuel art. 4), la loi du 23 décembre 1970 modifie la loi du 2 août 1963 pour incorporer explicitement les six communes périphériques dans la région de langue néerlandaise, tout en maintenant les facilités linguistiques », in A. ALÉN et R. ERGEC, « Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne, essai de synthèse », *J.T.*, 1998, p. 786. Sur le régime des « grandes » et des « petites » facilités, voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique...*, n° 114.

¹⁸ « Tout donne à penser que les organes régionaux exerceront leurs activités au sein de leur zone d'action et pas nécessairement dans la capitale du pays... » (F. DELPÉRÉE, « Le compromis régional », *Rapports belges au IX^e congrès international de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 394).

bruxelloise¹⁹ est arrêté en attendant l'instauration de la régionalisation définitive – ce qui peut laisser supposer que des changements pourraient intervenir à l'avenir... – et qu'il comprend, pendant la période transitoire, les dix-neuf communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles²⁰.

- La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles délimite, quant à elle, dans un article 2, le territoire des Régions wallonne et flamande. Elle s'abstient de tracer les contours de la Région bruxelloise qui semble devoir se contenter – par soustraction – des restes du découpage²¹.
- La loi spéciale du 12 janvier 1989 met fin à vingt années de tergiversations relatives au territoire bruxellois. Elle calque, sans discussion approfondie²², les limites de la Région bruxelloise sur celles des dix-neuf communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles.
- La Constitution, révisée une nouvelle fois, le 16 juillet 1993, établit le ressort de la Région wallonne – les quatre provinces wallonnes – et celui de la Région flamande – les quatre provinces flamandes – (Const., art. 5). Dans la mesure où la Belgique ne comprend que trois régions, il va de soi que le ressort réservé à la troisième région est celui d'un territoire qui n'entre pas dans la division en provinces. Soit, une nouvelle fois, un territoire qui équivaut à celui des dix-neuf communes bruxelloises. Le constat est simple, même s'il peut paraître singulier de voir la Constitution définir en toutes lettres deux ressorts et dessiner le troisième en creux.
- A cette occasion, le régime des facilités est encore précisé dans l'article 129, § 2, 1° de la Constitution. L'intervention du législateur décréteil reste proscrite. Seul le législateur fédéral est habilité à

intervenir. Mieux encore : « pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1^{er} ne peut être apportée que par une loi spéciale ». Selon l'expression consacrée, les facilités qui étaient déjà consacrées dans la Constitution y sont « bétonnées ». En réalité, seule une révision de la Constitution conjuguée au vote d'une loi spéciale, pourrait supprimer ce statut spécial ; seul le vote d'une loi spéciale pourrait le modifier.

- Il n'est pas indifférent de relever que des règles particulières d'organisation communale sont prévues, depuis le 24 juin 1988, pour les dix-neuf communes bruxelloises. Les articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale entendent corriger les effets d'une représentation purement proportionnelle au sein du conseil communal et ceux d'une application automatique du système majoritaire pour la désignation des membres du collège. Trois règles d'organisation – qui sont spécifiques aux dix-neuf communes bruxelloises – sont arrêtées à cette occasion²³.

L'ensemble des dispositions qui viennent d'être rappelées concourent – à une exception près – à donner à Bruxelles une configuration géographique qui équivaut à celle des dix-neuf communes. De diverses manières, elles prescrivent aussi que la modification de telles limites – tant pour la Région bruxelloise que pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale – est subordonnée au vote d'une loi spéciale – qui requiert, comme on le sait, non seulement la majorité des deux tiers dans chacune des Chambres législatives, mais aussi la majorité dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres –.

Dans ce contexte, il n'a pas paru s'imposer d'examiner ici le bien-fondé des propositions qui visent à étendre les limites de Bruxelles au-delà du territoire ainsi délimité.

Force est, cependant, de considérer que les délimitations fixées ont une logique purement linguistique. Elles ne tiennent pas compte des considérations, économiques, sociales ou culturelles qui, chacune à sa manière, pourraient tendre à donner au territoire de

¹⁹ La loi du 1^{er} août 1974 présente une originalité majeure. Elle consacre explicitement l'existence de lois dont le champ d'application est limité à une région, à une partie de région ou à une institution de région. Elle exige que, dans ces hypothèses, l'avis du conseil régional compétent soit sollicité à l'occasion de l'élaboration de cette loi.

²⁰ « A cette fin, la loi fixe – c'est son premier article – ce qu'elle appelle le territoire des régions. Le conseil régional wallon donnera donc un avis dans la préparation des dispositions légales et réglementaires qui, en matière régionale, concernent les quatre provinces wallonnes et Nivelles ; le conseil régional bruxellois est compétent pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale ; le conseil régional flamand l'est pour les quatre provinces flamandes, pour Louvain et Hal-Vilvorde » (F. DELPÉRÉE, « La région et ses institutions », in *La régionalisation – réalités et perspectives*, Actes du colloque organisé par l'Association des diplômés en droit de Louvain, Ann. Dr. Louvain, 1975, p. 90).

²¹ Nous écrivons en 1975 dans les *Annales de droit de Louvain* (« La région et ses institutions », p. 90) : « Pense-t-on sérieusement, même à Bruxelles, que le pouvoir législatif reviendra sur les limites qu'il a données aux régions dans la loi du 1^{er} août 1974 ? ».

²² Force est de relever, cependant, que différentes thèses furent défendues à l'époque : « Il y eut les thèses 'réductrices'. Pourquoi étendre la fonction de capitale à dix-neuf communes ? Et certains de préconiser la réduction du territoire à la 'petite ceinture'. Il y eut des thèses 'expansionnistes'. S'appuyant sur des arguments politiques : il faudrait tenir compte de l'avis de la population de toute la zone centrale du pays et de son sentiment d'appartenir à l'une ou l'autre des communautés linguistiques » (M.-F. RIGAUX, « Annales bruxelloises », in *La Région de Bruxelles-Capitale*, sous la direction de F. DELPÉRÉE, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 43).

²³ – Si le conseil communal ne compte dans ses rangs aucun élu du groupe linguistique français ou néerlandais, « le membre du conseil de l'aide sociale le premier classé appartenant au groupe linguistique non représenté » peut examiner tous les actes et pièces « dans les mêmes conditions que les conseillers communaux » (NLC, art. 280).

– Si le collège compte dans ses rangs des représentants des deux groupes linguistiques, le conseil communal a la faculté de procéder à l'élection d'un échevin supplémentaire (NLC, art. 279).

– « Si le collège ne comprend de représentants que d'un seul groupe linguistique et si, par ailleurs, l'élection d'un nouvel échevin avait pour effet de permettre l'élection au collège d'une personne qui appartient au groupe non encore représenté, le conseil communal peut également procéder à l'élection d'un échevin supplémentaire (NLC, art. 279) ».

Sur ce thème, voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel belge...*, p. 88. Voy. également : P. NIHOUL, « Les autorités bruxelloises », in *La Belgique fédérale* (dir. F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 142 et s.

