

VERS UNE BELGIQUE A QUATRE ? LES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES A BRUXELLES APRES LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT

Mathias EL BERHOUMI

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Laurie LOSSEAU

Chercheuse à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Bénéficiaire du programme « Prospective Research for Brussels »
(INNOVIRIS)

et

Sébastien VAN DROOGHENBROECK

Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Assesseur à la Section de législation du Conseil d'état*

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel
et administratif (CIRC)

1. Bruxelles, capitale de la complexité institutionnelle où se superposent organes régionaux et organes communautaires, où s'emmêlent matières unicommunautaires flamandes, unicommunautaires francophones et bicommunautaires.

Dans les diverses propositions avancées pour dénouer cette complexité, deux grands modèles s'opposent. Dans le modèle dit « 2+2 »¹, qui sus-

* La présente étude est à jour au 30 avril 2015.

¹ Développé par une partie de la doctrine néerlandophone (voy. J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN et J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Bruges, die Keure, 1996), ce modèle fut repris dans les résolutions adoptées par le Parlement flamand le 3 mars 1999 (voy. à ce sujet G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *C.H. CRISP*, 2000, n°1670-1671). On le traite également dans l'*Octopusnota* du 1^{er} février 2008 qui figure en annexe de l'accord de gouvernement du *Vlaamse Regering* de 2009 (*De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, pp. 95-101).

cite l'adhésion d'une large partie de la doctrine et du monde politique flamands, les quatre composantes de l'État belge correspondant aux régions linguistiques ne disposeraient pas d'un statut équivalent : Bruxelles y serait reléguée à un sous-statut de territoire largement cogéré par les deux grandes Communautés flamande et française. À l'opposé de ce modèle, d'aucuns plaident pour une Belgique fondée sur l'existence de quatre entités fédérées qui jouiraient d'un statut identique. C'est en ce sens que s'est prononcé Johan Vande Lanotte, en mars 2011, dans un court essai intitulé « De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten »². Au sortir de sa mission royale de conciliation, il plaidait pour l'abandon de la distinction entre communautés et régions et proposait d'y substituer un modèle fondé sur l'existence de quatre entités : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone. À l'époque, les négociations portaient notamment sur la question de la défédéralisation de certains aspects de la sécurité sociale (les allocations familiales et plusieurs pans de l'assurance maladie). Pour Johan Vande Lanotte, le cadre actuel ne permettait pas d'envisager sereinement la communautarisation de ces matières puisqu'il aurait conduit à Bruxelles à des distinctions de traitement fondées sur l'appartenance communautaire des Bruxellois. C'est pourquoi il proposait un modèle qui s'inscrivait plutôt dans une logique territoriale, du moins pour ce qui concerne les matières actuellement régionales et personnalisables. Il précisait, en effet, dans la suite de son modèle que la compétence de l'autorité flamande à Bruxelles en ce qui concerne la culture, l'enseignement et les institutions néerlandophones dédiées au bien-être (*welzijnsinstellingen*), n'était pas sujette à discussion. D'autres vont plus loin et plaident pour la régionalisation des matières culturelles et de l'enseignement. Tel est le scénario privilégié par les signataires du « Manifeste bruxellois »³ qui, sans demander la suppression des communautés, ont ouvert « la perspective de communautés allégées, mais recentrées sur leur dimension réelle : la promotion culturelle d'une langue au bénéfice de tous »⁴. Loin de se recouper entièrement, ces modèles ont en commun le souci d'instiller une dimension davantage territoriale dans les domaines de compétences qui relèvent actuellement, à Bruxelles, des deux grandes communautés.

² J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, vlugschrift, 2011, p. 8, www.diekeure-juridischeuitgaven.be.

³ J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *C.H. CRISP*, 2011, n° 2103-2104 ; H. DUMONT, « L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du "Manifeste bruxellois". Synthèse et conclusions », *Brussels Studies*, n° 19, 16 juin 2008, pp. 19-29 (accessible sur le site www.brusselsstudies.be).

⁴ A. MASKENS, « Le "Manifeste bruxellois", nouvelles réflexions », *Brussels Studies*, 2008, n° 19, p. 6.

2. La présente contribution cherchera à éprouver l'hypothèse suivante : la sixième réforme de l'État s'inscrit dans la perspective du modèle d'une Belgique à quatre entités territoriales disposant d'un statut équivalent. Nous proposons une lecture dynamique de la sixième réforme qui ne se contente pas d'observer que les transferts de compétences ont pris la forme tant de communautarisations que de régionalisations, mais vise à mettre en lumière les éléments qui tendent à rapprocher l'architecture institutionnelle de l'Etat belge de ce modèle à quatre. Plusieurs aspects bruxellois de la sixième réforme de l'Etat ne seront pas abordés ici. On n'abordera ni la question du « juste financement » de Bruxelles, ni l'octroi de l'autonomie constitutive à la Région, ni la simplification intrabrugeoise ou la création de la communauté métropolitaine. Sans nier l'intérêt de ces thématiques pour évaluer si la sixième réforme de l'État fait de Bruxelles une région « à part entière » faisant jeu égal avec les entités wallonnes, flamandes et germanophones, le périmètre de la présente étude est plus restreint et se focalisera sur la répartition des compétences dans les matières communautaires.

Nos développements seront articulés autour de trois axes. Le premier concerne une nouvelle disposition constitutionnelle qui, de manière inédite, ouvre à la Région de Bruxelles-Capitale la possibilité d'intervenir dans des matières culturelles (I). Le deuxième axe se rapporte à un domaine de compétences qui fait exception au principe selon lequel la sixième réforme de l'État ne pouvait retrancher aucune compétence aux communautés : la matière du tourisme, qui leur était jusqu'alors attribuée, a été régionalisée (II). Nous ferons enfin et surtout état de la montée en puissance de la Cocom dans le cadre des nouvelles compétences personnalisables (III). Il ressortira de l'examen de ces trois éléments que des tabous ont indéniablement été levés, ce qui ouvre la perspective d'un approfondissement du modèle de la Belgique à quatre. Nous rendrons néanmoins compte des nombreuses nuances que ces évolutions appellent et qui témoignent de la résilience du modèle superposant organes régionaux et communautaires à Bruxelles.

I. La Région de Bruxelles-Capitale investie de compétences culturelles

3. La Région de Bruxelles-Capitale a reçu dans le cadre de la sixième réforme de l'État des attributions spécifiques en matière culturelle. Le nouvel article 135*bis* de la Constitution offre au législateur spécial la possibilité de confier à la Région de Bruxelles-Capitale des compétences *non dévolues aux communautés* dans les matières culturelles, en ce compris la

coopération internationale en ces matières. Adopté en exécution de cette disposition, l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises a attribué à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence de régler, par ordonnance : « 1° [...] le financement et la subvention des infrastructures sportives communales ; 2° [...] la mise sur pied de programmes de formation professionnelle [qui] s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ; [et] 3° en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, les matières biculturelles d'intérêt régional »⁵.

Ces dispositions visent en partie à répondre à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui avait censuré les dispositions budgétaires bruxelloises finançant des infrastructures sportives communales⁶. Elles régularisent également des interventions financières de la Région bruxelloise cherchant à pallier le désinvestissement du secteur biculturel bruxellois par l'autorité fédérale⁷, interventions dont la constitutionnalité était tout aussi douteuse. Enfin, elles attribuent à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence de mettre sur pied des programmes de formation professionnelle permettant de relier ladite formation à la politique régionale d'emploi, dans le territoire au sein duquel le défi du chômage, en particulier celui des jeunes, atteint les proportions les plus fortes. Grâce à cette compétence, la situation de la Région bruxelloise se rapprochera de celle de la Région wallonne, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone qui, sur la base respectivement des articles 137, 138 et 139 de la Constitution, disposent à la fois de la compétence de l'emploi et de celle de la formation professionnelle.

⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 4bis, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, art. 51.

⁶ Voy. C.C., arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014 et C.C., arrêt n° 113/2014 du 17 juillet 2014. Voy. égal. L. DETROUX, « L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », *A.P.T.*, 2014/4, pp. 607-615. Notons que la régionalisation de cette compétence avait été demandée par le gouvernement bruxellois dès 2008, aux termes de la note remise au groupe « Octopus ». Voy. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, *C.R.I.*, n° 16, 1^{er} février 2008, p. 59.

⁷ Voy. à ce sujet H. DUMONT et L. VANCRAVEBECK, « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 252-253 ; H. DUMONT, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », *Het statuut van Brussel-Bruxelles et son statut*, Gand-Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 583-584 ; C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », P-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1566 et 1567..

