Courrier hebdomadaire

n° 2510 • 2021

Les spécificités institutionnelles de la région bruxelloise

Quentin Peiffer

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltair

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles et par le Service public de Wallonie – Économie Emploi Recherche. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique–FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

IBAN BE51 3100 2715 7662 – BIC BBRUBEBB

TVA 0408 141 158

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. BRUXELLES : <i>WHAT'S IN A NAME?</i>	6
<hr/>	
2. LE CADRE INSTITUTIONNEL	9
<hr/>	
2.1. L'Autorité fédérale	9
2.2. La Région de Bruxelles-Capitale	11
2.2.1. Le Parlement	11
2.2.2. Le gouvernement et les secrétaires d'État	12
2.2.3. Les compétences	12
2.2.4. Les ordonnances	14
2.2.5. L'autonomie constitutive	15
2.3. La Communauté française et la Communauté flamande	16
2.4. Les Commissions communautaires (COCOM, COCOF et VGC)	17
2.5. La Communauté métropolitaine	18
2.6. Les communes	19
3. LES MÉCANISMES DE PROTECTION DE LA MINORITÉ NÉERLANDOPHONE	20
<hr/>	
3.1. La parité au gouvernement	21
3.2. La répartition des tâches au sein du gouvernement	21
3.3. La responsabilité devant son groupe linguistique	22
3.4. La règle du consensus	22
3.5. La représentation garantie au Parlement	23
3.6. La double majorité	25
3.7. La sonnette d'alarme	26
3.8. Le financement de la COCOF et de la VGC	28
3.9. Le bilinguisme	29
3.10. Le maintien des « garanties existantes »	30
3.11. Les mécanismes prévus au niveau communal	31

4. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES AU RÔLE INTERNATIONAL ET LA FONCTION DE CAPITALE DE BRUXELLES	32
4.1. Le Comité de coopération	32
4.2. Beliris	33
4.3. Le financement spécifique	35
4.4. Les compétences d'annulation et de substitution de l'Autorité fédérale dans certaines matières régionales	37
4.4.1. Généralités	38
4.4.2. Conditions d'exercice	38
4.4.3. Nature de la compétence fédérale	39
4.4.4. Les contrôles	40
4.4.5. Quel avenir pour les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ?	41
CONCLUSION	43

INTRODUCTION

Institutionnellement, la Région de Bruxelles-Capitale présente deux caractéristiques particulières. D'une part, elle est l'unique entité fédérée institutionnellement bilingue. D'autre part, le territoire sur lequel elle exerce ses compétences abrite la capitale du Royaume ainsi que des deux grandes Communautés du pays. La Région de Bruxelles-Capitale se devait donc d'avoir un statut spécifique, statut qui n'a pu aboutir en 1980 lorsqu'étaient créées les Région wallonne et Région flamande. Jusqu'en 1989, les questions relatives à la future Région bruxelloise ont alors été mises « au frigo », selon l'expression convenue, faute d'accord global sur son statut. Entre autres difficultés, le législateur spécial se heurtait précisément au caractère bilingue de la Région et à son statut de capitale ou, plus précisément, au statut de cette Région dont le territoire comprend la capitale du pays et des deux grandes Communautés.

Le présent *Courrier hebdomadaire* entend éclairer les spécificités institutionnelles de la région bruxelloise, du point de vue de ce statut particulier de capitale de la Belgique fédérale, même si ces spécificités reposent sur une confusion originelle entre la ville de Bruxelles, qui est la capitale du Royaume, et la Région de Bruxelles-Capitale, qui est l'entité fédérée qui accueille cette capitale (Chapitre 1).

Avant d'examiner les spécificités propres au rôle international ou à la fonction de capitale de Bruxelles (Chapitre 4), nous rappellerons les grands traits des institutions bruxelloises et des compétences qui y sont exercées (Chapitre 2) et l'existence des mécanismes protecteurs de la minorité néerlandophone (Chapitre 3).

1. BRUXELLES : WHAT'S IN A NAME?

En droit constitutionnel belge, *Bruxelles* est polysémique ¹.

Tout d'abord, l'article 194 de la Constitution dispose que « la ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement fédéral » ². Dans le même ordre d'idées, la Communauté flamande ³ a fait de la ville de Bruxelles sa capitale ⁴. Pour sa part, la Communauté française a décidé que « Bruxelles est la capitale de la Communauté française » ⁵ : aucune référence n'est ici faite à la ville de Bruxelles mais, implicitement, on comprend des (brefs) travaux préparatoires du décret qu'est visé le territoire des dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise, voire également celui des communes

¹ Multi-polysémique, pourrions-nous même ajouter. En effet, les termes utilisés en français et en néerlandais diffèrent parfois, avec quelque ambiguïté. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 14 janvier 1989) évoque « un Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et un exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale » en français, mais « *een Brussels Hoofdstedelijk Parlement en een Brussels Hoofdstedelijk regering* », sans référence donc à la notion de Région (« *Gewest* »), en néerlandais.

² Il est également fait référence à la « capitale du Royaume » à l'article 166, § 1^{er} et 2, de la Constitution. L'article 194 est inchangé depuis 1831 même si la coordination de 1993 a adjoint le terme « fédéral » à « siège du gouvernement », sans pourtant que la disposition soit sujette à révision. Cf. C. REGNIER, *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, CRISP, 2019, p. 296 et 338 ; J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, tome 3, Bruges, Die Keure, 2019, p. 665 et suivantes.

³ Même si aucun décret de la Région flamande – autrement dit, un décret pris par la Communauté flamande au titre des compétences régionales qu'elle exerce en région de langue néerlandaise – n'a jamais été adopté sur cette question, la ville de Bruxelles est également, *de facto*, la capitale de la Région flamande.

⁴ Décret flamand du 6 mars 1984 relatif au choix de Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande (*Moniteur belge*, 12 mai 1984). La section de législation du Conseil d'État avait pourtant dénié à la Communauté flamande toute compétence en la matière : « On ne peut trouver pour "la capitale" une disposition correspondante à celle de l'article [194] de la Constitution, que ce soit dans la Constitution elle-même ou dans la loi spéciale [du 8 août 1980 de réformes institutionnelles], disposition qui fixerait directement la capitale de chaque Communauté ou qui donnerait compétence aux Communautés pour le faire. Il n'est pas possible de passer outre à l'absence d'un tel texte formel, parce que, contrairement par exemple au drapeau et aux armoiries, la notion de capitale est généralement associée à celle d'État. Il faut donc conclure que les Communautés ne sont pas compétentes pour choisir une capitale » (Conseil d'État, Avis n° 15.454/VR du 11 mai 1983 et n° 15.821/8 du 17 novembre 1983 : reproduits respectivement dans Vlaamse Raad, *Voorstel van decreet houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap. Advies van de Raad van Staat*, n° 179/3, 7 juin 1983, p. 2-3 et Vlaamse Raad, *Ontwerp van decreet betreffende de keuze van Brussel tot hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap. Advies van de Raad van Staat*, n° 220/2, 24 novembre 1983, p. 2-4). Cette position a été rappelée au Parlement wallon en 2010 : « Ni la Constitution ni la loi spéciale [n'attribuent au législateur décentralisé wallon] la compétence de désigner une capitale régionale » (Conseil d'État, Avis 48.178/4 du 19 mai 2010 : reproduit dans Parlement wallon, *Projet de décret instituant Namur comme capitale de la Wallonie et siège des institutions politiques régionales*, n° 219/1, 25 août 2010, p. 5-6). Pour sa part, la Communauté française n'a pas consulté le Conseil d'État avant de procéder au choix de sa capitale.

⁵ Décret de la Communauté française du 10 mai 1984 instituant Bruxelles capitale de la Communauté française (*Moniteur belge*, 8 juin 1984).

périphériques⁶. Enfin, la ville de Bruxelles n'est formellement pas la capitale de la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle n'en a jamais fixé⁷.

Ensuite, la « Région bruxelloise » apparaît à l'article 3 de la Constitution, selon lequel « la Belgique comprend trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise ». Cette disposition, anciennement article 107*quater*, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 1831, insérée par une modification constitutionnelle du 24 décembre 1970, a été jusqu'en 1993 la seule référence constitutionnelle à l'entité fédérée ayant vu le jour en 1989.

Enfin, la Constitution se réfère à de nombreuses reprises à « Bruxelles-Capitale ». Tantôt, il s'agit de viser le territoire formant une région linguistique ; il est alors question de la « région bilingue de Bruxelles-Capitale »⁸. Tantôt, il s'agit de viser une entité fédérée et, plus particulièrement, l'une des trois Régions composant – avec les trois Communautés – l'État fédéral belge ; la Constitution vise alors la « Région de Bruxelles-Capitale »⁹. Certaines dispositions se réfèrent d'ailleurs à ces deux termes, à l'instar de l'article 135*bis* de la Constitution, qui dispose qu'une loi spéciale « peut attribuer, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Région de Bruxelles-Capitale, des compétences non dévolues aux Communautés dans les matières [culturelles] ». La Région de Bruxelles-Capitale, au deuxième sens évoqué ci-dessus donc, se confond avec la « Région bruxelloise » visée uniquement à l'article 3 de la Constitution¹⁰.

Il est à noter que le législateur fédéral entretient lui-même le flou, en évoquant simplement « Bruxelles » lorsqu'il crée un « Fonds de financement du rôle international et de la

⁶ En effet, il y est fait référence à l'absence de « rupture de continuité entre Bruxelles, sa périphérie et la Région wallonne » (Conseil de la Communauté française, *Proposition de décret instituant Bruxelles capitale de la Communauté française*, n° 138/1, 4 avril 1983, p. 2). Comme le rappelle Marc Uyttendaele, certains francophones ont, dans les premiers temps de l'existence de la Communauté française, « cru pouvoir [affirmer le] droit pour des organes politiques communautaires de s'adresser à une population qui use de leur langue où qu'ils soient installés sur le territoire national » (M. UYTENDAELE, « Bruxelles, capitale de l'altérité », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 142).

⁷ À notre connaissance, seule une proposition d'ordonnance a été déposée en ce sens au milieu des années 1990, sans qu'il lui soit donné suite (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance déclarant la ville de Bruxelles capitale de la Région de Bruxelles-Capitale*, n° 164/1, 16 avril 1997).

⁸ Articles 4, 67, § 2, alinéa 1^{er}, 127, § 2, 128, § 2, 135, 135*bis*, 138, 156 et 163 de la Constitution.

⁹ Articles 39*bis*, 67, § 1^{er}, 68, 118, 123, 135*bis*, 136, 138, 151, 163, 166 et 178 de la Constitution.

¹⁰ Lorsque l'article 108*ter* (ancien) de la Constitution est révisé pour intégrer la notion de « Région de Bruxelles-Capitale » alors qu'il n'y avait, à l'article 107*quater* (ancien), qu'une référence à la « Région bruxelloise », on a pu considérer que « la terminologie hybride employée dans la proposition de révision de l'article 108*ter* pousse la confusion à son comble » (Chambre des représentants, Commission de Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des conflits, *Proposition du gouvernement relative à la révision de l'article 108*ter*, §§ 2 à 6, de la Constitution. Rapport*, n° 420/8, 8 juin 1988, p. 3). Ce débat sémantique a, à l'époque, suscité énormément de questions restées sans réponse (*ibidem* ; Sénat, Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des institutions, *Révision de l'article 108*ter* de la Constitution. Rapport*, n° 100/6-2°, 27 juin 1988). Le fait que la Région centrale ait été portée sur les fonts baptismaux en 1989 sous le nom de « Région de Bruxelles-Capitale » (et non de « Région bruxelloise », comme décidé en 1970 et par analogie avec les Région wallonne et Région flamande) est à mettre en rapport direct avec les fortes réticences du monde politique flamand face au projet de donner naissance à cette Région et, surtout, de lui octroyer le statut d'entité fédérée placée sur un pied d'égalité avec les deux autres Régions.

fonction de capitale de Bruxelles »¹¹ ou lorsqu'il est question du pouvoir des Communautés « de promouvoir Bruxelles au niveau national et international »¹².

Il faut donc faire la distinction entre la ville de Bruxelles¹³, qui est l'une des 581 communes de Belgique¹⁴, et Bruxelles-Capitale, qui représente soit une région linguistique soit une entité fédérée. Dans ces deux derniers cas, le territoire de Bruxelles-Capitale se compose de dix-neuf communes : Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre¹⁵.

« Bruxelles » représente donc une entité fédérée, la Région de Bruxelles-Capitale, qui comprend une commune, la ville de Bruxelles, qui est la capitale de l'État fédéral – même si, depuis longtemps, des services gouvernementaux¹⁶ sont établis dans d'autres communes bruxelloises¹⁷ – et de la Communauté flamande. Sans autre précision, « Bruxelles » est également la capitale de la Communauté française, de même qu'elle est par ailleurs le siège de certaines institutions européennes¹⁸.

¹¹ Loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires (*Moniteur belge*, 18 septembre 2001).

¹² Article 4bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge*, 15 août 1980).

¹³ Il est à noter que, entre 1851 et 1925, la ville de Bruxelles s'est agrandie à plusieurs reprises : en annexant totalement les communes de Haren, Laeken et Neder-Over-Heembeek et l'actuel Bois de la Cambre, et en rattachant à son territoire diverses parties des communes d'Etterbeek, Ixelles, Jette, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek. Cf. notamment la loi du 23 août 1851, la loi du 7 avril 1853, l'arrêté royal du 21 avril 1864, la loi du 27 octobre 1877, la loi du 19 août 1897, l'arrêté royal du 23 mars 1907, la loi du 30 mars 1921 et la loi du 20 avril 1925.

¹⁴ En droit positif, une ville est une commune qui s'est vu octroyer ce titre par la loi (ou, depuis la régionalisation des pouvoirs subordonnés en 2001, par le décret ou l'ordonnance). Pour sa part, la commune de Bruxelles s'est vu accorder (ou, plus précisément, restituer) le titre de ville par l'arrêté royal du 30 mai 1825 approuvant le règlement pour la formation des états provinciaux (sous le régime hollandais), décision ensuite confirmée par l'arrêté du gouvernement provisoire de la Belgique du 10 octobre 1830 relatif aux élections du Congrès national.

¹⁵ Sur le cheminement ayant donné lieu à la fixation du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, cf. S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2069-2070, 2010 ; J. SAUTOIS, « La Région de Bruxelles-Capitale. Chronique de la naissance d'une Région à part », *Administration publique - trimestriel*, n° 2, 2014, p. 108-158.

¹⁶ Par exemple, le Service public fédéral (SPF) Mobilité et Transports et le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement ont leur siège à Saint-Josse-ten-Noode, et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a le sien à Anderlecht.

