

L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs,

- 1. Je veux d'emblée vous dire le plaisir qui est le mien de prendre la parole devant vous. C'est un réel privilège de pouvoir semer quelques idées qui permettront peut-être demain aux acteurs politiques d'améliorer l'étrange système institutionnel qui est le nôtre et de préparer l'avenir, aussi incertain soit-il. Le constitutionnaliste à qui l'on demande de réfléchir à la configuration future de l'Etat est comme un enfant devant la vitrine d'une pâtisserie. Il est saisi par l'ivresse de toutes les gourmandises. Cependant, dans un cénacle comme celui-ci, il me paraît qu'un impératif doit guider notre réflexion. Il s'agit de l'impératif de réalité. Il serait vain d'imaginer une nouvelle configuration des entités fédérées qui répondrait à tous les critères de l'esthétique constitutionnelle, mais qui serait récusée sur le terrain politique par ceux-là seuls qui ont le pouvoir de dessiner ce que sera demain l'Etat belge.

Je me dois aussi de vous livrer l'état d'esprit dans lequel j'ai établi la présente contribution. Prenant en compte la situation actuelle, je vais m'efforcer d'examiner quelles réformes peuvent être opérées afin, d'une part, de faire mieux fonctionner le modèle fédéral belge, et afin, d'autre part, dans le même mouvement, de jeter les bases de ce qui pourrait demain être la naissance d'un nouvel État regroupant Wallons et Bruxellois. C'est le défi qui nous a été lancé par Madame SPAAK et Monsieur BUSQUIN. Ce défi réjouit le citoyen que je suis. En effet, je suis convaincu que les Francophones n'ont rien à gagner en se cramponnant à des institutions qui ne sont plus acceptées, dans leur état actuel, par l'ensemble des partis démocratiques flamands. Il nous faut profiter des exigences flamandes de l'heure pour renforcer la solidarité entre Wallons et Bruxellois dans le cadre belge, mais en ayant toujours à l'esprit que, plus tard peut-être, ce cadre pourrait disparaître. La première révolution qui doit se faire dans le monde francophone n'a rien de juridique. Il s'agit de juguler la peur, de cesser de craindre le séparatisme flamand et la meilleure manière de le combattre est assurément de s'y préparer.

Une telle démarche n'est évidemment pas anodine car il existe des compromis qui sont parfaitement acceptables dans une logique belge et qui ne le seraient si l'on prend en compte l'hypothèse d'un possible éclatement du pays. Un exemple suffit à le démontrer. La solution imaginée en 2005 pour résoudre la question de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde était pleinement satisfaisante pour les Francophones dans l'hypothèse de la pérennité de la Belgique. Elle ne présente pas les mêmes avantages si l'on se situe dans l'hypothèse de l'éclatement du pays. Dans ce cas, en effet, la priorité n'est plus de permettre à des Francophones établis dans la région de

langue de néerlandaise d'exprimer leur vote dans un collège électoral comprenant Bruxelles, mais bien de désenclaver la capitale et d'établir une continuité territoriale entre celle-ci et la Wallonie¹.

Je me propose donc, dans la présente contribution, de revisiter très brièvement le processus de réforme de l'Etat tel qu'il s'est construit jusqu'ici afin d'identifier ce que sont les maladies de jeunesse du fédéralisme belge et d'examiner s'il est possible d'y remédier en préservant les intérêts des Wallons et des Bruxellois.

* * *

Les maladies de jeunesse du fédéralisme belge

- 2. L'article 1^{er} de la Constitution établit que la Belgique est un Etat fédéral qui se compose de communautés et de régions. Son article 2 affirme l'existence de trois communautés, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone. Son article 3 affirme l'existence de trois régions, la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.

Il est permis d'en déduire que la Belgique est dotée de six entités fédérées. La réalité est cependant beaucoup plus complexe et, de manière facétieuse, on pourrait faire reproche au constituant de livrer, dans ces trois premiers articles, une description simpliste et incomplète de la configuration institutionnelle de l'Etat fédéral. En effet, la Belgique est sans doute le seul Etat fédéral au monde où il est impossible de dénombrer de manière exacte les entités fédérées². Pour le comprendre, il faut rappeler quelques grandes étapes du processus de réforme de l'Etat.