Avant l'attribution de ces compétences, la seule possibilité pour la Région bruxelloise d'intervenir dans ces matières était de passer par les Commissions communautaires française et flamande⁸. La Région pouvait du reste déterminer l'affectation des moyens financiers transférés à ces dernières⁹. Toutefois, le recours à cette technique était conditionné au respect d'une stricte clé de répartition « 80/20 » entre la Cocof et la VGC¹⁰. On le sait, cette répartition ne reflète ni la réalité démographique bruxelloise ni l'asymétrie existante entre la Cocof, entité décentralisée, mais aussi, contrairement à la VGC, fédérée, si bien que les moyens confiés à la Cocof s'avèrent insuffisants alors que la VGC se trouve surfinancée¹¹.

L'article 135bis de la Constitution et l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 entérinent ainsi une partie des initiatives de la Région de Bruxelles-Capitale dans plusieurs matières culturelles où elle intervenait, soit directement, mais au mépris des règles répartitrices de compétences, soit par l'intermédiaire des Commissions communautaires française et flamande, dans le cadre de la clé 80/20.

4. En conséquence de leur attribution exclusive à la Région de Bruxelles-Capitale, les compétences énumérées par l'article 4bis précité sont soustraites à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. En revanche, elles n'entament pas les compétences des Communautés flamande

⁸ Voy. C.C., arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014.

⁹ L. DETROUX, « L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 612.

¹⁰ En vertu de l'article 83bis de la LSIB, les moyens que la Région de Bruxelles-Capitale transfère aux commissions unicommunautaires sont répartis entre elles à raison de 80 % pour la Cocof et de 20 % pour la VGC. Cette clé de répartition établie en 1980 était destinée à être temporaire, dans l'attente du calcul de la proportion de francophones et de néerlandophones sur le territoire bruxellois. Ce calcul n'est cependant jamais intervenu. La minorité néerlandophone de Bruxelles s'en trouve, depuis lors, grandement avantagée. La même clé de répartition s'applique s'agissant du droit de tirage ménagé au profit des commissions unicommunautaires sur le budget de la Région (LSIB, art. 83quater, § 2). Pour un commentaire critique de cette clé de répartition, voy. X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges », J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 420-421. Voy. égal. J.-C. SCHOLSEM, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie – Bruxelles », *C.D.K.P.*, 2008/1, p. 279.

¹¹ J.-C. SCHOLSEM, *ibidem* ; D. YERNAULT, « Le refinancement de Bruxelles : "juste", "correct" ou ... ? », J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, p. 350. Voy. égal. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 156 et 157.

et française (ou de la Cocof) à l'égard des institutions unicomunautaires. Il a ainsi été précisé au sein de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 que la Région bruxelloise exerce les compétences culturelles que cette disposition lui attribue « sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande ». Ainsi, s'agissant de la nouvelle compétence bruxelloise en matière de formation professionnelle, il a été souligné que cette disposition « ne porte à aucun moment préjudice aux compétences existantes en matière de reconversion et de recyclage professionnels des communautés à Bruxelles (au sens de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) »¹². En clair, cette nouvelle disposition n'autorise nullement la Région bruxelloise à s'immiscer dans la confection des programmes de formation actuellement organisés par la Communauté flamande et la Cocof (par le biais, respectivement, du VDAB et de Bruxelles Formation) ; elle n'a pour seule portée que d'autoriser la même Région à compléter l'offre de formation professionnelle existante par une offre « bicomunautaire », à savoir des programmes de formation dispensés dans des institutions qui, conformément à l'article 127, § 2, de la Constitution, ne peuvent être considérées, en raison de leurs activités, comme se rattachant exclusivement à l'une des deux communautés. Dans la mesure où personne ne s'était jamais plaint du défaut d'une intervention de l'autorité fédérale – compétente jusqu'alors – en ce sens, on peut s'interroger sur l'intérêt que présente cette nouvelle compétence pour le secteur de la formation professionnelle. Tout autre usage de cette compétence serait pourtant inconstitutionnel. La Région se rendrait coupable de pareille inconstitutionnalité si elle décidait, comme elle semble l'envisager, de se borner à commanditer à Bruxelles Formation et au VDAB – institutions unicomunautaires par excellence – l'organisation de programmes de formation dont elle déterminerait l'objet et assurerait le financement¹³.

5. L'article 135*bis* de la Constitution constitue, à double titre, une innovation constitutionnelle remarquable.

D'une part, la Région de Bruxelles-Capitale est, pour la première fois de son histoire, investie de compétences communautaires. Jusqu'alors, le constituant et le législateur spécial avaient rigoureusement appliqué aux institutions bruxelloises le régime de cloison étanche entre compétences

¹² *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 185.

¹³ D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *Revue belge de sécurité sociale*, 2015/2, p. 351.

communautaires et régionales découlant de l'article 39 de la Constitution. Dès lors qu'elles ne pouvaient être confiées aux organes de la Région de Bruxelles-Capitale, les matières bicommunautaires relevaient d'une collectivité politique distincte : l'autorité fédérale dans les matières culturelles et l'enseignement, la Cocom s'agissant des matières personnalisables. Or, le régime de l'article 39 de la Constitution était déjà largement dépassé partout ailleurs qu'à Bruxelles, par application des articles 137, 138 et 139 de la Constitution¹⁴. Avec l'article 135*bis*, il trouve une nouvelle limite.

D'autre part, et pour la première fois également, des matières communautaires – culturelles de surcroît – sont confiées à une institution bruxelloise, sans que des garanties spécifiques n'aient été aménagées au profit de la minorité flamande de Bruxelles¹⁵. Rappelons que, dans les matières bipersonnalisables, les ordonnances adoptées par la Cocom doivent en principe recueillir la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique¹⁶. Chaque compétence qui relève de ces matières est, en outre, exercée conjointement par deux membres du Collège réuni, l'un appartenant au groupe linguistique français, l'autre au groupe linguistique néerlandais¹⁷. À l'inverse, les matières biculturelles seront réglées par la Région bruxelloise selon les mêmes modalités que les compétences régionales.

Ces innovations confortent l'hypothèse d'une sixième réforme de l'État privilégiant le scénario d'une Belgique à quatre. Elles renforcent également la Région de Bruxelles-Capitale en levant le tabou qui consistait à lui attribuer des compétences communautaires. On peut ainsi penser que les partisans d'une disparition de la Cocom au profit de la Région verront dans cet article 135*bis* un précédent justifiant leurs aspirations.

6. À peine cette analyse est-elle posée qu'elle doit être relativisée. Deux motifs invitent à tempérer le bouleversement opéré par cette disposition constitutionnelle.

¹⁴ Voy. à ce sujet, H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 140 et s. Voy. égal. M. UYTENDAELE, « L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, n° 1, pp. 284-294.

¹⁵ En dehors bien évidemment des mécanismes de portée générale qui visent à protéger la minorité néerlandophone de Bruxelles, notamment la sonnette d'alarme visée à l'article 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁶ Art. 72, al. 4, deuxième phrase, de la LSIB. Voy. néanmoins l'art. 72, al. 4, troisième phrase, de la LSIB quant à l'organisation d'un second vote avec un passage au tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique.

¹⁷ Art. 75, al. 3, de la LSIB.

Première nuance : il n’y a pas de révolution copernicienne en matière biculturelle. L’autorité fédérale conserve la compétence résiduaire et les attributions de la Région sont limitativement énumérées. Par comparaison avec le libellé de l’article 135 de la Constitution qui confère à la loi spéciale le soin de désigner l’autorité exerçant « les » compétences non dévolues aux communautés dans les matières personnalisables, l’article 135*bis* de la Constitution permet au législateur spécial d’attribuer à la Région « des » compétences non dévolues aux communautés dans les matières culturelles. En dehors des compétences limitativement énumérées par l’article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l’autorité fédérale demeure exclusivement compétente.

De plus, au sein même des matières reprises dans cette disposition, la portée des transferts est d’une ampleur limitée. Ainsi, seules les infrastructures sportives *communales* pourront être financées par la Région. Dès lors, la Région ne pourrait, par exemple, financer la construction d’un stade d’envergure régionale, nationale ou internationale¹⁸. S’agissant de la formation professionnelle, la Région bruxelloise ne pourra intervenir dans la formation en alternance visée à l’article 4, 17°, de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁹. De même qu’en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles, seules les matières dites « d’intérêt régional » peuvent faire l’objet d’une intervention de la Région bruxelloise²⁰. Par conséquent, la Région est incompétente non seulement pour les institutions d’envergure nationale ou internationale, mais aussi pour les institutions communales²¹. Certes, on comprend la volonté

¹⁸ Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l’État sous l’angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.*, 2014/1, p. 26.

¹⁹ Voy. les interrogations du Conseil d’État sur cette question *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 7.