¹⁷ À cet égard, cf. les discussions relatives à une éventuelle révision de l'article 194 de la Constitution pour tenir compte de cette réalité : Chambre des représentants, Commission spéciale pour la Déclaration de révision de la Constitution, *Projet de déclaration relatif à la révision de la Constitution. Propositions de déclaration de révision de la Constitution. Rapport*, n° 993/6, 18 mars 1965, p. 22. Cf. également F. DELPÉRÉE, S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 79, qui voient dans la situation qui prévaut de facto actuellement une « interprétation laxiste » de l'article 194 de la Constitution.

¹⁸ La décision du 12 décembre 1992 prise du commun accord des représentants des gouvernements des États membres relative à la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes (*Journal officiel des Communautés européennes*, C 341, 23 décembre 1992) indique que certaines sessions plénières du Parlement européen et les réunions des commissions de la même assemblée se tiennent « à Bruxelles », et que le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Comité économique et social européen ont leur siège « à Bruxelles ».

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL

Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, plusieurs autorités sont amenées à intervenir. Cela s'explique principalement par la coexistence des deux principales Communautés et par la volonté de ne pas prévoir de sous-nationalité dans cette région ¹⁹.

Après avoir rappelé que l'Autorité fédérale garde encore certaines compétences en région bruxelloise (2.1), nous tracerons les grands traits de l'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale (2.2.). Nous poursuivrons en constatant que les deux grandes Communautés du pays exercent des compétences en région bruxelloise (2.3). Ensuite, nous présenterons succinctement les Commissions communautaires, pour préciser leur champ d'action et les limites de leur intervention (2.4), ainsi que la Communauté métropolitaine, cette création mort-née lors de la sixième réforme de l'État (2.5). Nous terminerons par une brève présentation du niveau communal (2.6).

2.1. L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

L'Autorité fédérale est évidemment compétente en région bilingue de Bruxelles-Capitale pour toutes les compétences qu'elle exerce sur l'ensemble du territoire belge. Mais elle l'est également de manière plus singulière dans quatre cas.

Primo, en vertu de la Constitution, l'Autorité fédérale est compétente dans cette région linguistique pour régler l'emploi des langues pour les matières administratives, pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel ²⁰.

Secundo, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ²¹, maintient en faveur de l'Autorité fédérale la compétence relative aux « établissements scientifiques

¹⁹ H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique - trimestriel*, n° 3, 2011, p. 203.

²⁰ Article 129 de la Constitution. Sous réserve de certaines exceptions (notamment les communes à statut linguistique spécial), cette compétence est attribuée, en région de langue française, à la Communauté française et, en région de langue néerlandaise, à la Communauté flamande. En région de langue allemande, la Communauté germanophone n'est compétente que pour l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics (article 130, § 1^{er}, 5°, de la Constitution).

²¹ *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

fédéraux »²². Par cette expression, sont visés quinze établissements scientifiques fédéraux : les Archives générales du Royaume et archives de l'État dans les provinces (AGR), la Bibliothèque royale de Belgique (KBR), le Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique (CPROC), l'Institut d'aéronomie spatiale de Belgique (IAS), l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC), l'Institut royal météorologique de Belgique (IRM), l'Institut royal du patrimoine artistique (IRPA), l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique (IRSNB), l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et le Centre d'études et de recherches vétérinaires et agrochimiques (CERVA) – tous deux regroupés sous l'Institut scientifique de santé publique (Sciensano) –, le Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), le War Heritage Institute (WHI), les Musées royaux d'Art et d'Histoire (MRAH), les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique (MRBAB) et l'Observatoire royal de Belgique (ORB)²³. Cette compétence de l'Autorité fédérale s'exerce certes sur l'ensemble du territoire belge même si, à l'exception du Musée royal de l'Afrique centrale (situé à Tervuren, en Brabant flamand), tous ces établissements scientifiques sont situés en région bruxelloise.

Tertio, l'Autorité fédérale est compétente en région bruxelloise pour régler les matières biculturelles, c'est-à-dire celles visées à l'article 127 de la Constitution (les matières culturelles et l'enseignement) pour lesquelles ni la Communauté française ni la Communauté flamande ne sont compétentes²⁴. Pour les matières culturelles et d'enseignement, toutes les personnes physiques et les institutions qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande relèvent donc de la compétence de l'Autorité fédérale. Par conséquent, cette compétence fédérale s'étend à toutes les situations qui pourraient relever soit des deux Communautés (par exemple, le Théâtre royal de la Monnaie), soit d'aucune d'entre elles (par exemple, un théâtre ne donnant que des représentations en russe). Partant du constat que, concrètement, la compétence de l'Autorité fédérale ne s'exerce que sur des institutions telles que le Théâtre royal de la Monnaie, le Palais des Beaux-Arts et l'Orchestre national de Belgique (ONB) et que, pour le reste, l'Autorité fédérale a délaissé le secteur biculturel (en ce compris l'enseignement), censé permettre aux habitants de la région bruxelloise de ne pas choisir l'une ou l'autre Communauté, la sixième réforme de l'État a permis à la Région de Bruxelles-Capitale de régler certaines matières biculturelles (cf. *infra*). Cette compétence de l'Autorité fédérale en matière biculturelle est exclusive, dans le sens où la Communauté française, la Communauté flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent s'en emparer. D'un autre côté, cette compétence fédérale ne prive pas la Communauté française, la Communauté flamande et la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer leurs propres compétences culturelles.

²² Sur ces questions, cf. C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 880. Cf. également l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux (*Moniteur belge*, 7 décembre 1996).

²³ Ces établissements relèvent soit du ministre ayant la politique scientifique dans ses attributions (AGR, KBR, IAS, IRM, IRPA, IRSNB, MRAC, MRAH, MRBAB et ORB), soit du ministre ayant la santé publique dans ses attributions (ISP et CERVA), soit du ministre ayant la justice dans ses attributions (INCC et CPROC), soit du ministre ayant la défense nationale dans ses attributions (WHI).

²⁴ Cf. M. EL BERHOUMI, J. SAUTOIS, E. SLAUTSKY, « Étude juridique relative à la création d'écoles dispensant un enseignement bilingue en Région de Bruxelles-Capitale », Brussels Studies Institute, 31 mars 2019.

Quarto, l'Autorité fédérale peut exercer des compétences dans certaines matières attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale. Cette compétence ne peut s'exercer qu'à l'égard de cette Région et elle répond à une logique propre au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles. Nous y reviendrons plus amplement dans le chapitre 3.

2.2. LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises²⁵ détermine les règles relatives à la Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux trois commissions communautaires que sont la Commission communautaire commune (COCOM), la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC).

En ce qui concerne les institutions régionales, cette loi spéciale organise le Parlement (1.2.1) et le gouvernement (1.2.2), détermine les compétences de ces organes (1.2.3) et fixe le statut spécifique des ordonnances (1.2.4). Enfin, elle octroie à la Région une autonomie constitutive limitée compte tenu de son statut particulier (1.2.5).

2.2.1. Le Parlement

La Région de Bruxelles-Capitale comprend un Parlement. Celui-ci exerce, collectivement avec le gouvernement, le pouvoir de légiférer par ordonnances²⁶.

Le Parlement est composé de 89 membres élus directement²⁷, élus pour une période de cinq ans. Le Parlement est renouvelé intégralement tous les cinq ans²⁸. Les élections pour le Parlement ont lieu le même jour et coïncident avec les élections pour le Parlement européen²⁹.

Le Parlement se divise en deux groupes linguistiques. Les 72 parlementaires élus sur des listes francophones constituent le groupe linguistique français. Les 17 parlementaires élus sur des listes néerlandophones constituent le groupe linguistique néerlandais³⁰. Ces groupes linguistiques forment, avec les collèges composés des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'État régionaux appartenant au groupe linguistique correspondant, les organes des Commissions communautaires.

²⁵ *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

²⁶ Article 6 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

²⁷ Article 10 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Cette disposition traduit les exigences fixées par l'article 116 de la Constitution en vertu duquel « les Parlements de Communauté et de Région sont composés de mandataires élus » et « chaque Parlement de Communauté est composé de membres élus directement en qualité de membre du Parlement de Communauté concerné ou en qualité de membre d'un Parlement de Région ».

²⁸ Article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

²⁹ Article 117, alinéa 2, de la Constitution.

³⁰ Article 23 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Cette disposition précise qu'« il est fait mention du groupe linguistique du candidat sur tous les documents relatifs à l'élection sur lesquels figure son nom et du groupe linguistique du [parlementaire] sur tous les documents émanant du Parlement ou du gouvernement sur lesquels figure le nom du [parlementaire] ».

L'existence de ces groupes linguistiques permet d'assurer des mécanismes de protection de la minorité néerlandophone (cf. *infra*).

2.2.2. Le gouvernement et les secrétaires d'État

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se compose de cinq membres élus par le Parlement. Outre le ministre-président, le gouvernement compte deux membres d'expression française et deux membres d'expression néerlandaise. Compte tenu des règles de protection de la minorité néerlandophone de la région bruxelloise, des règles spécifiques ont été prévues pour la désignation des membres. Ainsi, les candidats au gouvernement sont élus s'ils sont présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres du Parlement, comprenant la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique³¹. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, la coutume veut que le ministre-président appartienne au groupe linguistique le plus nombreux au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (en pratique, le ministre-président est donc toujours francophone)³².

Le gouvernement, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Parlement.

Contrairement aux autres entités fédérées, la Région de Bruxelles-Capitale dispose de secrétaires d'État régionaux. Au nombre de trois (dont au moins un néerlandophone), ils sont élus par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Chaque secrétaire d'État est adjoint à un membre du gouvernement faisant partie du même rôle linguistique. Les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du gouvernement³³ (même s'ils peuvent assister en tout ou en partie aux réunions de celui-ci) et ils sont responsables devant le Parlement dans les mêmes conditions que les membres du gouvernement³⁴.

Le gouvernement prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances, sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Le gouvernement sanctionne et promulgue les ordonnances³⁵.

2.2.3. Les compétences

La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour légiférer sur deux types de matières.

D'une part, elle règle les matières régionales visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles³⁶. À ce titre, et sous réserve d'importantes compétences

³¹ Article 35, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Des règles spécifiques sont fixées à défaut d'accord (cf. l'article 35, § 2, de la même loi spéciale) ; à ce jour, elles n'ont pas dû être utilisées.

³² P. BLAISE, J. FANIEL, C. SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014, p. 60.

³³ Article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

³⁴ Article 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

³⁵ Article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (et renvois à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

³⁶ *Moniteur belge*, 15 août 1980.

au profit de l'Autorité fédérale³⁷, la Région est compétente dans les matières suivantes : l'aménagement du territoire ; l'environnement et la politique de l'eau ; la rénovation rurale et la conservation de la nature ; le logement ; l'agriculture ; l'économie ; la politique de l'énergie ; les pouvoirs subordonnés ; la politique de l'emploi ; les travaux publics et le transport ; le bien-être des animaux ; et la politique en matière de sécurité routière³⁸.

D'autre part, depuis la sixième réforme de l'État, la Région de Bruxelles-Capitale exerce des compétences culturelles en ce qui concerne³⁹ : le financement et la subvention des infrastructures sportives communales ; la mise sur pied de programmes de formation professionnelle⁴⁰ ; et, en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles, les matières biculturelles pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional.

Les compétences culturelles dont il vient d'être question ne portent pas préjudice aux compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande. Autrement dit, pour ces matières culturelles, les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent pas s'appliquer aux institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté. La compétence régionale vise les institutions dites *biculturelles* dans les limites énoncées ci-dessus. Comme on l'a déjà vu, l'Autorité fédérale reste compétente, s'agissant des compétences culturelles, pour la gestion des institutions culturelles d'envergure nationale ou internationale et, s'agissant des compétences scientifiques, pour les établissements scientifiques fédéraux.

Il est à noter également – mais il ne s'agit pas de « compétences fédérées » au sens du fédéralisme – que les organes de la Région de Bruxelles-Capitale exercent les attributions de l'Agglomération bruxelloise⁴¹. En effet, si cette institution supracommunale créée au début des années 1970 subsiste en tant que personne morale, toutes ses compétences sont exercées par les organes de la Région ou par des organismes d'intérêt public créés ou désignés par la Région. Ces compétences consistent essentiellement en la propriété publique, l'aide médicale urgente et la lutte contre l'incendie⁴². La sixième réforme de l'État a aussi confié des compétences en matière de sécurité à l'Agglomération bruxelloise⁴³. Les compétences de l'Agglomération bruxelloise sont exercées par la voie de règlements

³⁷ Ces réserves de compétences au profit de l'Autorité fédérale sont identiques dans les trois Régions.

³⁸ Il s'agit des matières visées par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. À ces compétences, il faut ajouter des compétences accessoires telles que la recherche scientifique (article 6*bis* de la même loi spéciale), les relations internationales, etc.

³⁹ Article 135*bis* de la Constitution ; article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁴⁰ Pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de la région bruxelloise.

⁴¹ Article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Les compétences sont exercées par le Parlement et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception de certaines attributions en matière de sécurité qui sont exercées par le ministre-président.

⁴² Ainsi, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente (SIAMU) a été créé par une ordonnance du 19 juillet 1990 (*Moniteur belge*, 5 octobre 1990).

⁴³ Cf. J.-P. NASSAUX, « La Région de Bruxelles-Capitale et la sécurité après la sixième réforme de l'État », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 13 novembre 2017, www.crisp.be.

et d'arrêtés, à l'instar des arrêtés pris par le ministre-président lorsqu'il s'est agi d'imposer le port du masque et un couvre-feu lors de la pandémie de Covid-19⁴⁴.

Cela a aussi pour conséquence, notamment, que le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences de maintien de l'ordre public visées aux articles 128 et 129 de la loi provinciale, ainsi que les compétences qui, dans des lois particulières, sont attribuées au gouverneur de province. En effet, la région bruxelloise échappe au découpage du territoire en provinces et les compétences de ces dernières ont été confiées aux organes régionaux.

2.2.4. Les ordonnances

Le pouvoir de légiférer de la Région de Bruxelles-Capitale s'exerce au travers d'ordonnances.

L'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur. Si les constitutionnalistes ont pu gloser quant à la nature de ces ordonnances, il n'est désormais plus contesté que les ordonnances sont des actes de nature législative⁴⁵. Cependant, l'ordonnance se distingue des décrets – soit les normes législatives des autres Régions et Communautés – sur plusieurs points. Si ces différences sont essentiellement symboliques, il n'en demeure pas moins vrai qu'elles existent et qu'elles opèrent une distinction entre les décrets et les ordonnances. Cela permet aux uns d'estimer que la Région de Bruxelles-Capitale est une « Région à part » et aux autres de la considérer comme une « Région à part entière ».