- 3. La réforme engagée en 1970 se fonde sur une formule totalement inédite, à savoir la mise en œuvre d'un fédéralisme à double strate, également qualifié

¹ L'élargissement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est qu'une manière de désenclaver Bruxelles. Cet objectif peut être atteint par l'inclusion de la commune de Rhode-Saint-Genèse – et éventuellement de Linkebeek qui la jouxte – dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il peut également être réalisé par l'inclusion de cette commune dans la région de langue française, Rhode-Saint-Genèse devenant alors une commune wallonne. Enfin, le désenclavement peut également être opéré par l'inclusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans la région de langue française de l'un des axes routiers reliant Bruxelles à la Wallonie. En tout état de cause, une telle réforme ne pourra être opérée que moyennant le vote d'une loi à majorité spéciale, l'article 4 de la Constitution prévoyant que les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi votée à ce type de majorité

² Voy. M. UYTENDAELE, Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal, Bruylant, 2005, pp. 904 et ss. Il apparaît, en effet, que le nombre d'entités varie selon que l'on retienne le critère formel de la mention des entités fédérées dans les premiers articles de la Constitution, le critère de l'élection directe des parlements, le critère de l'exercice d'une fonction législative ou le critère de l'autonomie constitutive.

de fédéralisme de superposition³. Ceci s'explique par les conceptions divergentes existant entre Francophones et Flamands quant à la manière de réformer l'État. D'emblée, le sort qu'il convient de réserver à Bruxelles est au cœur du débat. Dans la logique communautaire, telle qu'elle est promue, au nord du pays, Bruxelles est un lieu où peuvent agir les deux communautés et l'autorité fédérale. Il ne peut s'agir d'une entité fédérée à part entière. À l'inverse, dans la logique régionale, telle qu'elle est défendue au sud du pays, Bruxelles doit constituer une entité fédérée distincte de la Région wallonne, et partant bénéficier d'une autonomie propre.

Autrement dit, si l'on revient aux sources de la réforme de l'Etat, la communauté est un concept flamand et la Communauté française doit essentiellement son existence au fait que les Francophones n'ont pu imposer aux Flamands, un fédéralisme régional, fondé sur trois entités distinctes, aux territoires et aux populations clairement circonscrites. Parallèlement, la Région flamande ne doit son existence, très théorique il est vrai, qu'à l'incapacité dans laquelle se sont trouvés les Flamands d'imposer un fédéralisme exclusivement communautaire dans lequel Bruxelles n'aurait pas le statut d'une entité fédérée.

- 4. En 1980, lors de la première phase d'approfondissement de la réforme de l'État, les Flamands, cohérents par rapport à leur objectif initial, ont rompu avec la logique régionale. En effet, ils ont réalisé ce qui a été improprement qualifié de « fusion » de leurs institutions⁴. En réalité, c'est d'une absorption qu'il s'agit. Les institutions de la Communauté flamande se sont vues reconnaître le droit de régler non seulement les compétences communautaires, mais aussi les compétences régionales⁵. Il en est résulté que la Région flamande est devenue virtuelle, soit une personne juridique dotée d'un territoire et de compétences, mais privée d'institutions propres. En 1980, le premier objectif des fédéralistes flamands est atteint. Ils disposent d'une entité fédérée pourvue d'un seul Parlement et d'un seul Gouvernement qui exercent simultanément des compétences régionales et communautaires. Une telle limpidité institutionnelle est de nature à faire pâlir d'envie les Francophones qui doivent faire vivre simultanément des institutions régionales et communautaires. Entre 1980 et 1988, la question se pose donc de savoir s'il ne faut pas, à l'instar de ce qui s'est fait au nord du pays, « fusionner » les institutions francophones. L'une des raisons invoquées pour ne pas s'engager dans cette voie est qu'une telle démarche heurterait le fait régional et partant la revendication de doter Bruxelles d'institutions régionales pleinement autonomes.

³ F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN in F. DELPÉRÉE, La Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 58.

⁴ L'article 137 de la Constitution permet, en effet, aux institutions communautaires d'exercer les compétences régionales selon les modalités fixées par une loi spéciale.

⁵ Art. 1^{er}, § 1^{er} L.S.R.I. du 8 août 1980. Cette disposition exécute, mais uniquement pour les institutions flamandes, l'article 137 de la Constitution.

- 5. La réforme de 1988 permet une avancée de la logique régionale avec la création de la Région de Bruxelles-Capitale, entité fédérée à part entière et un approfondissement de la logique communautaire avec la communautarisation de l'enseignement. Cependant, du côté francophone, la période qui s'ouvre consacre un affaiblissement du fait communautaire qui s'explique notamment par l'incapacité de la Communauté française à supporter le coût de ses nouvelles compétences dans le domaine de l'enseignement. Ceci explique que s'ouvre, lors de la réforme de 1993, une phase de dépeçage de la Communauté française⁶. Celle-ci est amenée, à la suite de l'adoption de l'article 138 de la Constitution, à transférer à la Région wallonne, d'une part, et à la Commission communautaire française, d'autre part, une portion significative de ses compétences. Il s'agit de l'essentiel de ses compétences dans le domaine des matières personnalisables⁷ et de certaines compétences culturelles⁸.
- 6. A partir de ce bref rappel, il est possible de distinguer quelques unes des grandes maladies de jeunesse du fédéralisme belge.