²⁰ Sur la difficulté d’interpréter cette notion d’« intérêt régional », voy., Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 27-28 ; J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l’État », *A.P.*, 2014/2, p. 178 et 179. Le démarquage délicat entre l’intérêt régional et national sera sans nul doute source de tensions entre la Région bruxelloise et l’autorité fédérale, comme en témoignent les polémiques autour de la création d’un musée d’art moderne dans un ancien garage le long du canal (voy. not. Parl. Région de Bruxelles-Capitale, *C.R.I.*, séance plénière, session 2014-2015, n° 13, 12 décembre 2014, pp. 18-23 ; Parl. Région de Bruxelles-Capitale, *C.R.I.*, commission finance/affaires générales, session 2014-2015, n° 33, 12 janvier 2015, pp. 20-36). Voy. d’ailleurs l’interprétation extensive qui est faite de cette nouvelle compétence dans l’accord de gouvernement régional bruxellois (Parl. Région de Bruxelles-Capitale, Accord de gouvernement, session ord. 2014, n° A-8/1, pp. 100-101). Pour un essai de définition de la notion du « biculturel d’intérêt régional », voy. C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », *op. cit.*, p. 1583.

²¹ La Région bruxelloise n’est donc pas compétente pour participer au financement du musée de la Ville de Bruxelles ou du musée d’Ixelles. L’intention d’exclure la Région du biculturel

de conserver dans le giron de l'autorité fédérale les quelques institutions culturelles qu'elle n'a pas totalement délaissées (La Monnaie, le Bozar et l'Orchestre national de Belgique). Toutefois, il eût été possible de réserver à l'autorité fédérale le biculturel d'envergure nationale ou internationale, tout en confiant la compétence biculturelle résiduaire à la Région bruxelloise. Tout donne à penser que les architectes de la sixième réforme de l'État ont souhaité circonscrire au plus près les attributions confiées à la Région bruxelloise dans ce domaine²².

Deuxième nuance : le nouvel article 135*bis* de la Constitution ne permet pas à la Région de Bruxelles-Capitale d'intervenir dans les matières biéducatives, pourtant elles aussi délaissées par l'autorité fédérale²³. Sans doute le constituant a-t-il voulu éviter d'encourager une régionalisation de l'enseignement : la Région bruxelloise exerçant des compétences biéducatives aurait pu prendre prétexte de celles-ci pour revendiquer d'intervenir dans l'uniéducatif. Il n'empêche que ce *statu quo* en matière scolaire génère plusieurs difficultés.

La répartition de la compétence d'enseignement à Bruxelles entraîne, en effet, une forme de dilution des responsabilités des pouvoirs publics en matière d'offre scolaire. Constitutionnellement, les communautés doivent organiser un enseignement et assurer le libre choix des parents. Mais à Bruxelles, deux

communal se trouve exprimée dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 280). La majorité institutionnelle a explicitement rejeté la suggestion du Conseil d'État qui proposait une formulation de cette disposition excluant de la compétence de la Région le biculturel d'intérêt national ou international, ce qui aurait eu pour effet de lui confier la compétence résiduaire dans les domaines visés à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Région peut toutefois requalifier une matière relevant de l'intérêt communal en intérêt régional, tout en laissant un espace d'autonomie aux communes. Cette possibilité, qui est une conséquence de la hiérarchie entre les normes régionales et communales, a été envisagée dans les travaux préparatoires : « Dans les matières visées à l'article 4, 3° et 4°, précité, la Région ne pourra reprendre une matière biculturelle réglée par les communes que si cette matière relève de l'intérêt régional ». De manière pour le moins suprenante, le législateur spécial applique le même raisonnement s'agissant des rapports entre l'autorité fédérale et la Région bien que celle-ci n'est pas soumise à la tutelle de celle-là : « L'État fédéral pourra également toujours reprendre une matière biculturelle d'intérêt régional, national ou international » (*Doc. Parl.*, S., 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 280).

²² Comme l'affirme Céline Romainville, « on sent bien, derrière l'obstination des parlementaires fédéraux à ne se référer qu'à la *Zinneke Parade* pour définir la notion de matière biculturelle d'intérêt régional, et à ne donner aucun autre exemple de pareille matière, la volonté de délimiter strictement cette compétence » (C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », *op. cit.*, p. 1580).

²³ Voy. H. DUMONT et L. VANCRAVEBECK, « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *op. cit.*, pp. 252-253.

communautés sont compétentes. En raison de l'insuffisance des moyens qu'elles mobilisent pour faire face au boom démographique bruxellois, la Région de Bruxelles-Capitale a pris l'initiative de financer des infrastructures scolaires. La Cour constitutionnelle a toutefois rappelé à la Région la loi d'airain du fédéralisme financier à la belge interdisant à une entité d'octroyer des moyens là où elle n'est pas matériellement compétente²⁴.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a validé un décret de la Communauté flamande permettant aux pouvoirs organisateurs d'écoles flamandes, situées sur le territoire bruxellois, d'accorder une priorité aux élèves dont au moins l'un des deux parents fait usage du néerlandais à la maison. La Communauté française reprochait à ces dispositions de restreindre unilatéralement l'accès des élèves issus de familles allochtones aux écoles néerlandophones. Ces derniers pourraient uniquement se tourner vers les écoles francophones, d'ores et déjà saturées et confrontées à de graves difficultés en termes de mixité sociale. La Cour n'a cependant pas suivi l'argumentation de la Communauté française qui y voyait notamment une atteinte à la loyauté fédérale²⁵.

Si l'on conjugue ces enseignements jurisprudentiels, la difficulté de la répartition des compétences éducatives à Bruxelles saute aux yeux : compte tenu de la démission de l'autorité fédérale, aucune entité n'est *in fine* responsable d'assurer une effectivité au droit à l'instruction et au libre choix. Par ailleurs, chacune des deux grandes communautés peut agir sans prendre en considération les problèmes bruxellois dans leur globalité.

À cette question de l'offre scolaire s'ajoutent d'autres problématiques éducatives où l'absence d'intervention du fédéral pose problème. On se limitera à évoquer ici le contrôle de l'obligation scolaire des enfants qui sont scolarisés à domicile²⁶ et la réglementation des avantages sociaux octroyés par les communes bruxelloises²⁷.

²⁴ Voy. C.C., arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, op. cit., pp. 76 à 83.

²⁵ Voy. C.C., arrêt n° 7/2012 du 18 janvier 2012, cons. B.11.2. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Ecoles flamandes de Bruxelles : la préférence linguistique validée », *A.P.*, 2012/2, p. 396 à 401.

²⁶ C.C., arrêt n° 107/2009 du 9 juillet 2009, B.9.2.

²⁷ Avis n° 30.958/2 de la section de législation du Conseil d'État rendu le 19 février 2001, *doc.*, P.C.F., 2000-2001, n° 154-1, p. 11 et 12.

7. Pour Jan Velaers, le choix de la Région bruxelloise plutôt que de la Cocom pour le biculturel s'explique par la circonstance « que la Région était déjà intervenue dans ces matières – dans un certain sens, il y va d'une régularisation de compétences usurpées²⁸ – et par le fait qu'une série de ces matières entretiennent un fort lien avec des compétences régionales »²⁹. Sans aucun doute ces deux motifs sous-tendent les articles 135*bis* de la Constitution et 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Force est toutefois de constater qu'au nom de ceux-ci, la portée de ces dispositions aurait pu être bien plus large. Si l'on s'en tient à la jurisprudence constitutionnelle qui avait sanctionné les débordements de la Région bruxelloise dans les matières communautaires, ceux-ci concernaient également, par la subsidiation d'infrastructures scolaires et d'accueil de la petite enfance, la compétence de la politique familiale et celle de l'enseignement³⁰. Par ailleurs, en matière de sport, la Cour constitutionnelle avait censuré des dispositions budgétaires bruxelloises permettant un financement complémentaire de formations sportives communales et d'infrastructures sportives communales³¹. Or, l'article 4*bis*, 1^o, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 n'autorise le soutien financier de la Région qu'à l'égard des seules infrastructures sportives communales.

Au-delà des excès de compétence, qui ont effectivement donné lieu à une décision d'annulation de la Cour constitutionnelle, il y a un certain nombre d'interventions régionales dans le domaine culturel qui demeureront hors de portée des nouvelles compétences de la Région de Bruxelles-Capitale³².

²⁸ Cela explique d'ailleurs que l'attribution de ces nouvelles compétences à la Région de Bruxelles-Capitale ne soit accompagnée d'aucun transfert de moyens financiers en provenance du fédéral. Voy. à ce sujet C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », *op. cit.*, p. 1582.

²⁹ J. VELAERS, *op. cit.*, p. 178. Dans la mesure où la Cocom disposait déjà d'une compétence réglementaire dans les matières culturelles d'intérêt commun (art. 166, § 3, 3^o, de la Constitution), il aurait pu paraître logique de lui attribuer – en lieu et place de la Région – ces compétences limitées dans les matières culturelles. Toutefois, cette compétence réglementaire est restée purement théorique en ce sens qu'aucune ligne du budget de la Cocom n'y a jamais été consacrée. Voy., à ce sujet, C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », *op. cit.*, pp. 1567 et 1568.