Tout d'abord, l'ordonnance est soumise à un contrôle de constitutionnalité et de légalité spécifique⁴⁶, qui n'est pas prévu pour les décrets des autres Régions et Communautés. En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, « les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution [soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle] et des règles [de répartition des compétences]. En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance ». Autrement dit, les juridictions peuvent et doivent refuser d'appliquer une ordonnance qui violerait la Constitution ou la loi spéciale du 12 janvier 1989 dans la mesure où une telle violation ne serait pas soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle. Ainsi, le Conseil d'État a examiné la constitutionnalité d'une ordonnance au regard de l'article 144 de la Constitution, qui attribue aux tribunaux de l'ordre judiciaire la compétence exclusive pour connaître des

⁴⁴ Arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 portant l'obligation de porter un masque à tout moment sur le domaine public et tout lieu privé mais accessible au public sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 12 août 2020) ; Arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2020 arrêtant un couvre-feu de 22h à 6h sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 26 octobre 2020).

⁴⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e édition, Limal, Anthemis, 2020, p. 872.

⁴⁶ Cette spécificité pourrait toutefois être nuancée depuis que la Cour de cassation a jugé, dans son arrêt n° C.08.0452F du 21 avril 2011, que, en vertu du principe général de droit de la hiérarchie des normes, il appartient également au juge judiciaire de contrôler la compatibilité des décrets des Région wallonne et Région flamande vis-à-vis des dispositions non répartitrices de compétences de la loi spéciale (cf. J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'État », *Administration publique - trimestriel*, n° 2, 2014, p. 171).

contestations qui ont pour objet des droits civils⁴⁷. Il s'agit là d'une différence importante par rapport aux décrets adoptés par les autres entités fédérées. En effet, seule la Cour constitutionnelle – à l'exclusion des juridictions judiciaires ou administratives – est compétente pour contrôler la conformité de ces décrets aux règles dont elle assure le contrôle.

Ensuite, contrairement aux décrets, l'ordonnance ne pourrait pas être interprétée par voie d'autorité⁴⁸. Ce point de vue, consacré par le Conseil d'État⁴⁹, est cependant contestable⁵⁰.

Enfin, les mécanismes spécifiques au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles – que nous examinerons *infra* – n'existent que s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale et ne sont, par définition, pas prévus à l'égard des décrets des autres entités fédérées.

2.2.5. L'autonomie constitutive

L'autonomie constitutive des entités fédérées leur permet de fixer certaines règles relatives aux élections et à la composition et au fonctionnement de leur parlement et de leur gouvernement⁵¹. Les Régions et Communautés ne peuvent toutefois adopter de telles règles que dans la mesure où la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles leur permet de modifier, abroger, compléter ou remplacer certaines règles qu'elle désigne.

Lors de la quatrième réforme de l'État (1993), le caractère fédéral de l'État est affirmé et l'autonomie constitutive est octroyée aux seules Communauté française, Communauté flamande et Région wallonne. L'autonomie constitutive ne concerne alors ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la Communauté germanophone⁵². Avec la sixième réforme de l'État (2012-2014), la Région de Bruxelles-Capitale se voit octroyer une autonomie constitutive, relativement modeste. En effet, « les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance française et néerlandaise à Bruxelles en ce qui concerne le Parlement et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (parité, représentation garantie, etc.) rest[e]nt du ressort du législateur fédéral spécial. Ces règles ne relèvent donc pas de l'autonomie constitutive que le législateur spécial attribue au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale »⁵³. Ce n'est donc pas le rôle de capitale ou la fonction internationale

⁴⁷ Conseil d'État, Arrêt n° 235.365, 6 juillet 2016 ; Conseil d'État, Arrêt n° 232.237, 17 septembre 2015 ; Conseil d'État, Arrêt n° 226.720, 12 mars 2014.

⁴⁸ « La norme législative interprétative est une règle de droit par laquelle le pouvoir législatif clarifie la portée d'une autre règle par lui précédemment adoptée : elle fait dire à la norme ce qu'elle a toujours voulu dire » (C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 214).

⁴⁹ Conseil d'État, Arrêt n° 75.110, 10 septembre 1998.

⁵⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 873.

⁵¹ Sur cette question, cf. Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2350-2351, 2017.

⁵² Les justifications de cette différence de traitement entre entités fédérées sont peu argumentées. S'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, « le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, ainsi que la prise en compte de la minorité bruxelloise flamande sont les trois raisons qui [sont] invoquées pour refuser de conférer une quelconque forme d'auto-organisation à cette entité fédérée » (C. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1650-1651, 1999, p. 14).

⁵³ Sénat, *Proposition de révision de l'article 118, § 2, de la Constitution*, n° 1752/1, 19 juillet 2012, p. 3.

de Bruxelles qui justifient le degré amoindri de l'autonomie constitutive octroyée à la Région de Bruxelles-Capitale mais bien la volonté de protéger les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance française et néerlandaise en région bruxelloise.

2.3. LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE ET LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Il n'est guère aisé de déterminer qui est compétent en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Nous avons déjà indiqué que la Région de Bruxelles-Capitale exerce ses compétences régionales et, depuis la sixième réforme de l'État, certaines compétences culturelles. S'agissant de ces dernières, nous avons indiqué que le champ d'action de la Région est limité dans la mesure où ces compétences ne portent pas préjudice aux compétences des Communauté française et Communauté flamande.

En région bilingue de Bruxelles-Capitale, les deux Communautés sont compétentes mais uniquement à l'égard de certaines institutions. Plus particulièrement, pour ce qui concerne la culture et l'enseignement, elles sont compétentes à l'égard des institutions qui, en raison de leurs *activités*, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté⁵⁴. En ce qui concerne les matières personnalisables (santé, aide aux personnes, etc.), les Communautés sont compétentes à l'égard des institutions qui, en raison de leur *organisation*, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté⁵⁵. Ce qui est vrai pour la Communauté française l'est également pour la Commission communautaire française (COCOF) lorsqu'elle exerce les compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française⁵⁶.

Contrairement à celles qui se situent dans les autres régions linguistiques, les personnes physiques qui se situent en région bilingue de Bruxelles-Capitale ne sont pas directement soumises au droit des Communautés⁵⁷. Elles n'ont pas de sous-nationalité. L'Autorité fédérale est alors compétente en ce qui concerne et les matières culturelles⁵⁸ et, de manière très théorique⁵⁹, l'enseignement, tandis que la Commission communautaire commune (COCOM) est compétente en ce qui concerne les matières personnalisables. Certes, en région bruxelloise, les décisions des deux grandes Communautés ont un impact sur la vie des personnes ; mais cela uniquement par le biais indirect des institutions qui offrent des services, institutions que chaque citoyen choisit librement de solliciter ou non.

⁵⁴ Article 127, § 2, de la Constitution.

⁵⁵ Article 128, § 2, de la Constitution.

⁵⁶ En vertu de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française, d'une part, et la Région wallonne et la COCOF, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord que la Région wallonne dans la région de langue française et la COCOF dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française.

⁵⁷ Elles sont donc concernées lorsqu'elles font appel à une institution qui relève de la compétence d'une Communauté.

⁵⁸ Sous réserve des compétences culturelles attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale (cf. *supra*).

⁵⁹ Si ce n'est que l'Autorité fédérale est, en vertu de l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution, compétente dans l'ensemble du pays pour la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions.

Depuis la sixième réforme de l'État, il est également précisé dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une part, que « les compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande comprennent le pouvoir de promouvoir Bruxelles au niveau national et international »⁶⁰ et, d'autre part, que « les compétences des Communautés comprennent le pouvoir de financer les infrastructures touristiques sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale »⁶¹.

2.4. LES COMMISSIONS COMMUNAUTAIRES (COCOM, COCOF ET VGC)

Les Commissions communautaires sont chargées d'exercer, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, des compétences communautaires.

La Commission communautaire commune (COCOM) est, depuis sa création, un pouvoir décentralisé et une entité fédérée. Elle est compétente pour adopter des normes législatives, nommées ordonnances, pour tout ce qui concerne les matières dites bipersonnalisables⁶², dont les prestations familiales⁶³. La Commission communautaire française (COCOF) a également une double nature : pour certains aspects, elle est un organe subordonné de la Communauté française (et elle intervient par la voie de règlements) ; mais pour les compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française comme cela est autorisé depuis 1993 par l'article 138 de la Constitution⁶⁴, elle détient le pouvoir législatif (qu'elle exerce par la voie de décrets) et est donc, dans ces cas, une authentique entité fédérée. En vertu de ces transferts d'exercice de compétences, la COCOF est compétente pour des matières telles que la promotion sociale, la reconversion et le

⁶⁰ Article 4bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶¹ Article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cf. Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'État sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *Administration publique - trimestriel*, n° 1, 2014, p. 14.

⁶² Sous réserve de ce qui a été attribué à la Région de Bruxelles-Capitale, les matières biculturelles restent de la compétence de l'Autorité fédérale (cf. *supra*).

⁶³ Il est à noter que, juridiquement, la COCOM détient une compétence dans les matières uncommunautaires d'intérêt commun. Il s'agit de matières uncommunautaires (culture ou enseignement), qui relèvent donc en principe des deux grandes Communautés et des COCOF et VGC mais qui, si elles concernent les deux Communautés, et cela tout en étant circonscrites par l'intérêt local (par exemple, l'aide aux musées communaux ou privés et le soutien à des festivals), relèvent alors de la COCOM. Il s'agit de ne pas confondre ces compétences uncommunautaires d'intérêt commun avec les établissements scientifiques ou culturels fédéraux (cf. *supra*). Dans le cas de sa compétence uncommunautaire, la COCOM intervient par la voie de règlements. Toutefois, cette compétence n'a jamais été mise en œuvre.

⁶⁴ Décret I de la Commission communautaire française du 8 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française (*Moniteur belge*, 10 septembre 1993) ; Décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Moniteur belge*, 10 septembre 1993) ; Décret de la Commission communautaire française du 15 décembre 1999 modifiant le décret III de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Moniteur belge*, 21 juillet 2000 et 3 mai 2004) ; Décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Moniteur belge*, 25 juin 2014).

recyclage professionnels, et certaines compétences en matière de santé. Enfin, la Commission communautaire flamande (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC) est un pouvoir subordonné à la tutelle de la Communauté flamande mais n'est nullement une entité fédérée.

Pour le reste, la COCOF et la VGC ont, chacune pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables. À ce titre, elles peuvent gérer un musée, une école ou un hôpital. Par ailleurs, elles exercent, chacune pour sa communauté, les compétences qui leur sont déléguées par le Parlement de la Communauté française ou par le Parlement flamand.

Les Commissions communautaires ne retiendront pas ici davantage notre attention.

2.5. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE

La Communauté métropolitaine a été conçue lors de la sixième réforme de l'État ⁶⁵ en vue de permettre une concertation en ce qui concerne les matières régionales qui sont d'importance transrégionale, en particulier la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de la région bruxelloise ⁶⁶.

Les trois Régions sont membres de la Communauté métropolitaine et les représentants de leur gouvernement y siègent. L'Autorité fédérale et toutes les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et des provinces de Brabant wallon et de Brabant flamand ⁶⁷ sont membres de droit de la Communauté métropolitaine. Les Provinces de Brabant wallon et de Brabant flamand sont libres d'y adhérer.

En tant que telle, la Communauté métropolitaine n'est donc pas une institution bruxelloise dans la mesure où la Région de Bruxelles-Capitale n'en est que membre, au même titre que les deux autres Régions et que l'Autorité fédérale ⁶⁸. Pour le reste, elle n'a jamais été instituée en l'absence d'un accord de coopération entre les trois Régions. Dans l'attente de la conclusion d'un tel accord et à titre transitoire, la concertation a lieu en dehors de la Communauté métropolitaine ⁶⁹.

⁶⁵ Cf. B. BLERO, « Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la Communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2280-2281, 2015, p. 33 et suivantes ; J. SAUTOIS, « Communauté métropolitaine de Bruxelles », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 217-233 ; J.-P. NASSAUX, « La communauté métropolitaine : opportunité ou piège pour les Bruxellois ? », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 4 juin 2015, www.crisp.be.

⁶⁶ Article 92bis, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶⁷ Cf. Cour constitutionnelle, Arrêt n° 73/2014, 8 mai 2014.

⁶⁸ La Communauté métropolitaine est d'ailleurs régie dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et non dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁶⁹ Article 92bis, § 7, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cf., par exemple, M. WUNDERLE, « Quel futur pour les tunnels bruxellois ? », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 22 décembre 2016, www.crisp.be.

2.6. LES COMMUNES

En région bruxelloise, dix-neuf communes complètent le paysage institutionnel – auquel il faut en outre ajouter les centres publics d'action sociale, les zones de police, les intercommunales, les associations sans but lucratif (asbl) communales, etc.

Il n'est pas ici question d'examiner le fonctionnement complet des communes bruxelloises. Il importe toutefois de rappeler que, en vertu de l'article 1^{er} de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988⁷⁰, « il y a dans chaque commune un corps communal composé de conseillers, du bourgmestre et des échevins ».

Le conseil communal est composé directement par l'assemblée des électeurs de la commune⁷¹. Il lui revient de régler « tout ce qui est d'intérêt communal »⁷².

Le bourgmestre est nommé par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale parmi les élus belges au conseil communal sur présentation écrite déposée par au moins la majorité des élus de la liste sur laquelle il s'est présenté et par au moins la majorité des élus du conseil⁷³. Le bourgmestre est chargé de diverses attributions, notamment en matière de police⁷⁴.

Les échevins sont élus par le conseil communal en son sein⁷⁵. Le bourgmestre et les échevins composent le collège des bourgmestre et échevins. Ce collège est également chargé de diverses compétences visées spécifiquement dans la nouvelle loi communale⁷⁶.

⁷⁰ *Moniteur belge*, 3 septembre 1988.

⁷¹ Article 7 de la nouvelle loi communale.

⁷² Article 117 de la nouvelle loi communale.

⁷³ Article 13 de la nouvelle loi communale.

⁷⁴ Cf. les articles 133 et suivants de la nouvelle loi communale.

⁷⁵ Article 15 de la nouvelle loi communale.

⁷⁶ Cf. les articles 123 et suivants de la nouvelle loi communale.

3. LES MÉCANISMES DE PROTECTION DE LA MINORITÉ NÉERLANDOPHONE

La Région de Bruxelles-Capitale n'a pu voir le jour que moyennant une protection forte de la minorité néerlandophone vivant sur son territoire⁷⁷. S'inspirant des règles applicables depuis 1970 dans les institutions du niveau national puis fédéral, la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes⁷⁸ puis la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont fixé des mécanismes de protection de la minorité néerlandophone. Ces mécanismes ne visent pas à préserver ou développer le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles, mais bien à tenir compte de la présence, institutionnellement protégée, de néerlandophones en région bruxelloise.