Bruxelles les dimensions qui permettent l'élaboration de politiques cohérentes, rationnelles et équilibrées²⁴.

Pour ne prendre que cet exemple, il a été démontré, à de multiples reprises, que l'économie bruxelloise ne peut se développer qu'en osmose avec celle des arrondissements voisins – les uns wallons, les autres flamands –²⁵. Ces considérations n'ont guère été de beaucoup de poids dans le débat politique, lorsqu'il s'est agi de donner, fût-ce par soustraction, un territoire à la Région bruxelloise.

Les propositions qui sont formulées aux chapitres suivants tiennent compte de cette contrainte géographique, aussi insupportable soit-elle. Elle s'efforcent d'apporter quelques solutions aux problèmes de fonctionnement de la Région bruxelloise en essayant, autant que faire se peut, de dépasser les clivages géographiques qui viennent d'être rappelés.

III. TROIS PRÉCEPTES MÉTHODOLOGIQUES

Compte tenu des particularités du statut qui caractérisent la Région bruxelloise, et spécialement de l'aménagement de son Conseil, compte tenu aussi de la limitation actuelle de la Région au territoire des dix-neuf communes bruxelloises, une difficulté d'ordre politique n'a pas manqué de surgir.

A l'issue des élections régionales du 21 mai 1995, les septante-cinq membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale se sont répartis entre soixante-cinq membres du groupe linguistique français et dix membres du groupe linguistique néerlandais²⁶.

La composition d'une majorité politique qui puisse trouver appui dans l'un et l'autre groupes linguistiques n'a pas manqué de susciter des difficultés concrètes. Elles n'ont pu être résolues qu'à la faveur de la constitution d'un gouvernement asymétrique – puisqu'il groupait, du côté francophone, le Parti Réformateur Libéral et le Parti Socialiste et, du côté flamand, le Christelijke Volkspartij, le Socialistische Partij et la Volksunie –. L'on ne peut manquer de relever qu'au sein du groupe linguistique néerlandais, le concours de trois formations politiques – sur

cinq – a été requis aux fins d'obtenir une majorité d'appui de six membres sur dix.

Le départ d'un seul partenaire, à savoir la Volksunie, au mois de novembre 1997 a suffi à créer des problèmes de fonctionnement tant au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'au sein du Collège de la Commission communautaire flamande ou encore au sein du Collège réuni. D'aucuns n'ont pas manqué de s'interroger sur la viabilité d'un système institutionnel qui paraissait ainsi à la merci du moindre accident politique²⁷.

Les supputations sur les résultats électoraux qui interviendront à l'issue des élections régionales du 13 juin 1999 amènent à s'interroger plus encore sur la praticabilité d'un tel système institutionnel. Dès l'instant où les partis démocratiques persisteraient dans leur attitude d'exclure la participation du Vlaams Blok aux équipes gouvernementales qui doivent être constituées au niveau de la Région bruxelloise, sera-t-il possible de composer un gouvernement régional paritaire ? Le malaise qui s'est révélé au niveau du groupe linguistique néerlandais ne risque-t-il pas de se propager dans l'ensemble des institutions régionales ?

A supposer que le groupe linguistique néerlandais conserve dix sièges, un gain de trois sièges par le Vlaams Blok – qui en détient déjà deux – lui assurerait une minorité de blocage au sein de la plupart des institutions bruxelloises.

A supposer que le groupe linguistique néerlandais perde un siège, le même gain de trois sièges par le Vlaams Blok lui conférerait de plein droit une majorité au sein de ce groupe linguistique, lui permettrait d'imposer ses vues au Collège flamand et lui donnerait la faculté de paralyser le fonctionnement du Collège réuni. Elle lui permettrait également d'imposer ses vues quant à la désignation de deux ministres bruxellois.

A supposer que le groupe linguistique néerlandais gagne un siège et en totalise donc onze, le gain de trois sièges par le Vlaams Blok ne lui conférerait pas une majorité politique suffisante au sein de ce groupe linguistique mais obligerait l'ensemble des autres formations à constituer une alliance quadripartite ou quintapartite aux fins d'assurer le bon fonctionnement des institutions bruxelloises. La cohérence d'un gouvernement bruxellois – résolument asymétrique – pourrait s'en trouver affectée.

²⁴ « La délimitation actuelle de Bruxelles n'a aucune valeur démocratique. Elle n'a aucune valeur économique. Elle ne répond à aucun critère tiré d'un bon aménagement du territoire. Elle n'a de justification que linguistique. Et encore : elle se fonde sur des données linguistiques qui sont celles d'il y a plus de vingt ans » (F. DELPÉRE, « Quelles institutions pour Bruxelles ? », in *L'avenir de Bruxelles, aspects économiques et institutionnels*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1980, p. 187).

²⁵ Voy. notamment les travaux du Congrès des économistes belges de langue française (Charleroi, 26 novembre 1998) et spécialement les rapports des prof. C. VANDERMOTTEN et J. THISSE.

²⁶ Il va de soi que le chiffre de septante-cinq est prescrit par la loi spéciale du 12 janvier 1989. Ceux de soixante-cinq et de dix varient, par contre, en fonction des résultats des élections régionales. Ils dépendent des suffrages qui se sont portés sur les candidats de l'un ou de l'autre groupe linguistique.

²⁷ Telle n'est, cependant, pas notre conviction. Un vice de fonctionnement n'est pas un vice de construction. Ce n'est pas parce qu'une crise gouvernementale apparaît au niveau fédéral qu'on réexamine la composition de la Chambre des représentants ou les mécanismes de l'interpellation. L'on s'efforce de résoudre la crise. Autrement dit : *une crise politique n'est pas une crise institutionnelle*. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de revoir le statut du 12 janvier 1989 – dix ans à peine – si l'on n'a pas identifié les points faibles et les points forts d'un tel statut.

De manière plus fondamentale peut-être, et sans se livrer à des pronostics électoraux hasardeux, il faut aussi constater que la représentation politique flamande oscille autour de dix sièges sur septante-cinq (onze aux élections régionales de 1989), soit 14 %.

Ce quota de dix membres peut paraître relativement restreint du strict point de vue d'une action politique efficace et d'un contrôle approprié de l'action gouvernementale.

Deux membres (MM. Jos Chabert et Rufin Grijp) – qui ont été élus au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale – sont ministres et ne siègent pas au Conseil. Ils sont remplacés par leurs suppléants MM. Jan De Hertog et Michiel Van Den Bussche. Un autre membre de ce groupe linguistique (M. Robert Garcia) est appelé à présider la Commission communautaire flamande. Quatre autres membres complètent le Bureau. Un Bureau élargi de neuf membres comprend en plus quatre chefs de groupe.

Le caractère restreint du groupe linguistique néerlandais place évidemment les élus flamands en position de réelle infériorité numérique. Pis encore : par la force de choses, il induit une confusion des responsabilités de gouvernement, de législation et de contrôle. Il ne permet pas un large débat politique sur des questions qui peuvent pourtant conditionner la vie des institutions flamandes à Bruxelles et des Bruxellois eux-mêmes.