La première d'entre elles tient dans la confusion même de ce qu'est une entité fédérée. Il a été relevé qu'il était même difficile de les dénombrer. En effet, on ne peut affirmer, comme le font les articles 2 et 3 de la Constitution, que la Belgique compte trois régions et trois communautés, placées en apparence sur un pied d'égalité. En effet, les premiers articles de la Constitution ne mentionnent pas l'existence de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune qui sont dotées d'institutions propres et investies d'un pouvoir de nature législative⁹. De même, elle met sur

⁶ L'affaiblissement de la Communauté française qui se traduit par une perte de compétence se matérialise également dans l'organisation des institutions. Il est, en effet, prévu que son assemblée parlementaire est composée exclusivement d'élus indirects, à savoir de parlementaires wallons et de parlementaires bruxellois francophones (art 24, § 2 L.S.R.I. du 8 août 1980). Quant à son gouvernement, il pourrait, en théorie, être composé exclusivement de ministres régionaux wallons et bruxellois francophones, ces fonctions n'étant plus guère incompatibles (art. 61 L.S.R.I. du 8 août 1980).

⁷ La Région wallonne et la COCOF sont compétentes pour régler la politique de dispensation des soins, à l'exception des hôpitaux universitaires, de l'Académie royale de médecine et des missions relevant de l'O.N.E., ainsi que pour régler l'aide aux personnes à l'exception des normes déterminant les catégories d'handicapés pris en charge, de ce qui relève des missions confiées à l'O.N.E., de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale aux détenus (voy décrets PCF du 19 juillet 1993, PW du 22 juillet 1993 et COCOF du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française).

⁸ La Région wallonne et la COCOF sont compétentes en matière de subsidiation des infrastructures sportives locales, de subsidiation des investissements touristiques, de promotion sociale, de reconversion et de recyclage professionnel ainsi que pour l'essentiel de la matière du transport scolaire (voy décrets PCF du 19 juillet 1993, PW du 22 juillet 1993 et COCOF du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française)..

⁹ La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n°72/95 du 9 novembre 1995 a affirmé que les organes de la commission communautaire française disposaient au même titre que ceux des autres entités fédérées du droit d'agir devant elle et l'a donc érigée de ce fait en entité fédérée à part entière. Il doit en aller de même pour la commission communautaire commune.

le même pied les trois régions alors que la Région flamande est, depuis 1980, une coquille vide, dépourvue d'institutions propres.

Ensuite, et c'est là une deuxième maladie de jeunesse de notre fédéralisme, les auteurs de la réforme de l'Etat ont affirmé l'étanchéité des compétences des régions et celles des communautés, mais n'ont eu de cesse que de la remettre en cause. En effet, le principe d'étanchéité entre les compétences régionales et communautaires est posé par l'article 39 de la Constitution¹⁰. Il a, cependant, été démenti, dès l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980, par le fait qu'il appartient aux institutions de la Communauté flamande de régler les matières régionales. Par la suite, en application de l'article 139 de la Constitution, les institutions de la Communauté germanophone ont bénéficié du transfert de certaines compétences émanant de la Région wallonne¹¹. Enfin, en vertu de l'article 138 de la Constitution, les institutions de la Région wallonne règlent, depuis 1993, des matières communautaires. Autrement dit, le principe d'étanchéité n'a pas résisté à l'évolution des institutions. Il en résulte des difficultés techniques considérables. En effet, le Conseil d'Etat, se fondant sur la lettre de l'article 39 de la Constitution, dénie au Parlement flamand et au Parlement wallon le droit de régler, dans un même décret, des matières régionales et des matières communautaires et cela même quand la logique la plus élémentaire le commande¹². Si le Conseil d'Etat exige un respect tatillon de ce principe, on constate que la Cour constitutionnelle s'est abstenue jusqu'ici de lui emboîter le pas¹³.

¹⁰ Cette disposition prévoit que le législateur spécial définit les compétences régionales sans pouvoir empiéter sur les matières que le constituant a réservé aux communautés.

¹¹ L'article 139 de la Constitution autorise la Communauté germanophone, pour autant qu'un accord ait été conclu avec la Région wallonne, à exercer, par décret ou par d'autres voies, des compétences régionales. Cet accord est réalisé dans des décrets adoptés, sur proposition de leurs gouvernements respectifs, par le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté germanophone. Il a déjà, en pratique, été fait application de l'article 139 de la Constitution puisque la Région wallonne a transféré à la Communauté germanophone, ses compétences en matière de monuments et sites et dans le domaine de l'emploi et des fouilles (Voy. le décret wallon du 23 décembre 1993 et le décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 ainsi que le décret wallon du 6 mai 1999 et le décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999.). De même, certaines compétences en matière de pouvoirs subordonnés ont également été transférées en 2004 à la Communauté germanophone. Il s'agit des fabriques d'églises, des funérailles et des sépultures, du financement général des communes et de l'organisation et de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes et les zones de police pluricommunales composées exclusivement de communes situées sur le territoire de la région de langue allemande (Voy. décret wallon du et décret de la Communauté germanophone du 27 mai 2004 et décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004).