Nous nous bornerons ici à rappeler succinctement la teneur de quelques mécanismes, pour ce qui concerne les institutions régionales et communales. Ces mécanismes concernent la composition quasi paritaire du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (3.1), la répartition des tâches en son sein (3.2), la responsabilité de ses membres devant leur groupe linguistique (3.3) et le fait que le gouvernement régional délibère collégialement, selon la procédure du consensus (3.4). La protection de la minorité néerlandophone est également assurée grâce à une représentation garantie des néerlandophones au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (3.5), par la procédure de la sonnette d'alarme (3.6) et par l'exigence de double majorité pour l'adoption de certaines ordonnances (3.7). Elle se traduit aussi sur le plan de la possibilité dont dispose la Région de Bruxelles-Capitale de transférer certains fonds à la COCOF et à la VGC (3.8) et dans le cadre d'une législation linguistique qui, au niveau tant régional que communal, a fait le choix d'un bilinguisme particulier (3.9). À l'instar des règles prévues dans les communes à statut linguistique spécial, un mécanisme de *standstill* a été prévu (3.10). Enfin, il n'est pas inutile, pour conclure, d'examiner les dispositions spécifiques à la protection de la minorité néerlandophone dans les dix-neuf communes de la région bruxelloise (3.11).

⁷⁷ Cf. notamment J. CLEMENT, X. DELGRANGE, « La protection des minorités », in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT, R. ERGEC (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 517 et suivantes. Il est à noter qu'il s'agit bien de « néerlandophones » et non de « flamands ». Dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le terme « flamand » n'existe qu'en ce qu'il vise la Commission communautaire flamande. Pour le reste, il est question des « personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise », du « groupe linguistique néerlandais » ou des « listes néerlandophones ».

⁷⁸ *Moniteur belge*, 24 août 1971. Cf. P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1230-1231, 1989, p. 21.

3.1. LA PARITÉ AU GOUVERNEMENT

L'article 34 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 s'inspire de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution⁷⁹ en disposant que, outre le ministre-président, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « compte deux membres du groupe linguistique français et deux membres du groupe linguistique néerlandais »⁸⁰. Il est d'ailleurs précisé que si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale modifie le nombre de membres du gouvernement, celui-ci comptera – outre le ministre-président – autant de membres du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais. Nous avons également vu que le Parlement élit « trois secrétaires d'État régionaux dont un au moins appartient au groupe linguistique le moins nombreux »⁸¹.

Si, en apparence, la parité est la règle, concrètement, on comprend donc que les ministres et secrétaires d'État francophones sont cinq et que leurs homologues néerlandophones sont trois⁸².

3.2. LA RÉPARTITION DES TÂCHES AU SEIN DU GOUVERNEMENT

L'article 37 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale procède à la répartition des tâches en son sein en vue de la préparation et de l'exécution de ses décisions. À ce jour, cette répartition des tâches s'est toujours opérée selon la procédure du consensus (cf. *infra*). À défaut de consensus⁸³, les compétences des membres du gouvernement seraient réparties selon cinq groupes de matières bien délimitées. Le ministre-président choisirait alors, en premier lieu, un des groupes de matières, les ministres francophones effectueraient selon leur rang les deuxième et quatrième choix, et les ministres néerlandophones effectueraient selon leur rang les troisième et cinquième choix.

Cette règle (le consensus ou la procédure par défaut) vise à ce que les membres néerlandophones du gouvernement ne soient pas lésés dans la répartition des tâches.

⁷⁹ « Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise. »

⁸⁰ Cf. M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein des "gouvernements" bruxellois », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, n° 2, 2008, p. 181 et suivantes.

⁸¹ Article 41, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁸² Dans le cadre de son autonomie constitutive, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut modifier le nombre de secrétaires d'État régionaux, étant entendu qu'un tiers au moins de ceux-ci doit appartenir au groupe linguistique néerlandais.

⁸³ Les travaux préparatoires sont clairs : « La première règle qui prévaut est celle de la répartition des tâches par consensus. La règle subsidiaire qui ne sera d'application qu'en cas de défaut de consensus au sein de l'exécutif à ce sujet, est celle de la répartition de groupes de compétences par le biais d'une procédure qui garantit à tous les membres de l'exécutif, des compétences, dans le respect d'un équilibre entre les membres de l'exécutif qui appartiennent au groupe linguistique le plus nombreux et le moins nombreux » (Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 12).

3.3. LA RESPONSABILITÉ DEVANT SON GROUPE LINGUISTIQUE

Dans un régime parlementaire, le gouvernement est responsable devant le parlement. Ainsi, au niveau fédéral, « les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants »⁸⁴. Dans les Régions et Communautés, « le gouvernement, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le parlement »⁸⁵.

Les mécanismes de parlementarisme rationalisé qui entourent ce principe de la responsabilité gouvernementale sont, dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, aménagés par la présence des groupes linguistiques⁸⁶. En effet, une motion de méfiance constructive à l'égard du gouvernement ou d'un ou de plusieurs ministres peut être adoptée par le Parlement, mais elle doit l'être à la majorité des députés régionaux bruxellois si elle est dirigée contre le ministre-président, et à la majorité des parlementaires ainsi qu'à la majorité des membres de chaque groupe linguistique si elle est dirigée contre le gouvernement⁸⁷. Si la motion n'est dirigée que contre un ministre, à l'exception du ministre-président, elle doit être adoptée à la majorité des membres du groupe linguistique auquel ce ministre appartient.

La majorité francophone du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut donc pas renverser un ministre néerlandophone. Comme le relève Marc Uyttendaele, « un membre néerlandophone du gouvernement peut rester en fonction pour autant que neuf membres du groupe linguistique [néerlandais] lui fassent encore confiance. De même, si neuf membres de ce groupe s'accordent pour lui trouver un successeur, il est démissionnaire de plein droit alors même qu'il conserverait la confiance de quatre-vingts membres de l'assemblée »⁸⁸.

3.4. LA RÈGLE DU CONSENSUS

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale délibère « collégalement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des ministres, de toutes affaires de sa

⁸⁴ Article 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Avant 1993, le gouvernement était également responsable devant le Sénat.

⁸⁵ Article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition s'applique, s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁸⁶ Ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral. À la lecture des travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ces adaptations qui tiennent compte de la composition spécifique du parlement régional bruxellois « n'appellent (...) pas de commentaires particuliers » (Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 11).

⁸⁷ Article 36, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁸⁸ « La seule manière permettant de résoudre cette situation consiste pour le gouvernement à poser la question de confiance. Si celle-ci n'est pas accordée par une majorité de membres du Parlement – sans égard à leur situation linguistique – le gouvernement est démissionnaire de plein droit » (M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 491). Cf. l'article 72 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, sans modalités particulières, par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

compétence »⁸⁹. Cette règle – identique pour les gouvernements des autres entités fédérées – peut s’analyser comme une mesure de protection de la minorité néerlandophone⁹⁰ mais également comme une mesure de protection de chaque tendance représentée au gouvernement⁹¹.

Ce mode de délibération, couplé à la règle selon laquelle chaque ministre est responsable devant son groupe linguistique, est un facteur de blocage. En effet, les membres néerlandophones du gouvernement régional bruxellois pourraient bloquer toute prise de décision sans craindre leur mise en cause devant le Parlement ou, plus particulièrement, devant leur groupe linguistique⁹².

3.5. LA REPRÉSENTATION GARANTIE AU PARLEMENT

Avant la cinquième réforme de l’État, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale était composé de 75 membres élus directement, suivant le système de la représentation proportionnelle. Le principe « un électeur, une voix » était traduit, pour tenir compte de l’existence des deux groupes linguistiques, en déterminant d’abord le nombre de sièges dévolus respectivement au groupe de listes de candidats francophones et au groupe de listes de candidats néerlandophones. Ensuite, les sièges ainsi obtenus pour chaque groupe linguistique étaient répartis entre les listes de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle. Ainsi, lors des premières élections régionales bruxelloises, le 18 juin 1989, 64 conseillers régionaux bruxellois avaient prêté serment en français et 11 en néerlandais. Lors des élections suivantes, le 21 mai 1995, ces chiffres étaient passés à respectivement 65 et 10, avant de revenir à une proportion 64/11 lors du scrutin du 13 juin 1999⁹³.

⁸⁹ Article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable s’agissant de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l’article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁹⁰ J. VELAERS, « De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet): een vereiste met een louter taalkundige, een communautaire of ook een “taalgroep-parlementaire” betekenis? », *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2015, p. 13. Cf. également C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 315 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 462.

⁹¹ Combinée à la responsabilité devant « son » groupe linguistique, la règle du consensus peut toutefois être malmenée dès lors que « les ministres de la minorité flamande peuvent se permettre d’adopter des positions dures sur des thèmes susceptibles d’opposer les deux communautés, sans courir le risque d’une motion de méfiance de la part des [parlementaires] francophones » (P. DE BRUYCKER, N. LAGASSE, « Bruxelles dans la réforme de l’État », in A. LETON (dir.), *La Belgique : un État fédéral en évolution*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001, p. 238 : cité par M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein des “gouvernements” bruxellois », op. cit., p. 194).

⁹² Cf. P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l’État », op. cit., p. 50.

⁹³ P. BLAISE, E. LENTZEN, « Les élections du 21 mai 1995. II. Les Conseils de Région et de Communauté », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1483-1484, 1995, p. 22 ; P. BLAISE, « Les résultats des élections législatives du 13 juin 1999 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1725-1726, 2001, p. 24 ; C. SÄGESSER, « Le vote en faveur des partis néerlandophones à Bruxelles », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 24 septembre 2019, www.crisp.be.

Lors de la cinquième réforme de l'État⁹⁴, le nombre de députés régionaux bruxellois est augmenté de 75 à 89 et la minorité néerlandophone se voit assurer une représentation fixe. L'objectif est alors d'empêcher que le Vlaams Blok obtienne la majorité dans le groupe linguistique néerlandais et puisse bloquer les institutions régionales bruxelloises. Désormais, quel que soit le résultat des suffrages exprimés, « les sièges sont répartis à concurrence de 72 entre l'ensemble des groupements de listes de candidats du groupe linguistique français et de 17 entre l'ensemble des groupements de listes de candidats du groupe linguistique néerlandais »⁹⁵. Cette représentation fixe a été sévèrement critiquée par la section de législation du Conseil d'État, qui a formulé de sérieuses réserves quant à la compatibilité du système avec le droit de vote et avec les principes d'égalité et de non-discrimination⁹⁶. Toutefois, la Cour d'arbitrage (actuelle Cour constitutionnelle) a considéré que cette réforme s'inscrivait « dans le système institutionnel général de l'État belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses Communautés et Régions du Royaume. Au sein de ce système institutionnel général, la Région de Bruxelles-Capitale est la seule entité fédérée bilingue, ce qui justifie qu'elle soit dotée d'organes et de mécanismes institutionnels propres »⁹⁷.

Indépendamment de cette représentation garantie, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoit également divers instruments de protection de la minorité néerlandophone au niveau du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, le groupe linguistique le moins nombreux doit en tout état de cause être représenté dans chaque commission⁹⁸, le président et le premier vice-président du Parlement ne peuvent pas appartenir à un même groupe linguistique⁹⁹, et un tiers au moins des membres du bureau doivent appartenir au groupe linguistique néerlandais¹⁰⁰. Dans cette même logique, chaque groupe linguistique vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet¹⁰¹. Enfin, chaque groupe linguistique peut saisir la section de législation du Conseil d'État¹⁰².

⁹⁴ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés (*Moniteur belge*, 3 août 2001). Cf. J.-P. NASSAUX, « Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1716-1717, 2001.

⁹⁵ Article 20, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁹⁶ Sénat, *Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés. Avis du Conseil d'État* [n° 31.644/VR du 14 mai 2001], n° 709/6, 17 mai 2001.

⁹⁷ Cour d'arbitrage, Arrêt n° 35/2003, 25 mars 2003 ; Cour d'arbitrage, Arrêt n° 36/2003, 27 mars 2003. Sur ces arrêts, cf. H. VUYE, C. DESMECHT, K. STANGHERLIN, « La cinquième réforme de l'État devant ses juges », *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 17, 2003, p. 718-749 ; P. BOUCQUEY, P.-O. DE BROUX, X. DELGRANGE, L. DETROUX, H. DUMONT, I. HACHEZ, B. LOMBAERT, F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, « La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé », *Journal des tribunaux*, n° 6103, 2003, p. 521-537.

⁹⁸ Article 28, alinéa 2, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁹⁹ Article 27, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁰ Article 27, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰¹ Article 22, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰² Article 2, § 3, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 (*Moniteur belge*, 21 mars 1973).

3.6. LA DOUBLE MAJORITÉ

Au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, certaines ordonnances doivent être votées à la majorité absolue dans chaque groupe linguistique¹⁰³. Il s'agit des ordonnances prises en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés¹⁰⁴, des ordonnances adoptées dans le cadre de l'autonomie constitutive¹⁰⁵, des ordonnances réglant les modalités et l'organisation des consultations populaires régionales¹⁰⁶ et des ordonnances conjointes¹⁰⁷. Les modifications du règlement du Parlement ainsi que la motion de méfiance constructive contre le gouvernement requièrent également cette double majorité¹⁰⁸.

Il faut, en parallèle, noter que toute résolution – y compris donc l'adoption d'une ordonnance – de l'Assemblée réunie de la COCOM « est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique »¹⁰⁹. Pour éviter les risques de blocage au sein du groupe linguistique néerlandais¹¹⁰, les accords dits du Lombard, traduits dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés¹¹¹, ont instauré un mécanisme « anti-blocage »¹¹². Pour les résolutions de l'Assemblée réunie de la COCOM, si la majorité n'est pas réunie dans un groupe linguistique, il est procédé à un second vote. Dans ce cas, la résolution est prise à la majorité absolue des suffrages de l'Assemblée réunie et par au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique¹¹³.

Ce mécanisme anti-blocage n'a été prévu, au niveau du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'en ce qui concerne les ordonnances relatives aux pouvoirs subordonnés et les modifications au règlement du Parlement¹¹⁴.

¹⁰³ En vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, « le Parlement ne peut modifier son règlement qu'à la majorité de chaque groupe linguistique. Toutefois, si la majorité de chaque groupe linguistique n'est pas réunie, il est procédé à un second vote, qui ne peut intervenir moins de trente jours après le premier vote. Dans ce cas, le règlement est modifié à la majorité absolue des suffrages ainsi que par un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique ».

¹⁰⁴ Article 28, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁵ Article 28, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁶ Article 28, alinéa 7, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁷ Article 28, alinéa 6, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁸ Article 28, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁰⁹ Article 72, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹¹⁰ À cet égard, cf. la démission du secrétaire d'État régional Vic Anciaux en 1997 (J. FANIEL, C. ISTASSE, « Les démissions ministérielles dans les entités fédérées (1981-2017) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2330-2331-2332, 2017, p. 51).

¹¹¹ *Moniteur belge*, 3 août 2001.

¹¹² K. BOURGEOIS, « Het anti-blokkeringssysteem in Brussel na de vijfde staatshervorming », *Jura Falconis*, n° 2, 2002-2003, p. 253 et suivantes.