L'observation ne conduit pas à remettre en cause les équilibres institutionnels qui ont été instaurés à partir de 1989. Elle peut amener, cependant, à rechercher des solutions empiriques qui peuvent apporter – sur un point ou sur un autre – une amélioration du système existant.

Les solutions qui peuvent être préconisées dans cette perspective gagnent à s'inspirer de trois préceptes méthodologiques.

1. LE PRÉCEPTÉ DÉMOCRATIQUE

Le précepté démocratique revient à tenir compte, par priorité, des choix qu'expriment les citoyens à l'occasion d'élections périodiques. Ces citoyens ne sont pas, eux, répertoriés en groupes linguistiques. Au contraire, même. Les modalités du système électoral leur permettent de faire choix, dans le secret de l'isoloir, de candidats qui se présentent sur des listes francophones ou sur des listes flamandes. Ils le font en fonction de leurs convictions, de leurs sentiments, de leurs préoccupations ou de leurs intérêts. Peu importe.

Le principe constitutionnel du vote libre et secret gagne, en l'occurrence, à être préservé.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de manipuler – à l'issue du scrutin – les résultats électoraux et de pondérer de manière artificielle les suffrages qui

se sont exprimés à l'occasion des élections régionales. Ce précepté est respecté dans les deux autres régions. La représentation proportionnelle y est instaurée en vue de calquer aussi exactement que possible la représentation politique sur les préoccupations des citoyens-électeurs. Comment ne pas respecter ce même principe dans la région centrale du pays ²⁸ ?

La Constitution, on l'a déjà relevé, prescrit que les affaires bruxelloises soient prises en charge par des mandataires bruxellois élus par des citoyens bruxellois.

Les procédures que l'on peut envisager aux fins d'assurer une meilleure présence des élus bruxellois dans les groupes linguistiques ou une meilleure représentation des groupes linguistiques dans les institutions bruxelloises ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de méconnaître cette règle constitutionnelle de fonctionnement de la société démocratique.

S'il est, par exemple, suggéré d'associer des personnes – électeurs ou élus – de l'extérieur de Bruxelles au fonctionnement des institutions bruxelloises, l'on ne saurait, sans méconnaître la règle inscrite dans l'article 39 de la Constitution, leur conférer une part du pouvoir de décision en ce qui concerne la gestion des intérêts bruxellois.

Dans la même perspective, le précepté démocratique exclut que les membres du gouvernement bruxellois – dont on sait qu'ils sont élus par le Conseil – soient choisis par d'autres mandataires publics que les bruxellois.

2. LE PRÉCEPTÉ FONCTIONNALISTE

Le précepté fonctionnaliste requiert que l'on s'interroge, non seulement sur la manière dont les autorités publiques doivent être choisies et organisées – ce à quoi répond le précepté démocratique –, mais aussi sur les fonctions et les responsabilités qui peuvent leur être confiées. Il permet de répondre à la question : « Qui doit faire quoi ? ». Il requiert que l'on se demande, à chaque instant, quelle est l'autorité constituée – ou quelles sont les autorités constituées – qui remplira – ou qui rempliront – le mieux la tâche d'intérêt régional qui doit être accomplie.

La question fonctionnelle mérite d'être posée dans l'enceinte bruxelloise. Même si la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles y apportent déjà réponse en distinguant les matières proprement régionales qui seront prises en charge de manière autonome par le Conseil et l'Exécutif, les matières régionales particulières – pour lesquelles les autorités fédérales se sont réservées des prérogatives de tutelle –, les matières communautaires qui sont

²⁸ Un régime législatif distinct pourrait s'exposer à critique, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, devant la section de législation du Conseil d'État, puis devant la Cour d'arbitrage.

réparties entre les trois Commissions, les matières provinciales et d'agglomération qui sont dévolues, pour l'essentiel, aux autorités régionales et les matières d'intérêt communal qui reviennent aux dix-neuf collectivités locales.

La question fonctionnelle mérite aussi d'être envisagée dans une enceinte plus large. Dans le respect des divisions politiques et administratives qui sont celles de la Belgique et auxquelles il n'est pas suggéré de toucher, dans le respect – en particulier – des frontières linguistiques – telles qu'elles sont actuellement arrêtées – et des régimes juridiques qui en découlent, il s'indique de choisir les procédures qui – dans le respect des compétences respectives – permettent le règlement le plus approprié des questions que soulèvent la gestion de Bruxelles et des entités politiques environnantes.

Le fédéralisme coopératif permet, on le sait, à différentes collectivités politiques – qui sont distinctes et qui le restent – d'unir leurs efforts en vue de résoudre des problèmes politiques ou techniques qu'un découpage trop abrupt des territoires, des compétences ou des moyens ne permet pas de régler. Ce phénomène a déjà trouvé, à Bruxelles, des illustrations significatives.

Ainsi, dès 1989, la Région bruxelloise a conclu des accords de coopération avec d'autres collectivités politiques – fédérale ou fédérées –.

Voy., par exemple, depuis 1995, l'accord de coopération du 7 février 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, et la Région de Bruxelles-Capitale à propos des « investissements étrangers » (Mon. b., 29 juin 1995, p. 18439) ; l'accord de coopération du 20 février 1995 relatif à la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne (Mon. b., 29 mars 1996, p. 7292) ; l'accord de coopération du 16 mars 1995 modifiant l'accord de coopération du 30 mai 1994 entre l'autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la Province du Brabant vers la Province du Brabant wallon, la Province du Brabant flamand, la Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires visées à l'art. 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et vers l'autorité fédérale (Mon. b., 20 mai 1995, p. 13960) ; l'accord de coopération du 30 mars 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du règl. Cons. C.E. n° 1836/93 du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises

du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit (Mon. b., 3 octobre 1995, 28030) ; l'accord de coopération du 5 avril 1995 concernant le financement des centres collectifs (Mon. b., 30 mai 1995, p. 15028) ; l'accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement (Mon. b., 13 décembre 1995, p. 33436) ; l'accord de coopération du 7 avril 1995 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (Mon. b., 4 juillet 1995, 18764) ; l'accord de coopération du 19 avril 1995 entre la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la libre circulation des personnes handicapées (Mon. b., 14 juin 1996, 16459) ; la convention du 1^{er} juin 1995 entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement régional wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relative au règlement des dettes du passé et charges s'y rapportant en matière de logement social (Mon. b., 2 juin 1995, p. 17546) ; le protocole du 5 octobre 1995 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et régions (Mon. b., 5 octobre 1995, p. 28378) ; l'accord de coopération du 21 décembre 1995 entre l'Etat belge et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'aménagement de locaux au profit des services de secours et de sécurité œuvrant dans les infrastructures d'ouvrages souterrains exploités par la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (Mon. b., 30 novembre 1996, p. 30221) ; l'accord de coopération du 21 décembre 1995 entre l'Etat belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la restructuration des données en matière d'environnement destinées à l'Agence européenne pour l'environnement (Mon. b., 14 juin 1996, p. 16445) ; l'accord de coopération du 21 décembre 1995 portant modification de l'accord du 18 mai 1994 entre les Régions bruxelloise, flamande et wallonne en matière de surveillance des émissions atmosphériques et de structuration des données (Mon. b., 19 septembre 1996, p. 24460) ; l'accord de coopération du 13 février 1996 entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (Mon. b., 24 avril 1996, p. 9773) ; l'accord de coopération du 8 mars 1996 entre l'Etat fédéral, les communautés, les régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes (Mon. b., 17 décembre 1996, p. 31346) ; l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballage (Mon. b., 5 mars 1997, 4585) ; l'ac-