³⁰ C.C., arrêt n^o 184/2011 du 8 décembre 2011 ; arrêt n^o 67/2012 du 24 mai 2012.

³¹ C.C., arrêt n^o 13/2014 du 29 janvier 2014 ; arrêt n^o 113/2014 du 17 juillet 2014.

³² Au travers de son budget « Image de Bruxelles », la Région continue de financer une série d'initiatives dans les matières culturelles. Pour la liste complète des associations bénéficiaires de subsides en 2014, voy. www.parlbruparl.irisnet.be/annexes/a_50_3/A-50_annexe6.pdf. Sans compter les dispositifs tels les agents contractuels subventionnés (ACS) mis en place dans le cadre de la compétence d'emploi de la Région et qui sont destinés au secteur non-marchand. On peut estimer que, par ce biais, la Région soutient certaines politiques communautaires, notamment dans le secteur de la jeunesse ou dans l'enseignement.

Cet objectif de régularisation ne semble donc que partiellement atteint. Or, il y a fort à parier que, pas plus demain qu’hier, la Région ne se limite à son carcan institutionnel, fût-il légèrement élargi. C’est que son interventionnisme dans le domaine de la culture et de l’enseignement est moins le fruit d’un impérialisme institutionnel que de la nécessité de combler les carences des entités matériellement compétentes³³...

II. La régionalisation du tourisme

8. Les compétences, que l’article 4*bis* de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises attribue à la Région de Bruxelles-Capitale dans des matières culturelles, doivent être distinguées de celles qui lui reviennent dans les matières qui, de communautaires, sont devenues régionales. Relève désormais de cette dernière catégorie, la compétence du tourisme³⁴.

Ce transfert n’a eu de conséquences qu’au sein du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, dans chacune des trois régions unilingues, les entités aujourd’hui compétentes en matière de tourisme détenaient déjà cette compétence avant la sixième réforme de l’État³⁵. C’est à Bruxelles que la situation était plus problématique puisque trois entités pouvaient intervenir : la Communauté flamande, la Cocof, à qui la Communauté française avait transféré l’exercice de cette compétence, et l’autorité fédérale pour les aspects bicommunautaires. Toutefois, la Région de Bruxelles-Capitale détenait une série de compétences connexes à la compétence de tourisme – les monuments et sites, l’économie, les transports – si bien que le découpage s’avérait extrêmement complexe et avait donné lieu à un épineux contentieux³⁶.

³³ À cet égard, le gouvernement bruxellois ne manque pas d’inventivité. En témoigne la solution avancée pour financer, via le budget « Image de Bruxelles », la formation sportive des jeunes : « Afin de répondre aux objections de la Cour constitutionnelle, [...] les moyens seront axés sur leur rayonnement. On pourrait par exemple imaginer que l’octroi d’un subside soit notamment conditionné au placement de l’iris sur les équipements des joueurs. Ce faisant, la Région ne devrait pas se heurter aux Communautés compétentes pour la politique sportive en tant que telle et permettra aux clubs sportifs de la Région, par ailleurs vecteurs de cohésion sociale, de bénéficier d’un support pour les activités qu’ils organisent ». (*Doc. parl.*, Parl. Région de Bruxelles-Capitale, 2014-2015, n° A-50/3, p. 76).

³⁴ Art. 6, § 1er, VI, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

³⁵ S’agissant d’une matière communautaire, le tourisme entrait dans les compétences de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone. En application de l’article 138 de la Constitution, la Région wallonne avait reçu de la Communauté française l’exercice de cette compétence sur le territoire de la région de langue française.

³⁶ Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 21 à 23.

La sixième réforme de l'État investit la Région de Bruxelles-Capitale d'une compétence pleine et entière à l'égard du tourisme. Le recours au procédé consistant à régionaliser une compétence communautaire est loin d'être anodin : seule la matière des monuments et sites avait connu le même sort par le passé, à l'occasion de la troisième réforme de l'État (1988). À l'époque, cette régionalisation était déjà justifiée par les liens étroits que la compétence des monuments et sites entretient avec celles de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire³⁷. Depuis 1988, aucune matière n'avait suivi le même itinéraire. L'insertion en 1993 de l'article 138 de la Constitution a rendu sans objet toute revendication wallonne en ce sens : pourquoi demander de régionaliser une matière par la loi spéciale alors qu'un même résultat peut être atteint au niveau « intra-francophone », par un décret spécial de la Communauté française et un décret de la Région wallonne ? Du côté flamand, la régionalisation d'une matière communautaire est lourde de conséquences puisqu'elle retranche les institutions unicommunautaires bruxelloises du champ d'application des décrets flamands³⁸. Dès lors que seule la Région bruxelloise a véritablement intérêt à la régionalisation de matières communautaires, on comprend mieux pourquoi rares sont les transferts de compétences qui ont emprunté cette voie³⁹. Il faut donc mesurer toute l'importance symbolique de la régionalisation du tourisme, même si cette matière n'est pas celle qui « pèse » le plus sur le plan budgétaire.

9. Force est à nouveau de constater que ce pas en avant dans la logique territoriale n'est pas assumé jusqu'au bout. Les Communautés flamande et française conservent en effet, au titre de leurs compétences accessoires, la possibilité de financer des infrastructures touristiques bruxelloises⁴⁰. Il s'agit du reste d'une nouvelle compétence concurrente dans l'ordre constitutionnel belge puisque la Région de Bruxelles-Capitale dispose de cette

³⁷ *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516-1, p. 3.

³⁸ Si, du côté germanophone, la régionalisation aboutit purement et simplement à supprimer une compétence matérielle, elle peut néanmoins être neutralisée par l'application de l'article 139 de la Constitution autorisant la Région wallonne à transférer des compétences à la Communauté germanophone, pour la région de langue allemande. Cette voie a été empruntée tant pour les monuments et sites (décret wallon du 23 décembre 1993 et décret de la Communauté germanophone du 17 février 1994) que pour le tourisme (décret wallon du 27 mars 2014 et décret de la Communauté germanophone du 31 mars 2014).

³⁹ À ce titre, les transferts organisés par l'article 135*bis* de la Constitution et l'article 4*bis* ci-avant abordés forment une *via media* puisqu'ils n'affectent pas les compétences des communautés et limitent de manière marginale la compétence fédérale.

⁴⁰ Art. 6*sexies* de la LSRI.

même prérogative au titre de sa compétence en matière de tourisme⁴¹. Les deux grandes communautés conservent également la compétence de promouvoir Bruxelles aux niveaux national et international⁴². Dès lors que cette dernière compétence risquait de mettre en péril la cohérence de l'image de Bruxelles vis-à-vis de l'étranger, l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 prévoyait que « L'article 92bis § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles sera également modifié pour prévoir la conclusion d'un accord de coopération entre la Région bruxelloise et les autres entités concernées en ces matières »⁴³. L'article 92bis n'a cependant pas été modifié en ce sens. Faute de coopération, il faudra par exemple compter, dans les foires et salons internationaux, autant de stands que d'entités fédérées compétentes qui, chacune, promouvront Bruxelles « à leur façon »⁴⁴.

III. La montée en puissance de la Cocom dans les matières personnalisables

10. S'il ne faut pas sous-estimer les tabous auxquels ces transferts se sont heurtés et qu'ils ont permis de lever au moins partiellement, le tourisme et les quelques aspects du biculturel confiés à la Région bruxelloise s'avèrent quelque peu anecdotiques au regard de l'impact concret de ces compétences sur le quotidien des Bruxellois. Il en va autrement de la troisième – et principale au regard des enjeux financiers de ces matières – avancée de la sixième réforme de l'État en faveur de la logique territoriale. La réforme concentre nombre des nouvelles compétences personnalisables dans le giron de la Cocom, tantôt en excluant, tantôt en limitant les possibilités d'intervention des communautés. La sixième réforme de l'État introduit en effet une exception au critère de rattachement de l'article 128 de la Constitution qui détermine les compétences respectives de la Communauté flamande, de la Communauté française (ou de la Cocof) et de la Cocom. Cette exception est expresse s'agissant des prestations familiales pour lesquelles la Cocom reçoit une compétence exclusive (A). Dans les autres matières personnalisables fraîchement communautarisées, si le mécanisme classique de rattachement continuera à s'appliquer formellement, il se trouve largement

⁴¹ Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., p. 132.

⁴² Art. 4bis, de la LSRI. La Cocom dispose également de cette compétence accessoire (art. 4, al. 3, et 63 *in fine* de la LSIB).

⁴³ Accord institutionnel du 11 octobre 2011, p. 43, note n° 17.