¹¹³ Article 72, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹¹⁴ Article 28, alinéa 2, 3°, et alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

3.7. LA SONNETTE D'ALARME

L'existence de deux groupes linguistiques traduit le caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale et permet de transposer un mécanisme institué au niveau fédéral pour protéger la minorité : la sonnette d'alarme. En vertu de l'article 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique du Parlement peuvent signer une motion déclarant 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. Cette motion ne peut pas être introduite pour les budgets mais elle pourrait l'être, aussi absurde cela soit-il ¹¹⁵, pour le vote d'un projet ou d'une proposition d'ordonnance impliquant une majorité dans chaque groupe linguistique (à savoir les ordonnances relatives aux pouvoirs subordonnés, les ordonnances prises dans le cadre de l'autonomie constitutive, les ordonnances relatives aux modalités et à l'organisation des consultations populaires régionales, et les ordonnances conjointes : cf. *infra*) ¹¹⁶.

Cette motion doit être motivée et être introduite avant le vote final en séance publique. La procédure au sein du Parlement est alors suspendue et la motion est renvoyée au gouvernement régional bruxellois. Celui-ci, qui délibère collégalement selon la procédure du consensus (cf. *supra*), doit émettre un avis motivé dans les trente jours. Le cas échéant, le gouvernement amende le projet ou la proposition d'ordonnance. L'avis motivé du gouvernement est transmis au Parlement. Il est alors procédé au vote sur les amendements éventuellement proposés par le gouvernement, puis sur l'ensemble du projet ou de la proposition.

La sonnette d'alarme ne peut être appliquée qu'une fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition d'ordonnance. Par ailleurs, l'article 54 de la loi spéciale dispose que la procédure est applicable aux projets et propositions de règlement déposés dans le cadre des compétences d'Agglomération (cf. *supra*).

Ce mécanisme n'a jamais été appliqué s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale. Dès lors que, pour être recevable, la motion doit être signée par trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique, elle implique nécessairement des partenaires de la majorité gouvernementale ¹¹⁷. Dès lors, « le gouvernement sera confronté à une crise interne si ses membres du groupe linguistique néerlandais (...) se rangent à l'avis des [parlementaires] néerlandophones qui ont initié le mécanisme : le gouvernement statue sur la base du consensus, tandis que ses membres ne sont responsables à titre individuel que devant les [parlementaires] de leur groupe linguistique respectif. Par conséquent, en acceptant un mauvais compromis, chacun des membres néerlandophones du gouvernement s'expose à la sanction politique des [parlementaires] régionaux de son

¹¹⁵ Cela s'explique sans doute par le fait que, à l'origine, aucune ordonnance régionale ne devait être votée avec une majorité dans chaque groupe linguistique et que l'article 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises n'a pas été modifié sur le fond depuis 1989.

¹¹⁶ Au contraire, au niveau du Parlement fédéral, l'article 54 de la Constitution exclut les lois qui requièrent une majorité spéciale.

¹¹⁷ Contrairement au niveau fédéral, où les ministres d'un rôle linguistique ne bénéficient pas nécessairement de l'appui de la majorité de leur propre groupe linguistique.

groupe. Il se peut aussi que la crainte de voir la coalition se déchirer incite les partenaires francophones du gouvernement à céder aux principaux arguments de leurs homologues néerlandophones. Cette seconde hypothèse risque quant à elle d'entraîner une onde de choc dans la majorité ainsi qu'au sein des partis de la majorité » ¹¹⁸.

Il ne peut être fait usage du mécanisme de la sonnette d'alarme que lorsqu'une disposition est « de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés ». Les travaux préparatoires de la loi spéciale précisent que le terme « communautés » s'entend « évidemment » comme la communauté des Bruxellois francophones et la communauté des Bruxellois néerlandophones ¹¹⁹. Il faudrait en déduire qu'il ne peut pas être fait usage de l'article 31 de la loi spéciale pour suspendre l'examen d'un projet ou d'une proposition d'ordonnance de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les autres entités fédérées, tel qu'un projet d'ordonnance qui lèserait gravement les intérêts de la Région wallonne ou de la Communauté flamande. L'expérience de la sonnette d'alarme activée au niveau fédéral lors des discussions relatives à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde invite toutefois à la nuance. En effet, c'est par une interprétation fort large de la notion d'atteinte aux relations entre les communautés que le groupe linguistique français de la Chambre des représentants avait déposé la motion visée à l'article 54 de la Constitution.

Le mécanisme de la sonnette d'alarme ne vise donc *a priori* que les relations intra-bruxelloises. En cela, il se distingue des mécanismes de « tutelle » prévus par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (cf. *infra*). La procédure prévue par l'article 31 de la loi spéciale vise à régler un différend au sein même de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que les mécanismes prévus aux articles 45 et 46 de la loi spéciale font intervenir l'Autorité fédérale voire, indirectement, d'autres composantes de l'État fédéral belge.

Répetons enfin que les budgets ne peuvent faire l'objet de la procédure de la sonnette d'alarme. Cette exclusion interpelle, dès lors que les budgets peuvent évidemment contenir les germes d'un conflit entre les francophones et les néerlandophones de la région bruxelloise. Tel a d'ailleurs été le cas – même si le litige n'a pas opposé les Bruxellois entre eux – pour les budgets attaqués devant la Cour constitutionnelle, notamment par la Communauté flamande, lorsque la Région de Bruxelles-Capitale a inscrit dans ses budgets des allocations permettant d'accorder des subventions aux communes en vue du financement des infrastructures d'accueil de la petite enfance, des infrastructures d'enseignement, des formations sportives communales et des infrastructures sportives communales ¹²⁰.

¹¹⁸ N. LAGASSE, « Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1628-1629, 1999, p. 17.

¹¹⁹ Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 9. Il est précisé, s'agissant du sens du mot « communautés » : « Il s'agit évidemment de la communauté des Bruxellois néerlandophones et de la communauté des Bruxellois francophones, comme à chaque fois que, dans la présente loi, le mot s'écrit avec une lettre minuscule, et non pas des Communautés, institutions prévues à l'article 59bis de la Constitution ». Cette explication reste éminemment discutable dans une région où on ne cesse d'affirmer qu'il n'existe pas de sous-nationalité. Par ailleurs, il est piquant de confronter les travaux préparatoires de la loi spéciale avec l'article 79 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui, au contraire, utilise la majuscule pour viser « les relations entre les Communautés ».

¹²⁰ Cf. Cour constitutionnelle, Arrêt n° 184/2011, 8 décembre 2011 (X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'airain du fédéralisme belge », *Administration publique - trimestriel*, n° 1, 2012, p. 152-

3.8. LE FINANCEMENT DE LA COCOF ET DE LA VGC

En exécution de l'article 178 de la Constitution, l'article 83bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet à la Région de Bruxelles-Capitale de transférer à la COCOF et à la VGC¹²¹ des moyens qui seront répartis suivant la clé de répartition suivante : 80 % pour la COCOF et 20 % pour la VGC¹²².

D'autres mécanismes de financement sont définis dans la loi spéciale¹²³, à l'instar du « droit de tirage » au profit de la COCOF et de la VGC. Ce droit de tirage permet, lorsque l'une de ces deux Commissions communautaires en fait usage, à l'autre Commission communautaire de recevoir automatiquement un montant, calculé suivant la même clé de répartition¹²⁴.

Ces règles de financement ont été définies en 1993 pour permettre à la COCOF d'exercer les compétences dont la Communauté française pouvait lui transférer l'exercice. L'idée de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de financer ces politiques communautaires – à l'instar de ce que peut faire la Région wallonne dans le cadre de ces mêmes transferts d'exercice de compétences en provenance de la Communauté française – n'a été acceptée qu'au prix d'une compensation financière en faveur de la VGC, sur la base de cette clé de répartition qui apparaît à certains francophones « particulièrement inique »¹²⁵. En effet, compte tenu de la proportion des néerlandophones en région bruxelloise, un financement de 20 % en leur faveur peut sembler excessif. En outre, contrairement à la COCOF qui peut être qualifiée d'entité fédérée, la VGC ne s'est pas vu attribuer l'exercice de certaines compétences et reste seulement une autorité décentralisée¹²⁶.

Fort logiquement, un refinancement de la COCOF s'est avéré nécessaire pour lui permettre de faire face à ses obligations. La sixième réforme de l'État le concrétise grâce à un mécanisme de financement à charge du budget de l'Autorité fédérale, tout en gardant la clé de répartition 80-20¹²⁷.

156) ; Cour constitutionnelle, Arrêt n° 67/2012, 24 mai 2012 (F. JUDO, « *Timeo danaos et dona ferentes*. Onderwijsfinanciering is ook onderwijsbeleid », *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, n° 5, 2012, p. 399) ; Cour constitutionnelle, Arrêt n° 13/2014, 29 janvier 2014.

¹²¹ Il est à noter également que, en vertu de l'article 83ter, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, une dotation spéciale est inscrite annuellement au budget de la Région de Bruxelles-Capitale pour la COCOM, pour les missions provinciales relevant de la compétence de celle-ci.

¹²² Sur la question du financement des politiques communautaires par la Région de Bruxelles-Capitale, cf. notamment, outre les références signalées dans la note 120, X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 67-98.

¹²³ Cf. les articles 83ter et 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹²⁴ Article 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹²⁵ X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 84.

¹²⁶ Certains en déduisent que le recours au droit de tirage par la COCOF aboutit en pratique à financer la Communauté flamande (cf. J.-C. SCHOLSEM, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie-Bruxelles », *Chroniques de droit public*, 2008, p. 279).

¹²⁷ Articles 65bis et 65ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (*Moniteur belge*, 17 janvier 1989).

3.9. LE BILINGUISME

Il est une lapalissade de rappeler que, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, la législation linguistique impose le bilinguisme¹²⁸. À cet égard, selon Pierre Vandernoot, « dans l'économie générale des lois linguistiques applicables à Bruxelles, la primauté est accordée à l'intérêt de l'administré à se voir traiter dans sa langue » – s'il s'agit du français ou du néerlandais, bien sûr¹²⁹.

Sans entrer dans le détail de cette imposante (et complexe) matière, les lois coordonnées sur l'emploi des langues imposent aux services régionaux et aux services locaux l'usage du français et du néerlandais en région bruxelloise. Ainsi, les services publics bruxellois rédigent en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés au public¹³⁰. De même, ils emploient, dans leurs rapports avec un particulier, la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais¹³¹.

Des exigences linguistiques relatives au personnel sont imposées de manière à permettre effectivement l'existence de ce bilinguisme dans les administrations¹³². Surtout, les services régionaux ainsi que les services décentralisés (par exemple, la STIB) doivent disposer de cadres linguistiques¹³³, c'est-à-dire de règlements qui « déterminent à chaque degré de la hiérarchie le pourcentage d'emplois à attribuer à des agents de chacun des rôles linguistiques, ainsi que le pourcentage d'emplois auquel il s'impose d'affecter des agents bilingues »¹³⁴. Il est ainsi permis de considérer que le bilinguisme de la Région de Bruxelles-Capitale ne s'impose pas par le bilinguisme de ses agents (sauf à un niveau supérieur) mais par la présence d'agents unilingues francophones et d'agents unilingues néerlandophones¹³⁵. Lors de la sixième réforme de l'État, des moyens financiers ont été mis à disposition par l'Autorité fédérale pour financer des primes linguistiques des membres du personnel des autorités bruxelloises¹³⁶.

Il est à noter enfin que les procédures parlementaires, législatives et réglementaires sont organisées pour garantir le caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, « les projets d'ordonnance et les amendements du gouvernement sont déposés au

¹²⁸ Cf. P. VANDERNOOT, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT, R. ERGEC (dir.), *Bruxelles et son statut*, op. cit., p. 353 et suivantes ; F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e édition, Waterloo, Kluwer, 2017. Il convient toutefois de noter une exception à ce bilinguisme en matière culturelle : les services concernés (en ce compris les crèches et sections prégardiennes) peuvent appliquer l'unilinguisme (article 22 des lois sur l'emploi des langues coordonnées le 18 juillet 1966 : *Moniteur belge*, 2 août 1966).

¹²⁹ P. VANDERNOOT, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », op. cit., p. 366.

¹³⁰ Articles 18 et 35 des lois sur l'emploi des langues coordonnées le 18 juillet 1966.

¹³¹ Articles 19 et 35 des lois sur l'emploi des langues coordonnées le 18 juillet 1966.

¹³² Articles 21 et 35 des lois sur l'emploi des langues coordonnées le 18 juillet 1966.

¹³³ Article 32 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (*Moniteur belge*, 17 juin 1989), qui renvoie notamment à l'article 43 des lois sur l'emploi des langues coordonnées le 18 juillet 1966.

¹³⁴ K. LEUS, F. BELLEFLAMME, E. SLAUTSKY, « Droit bruxellois de la fonction publique », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois*, op. cit., p. 317.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 318 et les références.

¹³⁶ Cf. le chapitre II/1 de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

Parlement en français et en néerlandais »¹³⁷. De même, les ordonnances et les arrêtés du gouvernement sont publiés au *Moniteur belge* avec le texte français et le texte néerlandais en regard l'un de l'autre¹³⁸.

3.10. LE MAINTIEN DES « GARANTIES EXISTANTES »

En vertu de l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloise, « les ordonnances, règlements et actes administratifs des institutions visées aux articles 1^{er} [Région de Bruxelles-Capitale] et 60 [Commissions communautaires] et les actes, règlements et ordonnances des institutions visées à l'article 48 [Agglomération bruxelloise] et des autres pouvoirs locaux ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au 14 octobre 2012 ».

Cette disposition a été insérée lors de la régionalisation des pouvoirs locaux en 2001 et étendue lors de la sixième réforme de l'État¹³⁹ pour garantir aux Bruxellois francophones et aux Bruxellois néerlandophones « que les garanties existant pour eux actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique. Par exemple : suite à cette disposition, des conditions de vote ou d'éligibilité supplémentaires concernant l'appartenance linguistique ne pourront être imposées dans une région »¹⁴⁰.

Cette disposition vise donc à limiter la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, sans pour autant laisser à l'Autorité fédérale une quelconque compétence sur les questions qui font l'objet des garanties¹⁴¹. En effet, le contrôle du respect de l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 revient à la Cour constitutionnelle et au Conseil d'État¹⁴².

¹³⁷ Article 29, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. L'alinéa 2 précise que les propositions d'ordonnance et les amendements sont déposés dans la langue du groupe linguistique auquel appartient l'auteur. Ces propositions et amendements sont traduits par les soins du bureau.

¹³⁸ Articles 33 et 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹³⁹ Cf. B. BLERO, « Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la Communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles », *op. cit.*, p. 9 et suivantes ; N. BONBLED, « Minorités linguistiques », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, *op. cit.*, p. 573-590. En 2001, l'article 5*bis* était rédigé comme suit : « Les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition ».

¹⁴⁰ Sénat, *Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés*, n° 709/1, 29 mars 2001, p. 24.