cord de coopération du 19 juillet 1996 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur les objectifs budgétaires pour la période 1996-1997 (Mon. b., 19 mars 1997, 6357) ; l'accord de coopération du 4 mars 1997 entre l'Etat fédéral et les régions relatif au programme de transition professionnelle (Mon. b., 9 août 1997, p. 20385) ; l'avenant n° 2 du 22 mai 1997 à l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (Mon. b., 1^{er} octobre 1997, p. 25815) ; l'accord de coopération du 29 octobre 1997 prolongeant l'accord de coopération du 13 février 1996 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (Mon. b., 2 décembre 1997, p. 32085).

L'exiguïté du territoire de la Région bruxelloise requiert que des accords de coopération soient passés entre la Région bruxelloise d'une part, les communes, les provinces avoisinantes ainsi que les autres régions, d'autre part. La division du pays en régions linguistiques ne saurait constituer un motif suffisant pour écarter, ou empêcher, la conclusion de ces accords.

3. LE PRÉCEPT PARTICIPATIF

Le précepte participatif conduit à privilégier un autre objectif. Il ne vise pas à concevoir les modes de désignation ou d'élection les plus appropriés des autorités publiques. Il ne cherche pas non plus à instaurer des mécanismes de coopération volontaire entre elles. Il tend à instaurer des formes de collaboration plus institutionnalisées.

Une précision s'impose. La participation n'est pas nécessairement la codécision. De manière plus modeste, elle incite à écouter les points de vue, à prendre acte des positions ou des préoccupations, à aménager une discussion entre des acteurs politiques – citoyens ou mandataires publics – qui acceptent de se considérer comme partenaires d'une entreprise d'intérêt général, à instaurer – si nécessaire – des négociations au sein des instances de décision.

La participation permet à des mandataires publics – qui sont investis, à un titre ou à un autre, de la gestion des affaires publiques – d'être associés à la délibération des questions qui touchent au fonctionnement de Bruxelles et de concourir de la sorte à la discussion sur des questions d'intérêt bruxellois.

Dès l'instant où aucun pouvoir de décision ne leur est reconnu mais où une plus large discussion – qui préserve les droits des autorités régulièrement investies – peut être instaurée, il n'y a pas d'objection à

associer un élu – bruxellois ou non bruxellois – aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peut, dans cette optique, représenter un lieu approprié pour le développement d'une concertation permanente et institutionnelle entre les élus de diverses collectivités politiques qui, par la force des choses, sont intéressées au développement de la Région bruxelloise.

Cette association peut concerner les deux groupes linguistiques. Elle peut aussi n'affecter qu'un seul d'entre eux.

Si elle s'adresse tant aux élus francophones qu'aux élus flamands, elle contribue à donner au Conseil lui-même un supplément de représentativité. Elle ménage aussi une plus large discussion entre des points de vue différenciés tant au sein du Conseil que des assemblées des commissions communautaires.

Si elle ne s'adresse qu'à un seul groupe linguistique – en l'occurrence, le groupe néerlandais –, l'association de mandataires publics élus dans d'autres collectivités politiques permet de donner à ce groupe une importance numérique plus significative. Elle rend peut-être les discussions qui s'y développent plus effectives. Elle présente, au contraire, l'inconvénient d'introduire un nouvel élément d'asymétrie dans l'aménagement des institutions publiques bruxelloises.

IV. TROIS PISTES DE RÉFLEXION A L'INTÉRIEUR DE LA RÉGION BRUXELLOISE

Trois pistes de réflexion sont esquissées au sein même de la Région bruxelloise.

Elles ont un point commun. Elles tirent parti des élections qui se sont déroulées – à différents moments et dans différents collèges – sur le territoire de la Région bruxelloise. Elles visent à agréger tout ou partie de ces élus – investis d'une part de la légitimité démocratique – aux travaux et délibérations des institutions bruxelloises, en particulier ceux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles s'inspirent de procédures qui sont déjà mises en œuvre tant au niveau de l'Etat fédéral que de collectivités fédérées.

Il s'agit de la piste wallonne, de la piste germanophone et de la piste de la cooptation.

1. LA PISTE WALLONNE

La piste wallonne trouve son inspiration dans les dispositions de l'article 37bis, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et dans le décret spécial du 23 octobre 1997 visant à associer

les sénateurs élus directement par le collège électoral français aux travaux du Parlement wallon.

A. La technique

Depuis 1997, le Parlement wallon associe à ses travaux des sénateurs élus par le collège électoral français. Ces parlementaires fédéraux sont au nombre de quatre. Ils participent avec voix consultative aux travaux des séances plénières et des commissions du Parlement wallon. Néanmoins, ils ne sont pas membres de cette assemblée.

Cette technique originale permet d'associer aux travaux d'une assemblée qui est composée d'élus directs certains parlementaires fédéraux, à savoir les sénateurs élus directs – quelle que soit, par ailleurs, leur domiciliation, en ce compris ceux qui sont domiciliés à Bruxelles ou dans la région de langue néerlandaise, soit dans la périphérie bruxelloise ou à Fourons –.

« L'association des sénateurs élus directs contribue au meilleur fonctionnement du Parlement wallon – en lui apportant le concours de ceux qui, à un titre ou à un autre, représentent les Wallons, et même une partie des Francophones –. Il peut contribuer au meilleur fonctionnement du Sénat fédéral – en y répercutant les préoccupations et les sensibilités wallonnes –. Comment ne pas s'en féliciter ? »²⁹.

L'on pourrait pratiquer de la même manière à Bruxelles. Pour autant qu'ils soient domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des sénateurs élus directs – pris parmi les sénateurs qui sont choisis par le collège électoral néerlandais et par le collège électoral français – et des sénateurs cooptés pourraient être invités à participer avec voix consultative aux travaux des institutions bruxelloises.

De cette manière, 6 mandataires francophones et 2 mandataires néerlandophones pourraient contribuer aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des assemblées des Commis-sions communautaires.

B. La procédure

Pour être appliquée à la Région bruxelloise, la piste wallonne requiert une modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Une ordonnance bruxelloise ne saurait suffire. La Région bruxelloise³⁰ ne dispose pas, en effet, de la faculté de se donner ses propres règles d'organisation.