⁴⁴ Voy. Parl. Région de Bruxelles-Capitale, *C.R.I.*, commission développement territorial, session 2014-2015, n° 22, 10 décembre 2014, pp. 44-51.

relativisé par l'attribution à la Cocom de l'essentiel des moyens financiers afférents à l'exercice de certaines compétences (B). Cette option en faveur de la logique bicommunautaire est surtout défendue du côté francophone où d'aucuns plaident pour qu'un maximum de compétences personnalisables exercées par la Cocof et la Communauté flamande, y compris dans les matières transférées lors des réformes institutionnelles antérieures, ressortent à l'avenir de la Cocom (C).

A. *La compétence exclusive de la Cocom en matière de prestations familiales*

11. Au sujet des matières personnalisables, la sixième réforme de l'État a été l'occasion de rappeler que la compétence de principe des Communautés flamande et française à l'égard des institutions qui, en raison de leur *organisation*, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté⁴⁵ est sujette à exception. Prévue dès l'origine par l'article 128, § 2, de la Constitution⁴⁶, la faculté offerte au législateur spécial d'exclure la compétence des Communautés à l'égard d'institutions dites « unicommunautaires » a été pour la première fois mise en œuvre en vue d'attribuer à la Cocom une compétence exclusive en matière de prestations familiales⁴⁷.

Cette compétence exclusive est consacrée par l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises⁴⁸. Dans cette matière, le critère de rattachement s'appliquant ailleurs pour les matières personnalisables est inopérant : la matière des prestations familiales est irréfragablement présumée exclusivement bicommunautaire.

⁴⁵ Art. 128, § 2, de la Constitution.

⁴⁶ Voy., au sujet de la justification de cette incise à l'époque où elle a été introduite dans l'article 128, § 2, de la Constitution, H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.T.*, 2011/3, p. 204.

⁴⁷ Voy. not., à ce sujet, J. LIEVENS, « Brussel volgens de Zesde Staatshervorming : formidabel of fort minabel ? » in dir. A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, W. VERRIJDT, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 291-292 ; B. STEEN, « De gemeenschapsbevoegdheden inzake gezinsbeleid en gezinsbijslagen na de Zesde Staatshervorming », *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, *op. cit.*, pp. 421-423 ; J. VELAERS, « De gezinsbijslagen in het "institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming" », *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling - La communautarisation des allocations familiales*, Bruxelles, la Charte, 2013, pp. 39-42, spéc. p. 40.

⁴⁸ Art. 63, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, art. 55, 2°.

L'exclusivité signifie que les Communautés française et flamande ne pourront intervenir de manière concurrente à la Cocom⁴⁹. Cette solution a pour mérite d'éviter toute distinction de traitement sur le territoire de la région bilingue : tous les Bruxellois seront soumis à la même réglementation dans le domaine des prestations familiales. Cette solution permet aussi de couper court à toute tentative de création de sous-nationalités.

B. La répartition du financement des nouvelles compétences communautaires

12. En dehors des allocations familiales, l'option en faveur de la logique territoriale n'apparaît pas dans le dispositif même de la loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État. Toutefois, les développements de celle-ci mentionnent une série de compétences transférées qui, dans l'esprit des auteurs de la proposition, échoiront uniquement à la Cocom : il s'agit notamment de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et des aides à la mobilité⁵⁰. Appliquant la distinction classique entre « logique des institutions » et « logique des droits individuels »⁵¹, les auteurs de la sixième réforme de l'État se sont fondés sur les modalités d'exercice de ces compétences par l'autorité fédérale pour établir la liste des compétences exercées exclusivement par la Cocom et celles pour lesquelles les critères de rattachement de l'article 128 de la Constitution détermineront l'autorité compétente. Ce procédé a été

⁴⁹ Au sujet de difficultés potentielles de qualification d'une mesure, soit comme prestation familiale, soit comme mesure de soutien aux familles adoptée au titre de la politique familiale visée à l'article 5, § 1er, II, 1^o, de la LSRI, par la Communauté flamande ou la Cocof, voy. J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, pp. 189-190.

⁵⁰ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n^o 5-2232/1, p. 7. On notera toutefois que le législateur spécial a affirmé ailleurs : « Deux volets relatifs à l' "aide aux personnes handicapées" sont transférés aux communautés, à savoir les "aides à la mobilité" et l' "allocation pour l'aide aux personnes âgées" (APA) (à Bruxelles, l'APA sera transférée à la COCOM) » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n^o 5-2232/1, p. 3). On ne saurait déduire de cet extrait que la Cocom n'exercera pas la compétence des aides à la mobilité. En effet, le nouvel 63, al. 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoit la conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Cocom pour la mise en place d'un guichet unique pour les personnes handicapées en ce qui concerne la gestion des aides à la mobilité. Sur la complexité de ce mécanisme et du régime transitoire imposé jusqu'à la conclusion de cet accord, voy. J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 186.

⁵¹ Dans les matières personnalisables, les compétences peuvent en effet être exercées de deux manières : soit en attribuant directement des droits et en imposant des obligations aux personnes physiques (« logique des droits individuels »), soit au travers d'institutions (« logique des institutions ») (voy. *doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 2012-2013, n^o 5-2232/3, avis du Conseil d'État, p. 17).

critiqué par le Conseil d'État qui a considéré en substance qu'on ne pouvait présager de la manière dont ces compétences seraient exercées à l'avenir et qui a rappelé au législateur spécial que s'il voulait réserver des compétences exclusivement à la Cocom, il devait – à l'instar des prestations familiales – le prévoir explicitement dans la loi spéciale⁵². La méthodologie prônée par cet avis n'a pas été suivie.

Toutefois, la volonté de confier à la Cocom de larges compétences dans les matières personnalisables ne se limite pas à de vagues souhaits exprimés au détour des travaux préparatoires. La répartition des dotations instaurées par les nouvelles dispositions de la loi spéciale de financement appuie le constat d'un choix des architectes de la sixième réforme de l'État en faveur de la Cocom. La logique bicommunautaire s'impose non seulement s'agissant des compétences qui impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation, mais également – dans une certaine mesure – pour ce qui concerne les compétences exercées au travers d'institutions. C'est dans ce dernier registre que la sixième réforme de l'État introduit une nouvelle dynamique qui est de nature à limiter l'exercice par les communautés de certaines de leurs compétences à l'égard des institutions unicommunautaires sises à Bruxelles.

Quelques mots d'explication s'imposent. La loi spéciale de financement prévoit un certain nombre de dotations spécifiques pour financer les nouvelles matières communautaires⁵³. Lorsqu'on analyse les modalités de répartition de ces dotations entre les communautés, l'on constate que, pour le territoire bruxellois, la Cocom reçoit l'ensemble des moyens financiers destinés bien évidemment au financement des allocations familiales⁵⁴, mais aussi aux

⁵² Avis n° 53.932/AG du 27 août 2013, *doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 16-17. Le Conseil d'État considère également que le législateur spécial a activé la clause d'exception de l'article 128 de la Constitution « pour certaines aides à la mobilité ». Le fondement de la réserve de cette matière à la Cocom se situe, à son estime, à l'art. 63, al. 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (voy. *supra* note n° 53).

⁵³ Voy. les articles 47/5 à 47/11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions insérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences. Pour plus de détails en ce qui concerne la nature et les modalités de répartition de ces dotations, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, pp. 86 et 87.

⁵⁴ Art. 47/5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

soins des personnes âgées⁵⁵ et aux autres compétences relatives aux soins de santé et d'aide aux personnes⁵⁶. La Cocom reçoit aussi une part majoritaire des moyens destinés, pour Bruxelles, aux infrastructures hospitalières et aux services médico-techniques⁵⁷. Ces dotations ont été réparties entre les trois communautés et la Cocom en fonction du nombre d'habitants des régions linguistiques sur lesquelles elles sont compétentes⁵⁸. Afin d'éviter l'instauration de sous-nationalités à Bruxelles, l'ensemble des habitants de la région bilingue a été comptabilisé au profit de la Cocom. Cette dernière reçoit en réalité, pour le territoire bruxellois, l'ensemble des moyens destinés compétences que l'autorité fédérale finançant par le biais de l'INAMI.

En réservant ainsi à la Cocom le financement d'un grand nombre des nouvelles compétences personnalisables, il semblerait que les architectes de la sixième réforme de l'État aient « cocomisé » bien plus de matières que les prestations familiales. Néanmoins, le choix de la Cocom n'est pas totalement assumé s'agissant de ces compétences puisqu'elles ne lui sont pas formellement transférées de manière exclusive.