¹⁴¹ Cf. N. BONBLED, « Minorités linguistiques », *op. cit.*, p. 576 et la jurisprudence du Conseil d'État citée.

¹⁴² En vertu de l'article 5*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, « la suspension d'une norme ou d'un acte peut être ordonnée par la Cour [constitutionnelle] ou le Conseil d'État si des moyens sérieux sont susceptibles de justifier l'annulation de la norme ou de l'acte sur base de l'article 5*bis* ».

3.11. LES MÉCANISMES PRÉVUS AU NIVEAU COMMUNAL

En règle, le nombre d'échevins au sein d'un collège est déterminé en fonction de la population de la commune. En région bruxelloise, ce nombre peut être augmenté d'une unité.

En effet, « lorsqu'un ou plusieurs échevins d'appartenance linguistique néerlandaise et un ou plusieurs échevins d'appartenance linguistique française ont été élus, le conseil communal peut décider d'augmenter d'une unité le nombre d'échevins fixé [conformément à la nouvelle loi communale] »¹⁴³. De même, si tous les échevins sont francophones, le conseil communal peut décider d'élire un échevin néerlandophone supplémentaire¹⁴⁴.

On parle traditionnellement de la règle de l'« échevin surnuméraire ». Cette règle permet donc d'assurer la présence d'échevins néerlandophones dans les collèges des bourgmestre et échevins de la région bruxelloise.

Cette règle a été couplée, lors de la cinquième réforme de l'État, à un mécanisme de financement spécifique. En effet, des moyens spéciaux à charge de l'Autorité fédérale sont répartis, par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, entre les communes dont le collège des bourgmestre et échevins est composé conformément à l'article 279 de la nouvelle loi communale¹⁴⁵.

Dans les centres publics d'action sociale de la région bruxelloise, lorsque le conseil de l'action sociale ne compte aucun membre d'appartenance linguistique néerlandaise, le premier candidat conseiller communal non élu qui appartient à ce groupe linguistique en est membre de plein droit. Le nombre de membres du conseil est alors augmenté d'une unité¹⁴⁶.

Il faut enfin noter que les conseils de police des zones de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale doivent comprendre au moins un certain nombre de membres du groupe linguistique néerlandais¹⁴⁷.

¹⁴³ Article 279, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

¹⁴⁴ Article 279, § 1^{er}, alinéa 2, de la nouvelle loi communale. Théoriquement, cette règle existe également si tous les échevins sont néerlandophones, au profit d'un échevin francophone supplémentaire.

¹⁴⁵ Article 46bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁴⁶ Article 6, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (*Moniteur belge*, 5 août 1976), inséré par la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles.

¹⁴⁷ Article 22bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur belge*, 5 janvier 1999).

4. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES AU RÔLE INTERNATIONAL ET LA FONCTION DE CAPITALE DE BRUXELLES

Dès lors que la région bilingue de Bruxelles-Capitale abrite la capitale du Royaume, voire est considérée en tant que telle comme cette capitale, divers mécanismes spécifiques ont été mis en place pour garantir un régime spécifique à ce rôle particulier. C'est notamment à ce prix qu'un accord a pu être trouvé en 1989 pour créer la Région de Bruxelles-Capitale. « La philosophie du projet (...) a donc trouvé un équilibre entre ceux qui accentuent uniquement le caractère de capitale de Bruxelles et ceux qui soulignent exclusivement son caractère régional »¹⁴⁸.

Ces mécanismes sont au moins de trois ordres. *Primo*, des mécanismes de coopération ont été prévus pour ce qui concerne les initiatives que peuvent prendre en commun l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (4.1 et 4.2). *Secundo*, des mécanismes de financement ont été prévus, puis étendus lors de la sixième réforme de l'État, pour que la Région de Bruxelles-Capitale puisse assurer ce rôle (4.3). *Tertio*, l'Autorité fédérale s'est vu attribuer des compétences spécifiques permettant, dans certaines matières, d'annuler des décisions prises par la Région de Bruxelles-Capitale ou de prendre des initiatives que celle-ci n'aurait pas prises elle-même (4.4).

4.1. LE COMITÉ DE COOPÉRATION

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises crée le Comité de coopération. Celui-ci comprend quatre ministres fédéraux et quatre membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴⁹, dans le respect de la parité linguistique au sein de chaque délégation¹⁵⁰. Il délibère selon la procédure du consensus.

¹⁴⁸ Sénat, Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des institutions, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. Rapport*, n° 514/2, 14 décembre 1988, p. 14.

¹⁴⁹ Arrêté royal du 14 juillet 1989 portant fixation du nombre de membres du Comité de coopération institué par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 19 juillet 1989). Pour l'anecdote, l'arrêté royal du 20 novembre 2014 (*Moniteur belge*, 24 novembre 2014) avait modifié ce nombre en le fixant à douze (dont six ministres de la Région de Bruxelles-Capitale). Cette composition avait de quoi surprendre dans la mesure où le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne compte que cinq ministres et que les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie de ce

Le Comité de coopération constitue le point de rencontre entre l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale pour toute question concernant le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles, qu'il s'agisse, selon les différentes notions de la loi spéciale, de « promouvoir », de « préserver » ou de « développer » ce rôle. Plus particulièrement, le Comité de coopération est saisi pour les initiatives que peuvent prendre en commun l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, étant entendu que ces initiatives peuvent être financées en tout ou en partie par le budget fédéral¹⁵¹. C'est ainsi que, le 26 mai 2021, le Comité de coopération a décidé des projets financés par Beliris¹⁵².

Le Comité de coopération peut également être saisi dans l'hypothèse où le Roi (comprendre : le gouvernement fédéral) décide de suspendre certaines ordonnances ou arrêtés de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (cf. *infra*).

Enfin, le Comité de coopération joue un rôle de concertation lorsque le gouvernement fédéral lui soumet les mesures que la Région de Bruxelles-Capitale devrait prendre selon lui en vue de développer le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles.

La loi spéciale consacre donc (en son article 43) le principe de l'intervention de l'Autorité fédérale dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et, partant, instaure ici une singularité par rapport aux autres Régions et Communautés. Il s'agit là d'une exception au principe de l'attribution de compétences exclusives qui, à ce titre, s'interprète de manière restrictive¹⁵³. La conséquence en est double. D'une part, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas tenue de recourir au Comité de coopération lorsqu'elle envisage, seule, une initiative visant à favoriser et promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. D'autre part, l'Autorité fédérale a l'obligation de faire appel au Comité de coopération lorsqu'elle envisage une telle initiative.

4.2. BELIRIS

L'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu l'accord de coopération du 15 septembre 1993 relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles¹⁵⁴. Cet accord vise à déterminer une série d'initiatives que peuvent prendre en commun l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale, étant entendu que ces initiatives sont « destinées à permettre à la Région de Bruxelles-Capitale d'assumer pleinement son rôle international et sa fonction

gouvernement (cf. *supra*). L'arrêté royal du 22 novembre 2020 (*Moniteur belge*, 26 novembre 2020) a rétabli la situation.

¹⁵⁰ Article 44 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁵¹ Article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁵² « Le fonds Beliris injectera 383 millions à Bruxelles », *Le Soir*, 27 mai 2021.

¹⁵³ J. POIRIER, « La coopération à Bruxelles : la dimension fédérale-régionale », in P. CATTOIR, P. DE BRUYCKER, H. DUMONT, H. TULKENS, E. WITTE (dir.), *Autonomie, solidarité et coopération : quelques enjeux du fédéralisme belge au XXI^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 500.

¹⁵⁴ *Moniteur belge*, 30 novembre 1993.

de capitale du Royaume ». Depuis lors, quatorze avenants ont été conclus par l'intermédiaire du Comité de coopération¹⁵⁵.

Cet accord de coopération part du postulat selon lequel « la promotion du rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles profite (*sic*) à tout le pays, qu'il y va de l'intérêt commun de l'[Autorité fédérale] et de la Région de Bruxelles-Capitale, et ne peut donc pas être laissée à la charge de la seule Région de Bruxelles-Capitale ».

Les initiatives prises dans le cadre des avenants à l'accord de coopération du 15 septembre 1993 concernent, en règle, la mobilité, le développement de zones stratégiques, bâtiments et espaces publics, l'achat de terrains, le développement des zones prioritaires, la revitalisation des quartiers et des investissements culturels scientifiques et patrimoniaux¹⁵⁶.

Lors des premières années de l'accord de coopération, les initiatives prises dans ce cadre témoignent de la logique plaçant Bruxelles au service des Belges. Ainsi, le premier chantier mis en œuvre par Beliris a concerné le tunnel Belliard, qui permet aux navetteurs de quitter la région bruxelloise. S'en sont suivis, sans être exhaustif, des initiatives visant au réaménagement des grandes artères de circulation, à la rénovation des espaces publics dans le quartier européen, à la rénovation des abords des gares et de viaducs sur le ring de Bruxelles. Progressivement, les initiatives ont été orientées vers des interventions qui concernent plus spécifiquement les habitants de la région bruxelloise. Ainsi, sont apparus en 1999 les contrats de quartier, la rénovation de stations de métro, les travaux des ascenseurs de la place Poelart, la restauration de parcs, de piscines, etc. Le rôle international de Bruxelles n'est cependant pas oublié, comme en témoigne la rénovation de l'Atomium ou la réalisation du centre d'expositions et de conférence Square.

La nature de l'accord de coopération conclu par l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale le 15 septembre 1993 n'est pas sans susciter de questions. En effet, « il ne s'agit nullement de moyens financiers destinés comme tels à la Région [de Bruxelles-Capitale]. En traiter comme d'une dotation paraît en effet erroné. (...) [La Région de Bruxelles-Capitale] participe à la négociation des affectations qu'elle ne fixe pas seule, quitte à apporter d'éventuels cofinancements complémentaires. Mais elle n'en a ni la maîtrise budgétaire ni la maîtrise technique. L'administration dédiée à Beliris au sein du SPF Mobilité [et Transports] n'a finalement pas été transférée à la Région, qui n'assure pas plus la conduite des chantiers que la passation des marchés. (...) Sur le plan juridique, sans évidemment nier le très important rôle économique que cela représente, il s'agit bien de couvrir des dépenses fédérales localisées sur le territoire bruxellois en vertu d'un titre spécifique de compétence »¹⁵⁷.

Pour permettre un meilleur financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, a été adoptée la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds

¹⁵⁵ L'avenant n° 14 a été adopté le 24 juin 2021 (*Moniteur belge*, 8 juillet 2021).

¹⁵⁶ Cf. l'avenant n° 12 du 24 mars 2016 à l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (*Moniteur belge*, 21 avril 2016).

¹⁵⁷ D. YERNAULT, « Bruxelles, ses moyens, son autonomie dans le nouveau droit des finances publiques : une immersion dans la structure générale des recettes régionales », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Bruges, La Chartre, 2017, p. 234.

budgétaires¹⁵⁸. Cette loi crée donc un fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, composé de deux sous-fonds : un premier sous-fonds « Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles » (Beliris I) et un deuxième sous-fonds « Fonds de financement de certaines dépenses effectuées qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles » (Beliris II). Le Comité de coopération décide de l'utilisation des moyens de ce fonds¹⁵⁹.

Si Beliris présente une certaine cohérence dans un État fédéral, dans la mesure où des initiatives importantes pour la fonction de capitale ou le rôle international de Bruxelles semblent pleinement justifiées pour l'ensemble des composantes de l'État fédéral belge, force est de constater que le financement par Beliris de projets de quartiers ou de rénovation de logements sociaux ne semble pas respecter les limites du champ d'intervention prévu par l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises¹⁶⁰. Ces initiatives témoignent avant tout d'un sous-financement chronique de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce constat justifie une volonté répétée des acteurs régionaux bruxellois de réclamer des mécanismes de financement spécifiques.

4.3. LE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE

Compte tenu du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale rencontre des défis auxquels ne font pas face les autres entités fédérées. Si on peut y voir une opportunité pour la Région, force est de constater qu'il s'agit également d'une charge, notamment financière. Indépendamment de Beliris, divers mécanismes sont donc mis en place pour financer des mesures politiques qui bénéficient à l'ensemble des composantes de l'État fédéral belge. Ces mécanismes sont cependant apparus fort tard, la Région de Bruxelles-Capitale ayant été structurellement sous-financée, avant sa création mais également après 1989¹⁶¹.

Cette problématique a été l'un des enjeux de la sixième réforme de l'État avec, pour résultat à l'intitulé très explicite, l'adoption de la loi spéciale du 19 juillet 2012 « portant un juste financement des institutions bruxelloises »¹⁶². Comme le résume Benoît Bayenet et Giuseppe Pagano, ce meilleur financement des institutions bruxelloises a été décidé sur la base de quatre raisons principales : « Premièrement, le fait que la Région de Bruxelles-Capitale joue un rôle majeur, non seulement dans le développement de la Belgique, mais aussi celui des deux autres Régions. Deuxièmement, le fait que la responsabilisation basée

¹⁵⁸ *Moniteur belge*, 18 septembre 2001.

¹⁵⁹ Article 5 de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

¹⁶⁰ J. POIRIER, « La coopération à Bruxelles », *op. cit.*, p. 515 et suivantes.

¹⁶¹ Sur cette question, cf. D. YERNAULT, « Le financement de Bruxelles : "juste", "correct", ou... ? », in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2012, p. 315 et suivantes.

¹⁶² *Moniteur belge*, 22 août 2012. La version néerlandaise parle toutefois de « financement correct » (« *correcte financiering* »).

sur la capacité fiscale en matière d'[impôt des personnes physiques (IPP)] ne reflète pas la participation de la Région de Bruxelles-Capitale à la création de richesses, puisque les revenus d'un grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de cette Région ne sont pas pris en considération (...). Troisièmement, le fait que la présence des institutions internationales et nationales implique des pertes de recettes pour la Région de Bruxelles-Capitale, en raison de l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière. Quatrièmement, le fait que son statut de capitale nationale mais aussi internationale lui impose des charges que ne connaissent pas les deux autres Régions (bilinguisme, mobilité, formation, sécurité) »¹⁶³.

Il ne s'agit pas ici de détailler l'ensemble de ces régimes de financement¹⁶⁴ mais de constater que le législateur spécial a, singulièrement lors de la sixième réforme de l'État, tenu compte de la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale pour lui allouer des moyens censés l'aider à assumer le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles¹⁶⁵. Ainsi, la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions¹⁶⁶ prévoit actuellement :

- la compensation pour la mainmorte, c'est-à-dire l'octroi de crédits en faveur des communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier, telles que des bâtiments de l'Autorité fédérale ou des ambassades¹⁶⁷ ;
- l'octroi d'une dotation spéciale à la Ville de Bruxelles¹⁶⁸ ;
- le versement d'une dotation spéciale à la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la politique de mobilité¹⁶⁹ ;
- l'affectation d'un prélèvement sur le produit de l'impôt des personnes physiques au Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles¹⁷⁰, « afin de couvrir toutes les dépenses de sécurité et de prévention en lien avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles »¹⁷¹ ;

¹⁶³ B. BAYENET, G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2180-2181, 2013, p. 21-22.