¹² Il est exigé de chaque législateur qu'il indique dans chaque norme s'il exerce des compétences régionales ou communautaires (F. DELPÉRÉE, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris, 2000, p. 552). En théorie, cette règle est de nature à empêcher le Parlement flamand comme le Parlement wallon d'adopter un budget unique couvrant l'ensemble des compétences qu'ils ont en charge.

¹³ Voy. par exemple C.E., n°22690 du 26 novembre 1982, *Schlitz*. Dans un arrêt n°145/2004 du 15 septembre 2004, la Cour constitutionnelle a été appelée à connaître d'un décret flamand qui visait à permettre au gouvernement flamand de donner force obligatoire aux conventions collectives passées entre organisations patronales et syndicales dans les matières relevant de la compétence de la Région et de la Communauté flamandes. Saisie d'un moyen qui critiquait le fait que les compétences régionales et communautaires étaient réglées dans un même acte législatif, elle préféra annuler ce décret pour d'autres motifs. Voy. sur cette problématique, M.

Il est donc permis de déduire de ce qui précède que la distinction entre région et communauté est devenue obsolète. Il existe un certain nombre d'entités fédérées qui exercent des compétences qui sont tantôt uniquement régionales (Région de Bruxelles-Capitale), tantôt uniquement communautaires (Communauté française, COCOF, commission communautaire commune), tantôt régionales et communautaires (Communauté flamande, Région wallonne et Communauté germanophone).

Tout au plus constate-t-on, et c'est sans doute l'une des grandes originalités du modèle fédéral belge, que plusieurs entités fédérées ont vocation à intervenir sur un même territoire¹⁴. Le seul territoire qui ne connaît l'intervention que d'une seule entité fédérée est celui de la région de langue néerlandaise. Dans la région de langue française, la Région wallonne et la Communauté française interviennent concurremment. Dans la région de langue allemande, tel est le cas de la Communauté germanophone et de la Région wallonne. A Bruxelles, enfin, cinq entités fédérées produisent du droit : la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune.

Ceci m'amène à évoquer la troisième maladie de jeunesse du fédéralisme belge. Bruxelles a été soumise à un régime juridique d'une rare complexité où la multiplicité des interlocuteurs institutionnels ne peut que rendre le système illisible pour le citoyen et peu praticable pour les acteurs politiques. Il faut relever, en effet, qu'à côté des cinq entités fédérées qui, à un titre ou à un autre, légifèrent sur le territoire bruxellois, il faut encore ajouter l'autorité fédérale compétente dans le domaine biculturel, la *Vlaams Gemeenschap commissie*¹⁵ et dix-neuf communes. Une autre difficulté provient du mode d'action des quatre entités fédérées compétentes dans les matières communautaires. Si la commission communautaire commune, dans le domaine des matières personnalisables, peut imposer directement des obligations aux citoyens, les trois autres entités ne peuvent s'adresser qu'aux institutions qui, selon qu'il s'agisse de matières culturelles ou personnalisables, ont une activité ou une organisation exclusivement en langue française ou en langue néerlandaise¹⁶. Il en résulte l'impossibilité pour

UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, 2005, pp. 869 et ss.

¹⁴ On se référera pour définir l'aire territoriale de compétences des entités fédérées aux quatre régions linguistiques visées par l'article 4 de la Constitution, à savoir la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

¹⁵ La V.G.C. ne dispose pas d'un pouvoir décretal. En revanche, la Communauté flamande peut lui déléguer des compétences réglementaires (art. 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

¹⁶ Ceci résulte des articles 127, § 2 et 128, § 2 de la Constitution qui prévoient qu'un décret communautaire trouve à s'appliquer, en Région bilingue de Bruxelles – Capitale, à l'égard des institutions « qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement » à la Communauté française (matières culturelles) ou « qui, en raison de leur

les Communautés d'exercer correctement certaines compétences. Tel est le cas notamment dans les matières fiscales. Un exemple illustre cette problématique. Indépendamment de l'opportunité d'une telle réforme sur laquelle je n'ai pas à me prononcer, la possibilité qui serait réservée aux communautés d'accorder un supplément d'allocations familiales pour le premier enfant ne pourrait être mise en œuvre, du fait de l'impossibilité d'identifier l'appartenance communautaire des Bruxellois. Il en résulte que cette matière, qui a trait à l'aide aux personnes et qui dans la philosophie du système actuel devrait relever des communautés ne pourrait être transférée à celles-ci, mais devraient l'être aux régions.