C. Avantages

La technique de l'association permet d'instaurer une plus grande coopération entre les représentants de différentes assemblées parlementaires, et entre ces assemblées elles-mêmes. Elle n'entend pas modifier l'ordonnancement des compétences et la répartition des responsabilités mais favorise l'écoute et le dialogue institutionnel.

Elle invite à la prise en considération d'intérêts qui sont revendiqués par des acteurs ou des groupes linguistiques – qui peuvent être minoritaires dans une circonscription donnée mais majoritaires dans une autre –. Elle leur accorde une représentation garantie et modalisée au sein d'une assemblée législative déterminée.

La technique de l'association permet également d'augmenter – dans une faible mesure – le nombre des membres des différents groupes politiques et des groupes linguistiques. Elle permet – spécialement au sein du groupe néerlandais – d'améliorer la qualité du travail parlementaire, voire de rationaliser celui-ci, au sein du groupe, des commissions et de l'assemblée plénière.

D. Inconvénients

L'obstacle majeur – à la fois d'ordre psychologique et politique – est l'instauration d'un parlementarisme à deux vitesses. Quelle part prendront réellement les intéressés aux travaux de l'assemblée et des commissions auxquels ils seront désormais associés ? La seule voix consultative est-elle suffisante ? L'on a rappelé que l'octroi d'une voix délibérative ne s'inscrivait pas dans les prévisions de la Constitution. Le manque de poids politique qui s'attachera aux interventions des parlementaires associés ne risque-t-il pas d'annihiler les effets bénéfiques résultant du système envisagé ?

En d'autres termes, les parlementaires associés ne risquent-ils pas d'être des parlementaires de seconde zone ?

Pour corriger ce défaut, il peut être suggéré que, pour certaines décisions, un poids plus important soit reconnu à la volonté manifestée par le groupe des associés. Ainsi, certaines décisions ne pourraient être adoptées que dans le respect de l'avis conforme du groupe des associés. « Tout comme l'avis préalable, l'avis conforme laisse à l'autorité compétente la liberté d'agir ou de ne pas agir, mais si celle-ci opte pour l'action, sa décision doit alors suivre l'avis qui lui a été rendu »³¹. Le Conseil d'État a considéré que cette exigence d'avis conforme est un « véritable droit de veto »³² sur l'exercice de la com-

²⁹ F.-X. DUBOIS, « Les sénateurs associés », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 47 et s.

³⁰ Constitution, article 118, § 2.

³¹ M.-A. LEJEUNE, « Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêt », *op. cit.*, pp. 75-76.

³² C.E., avis du 6 juin 1980, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, Annexe, p. 14.

pétence de celui qui doit la recevoir. Reste évidemment à définir les décisions à propos desquelles cet avis conforme pourrait être requis. L'exercice ne sera-t-il pas exagérément compliqué ? Au surplus, il semble délicat de confier certaines décisions à des élus qui ne sont pas les élus directs du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mais qui, par le biais d'un avis conforme, y détiendraient néanmoins une part essentielle du pouvoir de décision ou, en tout cas, de non décision.

Autre défaut. Les élus qui siègent dans plusieurs assemblées peuvent, par l'effet multiplicateur qui en résulte, être absorbés par les responsabilités qu'ils assument dans l'une de celles-ci. Par la force des choses, ils peuvent rechigner à accomplir d'autres tâches, dans l'autre. Autrement dit, la présence de mandataires publics dans plusieurs assemblées peut également entraîner une déperdition d'énergies. Il n'est admissible qu'au prix d'une organisation rationnelle et coordonnée des travaux parlementaires.

2. LA PISTE GERMANOPHONE

La piste germanophone trouve appui dans la loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

A. La technique

Le pragmatisme et la pondération qui ont guidé la création de la Communauté germanophone peuvent inspirer les évolutions institutionnelles qui pourraient être préconisées pour la Région bruxelloise.

Il n'est pas besoin de rappeler que la Communauté germanophone a été dotée, à l'instar des autres communautés et régions, d'une assemblée législative et d'un Exécutif. L'élection, la composition et le fonctionnement du Conseil présentent, sur certains points, des traits spécifiques. Ces derniers ont été, dans une large mesure, précurseurs d'évolutions dans d'autres collectivités politiques.

Le Conseil de la Communauté germanophone a été la première institution législative fédérée à être issue d'un suffrage séparé du scrutin « fédéral », et ce depuis l'entrée en vigueur de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983. Il a ainsi annoncé, près d'une décennie à l'avance, la solution retenue, en 1989, à Bruxelles et, en 1993, pour les autres conseils de communauté et de région.

Autre signe précurseur. « Dès 1983, le Conseil de la Communauté germanophone associe à titre consultatif les sénateurs élus par le collège électoral français ainsi que les sénateurs cooptés, pour autant qu'ils soient domiciliés dans la région de langue allemande et qu'ils aient prêté le serment constitutionnel uniquement ou en premier lieu en allemand. La même faculté est octroyée aux députés et aux parle-

mentaires wallons qui ont été élus dans la circonscription électorale de Verviers, aux conseillers provinciaux qui ont été élus dans le district d'Eupen et, depuis la modification législative du 16 décembre 1996, au parlementaire européen qui a été élu dans la circonscription germanophone ».

La présence de ces mandataires et leur participation aux travaux du Conseil sont généralement considérées comme un appoint utile.

Pourquoi ne pas pratiquer de la même manière à Bruxelles en permettant, par exemple, l'association à titre consultatif au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, des sénateurs élus directs, des sénateurs communautaires ainsi que des sénateurs cooptés, pour autant qu'ils soient domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ?

La même faculté pourrait être octroyée aux députés fédéraux et aux parlementaires européens qui sont élus dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et qui sont domiciliés dans l'une des dix-neuf communes bruxelloises.

Un premier décompte, opéré sur la base des élections législatives de 1995, donne à penser que (trente-trois) mandataires publics, soit (dix-neuf) francophones et (quatorze) néerlandophones, pourraient ainsi compléter le Conseil.

B. La procédure

La piste germanophone appliquée à la Région bruxelloise requiert l'adoption d'une disposition adéquate dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Une ordonnance bruxelloise ne peut suffire. L'article 118, § 2, de la Constitution limite, en effet, de manière substantielle la liberté d'organisation des conseils de communauté et de région. Il refuse toute liberté d'organisation tant à la Communauté germanophone qu'à la Région de Bruxelles-Capitale.

C. Avantages

La piste germanophone présente les mêmes avantages que la piste wallonne. Elle favorise l'écoute et le dialogue institutionnel. Dans l'idéal, elle ménage une information mutuelle et permet de développer des préoccupations communes.

Elle concerne, cependant, plus de mandataires publics. Elle ne touche pas seulement les sénateurs élus directs mais l'ensemble des sénateurs élus. Elle affecte également les députés. Elle permet encore de prendre en considération les parlementaires européens. En ce sens, les avantages de la piste wallonne sont multipliés.