¹⁶⁴ Nous ne mentionnons donc pas ici d'autres sources de financement qui ne concernent pas directement le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, tels que le Fonds pour les primes linguistiques, la dotation fédérale à la COCOF et la VGC et la dotation à destination des communes bruxelloises comportant au moins un échevin ou président de CPAS de chaque rôle linguistique (cf. *supra*).

¹⁶⁵ B. BLERO, « Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la Communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles », *op. cit.*, p. 43 et suivantes.

¹⁶⁶ *Moniteur belge*, 17 janvier 1989.

¹⁶⁷ Article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Initialement, cette dotation ne couvrait que 72 % du manque à gagner. À partir de la sixième réforme de l'État, elle couvre « entièrement » (c'est-à-dire à 100 %) le manque à gagner pour les additionnels au précompte immobilier des communes et de l'agglomération.

¹⁶⁸ Article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Cette dotation a été prévue dès 1989.

¹⁶⁹ Article 64bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. La section de législation du Conseil d'État avait critiqué le libellé de cette disposition dès lors qu'elle semblait imposer au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale l'affectation de ces recettes. En réponse à cette critique, les auteurs de la sixième réforme de l'État ont indiqué que l'article 64bis de la loi spéciale de financement « devait être interprétée de sorte qu'elle ne vise aucunement à définir juridiquement l'affectation de cette recette. Il s'agit d'une indication de nature politique » (D. YERNAULT, « Le financement de Bruxelles : "juste", "correct", ou... ? », *op. cit.*, p. 341 et les références).

¹⁷⁰ Article 64ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. En vertu de cette disposition, « les dépenses, y compris les subventions aux zones de police locale et aux

- l'octroi annuel de moyens à la Région de Bruxelles-Capitale pour compenser une partie de la perte de revenus consécutive au flux net de navetteurs (cette dotation a pour particularité de voir son financement réparti entre la Région wallonne et la Région flamande au prorata de leur part dans le flux net de navetteurs vers la région bruxelloise)¹⁷² ;
- l'octroi annuel de moyens à la Région de Bruxelles-Capitale pour partiellement compenser la perte de revenus du fait de la présence de fonctionnaires des institutions internationales¹⁷³.

4.4. LES COMPÉTENCES D'ANNULATION ET DE SUBSTITUTION DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE DANS CERTAINES MATIÈRES RÉGIONALES

La coopération entre l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale se traduit également par un système « de sauvegarde de la fonction de capitale et du rôle international de Bruxelles qui [serait] compatible avec l'autonomie complète de cette Région et les intérêts du pays »¹⁷⁴. Les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises organisent en effet des mécanismes – que la doctrine qualifie généralement de « tutelle »¹⁷⁵ – que peut exercer l'Autorité fédérale sur certains actes législatifs ou réglementaires ou contre une éventuelle inaction de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous examinerons le principe de ces deux mécanismes (4.4.1) et leurs conditions d'exercice (4.4.2). Nous pourrions alors envisager la nature de la compétence de l'Autorité fédérale (4.4.3) et analyser les contrôles pouvant être exercés à l'encontre de ces décisions (4.4.4) pour enfin nous interroger sur l'avenir de ces mécanismes dans un contexte institutionnel en pleine évolution (4.4.5).

communes, qui peuvent être effectuées à charge du fonds, visé à l'alinéa 1^{er}, sont des dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles, ainsi que des dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles ».

¹⁷¹ Sénat, *Proposition de loi spéciale portant un juste financement des institutions bruxelloises*, n° 1568/1, 4 avril 2012, p. 4.

¹⁷² Article 64^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Cette dotation « représente la première manifestation d'une solidarité horizontale entre entités régionales (encore que ce soit l'[Autorité fédérale], via la [loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions], qui en assure la bonne fin) » (D. YERNAULT, « Le financement de Bruxelles : "juste", "correct", ou... ? », *op. cit.*, p. 352).

¹⁷³ Article 64^{quinquies} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

¹⁷⁴ Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 14.

¹⁷⁵ F. DELPÉRÉE, « La Constitution, la loi, le décret et l'ordonnance », *Journal des tribunaux*, 1990, p. 110 ; F. DELPÉRÉE, S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, n° 98 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 820 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 874 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2000, p. 860 ; J. POIRIER, « La coopération à Bruxelles », *op. cit.*, p. 497 ; P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l'État », *op. cit.*, p. 39.

4.4.1. Généralités

L'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet à l'Autorité fédérale, en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, de suspendre puis d'annuler les ordonnances et les arrêtés réglant l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les travaux publics ou le transport. Dès qu'est adopté l'arrêté royal de suspension, après délibération en Conseil des ministres, ce dernier saisit le Comité de coopération. À défaut d'accord, la Chambre des représentants peut annuler l'ordonnance ou l'arrêté à la majorité dans les deux groupes linguistiques. À défaut d'annulation par la Chambre, la suspension est définitivement levée.

L'article 46 de la loi spéciale permet à l'Autorité fédérale de soumettre au Comité de coopération, pour concertation, les mesures relatives à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, aux travaux publics ou au transport que la Région de Bruxelles-Capitale devrait selon elle prendre en vue de développer le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles. Si la concertation n'aboutit pas à un accord, la Chambre des représentants peut approuver ces mesures à la majorité dans les deux groupes linguistiques. Le financement de ces mesures est à la charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale et du budget fédéral si un accord se dégage au niveau du Comité de coopération. À défaut d'accord et si la mesure est adoptée par la Chambre des représentants, elle est intégralement financée par le budget de l'Autorité fédérale.

À ce jour, les mécanismes instaurés par les articles 45 et 46 de la loi spéciale n'ont jamais été mis en œuvre.

4.4.2. Conditions d'exercice

Les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises créent donc des mécanismes d'intervention au profit de l'Autorité fédérale dans les compétences attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette compétence est cependant étroitement limitée.

Primo, l'Autorité fédérale ne peut intervenir que sur certaines matières visées à l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à savoir l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les travaux publics et le transport¹⁷⁶. Ainsi, une ordonnance instaurant une taxe ne saurait être suspendue, voire annulée, par l'Autorité fédérale sur la base de l'article 45 de la loi spéciale, même si cette ordonnance a des effets sur la mobilité ou le transport¹⁷⁷. De la même manière, l'Autorité fédérale ne pourrait faire usage de ces mécanismes pour prendre une mesure de tutelle à l'égard des pouvoirs

¹⁷⁶ La question a même été posée de savoir si, à cet égard, toute ordonnance qui réglerait l'une de ces matières s'apparenterait à un règlement (F. DELPÉRÉE, « La Constitution, la loi, le décret et l'ordonnance », *op. cit.*, p. 109). La réponse est assurément négative : les ordonnances régionales prises dans ces matières sont des ordonnances qui ont force de loi et qui ne peuvent être assimilées à des règlements.

¹⁷⁷ En effet, la fiscalité est une matière au sens des règles de répartition des compétences. Il existe, de fait, une déconnexion des compétences fiscales et des compétences matérielles (R. DEMEUSE, S. WATTIER, « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget », in C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 314).

subordonnés, même si cette mesure de tutelle concerne une intervention communale en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de travaux publics ou de transport. L'Autorité fédérale ne pourrait pas plus intervenir si, intervenant dans une de ces matières, la Région de Bruxelles-Capitale empiète sur les compétences d'une autre autorité¹⁷⁸. En effet, seule la Cour constitutionnelle dispose de ce pouvoir.

Secundo, l'intervention de l'Autorité fédérale ne peut se justifier que, lorsqu'il s'agit de suspendre ou annuler une ordonnance ou un arrêté, en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles¹⁷⁹ ou, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures que ne prendraient par hypothèse pas les autorités régionales bruxelloises, pour développer ce rôle et cette fonction.

Tertio, l'intervention de l'Autorité fédérale suppose un consensus au sein du Conseil des ministres, constitutionnellement composé, le Premier ministre éventuellement excepté, d'autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise. Cette règle, issue de la première réforme de l'État de 1970, n'a pas évolué au gré des réformes de l'État successives pour tenir compte de l'émergence du fédéralisme et de l'existence propre de la Région wallonne¹⁸⁰, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. La délibération au consensus suppose donc que l'ensemble des partis politiques composant la majorité fédérale acceptent, serait-ce implicitement, une mesure qui ne peut être considérée autrement que comme une agression à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale et son autonomie.

Quarto, pour être définitivement adoptée, la mesure prise par le gouvernement fédéral doit recueillir la majorité dans les deux groupes linguistiques de la Chambre des représentants, ce qui suppose à tout le moins qu'une majorité de députés fédéraux francophones se désolidarisent des autorités régionales bruxelloises.

4.4.3. Nature de la compétence fédérale

Si ces mécanismes s'apparentent à – et sont souvent présentés comme – des procédés de tutelle d'annulation (article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989) et de tutelle de substitution (article 46 de la même loi), les auteurs de la loi spéciale s'en sont défendus : « Le mécanisme de sauvegarde de la fonction de capitale et du rôle international de Bruxelles (...) n'est en rien un mécanisme de tutelle administrative. Tout mécanisme de tutelle serait incompatible avec le statut même de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit, à proprement parler, d'un système *sui generis*, le seul, selon nous, qui soit compatible avec l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale »¹⁸¹.

¹⁷⁸ Par exemple, si une ordonnance en matière d'urbanisme crée une juridiction administrative spécialisée, matière qui, en principe et sous réserve de l'application de la théorie des pouvoirs implicites, relève de la compétence de l'Autorité fédérale.

¹⁷⁹ « Ce qui devrait signifier *a contrario* que l'ordonnance ou l'arrêté incriminé mettrait en péril ce rôle ou cette fonction » (S. LOUMAYE, « Les nouvelles institutions bruxelloises », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1232-1233, 1989, p. 23).

¹⁸⁰ Techniquement, il est possible de n'avoir que des ministres bruxellois au sein de l'aile francophone du gouvernement fédéral.

¹⁸¹ Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 90.

Il est permis de s'interroger sur la nature des résolutions adoptées par l'Autorité fédérale dès lors que celles-ci sont de nature à mettre à mal une intervention (ou une absence d'intervention) législative. Autrement dit, le législateur spécial pouvait-il, d'une part, conférer à l'ordonnance une valeur législative et, d'autre part, permettre que, indépendamment de tout pouvoir de juridiction, une résolution – et non une loi – de la Chambre des représentants, certes à la majorité dans les deux groupes linguistiques, puisse la mettre à mal ?

Les articles 45 et 46 de la loi spéciale semblent donc plutôt organiser des mécanismes *sui generis* qui s'apparentent plus à la consécration d'une zone de compétences concurrentes qu'à un procédé de tutelle ¹⁸².

4.4.4. Les contrôles

Les mécanismes mis en place par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sont soumis à plusieurs types de contrôle.

Le premier contrôle est politique. Le Comité de coopération est d'office saisi lorsque l'Autorité fédérale actionne un de ces deux leviers. Cependant, cet organe délibérant selon la procédure du consensus, il est peu vraisemblable qu'un accord entre les ministres fédéraux et membres du gouvernement régional bruxellois puisse se dégager. La procédure force toutefois au dialogue, à supposer que celui-ci n'ait pu avoir lieu en amont.

Le deuxième contrôle est juridique. Saisies par le Comité de coopération ou par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État doivent rendre un avis motivé, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur le point de savoir si l'initiative prise par l'Autorité fédérale est prise conformément aux articles 45 ou 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Lorsque l'initiative n'est pas conforme à ces dispositions, la procédure est définitivement close ¹⁸³. En revanche, la circonstance que le Conseil d'État considère que l'initiative fédérale est conforme à ces articles n'a pas pour conséquence de donner un blanc-seing pour l'opportunité ou la poursuite du processus au niveau fédéral.

Le troisième contrôle est juridictionnel. À notre sens, la section du contentieux administratif du Conseil d'État pourrait être saisie d'un recours en annulation contre

¹⁸² En ce sens, cf. C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 839-840 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 926 ; P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l'État », op. cit., p. 47. Selon Yves Lejeune, les compétences concurrentes sont, « au sens strict, les matières dans lesquelles tant les autorités fédérales que les autorités fédérées peuvent exercer leurs compétences respectives sans avoir égard à quelque répartition que ce soit ; au sens habituel, les matières dans lesquelles les autorités fédérées peuvent exercer leur compétence tant que, et dans la mesure où, les autorités fédérales s'abstiennent de le faire ; toute loi fédérale adoptée dans ce domaine prime les lois fédérées existantes et interdit aux autorités fédérées de légiférer à l'avenir sur le même objet » (Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 51).

¹⁸³ Article 32, § 8, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge*, 15 août 1980).

l'arrêté délibéré en Conseil des ministres qui suspend une ordonnance ou un arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale, cette décision faisant en effet grief par elle-même¹⁸⁴.

Un quatrième contrôle, sur les résolutions adoptées par la Chambre des représentants, n'a pas été prévu. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale, « il va de soi » que la décision de la Chambre des représentants n'est pas un acte législatif et ne peut pas être abrogée, modifiée ou complétée par l'ordonnance¹⁸⁵. Dans son examen du projet de loi spéciale, le Conseil d'État indiquait que « la résolution par laquelle la Chambre des représentants annulera une ordonnance ou un arrêté [du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] ne sera ni une loi, au sens formel, ni un acte d'une autorité administrative »¹⁸⁶. Aucun recours devant la Cour constitutionnelle n'est donc, *a priori*, envisageable.

En tout état de cause, l'annulation d'une ordonnance ou d'un arrêté par l'Autorité fédérale ne prive pas définitivement la Région de Bruxelles-Capitale de ses compétences. Même si elle s'expose à une nouvelle activation de l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 par l'Autorité fédérale, la Région reste compétente pour les matières relatives à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, aux travaux publics et au transport. En effet, la loi spéciale ne contient pas de disposition similaire à l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle¹⁸⁷. Un carrousel pourrait alors se mettre en marche, que seule une résolution de l'Autorité fédérale, sur la base de l'article 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, permettrait d'arrêter, dès lors que, sous réserve de ce qui a été indiqué *supra*, cette résolution viderait, sur telle question, la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

4.4.5. Quel avenir pour les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ?

Les mécanismes instaurés par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont surtout été adoptés pour ne pas s'en servir.

Paradoxalement, le risque existe que la confiance affichée dans l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale et l'affirmation de la priorité donnée désormais aux Bruxellois éveillent les velléités des autres composantes de l'État fédéral belge, au travers des institutions fédérales, de « recadrer » la Région de Bruxelles-Capitale sur certaines questions qui portent atteinte, singulièrement dans les matières liées à la mobilité, à l'intérêt des

¹⁸⁴ P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l'État », *op. cit.*, p. 40. *Contra*, cf. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 875.