C'est à partir de ces constats qu'il convient d'imaginer une recomposition de notre paysage institutionnel. L'exercice est périlleux tant l'impression est grande d'être confronté à un entrelacs de nœuds impossibles à dénouer. Il en va d'autant plus ainsi qu'aussi fragile et parfois absurde que soit notre système institutionnel, il est le résultat d'équilibres subtils et de compromis habiles qui tous avaient leur raison d'être. Chaque complexité du système recèle une garantie pour un partenaire et toute simplification peut être ressentie comme une atteinte au pacte fédéral. C'est donc avec une certaine crainte et en espérant ne pas être trop pataud que je vais, à votre intention, toucher à cet édifice sacré.

organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement » à la Communauté française (matières personnalisables). La difficulté d'exercer les compétences communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale est l'une des raisons pour lesquelles l'obligation scolaire est demeurée une compétence fédérale. Michel LEROY (« La communautarisation de l'enseignement », *J.T.*, 1989, p. 72) écrivait à ce propos « La deuxième raison de refuser le transfert aux communautés de l'obligation scolaire est que, « à Bruxelles, les décrets ne sont applicables qu'aux institutions et non aux personnes ». Cet argument-ci est plus sérieux. Il s'appuie sur un texte constitutionnel précis (art. 59bis, §4). Mais, d'un autre côté, il est tributaire de la conception même de l'autonomie communautaire dans la Région bilingue de Bruxelles-capitale. Aucune difficulté ne semble s'être présentée jusqu'à présent à propos des matières culturelles, parce que l'activité déployée en ce domaine consiste surtout en des services offerts aux citoyens, et non en contraintes imposées à ceux-ci. Mais une difficulté du même ordre a surgi à propos des matières personnalisables, et là, la conception même des matières personnalisables a connu une évolution dont toutes les conséquences ne semblent pas avoir encore été tirées. En bref, les pouvoirs des communautés dans les matières personnalisables ont d'abord été conçus comme des instruments devant leur permettre d'imposer des obligations aux institutions qui traitent ces matières – il s'agit principalement des services sociaux ou sanitaires -, et notamment des obligations ayant trait à la langue et à l'« ambiance culturelle » qui accueillent les usagers mais sans imposer une quelconque forme de contrainte aux administrés. Défendue notamment par la Section de législation du Conseil d'Etat dans un avis du 20 juin 1984, cette conception n'a pas été retenue par la Cour d'arbitrage. Pour celle-ci, les matières personnalisables permettent aussi aux Communautés d'adopter des mesures qui présentent un caractère contraignant à l'endroit des administrés. La Cour, il est vrai, a pris soin de préciser que cette compétence ne leur appartient que dans la mesure où le constituant et le législateur spécial n'en disposent pas autrement. L'arrêt ne faisant pas allusion à la situation particulière de Bruxelles, l'on ne peut préjuger de ce que la Cour trancherait à ce sujet. Mais, à terme, il restera à vérifier si une interprétation restrictive de la compétence des communautés dans la Région bilingue de Bruxelles-capitale est viable ».

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut faire un préalable technique. En effet, une rationalisation de notre système institutionnel implique des réformes à ce point fondamentales qu'elles ne peuvent l'être dans le champ des dispositions actuellement soumises à révision. Le verrou de la déclaration de révision, une fois encore, est un obstacle à une réforme complète et cohérente. Si les auteurs de la réforme de l'État veulent faire œuvre constructive, ils devront s'en donner les moyens juridiques et ouvrir l'ensemble du texte constitutionnel à révision. Il conviendra donc de modifier, par priorité, l'article 195 de la Constitution afin de laisser au constituant actuel toute la latitude d'opérer la réforme souhaitée quitte à prévoir, pour l'avenir, de nouveaux verrous empêchant une modification à la légère de la Constitution¹⁷.

* * *

Une recomposition du paysage institutionnel autour de quatre autorités fédérées

- 7. L'exposé qui précède démontre la force des institutions flamandes. Celle-ci résulte de l'unité de leurs institutions et de l'unité de leur territoire. Sous réserve de leur possibilité d'exercer des compétences communautaires sur le territoire bruxellois, un gouvernement et un parlement flamands exercent la plénitude des compétences communautaires et régionales sur un territoire unique et clairement circonscrit.

Il a également été démontré que la distinction région/communauté en tant que structures distinctes aux compétences clairement différenciées est dépassée par l'évolution institutionnelle du pays.