La concertation politique qui peut se réaliser à cette occasion se déploie dans toute son ampleur autour des institutions bruxelloises.

La piste germanophone permet notamment d'augmenter de manière sensible le nombre des membres du groupe linguistique néerlandais.

D. *Les inconvénients*

Les inconvénients que l'on a pu relever à propos de la piste wallonne sont, eux aussi, amplifiés. Il est permis notamment de se demander si l'assemblée parlementaire régionale – ainsi complétée – n'aurait pas une dimension excessive. Ses effectifs seraient plus nombreux que ceux du Sénat, du Parlement wallon ou du Parlement de la Communauté française...

3. LA PISTE DE LA COOPTATION

La cooptation est une procédure classique pour l'organisation d'une partie du Sénat. L'article 67, § 1^{er}, 6° et 7°, de la Constitution prescrit l'élection de dix sénateurs cooptés. Les articles 218 à 220 du Code électoral règlent les modalités de leur élection. Le règlement du Sénat complète sur quelques points les prescriptions de la loi.

A. *La technique*

La piste de la cooptation – qui a été préconisée, entre autres, par D. HARMEL – tend à autoriser les membres du groupe linguistique néerlandais et les membres du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale à désigner, par cooptation, un nombre équivalent d'élus qui viendraient compléter leurs rangs ainsi que ceux de l'assemblée.

Il conviendrait, si l'on s'engage dans cette voie, de fixer le nombre des conseillers régionaux cooptés. Le chiffre de vingt pourrait, par exemple, être retenu.

Il conviendrait, ensuite, de préciser si la cooptation se ferait à la proportionnelle – au prorata de l'importance des groupes politiques –, selon les règles d'un scrutin majoritaire – dans l'assemblée plénière ou dans les groupes linguistiques – ou encore selon les règles de la parité – qui vaudrait à chaque groupe linguistique dix élus supplémentaires.

Il faudrait, enfin, déterminer les pouvoirs qui reviendraient aux conseillers cooptés au sein de l'assemblée. La situation juridique paraît assez différente de celle qu'aménageaient les pistes wallonne et germanophone. Dès l'instant où les conseillers cooptés sont issus d'une élection médiate – qui est réalisée par les premiers élus d'une assemblée encore incomplète –, rien n'empêche d'établir qu'ils pourraient disposer des mêmes droits et fonctions que les autres conseillers bruxellois. Ils ne se contenteraient donc pas d'utiliser une voix consultative.

B. *La procédure*

La technique de cooptation requiert, elle aussi, l'insertion d'une disposition législative particulière dans la loi spéciale du 12 janvier 1989. Elle requiert également la révision de l'article 116 de la Constitution – qui complète l'article 39 – en ce qu'il impose l'élection directe des membres des Conseils de communauté et de régions.

C. *Avantages*

Dans l'esprit de la Constitution, les places de sénateurs cooptés étaient réservées à des personnalités éminentes dans les domaines de la science, de l'administration ou de l'économie – des personnes qui n'auraient, comme l'écrit Adhémar Esmein, « ni le goût, ni la possibilité de briguer une élection locale, et dont les lumières ou les talents seraient précieux dans la Haute assemblée »³³.

La technique de la cooptation a donc été conçue, à l'origine, comme offrant la possibilité aux membres d'une assemblée législative d'attirer à eux des personnalités dont les qualités et les compétences pourraient éclairer leurs travaux.

Elle a, par la suite, été quelque peu dévoyée de ses objectifs initiaux. Il s'est agi notamment de préserver la participation aux travaux parlementaires de personnalités qui n'avaient pas recueilli suffisamment de suffrages aux élections législatives.

Dans le cas d'espèce, c'est une autre signification qu'il s'agit de privilégier. La préoccupation est d'étoffer les effectifs d'une assemblée et surtout d'un groupe linguistique trop restreint. Dès l'instant où le même nombre de conseillers cooptés est offert aux deux groupes linguistiques, la formule suggérée permet aussi de corriger – même si c'est dans une faible mesure – le déséquilibre net existant entre les deux groupes.

La piste de la cooptation offre, à la différence des pistes wallonne et germanophone, l'avantage de placer les élus régionaux sur pied d'égalité. Quelles que soient les modalités de leur élection, tous bénéficient des mêmes droits et prérogatives. Ils sont associés à une œuvre commune. Seul le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi composé – et ainsi complété – peut faire œuvre utile.

D. *Inconvénients*

La *ratio legis* de la disposition constitutionnelle ne motive pas toujours le choix de ceux qui sont désignés au Sénat en qualité de sénateurs cooptés. La manière dont la cooptation se réalise ne favorise guère l'application effective des avantages de cette formule. « Les groupes politiques sont maîtres de

³³ Ad. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1903, 3^e éd., p. 725.

l'opération. Ils peuvent être tentés d'utiliser la cooptation, moins comme l'opération qui apporterait au Sénat le concours de personnalités indépendantes que comme celle qui permettrait de récompenser ou de récupérer les serviteurs de l'une ou de l'autre formation politique »³⁴. La légitimité démocratique qui va de pair avec une élection, fût-elle médiante, peut s'en trouver affaiblie.

V. TROIS PISTES DE RÉFLEXION A L'EXTÉRIEUR DE LA RÉGION BRUXELLOISE

Une autre façon de raisonner conduit à se demander s'il n'est pas possible de faire appel à des Belges hors Bruxelles – des Flamands, pour l'essentiel, mais aussi des Wallons –.

Il ne s'agit pas de porter atteinte aux grands équilibres qui font la Belgique fédérale d'aujourd'hui. Il ne s'agit pas de modifier les limites de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il ne s'agit pas de changer les règles sur l'emploi des langues à Bruxelles et en dehors de Bruxelles.

Mais il s'agit de permettre à des citoyens qui habitent hors Bruxelles de choisir des mandataires eux aussi hors Bruxelles qui participeront, par exemple, avec voix consultative, à un ensemble de discussions ou de débats qui peuvent intéresser non seulement les Bruxellois mais aussi ceux de la grande ceinture.

Il s'agit donc, une fois encore, de tirer parti d'élections qui se sont déroulées dans d'autres collèges. Des mandataires publics, choisis démocratiquement, seraient de la sorte associés aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que des assemblées des Commisssions communautaires.

Une des questions épineuses est évidemment de délimiter ce périmètre, la « ceinture d'émeraude », comme on disait jadis. Trois pistes peuvent se dessiner à cet égard : la piste périphérique, la piste de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal – Vilvorde et la piste dite 02.

1. BRUXELLES ET LES SIX COMMUNES PÉRIPHÉRIQUES

Il ne s'agit pas de mettre en cause, à la faveur d'une réforme des modes de fonctionnement du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, l'existence des communes périphériques, le statut spécial qui est le leur et leur appartenance *de jure* à la région de langue néerlandaise. Il importe plutôt de permettre aux mandataires publics qui y assument leurs fonctions de participer à certains travaux du conseil régional.