¹⁸⁵ Sénat, *Projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, n° 514/1, 3 décembre 1988, p. 15.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 91.

¹⁸⁷ *Moniteur belge*, 7 janvier 1989. En vertu de cet article, une demande de suspension peut être introduite « si un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme déjà annulée par la Cour constitutionnelle et qui a été adoptée par le même législateur ». Sur la base des enseignements de la Cour, la meilleure doctrine déduit de cette disposition qu'« un législateur ne peut pas adopter une norme identique ou similaire à une norme qu'il a adoptée précédemment et qui a été annulée par la Cour. En clair, il ne peut pas récidiver » (M. VERDUSSEN, *La justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 373).

Wallons et des Flamands¹⁸⁸. Cette manière de procéder pourrait s'ajouter aux procédures en conflits d'intérêts¹⁸⁹ qui, à la différence des mécanismes prévus par la loi spéciale du 12 janvier 1989, n'aboutissent pas à des solutions juridiquement contraignantes¹⁹⁰.

Même si les autres Régions et Communautés ne sont pas directement parties à ces mécanismes, l'activation de ceux-ci démontrerait un isolement de la Région de Bruxelles-Capitale et des Bruxellois et la remise en cause de leur autonomie grandissante. Il serait, par ailleurs, difficile d'y voir autre chose qu'une intervention indirecte de la Région wallonne et de la Communauté flamande, compte tenu du maintien de la logique duale au niveau fédéral.

¹⁸⁸ On ne peut, en effet, pas comprendre autrement la déclaration du ministre wallon Willy Borsus (MR) lorsqu'il indique vouloir « déployer avec beaucoup d'énergie (...) tous les efforts juridiques pour que [la] taxation [kilométrique projetée par la Région de Bruxelles-Capitale] ne voie pas le jour » (Parlement wallon, Commission de l'Économie, de l'Aménagement du territoire et de l'Agriculture, *Compte rendu intégral*, n° 96, 15 décembre 2020, p. 52).

¹⁸⁹ Cf. les articles 32 et suivants de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹⁹⁰ En effet, les procédures en conflits d'intérêts aboutissent *in fine* devant le Comité de concertation, qui délibère selon la procédure du consensus. À défaut de consensus au niveau du Comité de concertation, l'autorité qui a vu son action suspendue retrouve sa capacité d'agir. Cf. notamment M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 986.

CONCLUSION

Ce *Courrier hebdomadaire* a tenté de présenter les institutions régionales bruxelloises et leurs spécificités liées, d'une part, à la présence d'une minorité néerlandophone extrêmement bien protégée et financée en région bruxelloise et, d'autre part, au fait que la Région de Bruxelles-Capitale est l'entité fédérée dont le territoire abrite la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement fédéral.

Ces spécificités plongent leurs racines dans les origines du fédéralisme belge, lors de la création de l'agglomération bruxelloise¹⁹¹, et peu de voix s'élèvent aujourd'hui pour les remettre radicalement en cause. Avec le maintien de l'exercice des compétences de la Communauté flamande dans la région bilingue, elles forment l'une des conditions de l'acceptation flamande de la Région de Bruxelles-Capitale. Même s'il est excessif de les distinguer politiquement voire sociologiquement, les francophones, bruxellois comme wallons, l'ont bien compris et s'en accommodent, chacun à sa façon. Les Bruxellois peuvent y voir le reflet de leur singularité là où les Wallons pourraient y voir, sur certains sujets liés notamment à la mobilité, une nécessité face à certaines trajectoires prises récemment par la Région de Bruxelles-Capitale.

Car Bruxelles est une réalité. Elle s'impose comme Région à part entière depuis sa création et plus encore depuis la sixième réforme de l'État. À cet égard, la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19 a permis de constater son caractère propre et a confirmé que, précisément sur les matières liées au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale entend poser des choix en faveur des Bruxellois quitte à déplaire aux habitants des autres Régions. D'ailleurs, rien n'indique que les néerlandophones de Bruxelles, au Parlement ou au gouvernement, joueraient à tout prix le rôle de garants des intérêts de la Communauté flamande en région bruxelloise¹⁹². Les réflexions sur les (auto-)routes d'entrée dans la région bruxelloise, la suppression de viaducs archaïques, la piétonnisation du centre-ville, les discussions sur une taxe

¹⁹¹ L'article 108ter, § 5, de la Constitution, inséré le 24 décembre 1970 et supprimé le 7 juillet 1988, prévoyait ainsi que les Commissions réunies, qui regroupaient la Commission française de la culture et la Commission néerlandaise de la culture dans « l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume », étaient compétentes « pour la promotion de la mission nationale et internationale de l'agglomération » (cf. C. REGNIER, *La Constitution au fil de ses versions*, op. cit., p. 244 et 298). L'article 73 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*Moniteur belge*, 24 août 1971) disposait également que les Commissions réunies étaient « chargées de promouvoir la vocation nationale et internationale de l'agglomération ». Ces règles ont cessé d'être applicables avec l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁹² Il semble en effet que les « Flamands de Bruxelles » prennent de plus en plus conscience de leur singularité, notamment par rapport aux Flamands de Flandre. Cf. « Des Flamands bruxellois ou des Bruxellois flamands ? », *Le Soir*, 30 janvier 2019.

kilométrique, etc. sont autant d'orientations prises, avant tout, par des Bruxellois pour les Bruxellois.

La Région de Bruxelles-Capitale n'est cependant pas une île et, dans un État fédéral dont elle abrite la capitale, elle doit respecter une logique de coopération. Ses décisions doivent, à cet égard, s'inscrire dans le respect « du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire »¹⁹³ mais aussi et surtout du principe de la loyauté fédérale¹⁹⁴ interprétée à la lumière de son statut spécifique, dont les mécanismes propres au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles sont une expression. Il y a là un axe de réflexion que la Région ne peut négliger au risque de voir son autonomie blessée, soit par une immixtion de l'Autorité fédérale grâce aux mécanismes prévus dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, soit par les autres entités fédérées – voire des particuliers – dans le cadre de recours devant la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État.

Les spécificités que nous avons examinées se superposent à une construction institutionnelle d'une telle complexité qu'il devient presque banal d'en demander une radicale simplification¹⁹⁵, notamment par la suppression de la COCOM. Par contraste, il est intéressant de constater que ces débats ne semblent guère mettre à l'agenda une remise en cause des garanties dont bénéficie la minorité néerlandophone, des mécanismes spécifiques de financement ou des règles visant à favoriser ou promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. D'autres défis se présentent à la Région de Bruxelles-Capitale et celle-ci entend d'abord les traiter dans le cadre de son autonomie.

Ainsi, les règles de protection de la minorité bruxelloise néerlandophone ne portent pas préjudice à une ouverture de la Région vers ses citoyens, aux origines et horizons multiples. En témoignant par exemple la modification du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (et de l'Assemblée réunie de la COCOM) permettant de créer des

¹⁹³ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cf. N. CAMBIER, « Union économique et unité monétaire », in C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, op. cit., p. 168-180.

¹⁹⁴ Article 143 de la Constitution. Après avoir été une simple norme de conduite, la loyauté fédérale est désormais une norme de contrôle dont la Cour constitutionnelle assure le respect. Il est permis de définir ce concept comme suit : « Le principe de loyauté fédérale, d'inspiration allemande, vise à garantir la coexistence harmonieuse de l'Autorité fédérale, des Communautés et des Régions, dans le respect de leur autonomie respective. Ce principe permet de tempérer le risque de désagrégation inhérent à toute structure fédérale centrifuge lorsque les compétences allouées aux entités fédérées leur permettent d'adopter des actes préjudiciables aux prérogatives de leurs homologues ou à la structure étatique dans son ensemble. Il s'agit d'une règle de savoir-vivre au sein d'un État fédéral qui s'applique tant aux entités fédérées qu'à l'Autorité fédérale et qui est susceptible de limiter leur marge d'appréciation dans la mise en œuvre de leurs compétences » (P. DERMINE, S. VANDENBOSCH, « La loyauté fédérale dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », in C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, op. cit., p. 109).

¹⁹⁵ Cf. notamment J.-P. NASSAUX, « Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2374, 2018. Cf. aussi l'embryon d'un accord entre le PS et la N-VA sur une septième réforme de l'État à l'été 2020 (« Santé, justice, sécurité : les pistes d'une nouvelle réforme de l'État », *Le Soir*, 23 juillet 2020) et, plus récemment, les sorties du président du PS (« Paul Magnette insiste : vive la Belgique à quatre Régions ! », *Le Soir*, 3 février 2021) et du MR bruxellois (« Le choix (essentiellement) régional du MR bruxellois », *Le Soir*, 10 mars 2021). Cf. également « Le modèle institutionnel bruxellois a démontré ses limites », *Le Soir*, 8 mars 2021 ; P. DE GRAUWE, P. VAN PARIJS, « Vers une Belgique à quatre ? » (carte blanche), *Le Soir*, 20 avril 2021 ; « André Alen : "Il est nécessaire de simplifier le modèle institutionnel" », *Le Soir*, 22 avril 2021.

commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux¹⁹⁶ et l'instauration puis l'extension du droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement (ou à l'Assemblée réunie)¹⁹⁷. Les règles de protection de la minorité néerlandophone ne forment pas un obstacle au fonctionnement normal des institutions régionales bruxelloises, dans l'état actuel des équilibres politiques au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Même si elle s'est quelque peu estompée à la suite de la cinquième réforme de l'État, cette réserve reste essentielle dès lors que le spectre de la paralysie des institutions bruxelloises continue de hanter les milieux francophones bruxellois.

Après la sixième réforme de l'État, le financement de la Région de Bruxelles-Capitale offre à celle-ci de meilleures perspectives sans pourtant pouvoir en déduire qu'il sera suffisant pour faire face à ses nombreux défis¹⁹⁸. De surcroît, les mécanismes spécifiques de financement restent une bien maigre consolation par rapport au refus catégorique de mettre en place un mode de perception de l'impôt des personnes physiques sur le lieu de travail et non plus selon la résidence¹⁹⁹.

En ce qui concerne les mécanismes liés au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles, leur existence n'est sans doute pas choquante en soi eu égard à ce statut particulier. Il n'en reste pas moins remarquable que ces mécanismes, compte tenu des forces en présence au niveau des institutions fédérales, semblent avant tout dans les mains des deux grandes communautés linguistiques et culturelles du pays. À la différence des institutions fédérales aux États-Unis, en Allemagne ou en Suisse, les institutions fédérales belges restent marquées par une logique duale dans laquelle Bruxelles peine à exister. *De facto*, l'autonomie bruxelloise risque donc d'être blessée par d'autres entités fédérées agissant via les institutions fédérales²⁰⁰. Une septième réforme de l'État pourrait alors voir se dessiner un front bruxellois, bien isolé, favorable à l'accroissement de l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale et, partant, à la suppression des mécanismes liés au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles. À défaut d'aboutir, cette revendication pourrait à tout le moins viser une clarification sur le fond et sur la forme de ces mécanismes, malgré tout fort proches de la figure de la tutelle.

¹⁹⁶ Article 25/1 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. À ce sujet, cf. J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2492, 2021.

¹⁹⁷ Cf. l'ordonnance bruxelloise du 20 juillet 2016 relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement (*Moniteur belge*, 14 septembre 2016), qui ouvre le droit à être entendu par le Parlement ou par l'Assemblée réunie si une pétition est signée par au moins 5 000 signataires bruxellois d'au moins 16 ans, nombre ensuite diminué à 1 000 par une modification apportée à l'article 123 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune le 13 décembre 2019. À ce sujet, cf. *ibidem*, p. 9-10.

¹⁹⁸ « Le refinancement de la Région [de Bruxelles-Capitale] constituait (...) la seule véritable exigence francophone lors des dernières négociations institutionnelles, hormis leur volonté de sauvegarder la viabilité de l'État fédéral belge et la solidarité interpersonnelle » (J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2129-2130, 2012, p. 28).

¹⁹⁹ Cf. récemment « Bruxelles veut étudier la perception de l'IPP sur le lieu de travail », *Le Soir*, 4 mai 2021.

²⁰⁰ En droit, il ne fait aucun doute que l'Autorité fédérale est compétente pour mettre en œuvre les mécanismes prévus par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Dans une « Belgique à quatre », la Région de Bruxelles-Capitale serait différente de celle qui existe actuellement. Et s'il advenait un jour que ses institutions régionales, communautaires et d'Agglomération soient simplifiées, rien ne laisse penser que sa minorité néerlandophone verrait ses protections diminuer ni que la Région bénéficierait d'une autonomie comparable aux autres entités fédérales, compte tenu de son statut spécifique. Guidée par le principe de la loyauté fédérale, la Région de Bruxelles-Capitale pourrait alors jouer sa partition de Région à part entière tout en restant à part.

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis plus de 60 ans.

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Benjamin Biard, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, Vincent Lefebvre, Caroline Sägers, David Van Den Abbeel (*coordinateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Aline Bingen, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Anne Heldenbergh, Laura Iker, Rémy Leboutte, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman (*administrateur délégué*), Robert Tollet (*vice-président*), Pascale Vielle, Els Witte

Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2508-2509 La démographie de la Grande Guerre en Belgique et sa géographie
Jean-Pierre Grimmeau et Pierre Marissal
- 2506-2507 Les comptes rendus parlementaires en Belgique
Serge Model
- 2505 L'adoption de la « loi trans* » du 25 juin 2017.
De la stérilisation et la psychiatisation à l'autodétermination
Dimitri Tomsej et David Paternotte
- 2503-2504 Les votes nominatifs à la Chambre des représentants.
II. Usages parlementaires et votes des groupes (1995-2019)
Frederik Verleden
- 2501-2502 Les votes nominatifs à la Chambre des représentants.
I. Évolution des règles en vigueur (1831-2020)
Frederik Verleden
- 2500 La Belgique, un État fédéral singulier
Jean Faniel, Cédric Istasse, Vincent Lefebvre et Caroline Sägesser
- 2499 « Ostbelgien » : nom usuel de la Communauté germanophone
et marque régionale
Laurine Dalbert et Cédric Istasse
- 2498 Le statut social de l'artiste en Belgique.
III. Les évolutions et positionnements récents
Steve Bottacin et Jean-Gilles Lowies
- 2496-2497 Le statut social de l'artiste en Belgique.
II. Le processus historique
Steve Bottacin et Jean-Gilles Lowies
- 2494-2495 Le statut social de l'artiste en Belgique.
I. Le cadre actuel
Jean-Gilles Lowies et Steve Bottacin
- 2493 Droit au travail et démocratisation de l'économie.
Le projet « Territoire zéro chômeur de longue durée »
Auriane Lamine et Jean-François Neven

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur www.cairn.info.

L'accès est gratuit pour les numéros parus depuis plus d'un an.

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur
www.crisp.be.

Pour être informé de nos publications dès leur parution,
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.