Une première étape dans la recomposition du paysage institutionnel consiste donc à rompre avec le fédéralisme à double strate et à identifier un certain nombre d'entités fédérées pourvues d'une dénomination unique. Elles pourraient, par exemple, être qualifiées d'*autorités fédérées* par opposition à l'*autorité fédérale*. Afin de les recenser, il faut se référer à la réalité politique et sociologique du pays et faire un tri en fonction du sentiment d'appartenance des citoyens aux différentes entités. Sur base de ce critère, la fédération belge comprendrait une autorité flamande, une autorité bruxelloise, une autorité de Wallonie et de Bruxelles dans le cadre de laquelle l'autonomie wallonne serait clairement affirmée et une autorité germanophone.

¹⁷

Sur cette question, cette question, voy. les contributions d'A. ALÉN, Ch. BEHRENDT, X. DELGRANGE, S. DEPRÉ, H. DUMONT, D. RENDERS, J.C. SCHOLSEM, H. SIMONART, M. UYTENDAELE, S. VAN DROOGHENBROECK, J. VELAERS et M. VERDUSSEN, in F. DELPÉRÉE (éd.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, 2003. voy. en particulier l'excellente proposition de M. VERDUSSEN, « We the people... », pp. 177 et ss. voy également les aménagements à cette formule proposés par M. UYTENDAELE, *Précis...*, *op. cit.*, p. 137.

- 8. La disparition du fédéralisme a double strate a également, à l'évidence, une influence sur la répartition des compétences entre entités fédérées. En effet, il serait possible de confier indifféremment à une entité fédérée des compétences aujourd'hui régionales ou communautaires sans se heurter au moindre obstacle constitutionnel. Or notre histoire politique comme des expériences étrangères révèlent qu'il est infiniment plus aisé de mettre en œuvre un fédéralisme territorial qu'un fédéralisme personnel¹⁸. La mise en œuvre de compétences extraterritoriales produit inévitablement des complexités et des conflits potentiels entre les différents législateurs. Il convient donc de n'y faire appel que dans le cas où cela s'avère réellement nécessaire. *A priori*, seules les compétences culturelles, et notamment celles qui concernent l'enseignement, requièrent une dimension extraterritoriale. Il s'agit là, en effet, d'une nécessité si l'on veut préserver la solidarité entre la Wallonie et Bruxelles, affirmer, dans le cadre de la Belgique fédérale, l'unité des Francophones et, le cas échéant, se préparer à un éventuel éclatement du pays.

Cependant, certaines compétences relevant aujourd'hui de la culture – comme les infrastructures sportives, le tourisme, voire la reconversion professionnelle – pourraient également faire l'objet d'un règlement strictement territorial¹⁹.

Par ailleurs, il est opportun d'établir un lien entre les compétences relatives à l'aide aux personnes et le territoire sur lequel celle-ci est prodiguée²⁰ et ce afin d'éviter une concurrence malsaine entre entités. En effet, un système optionnel en matière d'aide aux personnes pourrait amener à une forme de *dumping social*. Une entité prospère sur le plan économique pourrait attirer à elle des populations fragiles économiquement en leur offrant des avantages sociaux que ne pourraient leur garantir d'autres partenaires de la Belgique

¹⁸ J. BEAUFAYS et G. D. MATAGNE, Dictionnaire de Théorie politique, Fédéralisme, www.dicopo.org/spip.php?article96 écrivent « Dans le cas du Liban et de Chypre on a parlé de « para-fédéralisme », ou de « fédéralisme personnel ». Dans ce cas, il n'y a pas de base territoriale aux différences de statut. Ce sont les personnes, où qu'elles soient qui ont des statuts différents. En fait, il s'agit d'une sorte de fédéralisme culturel, conçu sur une base principalement confessionnelle. Les croyants d'une même confession ont des droits et des devoirs spécifiques. Ils sont soumis à des cadres et à des codes propres. Ils ont en tant que coreligionnaires un accès particulier au pouvoir où certaines places leur sont réservées. Ces expériences de fédéralisme fondé sur la séparation des communautés nationales sur une base confessionnelle et non territoriale se sont soldées par des guerres ».

¹⁹ Sous les réserves ici évoquées, es matières culturelles, telles qu'elles sont visées à l'article 4 de la L.S.R.I. du 8 août 1980 sont des matières culturelles au sens strict ou des matières intéressant la formation et se prêtent à un traitement extraterritorial, soit parce qu'elles sont liées à la langue, soit à l'enseignement. Elles pourraient d'ailleurs être étendues. À titre d'exemple, il serait raisonnable d'étendre la compétence du soutien à la presse à l'ensemble de la matière de la presse et au statut des journalistes.