A. La technique

La formule *centre + périphérie* revient à ajouter aux dix-neuf communes bruxelloises les six communes de la périphérie. Ce qui représente concrètement 67.912 habitants supplémentaires. Soit au total : 1.018.509 personnes.

B. La procédure

Il importe de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et d'y prévoir le mode d'association des mandataires publics des communes périphériques.

C. Avantages

D'un point de vue francophone, la formule peut présenter plusieurs avantages. La représentativité du groupe linguistique français se trouve encore renforcée. La solution procédurale imaginée a l'avantage de s'accorder aux réalités politiques et culturelles. Elle permet d'instaurer une collaboration avec des communes qui se trouvent en bordure de la Région bruxelloise.

D'un point de vue flamand, la formule permet d'associer aux travaux du groupe linguistique néerlandais plus de mandataires publics.

D. Inconvénients

La distinction entre voix consultative et voix délibérative sera-t-elle perçue par l'ensemble des mandataires publics, sinon par l'ensemble des citoyens, à sa juste valeur ?

L'octroi à des mandataires publics venant des communes périphériques ne sera-t-il pas compris comme une concession symbolique sur un territoire qui, à tort ou à raison, est considéré comme d'importance stratégique ?

L'association avec voix consultative sera-t-elle considérée par les intéressés comme relevant d'une participation suffisamment significative ?

L'augmentation – aussi peu sensible qu'elle soit – de la représentativité francophone dans les institutions bruxelloises sera-t-elle acceptée dans tous les milieux ?

2. LA PISTE DE L'ARRONDISSEMENT ÉLECTORAL DE BRUXELLES-HAL-VILVORDE

L'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde présente la singularité de s'inscrire sur le territoire de deux régions linguistiques. Il permet à des électeurs de la région de langue néerlandaise de manifester, fût-ce de manière restreinte, à l'occasion des élections législatives et européennes, leur appartenance à une autre Communauté que celle à laquelle ils sont pourtant reliés par leur domicile. Il

³⁴ F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel...*, tome II, p. 73.

permet aussi aux électeurs bruxellois de choisir entre des candidats qui relèvent, eux aussi, de l'une ou de l'autre Communautés. Il est tiré parti de cette situation territoriale originale pour imaginer des formes d'association qui dépassent les limites de la Région bruxelloise.

A. La technique

Il s'agit cette fois-ci d'associer les dix-neuf communes bruxelloises avec les trente-quatre autres communes composant l'entité électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, soit 554.110 habitants à ajouter aux 950.597 Bruxellois. Au total, 1.504.707 personnes. Dans ce cas de figure, les données actuelles sont augmentées de plus d'un tiers. L'enjeu en devient plus important tant sur le plan du nombre d'habitants concernés qu'en terme d'évolution des représentations francophone et flamande.

B. La procédure

Il s'agit encore de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

C. Avantages

L'hypothèse semble plus séduisante pour les Flamands dans la mesure où elle augmente sensiblement les possibilités de leur représentativité au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Même si les six communes à facilités sont composées d'une majorité de francophones, vingt-huit autres communes – soit presque cinq fois plus – rassemblent des majorités flamandes.

D. Inconvénients

L'inconvénient principal peut résider dans une distorsion des représentativités qui se sont fait jour à l'occasion des élections régionales bruxelloises.

3. LA PISTE DITE 02

La référence à ce que, par commodité, on dénomme la zone téléphonique 02 introduit encore à une autre dimension. C'est – il n'y a pas lieu de s'en cacher – la proposition la plus politique.

A. La technique

La piste 02 est peut-être la plus audacieuse et, en même temps, la plus intéressante. C'est peut-être aussi la formule qui est la plus acceptable tant par les milieux francophones que par les milieux flamands – et, pourquoi pas, par les milieux bruxellois – ? C'est une formule qui ne se contente pas d'apporter réponse aux problèmes ponctuels d'un groupe linguistique mais qui cherche à fournir une réponse plus globale.

Le point de départ du raisonnement est simple. Il est des politiques régionales bruxelloises qui, par le seul fait qu'elles sont conçues et mises en œuvre au centre du pays, ont des retombées qui dépassent les limites des dix-neuf communes et atteignent, par exemple, l'extrême sud de la région flamande ou l'extrême nord de la Région wallonne.

L'exemple des transports publics est particulièrement éclairant. Qu'il s'agisse du transport par eau, puisque l'avant-port de Bruxelles est située en région flamande. Qu'il s'agisse du transport rémunéré de personnes, puisque les lignes de la Stib ont des prolongements hors Bruxelles, de même que les réseaux Tec et De Lijn ont des prolongements dans Bruxelles. Qu'il s'agisse des taxis, puisque les maisons-mères ou les garages de voitures qui circulent dans la région bruxelloise peuvent se trouver en Région wallonne ou en Région flamande. Qu'il s'agisse du RER dont les ramifications devraient s'étendre trente kilomètres à la ronde, alors que Bruxelles est un cercle qui n'a que sept kilomètres de rayon. Qu'il s'agisse du transport par air, puisque le survol de Bruxelles est lié à l'implantation de l'aéroport national en Région flamande. Et ainsi de suite.

Des accords partiels de collaboration ont d'ailleurs été conclus pour éviter quelques-uns des inconvénients que peuvent susciter ces relations enchevêtrées de transport.

Si telle est la situation, pourquoi ne pas aménager le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale de manière à lui permettre d'entendre, sous une forme ou sous une autre, les préoccupations des habitants de la zone 02 ?

La zone 02 s'étend, si l'on se réfère à l'annuaire de téléphone, de Tubize à Meise, de Vilvorde à Rixensart et de Lennik à Wezembeek-Oppeem. Y figure également une ville comme Enghien qui est une ville wallonne – avec facilités pour la communauté flamande –.

Les habitants de cette vaste entité seraient invités, à l'occasion des élections régionales, à choisir des conseillers qui seraient associés, sous des formes à déterminer, aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

B. La procédure

A nouveau, il s'agit de modifier la loi du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises.

C. Avantages

La solution préconisée présente plusieurs avantages.

– Elle est *raisonnable*. Elle ne touche pas aux équilibres institutionnels fondamentaux de la Belgique, ni même du centre du pays. Elle ne remet en cause

ni les communautés, ni les régions. Elle n'affecte pas le statut général de la Région bruxelloise.

- Elle est *équilibrée*. Elle prend comme ancrage la Région bruxelloise. Elle touche tant à la Région wallonne qu'à la Région flamande, sans pour autant entrer dans la discussion des limites des régions linguistiques.
- Elle est *rationnelle*. Elle ne se préoccupe pas de répondre à un problème né du déséquilibre de représentations politiques mais s'attache, par priorité, à résoudre les problèmes de gestion, tels qu'ils se sont déjà présents dans la Région bruxelloise.
- Elle est *pondératrice*. Elle permet à 600.519 personnes – et parmi elles 455.181 relèvent de la Région flamande et 145.338 relèvent de la Région wallonne –, et en tout cas, à leurs représentants de participer à la vie de la Région centrale du pays qui compte, pour sa part, près d'un million d'habitants.