En procédant de cette manière – c'est-à-dire en laissant le volet financier opérer à terme un recentrage des compétences au sein de la Cocom plutôt que de lui attribuer explicitement une compétence exclusive –, la sixième réforme laisse la possibilité aux communautés d'intervenir dans ces matières même si elles ne bénéficient pas de moyens structurels pour le faire⁵⁹. En effet, les développements de la loi spéciale modificative de la loi spéciale de financement précisent que : « l'attribution ou non de moyens financiers et leur répartition n'influence aucunement la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés, les régions et les commissions communautaires telle que réglée par ou en vertu de la Constitution (voir proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat,

⁵⁵ Art. 47/7 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁵⁶ Art. 47/8 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁵⁷ Article 47/9 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁵⁸ B. BAYENET, « Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'État et les accords intra francophones de la Sainte Émilie », 2014, téléchargeable sur le site de l'IEV : www.iev.be, pp. 33-34.

⁵⁹ Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 90.

5-2232/1). Par conséquent, l'absence d'attribution de moyens financiers ne signifie pas qu'une entité ne pourrait pas exercer les compétences »⁶⁰.

13. Il faut ajouter que les montants prévus par les dotations « soins des personnes âgées » et « autres compétences relatives aux soins de santé et d'aide aux personnes » ne correspondront à ce que recevra la Cocom uniquement après l'extinction du régime transitoire. En effet, le mécanisme de transition, instauré par l'article 48/1 de la loi spéciale de financement, « tend à garantir que, pour l'année de départ de la réforme du système de financement des communautés et des régions, à savoir l'année budgétaire 2015, d'une part, chaque entité reçoive des moyens au moins équivalents à ceux prévus par l'actuelle loi spéciale de financement pour ses compétences actuelles, et que d'autre part, pour le financement des nouvelles compétences, chaque entité ne soit ni gagnante ni perdante, et qu'elle dispose donc, au départ, de moyens correspondant à ces besoins [...] »⁶¹. Étant donné qu'au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, certaines institutions concernées par les nouvelles compétences devaient être considérées, en raison de leur organisation, comme des institutions « unicommunautaires » dépendant soit de la Communauté flamande, soit de la Communauté française, ces deux entités recevront les « montants de transition » correspondant à leurs besoins respectifs⁶². Ces moyens ne sont pas structurels puisque le montant de transition fixé par entité sera nominalement constant pendant une décennie (c'est-à-dire non indexé) et, après une décennie, sera réduit de 10 % par an⁶³.

Le mécanisme de transition est assorti d'une clause d'ajustement. Les alinéas 2 à 4 de l'article 48/1, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement disposent que les montants de transition des communautés et de la Cocom sont ajustés, dans l'hypothèse où une institution active dans l'une des compétences

⁶⁰ Développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53 – 2974/001, p. 5.

⁶¹ Commentaire de l'article 57, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53 2974/001, p. 63.

⁶² Pour plus de détails, voy. B. BAYENET, « Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'État et les accords intra francophones de la Sainte Émilie », *op. cit.*, pp. 31-35 ; X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, pp. 90 à 92. Voy. égal. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 208.

⁶³ Article 48/1, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

de santé concernées⁶⁴ passe d'un statut unicommunautaire à un statut bicommunautaire (ou inversement). Le changement de régime entraîne un transfert financier entre la communauté concernée et la Cocom s'il intervient avant le 31 décembre 2015. Ce transfert est automatique dans l'hypothèse où l'institution a informé la communauté concernée et la Cocom de la modification de son statut avant le 1^{er} janvier 2015. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2015, l'effectivité du « basculement » vers le régime « bi- » (ou « uni- ») communautaire est subordonnée à l'accord du gouvernement de la communauté concernée et du Collège réuni de la Cocom dès lors que les montants du mécanisme de transition auront été définitivement fixés. Au-delà du 31 décembre 2015, la modification de statut communautaire ne sera en revanche pas associée à un transfert de moyens financiers.

Bien que le mécanisme soit conçu dans la réciprocité – basculement du régime bicommunautaire vers le régime unicommunautaire et inversement –, l'on ne voit pas ce qui inciterait les institutions actuellement bicommunautaires à demander un rattachement exclusif à l'une ou l'autre Communauté⁶⁵. En effet, ces dernières ne bénéficieront pas de moyens structurels pour financer les nouvelles compétences communautaires. En revanche, étant donné que les moyens financiers afférents à l'exercice de ces compétences échoiront à terme à la Cocom, les institutions unicommunautaires ont un fort incitant à activer cette option avant la date butoir du 31 décembre 2015. L'activation de la clause d'ajustement permettra ainsi d'accélérer la « cocomisation » de ces compétences.

⁶⁴ Il est renvoyé à l'article 5, § 1er, alinéa 2° à 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est-à-dire la politique de dispensation des soins de santé mentale dans les institutions de soins autres que les hôpitaux ; la politique de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie isolés ; la politique de dispensation de soins dans les services spécialisés isolés de revalidation et de traitement ; la politique de revalidation *long term care*.

⁶⁵ On rappellera pour mémoire que l'article 65, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions avait permis aux établissements et organisations du secteur privé bruxellois relevant du régime bicommunautaire d'opter, avant le 30 juin 1989, pour un statut unicommunautaire, leur financement étant alors transféré de la dotation de la Cocom à celle de la communauté concernée. Ce mécanisme visait à permettre aux institutions concernées d'échapper « aux diverses contraintes du régime bicommunautaire » (voy. M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, « Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », P-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, *op. cit.*, p. 1494).

C. La logique bicommunautaire pour les matières personnalisables promue dans les accords de la Sainte-Emilie

14. Les francophones ont exprimé d'emblée leur volonté de « privilégier le fait régional sur le fait communautaire »⁶⁶. L'attribution à la Cocom de l'essentiel des moyens financiers associés aux nouvelles matières personnalisables a conduit les négociateurs francophones à remettre en question le rôle de la Cocof dans les politiques de la santé et d'aide aux personnes et à encourager une gestion bicommunautaire de ces matières.

Les accords de la Sainte-Émilie⁶⁷, conclus le 19 septembre 2013 entre le PS, le MR, ECOLO et le cdH, expriment clairement cette orientation : « En ce qui concerne l'organisation de la première ligne, le dépistage, le plan national nutrition et santé et le fonds assuétudes, [ces] partis francophones s'accordent pour plaider auprès de leurs homologues néerlandophones pour un exercice de ces compétences au niveau de la Cocom, afin de favoriser l'homogénéité des politiques menées à Bruxelles et les économies d'échelle. De même, afin d'aboutir à une plus grande cohérence des politiques liées au handicap au bénéfice des citoyens et d'associer les partenaires du secteur à la gestion de l'ensemble de ces politiques, une réflexion sera entamée pour que [l'organisme d'intérêt public Cocom santé/personnes âgées/personnes handicapées] puisse également prendre en charge les compétences actuelles de Phare (compétences de la Cocof en matière de handicap) »⁶⁸. Loin de se limiter aux compétences nouvellement défédéralisées, ce processus de « cocomisation » concernerait aussi des compétences dévolues à la Cocof à la faveur de réformes institutionnelles antérieures. Et non des moindres : en 2014, la dotation au service Phare représentait un tiers des dépenses de la Cocof.

Ce déplacement du centre de gravité vers la Cocom est justifié dans les accords de la Sainte-Emilie par la volonté de « développer autant que possible des structures “miroirs” en Wallonie et à Bruxelles »⁶⁹. Autrement dit, les quatre partis francophones signataires veulent faire de la Cocom l'équivalent de la Région wallonne s'agissant des matières personnalisables,

⁶⁶ Ass. Cocof, C.R. séance plénière, session 2014-2015, n° 6, 21 novembre 2014, p. 4.

⁶⁷ L'accord est intitulé « Projet commun d'organisation des nouvelles compétences en matière de santé, d'aide aux personnes et d'allocations familiales » (ci-après : le « projet commun »). Il est disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ufenm.be/IMG/pdf/Projet_commun_19-09-2013_.pdf.

⁶⁸ Projet commun, p. 8.

⁶⁹ Projet commun, p. 7.

et ainsi sortir de la superposition, sur le territoire bruxellois, des initiatives de la Cocof, de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Cocom.

Dans la même logique, les parties de la Sainte-Emilie ont, à la faveur d'une discrète note de bas de page, incité les institutions concernées par les transferts de compétences et actuellement agréées par la Cocof à activer la clause d'ajustement, prévue par l'article 48/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de financement, en basculant vers le régime bicommunautaire⁷⁰.

Alors que ces accords se donnent pour ambition de renforcer le rôle de la Cocom dans les matières personnalisables, et de restreindre en contrepartie les compétences de la Cocof dans les mêmes matières, les quatre parties signataires se sont risquées à n'associer aux négociations, ni leurs homologues flamands de la Cocom, ni les Fédéralistes démocrates francophones (FDF), indépendants du Mouvement réformateur depuis 2011. Or, les FDF – rebaptisés DéFi – font partie de la coalition gouvernementale bruxelloise mise en place à la suite des élections de mai 2014. Depuis leur arrivée au sein de la majorité bruxelloise, ce qui était présenté comme un accord « intra-francophone », ne constitue plus qu'un simple pacte politique conclu par quatre partis. Les options les plus ambitieuses en faveur de la bicommunautarisation des politiques de la santé et de l'aide aux personnes s'en trouvent déforçées.