²⁰ Parallèlement, il conviendra d'examiner si certaines compétences ne devraient pas faire l'objet d'une refédéralisation. Il en va ainsi, par exemple, de certains aspects de la politique de la jeunesse qui concerne les mineurs ayant commis des faits qualifiés d'infraction. Il pourrait en aller ainsi aussi de l'aide sociale aux détenus qui pourrait faire partie d'une politique pénitentiaire globale.

fédérale. Une telle attitude viole la loyauté fédérale. A titre d'exemple, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a jadis fait application du principe de *Bundestreue*, soit de la loyauté fédérale²¹, pour interdire à un *Land* d'accorder des primes à ses agents alors que la Fédération ou d'autres *Länder*, en raison de leur situation financière, étaient incapables de gratifier de la même manière leurs propres agents²².

Dans le système ainsi esquissé, seules l'autorité flamande et l'autorité de Wallonie et de Bruxelles auraient vocation à exercer des compétences extra-territoriales dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et cela uniquement dans le domaine de l'enseignement et de la culture au sens strict. Les autres compétences fédérées, et notamment les matières personnalisables seront réglées, sur des territoires nettement circonscrits, par l'autorité flamande, l'autorité bruxelloise et la composante wallonne de l'autorité de Wallonie et de Bruxelles.

- 9. Enfin, il faudra régler la nature des compétences de l'autorité germanophone. À cet égard, deux logiques radicalement opposées peuvent être imaginées. La première consiste à donner son plein effet à l'article 139 de la Constitution et à confier à cette autorité l'ensemble des compétences qu'exerce actuellement la Région wallonne sur son territoire. La seconde logique consiste, en tenant compte du caractère particulièrement réduit de la population concernée, de ne laisser à l'autorité germanophone que le soin de régler l'enseignement et les matières culturelles, à l'instar des matières que règlent l'autorité flamande et l'autorité de Wallonie et de Bruxelles sur le territoire bruxellois. Cette seconde formule éviterait, dans la logique d'une scission du pays, de devoir mettre en œuvre un système fédéral à trois composantes au sud du pays.

* * *

Une fédération intrafrancophone

- 10. Les Francophones sont confrontés apparemment à une équation impossible. D'une part, ils sont affaiblis par rapport à leurs homologues flamands en raison de la multiplication des institutions francophones et ils seraient infiniment plus forts s'ils pouvaient s'exprimer d'une seule voix, dans le cadre d'institutions uniques. D'autre part, la Région wallonne est une entité forte qui ne pourrait se dissoudre dans un ensemble francophone plus large. Envisagés sous l'angle du sentiment d'appartenance, les Wallons et les Bruxellois, même

²¹ Ce principe, qualifié aussi de fidélité fédérale, se comprend « comme l'obligation de l'Etat fédéral et des États membres de prendre en considération dans leur comportement, l'intérêt commun » (Y. LEJEUNE, « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement aux contours mal définis », *A.P.T.*, 1994, p. 233.

²² H.A. SCHWARTZ-LIBERMANN VON WAHLENDORFF, « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la *Bundestreue* (fidélité fédérale) », *R.D.P.*, 1979, p. 774 et ss.

s'ils se sentent francophones, sont assurément plus liés à leur région d'origine qu'à la Communauté française.

Ceci explique qu'il est impossible de réaliser la fusion des institutions de la Région wallonne et de la Communauté française, à l'instar de ce qui a été fait au nord du pays en 1980. Cette absorption des institutions régionales par les institutions communautaires n'a été rendue possible qu'en raison du poids marginal des Flamands de Bruxelles. De manière triviale, il est permis d'affirmer qu'au Parlement et au Gouvernement flamands où ils siègent avec voix consultative, ils pèsent tellement peu qu'ils ne dérangent en rien. Le gouvernement flamand doit, en effet, compter un Bruxellois sur les onze membres de l'équipe. Au Parlement, ils sont 6 sur 124²³. Par ailleurs, dans tout le processus de réforme de l'État, les Flamands ont pris soin d'exiger toujours plus de droits pour les Flamands de Bruxelles dans le cadre des relations avec les Francophones de la capitale et de les priver de toute forme d'autonomie dans le cadre des institutions flamandes. On en veut pour preuve qu'aucun pouvoir décrétoal n'a été consenti à la Vlaams Gemeenschap Commissie et que les règles de composition du Parlement flamand ont été revues afin que les Bruxellois qui y siègent ne soient plus des parlementaires régionaux bruxellois²⁴.

L'objectif poursuivi du côté francophone doit être de permettre aux Wallons et aux Bruxellois d'être unis dans le dialogue avec les autres entités fédérées sans pour autant remettre en cause l'autonomie de la Wallonie. Ceci peut être réalisé en créant une fédération francophone dans la fédération belge, à savoir l'autorité fédérée de Wallonie et de Bruxelles. La Constitution affirmerait ainsi l'existence d'une entité unique dans son enveloppe, mais divisée dans son fonctionnement.