D. Inconvénients

La solution préconisée peut aussi présenter des inconvénients. Les concertations qui pourraient voir le jour au sein du Conseil ainsi composé ne risquent-elles pas d'être rejetées illico par les autorités régio-

nales de Flandre et de Wallonie – qui conservent, sur leur territoire, le pouvoir de décider et donc de coopérer – ?

VII. PISTES À L'INTÉRIEUR ET À L'EXTÉRIEUR DE LA RÉGION BRUXELLOISE

Il va sans dire que les pistes de réflexion qui ont été esquissées aux points V et VI peuvent être envisagées séparément. Elles peuvent aussi être jumelées. Et ceci de deux manières au moins.

D'une part, rien n'empêche de recourir simultanément à la piste germanophone et à la piste de la cooptation. Rien n'empêche de recourir simultanément à la piste de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde et à celle de la zone 02.

D'autre part, rien n'empêche de retenir des formules qui s'inscrivent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de Bruxelles. Dès l'instant où – mise à part la cooptation – il s'agit d'aménager des formes d'association de mandataires publics aux travaux du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, des participations croisées sont concevables.

Un tableau à double entrée fondé sur les élections de 1995 rend compte de ces préoccupations.

Pistes conjuguées	19		19 + 6		19 + 34		Zone 02	
	<i>Sénateurs</i>		<i>Sénateurs</i>		<i>Sénateurs</i>		<i>Sénateurs</i>	
PISTE	1. Elus directs		1. Elus directs		1. Elus directs		1. Elus directs	
WALLONNE	<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>	
	1. R. Lallemand		/		/		/	
	2. P. Jonckeer							
	3. A. Destexhe							
	4. C. Desmedt							
	5. J. Milquet							
Voix consultative	<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>	
	1. P. Semer		/		1. J. Ceder (Dilbeek)		/	
	2. B. Anciaux							
	TOTAL de 7		TOTAL de 7		TOTAL de 8		TOTAL de 8	
	<i>Sénateurs cooptés</i>		<i>Sénateurs cooptés</i>		<i>Sénateurs cooptés</i>		<i>Sénateurs cooptés</i>	
	<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>		<i>Francophones</i>	
	1. P. Hatry		/		/		/	
	<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>		<i>Néerlandophones</i>	
	/		/		/		1. L. Coene (Tervuren)	
	TOTAL de 1		TOTAL de 1		TOTAL de 1		TOTAL de 2	
	TOTAL FINAL : 8		TOTAL FINAL : 8		TOTAL FINAL : 9		TOTAL FINAL : 10	
Composition	Fr.	Néerl.	Fr.	Néerl.	Fr.	Néerl.	Fr.	Néerl.
du	65	10	65	10	65	10	65	10
	6	2	6	2	6	3	6	4
Conseil	71	12	71	12	71	13	71	14

Pistes conjuguées	19	19 + 6	19 + 34	Zone 02
	<i>Sénateurs</i>	<i>Sénateurs</i>	<i>Sénateurs</i>	<i>Sénateurs</i>
PISTE GERMANO-PHONE 				

Pistes conjuguées	19	19 + 6	19 + 34	Zone 02
COOPTATION Voix Délibérative	Modalités			
	à			
	déterminer			
	• Scrutin proportionnel			
	ou			
	• Scrutin majoritaire			
	Groupe linguistique francophone			
	10			
	Groupe linguistique néerlandophone			
	10			

VIII. CONCLUSIONS

Trois observations sont formulées en guise de conclusion.

- A défaut d’obtenir à brève ou à moyenne échéance une révision raisonnée de ses limites, la Région bruxelloise gagne à privilégier les accords de coopération qui peuvent la lier à des voisins proches ou plus lointains et quelle que soit la forme politique ou administrative qu’ils prennent – commune, province, association de pouvoirs publics, autre région, communauté, État fédéral, Union européenne... –.

Sans s’illusionner sur les avantages d’une politique de coopération avec ces différents partenaires, la Région bruxelloise pourrait promouvoir la *contractualisation* de certaines démarches ou initiatives.

- Dans la même hypothèse, la Région bruxelloise a intérêt à développer une politique de *consultation* des mandataires publics qui, à un titre ou à un autre, bénéficient d’une investiture démocratique au sein de la Région.

L’on a montré, dans d’autres études, les particularités d’une citoyenneté multiple. La représentation politique est elle aussi multiple. N’y aurait-il pas lieu d’associer, sous les formes qui ont été esquissées, les élus bruxellois à la définition de la politique régionale, au sens d’une politique – non plus sectorielle – mais globale ?

La multiplication des institutions bruxelloises a un mérite. Celui de créer des autorités qui sont investies

de responsabilités spécifiques. Elle peut avoir pour inconvénient de morceler à l’excès l’exercice de compétences différenciées. La conception d’un projet, sinon unifié, du moins cohérent est tributaire de nouvelles formes de dialogue.

- Toujours dans la même hypothèse, la Région bruxelloise pourrait avoir intérêt à s’agréger des hommes et des femmes qui, aux pourtours de la Région bruxelloise, voient leur avenir déterminé par les options qui sont prises dans la capitale.

La formule 02, en particulier, qui n’a pas – on le rappelle – pour objet d’accroître les limites de la Région bruxelloise, ni de donner à son action une portée normative différente de celle qu’elle est aujourd’hui, permettrait d’associer des mandataires publics – qui sont sensibilisés aux problèmes du développement économique, social et politique de Bruxelles ou qui devraient l’être... – à la discussion des choix politiques les plus importants en la matière.

Cette formule donnerait, pour le surplus, aux élus bruxellois – francophones et flamands – l’occasion de confronter leurs vues avec celles de quelques-uns de leurs homologues wallons et flamands.

Si la liberté d’organisation revenait à la Région bruxelloise comme aux autres régions, rien n’empêcherait non plus à l’avenir de préciser que chaque groupe linguistique pourrait déterminer la manière dont ces élus d’une autre région pourraient être associés plus étroitement encore aux travaux du

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses commissions communautaires.

Il va sans dire que les réformes procédurales qui sont suggérées ne sauraient avoir de sens que si un esprit minimal de collaboration peut se manifester entre les groupes politiques et linguistiques qui sont présents dans les institutions de la Région bruxelloise. Si cet esprit fait défaut et si la préoccupation est de faire de Bruxelles le champ clos des antago-

nismes entre les Communautés, il va de soi que les réformes suggérées – en faisant appel à des solutions intrabruelloises ou extrabruelloises – seront vaines. Si le souci est exprimé de trouver à Bruxelles des formes de collaboration qui pourraient – sans nostalgie mais avec la volonté de faire œuvre utile – inspirer les comportements politiques à d'autres niveaux, les modifications structurelles ou procédurales pourraient, au contraire, accompagner cette démarche.

Le 1^{er} février 1999.