15. La lecture maximaliste des accords de la Sainte-Emilie consistant à regrouper l'ensemble des matières du « social-santé » dans le giron de la Cocom et à en organiser la gestion paritaire par un OIP santé/personnes âgées/personnes handicapées/allocations familiales semble avoir été délaissée au profit d'une simple opération de basculement sur base volontaire de quelques institutions unicommunautaires vers le régime bicommunautaire. En somme, il s'agit, en tout cas dans un premier temps, uniquement d'inviter les institutions agréées par la Cocof et concernées par les nouvelles compétences communautaires à activer la clause d'ajustement prévue par l'article 48/1, § 1^{er}, alinéa 2 et 4, de la loi spéciale de financement.

Un protocole d'accord conclu le 20 novembre 2014 entre le Collège de la Cocof et le Collège réuni de la Cocom formalise les modalités de ce

⁷⁰ Projet commun, p. 7, note de bas de page n° 5. Sur ce mécanisme, voy. *supra* n° 13.

basculement⁷¹. Ce protocole contient d'une part l'engagement du Collège réuni de la Cocom de procéder aux adaptations légales et réglementaires nécessaires à garantir la sécurité juridique des institutions qui décideront de renoncer à leur appartenance exclusive à l'une ou l'autre communauté pour demander un agrément bicommunautaire avant le 31 décembre 2014. Le protocole distingue les secteurs pour lesquels des normes bicommunautaires existent au moment du basculement et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. S'agissant des premiers, le protocole garantit aux institutions agréées par la Cocof le maintien de cet agrément jusqu'au 31 décembre 2017. Durant cette période transitoire, elles bénéficient d'une dérogation au respect des normes bicommunautaires. En ce qui concerne les secteurs pour lesquels aucune norme bicommunautaire n'est édictée au moment du basculement, le protocole prévoit le maintien des normes de fonctionnement et de financement applicables aux institutions jusqu'à la date du basculement.

Dans la foulée de la conclusion de ce protocole d'accord, les membres du Collège de la Cocof et du Collège réuni de la Cocom en charge de ces matières ont adressé un courrier aux institutions concernées. Ce courrier leur présente le basculement comme « de nature à stabiliser le financement de [leur] institution » et les invite à basculer vers le régime bicommunautaire avant le 31 décembre 2014. Tandis que certaines ont déjà fait le choix du basculement, d'autres ont décidé de ne pas se prononcer avant cette date⁷². Ces dernières pourront encore décider de changer de statut communautaire entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2015. L'accord du Collège de la Cocof et du Collège réuni de la Cocom sera toutefois nécessaire pour que le basculement soit accompagné d'un transfert de moyens financiers. Par ailleurs, les modalités d'un changement de statut qui interviendrait en 2015 restent à définir dès lors que le protocole du 20 novembre 2014 ne vise que les « institutions qui décideront de migrer vers la [Cocom] *avant le 31 décembre 2014* ».

16. La concentration au sein de la Cocom des compétences visées par la clause d'ajustement est confrontée à plusieurs obstacles. Le premier concerne les institutions qui ont déjà catégoriquement refusé de renoncer

⁷¹ Protocole d'accord entre le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le basculement d'établissements établis dans la Région de Bruxelles-Capitale, non publié.

⁷² Aux termes d'une interview accordée au journal *Le Soir*, Mme Jodogne, ministre de la Santé de la Cocof (et cosignataire du courrier en question), a dit comprendre les inquiétudes du secteur de la santé mentale, compte tenu des incertitudes qui demeurent autour des conséquences du basculement (*Le Soir*, 10 décembre 2014, p. 5).

à leur appartenance exclusive à la Communauté française⁷³. Outre qu'elle devra trouver les ressources suffisantes pour financer à long terme les nouvelles compétences communautaires, la Cocof devra adapter sa législation et maintenir des services administratifs pour les quelques institutions qui dépendront d'elle. À titre d'illustration, le secteur des maisons de repos unicommunautaires francophones devrait passer d'une cinquantaine d'institutions à seulement quatre établissements⁷⁴.

Une autre difficulté concerne le personnel administratif de la Cocof, d'une part, et celui de la Cocom, d'autre part. À la différence des transferts de compétences du niveau fédéral vers le niveau fédéré⁷⁵, le basculement des institutions unicommunautaires vers le régime bicommunautaire n'est pas assorti d'un transfert du personnel administratif de la Cocof vers la Cocom. Certains agents demeureront dès lors dans des services administratifs de la Cocof qui n'auront plus de raison d'être une fois désertés par les institutions unicommunautaires. D'un autre côté, les services d'inspection de la Cocom ne seront pas renforcés par des agents de la Cocof.

Un troisième obstacle a trait au caractère unilatéralement francophone de la démarche. Un courrier incitant au basculement a également été envoyé par la Cocom aux institutions flamandes concernées par les nouvelles compétences. Aucune n'a cependant opté pour le statut bicommunautaire⁷⁶. Dès lors, le processus de « cocomisation » pourrait bien se limiter aux institutions francophones. De cette asymétrie, d'aucuns pourraient estimer que les francophones donnent un droit de regard sur leurs affaires aux néerlandophones sans réciprocité de la part de ces derniers. Il s'agit là d'une grille de lecture emprunte d'un prisme communautaire. On lui objectera que la logique bicommunautaire que suppose la « cocomisation » implique précisément de dépasser la dichotomie francophone/néerlandophone pour épouser une perspective bruxelloise. L'absence de basculement du peu d'institutions flamandes actives dans les secteurs visés par la

⁷³ On peut évoquer également le cas particulier du Centre de l'Étoile polaire pour lequel un tel basculement est actuellement inconcevable. Le Centre de l'Étoile polaire n'est pas organisé sous la forme d'une asbl unicommunautaire ; il s'agit d'un service de la Cocof. Or, il est inenvisageable que la Cocof, comme pouvoir organisateur monocommunautaire de l'Étoile polaire, demande un agrément à la Cocom. Voy., à ce sujet, Ass. Cocof, C.R. séance plénière, session 2014-2015, n° 6, 21 novembre 2014, p. 15.

⁷⁴ Voy. Ass. Cocof, C.R., session 2014-2015, n° 9, 16 janvier 2015, p. 9. Ce chiffre a été confirmé début février 2015 (voy. *La Libre Belgique*, 3 février 2015, p. 8).

⁷⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 88.

⁷⁶ Ass. réun. Cocom, C.R.I., commissions réunies santé – affaires sociales, session 2014-2015, n° 8, 21 janvier 2015, p. 23.

clause d'ajustement ne renforce-t-elle pas la nécessité d'un décentrement communautaire plutôt qu'elle en constitue un obstacle?

La quatrième embûche que le processus de « cocomisation » doit surmonter a trait aux conséquences du passage du statut uni- au régime bicommunautaire en termes d'exigences linguistiques. Les craintes d'un bilinguisme trop poussé ont manifestement nourri des hésitations de la part des acteurs concernés à franchir le pas du bicommunautaire. Sur ce point, le protocole d'accord du 20 novembre 2014 prévoit que le « bilinguisme "externe" des institutions [qui basculent] sera réclaté sans tendre vers un durcissement des conditions d'agrément et de contrôle quant à l'emploi des langues »⁷⁷. Le bilinguisme externe consisterait à garantir la communication publique dans les deux langues et la communication individuelle dans la langue de l'intéressé⁷⁸. Pour fonder cette obligation, le protocole cite l'avis que le Conseil d'État a rendu sur le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune fixant les normes d'agrément auxquelles doivent répondre les établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées et précisant les définitions de groupement et de fusion ainsi que les normes particulières qu'ils doivent respecter. Il convient pourtant de constater que l'enseignement de cet avis – à supposer qu'il soit encore totalement valide⁷⁹ – ne saurait venir en soutien d'une quelconque obliga-

⁷⁷ Protocole d'accord entre le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le basculement d'établissements établis dans la Région de Bruxelles-Capitale, non publié.

⁷⁸ Ass. réun. Cocom, Accord de gouvernement, session ord. 2014, n° B-1/1, p. 14. La notion de « bilinguisme externe » n'est pas consacrée comme telle dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La doctrine en fait cependant usage pour désigner le régime linguistique applicable aux services locaux des communes de Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem. Les lois coordonnées n'imposent pas le bilinguisme individuel des agents dans ces deux communes. Toutefois, l'obligation prévue concernant l'usage de la seconde langue implique qu'au moins un ou plusieurs membres du personnel aient une connaissance de cette deuxième langue. Voy., à ce sujet, G. DESOLRE, « Le Conseil d'État et le bilinguisme externe des services, prévu par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Une interprétation téléologique », *J.T.*, 2001, pp. 2-3 ; F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 134.

⁷⁹ On peut en effet se demander si la distinction opérée entre réglementation de l'emploi des langues et réglementation de la connaissance des langues, sur laquelle reposent les énonciations de l'avis 46.473/VR/3 visé à la note suivante, ne doit pas être remise en cause sur base de l'arrêt 28/2015 du 12 mars 2015 de la Cour constitutionnelle (spéc. pts. B. 8.2. et B.8.3.). La question se pose toutefois de savoir si la compétence fédérale en matière de réglementation de l'emploi des langues à Bruxelles peut être qualifiée de « matière pour laquelle le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé », au sens du point 8.3 de cet arrêt. En effet, techniquement, cette compétence fédérale est « résiduaire », et non « attribuée ». On ne s'aventurera cependant pas plus loin dans la résolution de cette question, laquelle n'est pas indispensable pour la suite de nos développements.

tion de bilinguisme externe dans le chef des institutions bicommunautaires. Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État se limite en effet à admettre que la Cocom, dans la mesure où elle est compétente pour imposer des conditions d'agrément et de subvention, peut également imposer des conditions en matière de connaissance linguistique aux personnes occupées dans les institutions bicommunautaires pour lesquelles elle est compétente. La section de législation ajoute que, dans l'exercice de cette compétence, la Cocom ne pourrait porter atteinte à la législation fédérale régissant l'emploi des langues⁸⁰. Cet avis ne précise pas davantage la portée exacte de cette exigence de bilinguisme externe sur les capacités linguistiques des membres du personnel pris individuellement.

17. Au-delà de la simplification institutionnelle et des garanties budgétaires, un argument décisif est avancé pour convaincre les institutions unicomunautaires « récalcitrantes » d'opter pour un agrément bicommunautaire : celui du mode de gestion des compétences que la Cocom privilégiera.

L'accord de gouvernement de la Cocom prévoit en effet la création d'un organisme d'intérêt public unique chargé de la gestion paritaire de ces compétences⁸¹. L'idée est de recréer au niveau bruxellois une structure semblable à l'INAMI – un « IBAMI » dans le jargon politique. Le nouvel OIP (dénommé « Iriscare ») sera en charge de la gestion des nouvelles compétences de la Cocom et de celles qu'elle assumait déjà avant la sixième réforme de l'État.

Outre que cet OIP permettra une gestion intégrée et cohérente de ces compétences sous une même coupole, cette structure sera de nature à garantir l'implication des interlocuteurs sociaux. La gestion paritaire de ces matières pourrait du reste affaiblir le risque de blocage communautaire que d'aucuns redoutent.

18. À court terme, la priorité semble être d'assurer le basculement d'un maximum d'institutions dans les domaines concernés par la clause d'ajustement de l'article 48/1, § 1^{er}, alinéa 2 et 4, de la loi spéciale de financement. Est-ce à dire que la montée en puissance de la Cocom se limitera à ces compétences ? Nul ne peut prédire de quoi l'avenir institutionnel sera fait.

⁸⁰ Voy. l'avis 46.473/VR/3 des 12 mai et 2 juin 2009 cité par M. JOASSART *et al.*, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence 2009 », *R.B.D.C.*, 2010, pp. 134-135.

⁸¹ Ass. réun. Cocom, Accord de gouvernement, session ord. 2014, n° B-1/1, p. 13.

Mais divers indices nous semblent esquisser un mouvement de plus grand ampleur en faveur de la logique bicommunautaire.

On notera ainsi que si les accords de la Sainte-Émilie ne lient pas DéFi, ce parti est membre de la coalition qui gouverne actuellement la Cocof et dont la déclaration de politique générale pour la législature 2014-2019 affirme notamment qu'« afin d'aboutir à une plus grande cohérence des politiques liées au handicap au bénéfice des citoyens et d'associer les partenaires du secteur à la gestion de l'ensemble de ces politiques, le Collège de la Commission communautaire française participera aux réflexions dans le cadre institutionnel sur la reprise éventuelle par l'OIP [de la] Commission communautaire commune des compétences actuelles de Phare (compétences de la Commission communautaire française en matière de handicap), et le cas échéant du VAPH ». Malgré les précautions oratoires de cet engagement, on y trouve le prolongement de la Sainte-Émilie qui ne limite pas la « cocomisation » aux compétences nouvellement défédéralisées. Les nécessaires compromis et les difficultés pratiques du passage au régime bicommunautaire semblent cependant conduire les responsables bruxellois à privilégier une politique des petits pas, sans savoir à ce stade jusqu'où elle ira. Ainsi, en matière de politique des personnes handicapées, une première étape a été franchie : depuis 2015, les centres de réadaptation fonctionnelle régis par les articles 39 à 41 du décret de la Cocof du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ne sont plus subventionnés par cette dernière⁸². Les prochaines étapes sont d'ores et déjà annoncées⁸³.

Conclusion

19. Examinant le sort réservé aux institutions bruxelloises par la sixième réforme de l'État, Jan Velaers écrivait que cette réforme institutionnelle « fut conçue de manière moins “communautaro-idéologique”, et davantage pragmatique. Elle est moins inspirée par l'opposition entre visions d'une

⁸² Cette reprise par la Cocom des centres de réadaptation fonctionnelle était d'ores et déjà annoncée dans les travaux préparatoires du décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée (voy. le commentaire de l'article 116 du projet de décret, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 17).

⁸³ Dans l'exposé général du budget 2015, il est ainsi indiqué : « Dans le cadre des transferts de compétences, un groupe de travail se réunira dès la fin de 2014 pour envisager la reprise par l'OIP COCOM de compétences actuelles de Phare. La première tâche se penchera sur les aides individuelles sachant que certaines aides à la mobilité seront transférées bientôt » (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2014-2015, n° 8/5, p. 33).

Belgique à deux ou à trois et la dichotomie entre Communauté et Région, que par les besoins de Bruxelles elle-même et de ses habitants. Une série de tabous sont tombés, et de nouvelles techniques constitutionnelles sont utilisées »⁸⁴.

Les innovations institutionnelles que nous venons d'épingler répondent effectivement à un certain pragmatisme. Les architectes de la sixième réforme de l'État n'entendaient pas créer des sous-nationalités et ont calqué la répartition des compétences personnalisables selon les modalités par lesquelles ces compétences étaient exercées *in illo tempore* par l'autorité fédérale (selon la « logique des institutions » ou selon la « logique des droits individuels »). Par ailleurs, l'article 135*bis* et la régionalisation du tourisme permettront à la Région d'intervenir sur des bases juridiques solides dans des domaines où elle agissait sous la menace de censures juridictionnelles.

Si l'on ne peut nier la pertinence de cette grille de lecture pragmatique, on ne peut davantage nier la persistance d'une tension entre un modèle de Belgique à quatre et un modèle de Bruxelles cogéré par deux communautés. En effet, le pragmatisme ne peut justifier la seconde vie que la sixième réforme de l'État donne à la Cocom, au lieu de simplifier les institutions bruxelloises en investissant directement la Région des compétences bipersonnalisables. Les réticences à assumer jusqu'au bout cette option en faveur de la Cocom en lui réservant l'exclusivité de l'ensemble des compétences correspondant à ses dotations relèvent aussi de visions divergentes sur l'organisation du fédéralisme belge. La limitation de la portée des matières bicommunautaires confiées à la Région apparaît également peu pragmatique au regard de ses conséquences concrètes en matière de droit à l'instruction notamment.

Si le pragmatisme a permis de dépasser partiellement des tabous – celui de l'article 39 de la Constitution, celui des critères de rattachement de l'article 128 de la Constitution –, cette logique n'a pu aller jusqu'à entraîner une organisation institutionnelle cohérente⁸⁵. Au contraire, elle s'est heurtée à la nécessité de trouver un compromis entre deux visions opposées.

⁸⁴ J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 159.

⁸⁵ Voy., par exemple, le dispositif extrêmement complexe prévu en matière d'aides à la mobilité compte tenu de la volonté politique de ne pas retrancher aux Communautés des compétences qui leur appartenaient d'ores et déjà à Bruxelles (voy. J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, pp. 186-187).

Nous voyons dans les innovations institutionnelles de la sixième réforme de l'État le verre à moitié plein. Elles rapprochent la fédération belge d'un modèle reposant sur quatre collectivités territoriales au statut équivalent. Il faudra néanmoins attendre la prochaine réforme pour confirmer ou infirmer cette option⁸⁶. Avant cela, il revient aux autorités politiques bruxelloises et aux secteurs concernés de démontrer qu'ils sont prêts à s'inscrire dans une logique bicommunautaire.

⁸⁶ Pour des propositions visant tout à la fois à la simplification et à la cohérence du paysage institutionnel belge, voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 152 à 158.