Ceci impliquerait sur le plan institutionnel une rationalisation des institutions avec un Parlement de Wallonie et de Bruxelles qui tantôt siégerait en session wallonne à Namur, tantôt en session plénière à Bruxelles. Il en irait de même du gouvernement de Wallonie et de Bruxelles qui serait composé des ministres wallons et des ministres francophones du gouvernement bruxellois. Il serait toutefois dérogé à cette règle s'il apparaissait que les majorités politiques au pouvoir au sein de l'autorité de Wallonie et de Bruxelles et au sein de l'autorité bruxelloise étaient inconciliables. Il serait prévu, par exemple, que si un membre francophone du gouvernement bruxellois appartenait à un parti qui ne soutiendrait pas le gouvernement de Wallonie et de Bruxelles, il serait remplacé dans cet organe par un autre ministre bruxellois soutenu par la majorité de l'assemblée.

²³ Les Bruxellois pèsent donc 4,8 % dans le Parlement flamand et 9 % dans le gouvernement flamand. A titre de comparaison, ils pèsent 20,2 % au Parlement de la Communauté française et 25 % au gouvernement de la Communauté française (voy. art. 24, § 1^{er} et 3 et 63, § 1^{er} et 2 L.S.R.I. du 8 août 1980).

²⁴ Art. 24, § 1^{er}, 2^o tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 1991.

Le Parlement de Wallonie et de Bruxelles pourrait conserver sa configuration actuelle, soit une composition de 75 membres wallons auxquels s'ajoutent 19 bruxellois francophones. Quant à son gouvernement, il pourrait comprendre douze membres, dont trois Bruxellois. Ainsi les proportions actuelles de Wallons et de Bruxellois dans les institutions communes seraient conservées.

A la différence de ce qui se passe au nord du pays, les Francophones bruxellois ne participeraient pas avec voix consultative aux délibérations intéressant la seule Wallonie. Quant aux institutions régionales bruxelloises, elles conserveraient leur structure actuelle, mais verraient leurs compétences augmentées.

* * *

Une simplification des institutions bruxelloises

- 11. Le plus grand défi de la future réforme de l'Etat sera assurément de renforcer et simplifier les institutions bruxelloises tout en préservant l'unité des Francophones.

Il a déjà été relevé que, dans le champ des compétences qui sont actuellement dévolues aux entités fédérées, six législateurs interviennent aujourd'hui concurremment sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il existe, par exemple, trois législations distinctes applicables aux maisons de repos établies dans la capitale.

Une première simplification s'impose. Il s'agit d'ailleurs d'une revendication de l'actuel gouvernement bruxellois. Il s'agit de supprimer purement et simplement la Commission communautaire commune et de confier ses attributions à l'autorité] bruxelloise. Rien n'empêche, à cet égard, de maintenir, pour l'adoption de certaines normes, les règles de délibération actuellement applicables au sein de l'assemblée réunie de la commission communautaire commune.

Une deuxième piste vise, dans le domaine biculturel, à faire le tri des compétences qui sont aujourd'hui dévolues à l'autorité fédérale. S'il se conçoit pour des raisons autant budgétaires que symboliques que l'autorité fédérale demeure compétente pour les grandes institutions culturelles tels les musées nationaux, le théâtre royal de la Monnaie ou la cinémathèque de Belgique, il n'y a guère de raison de priver l'autorité bruxelloises du droit de régler les

autres matières biculturelles. Il en va, par exemple, ainsi des infrastructures sportives.

Une troisième piste concerne la commission communautaire française. Si l'on retient l'option consistant à confier à l'autorité bruxelloise, le soin de régler les matières personnalisables, la commission communautaire française perdrait la quasi totalité de ses compétences décrétales. Rien n'interdit alors de rapatrier à l'autorité bruxelloise les quelques compétences culturelles qui, par hypothèse, ne seraient pas attribuées à l'entité bruxelloise. Elle semble, en effet, toutes se prêter à un traitement territorial²⁵

- 12. L'ampleur des transferts de compétences qui seraient ainsi opérés vers l'autorité bruxelloise implique une réflexion approfondie sur le mode de fonctionnement de cette entité fédérée. Il s'indique, en effet, de réussir un équilibre entre deux impératifs qui peuvent s'avérer contradictoires, à savoir une protection performante de la minorité flamande et un mode de décision qui ne conduise pas à la paralysie de l'entité.

Dans cette perspective, il faut identifier les normes législatives qui sont à ce point importantes dans les relations intra-communautaires bruxelloises pour justifier qu'elles soient soumises à une procédure de vote inspirée de celle qui est d'usage aujourd'hui à la Commission communautaire commune²⁶. Il convient également de maintenir la procédure de la sonnette d'alarme pour toutes les normes législatives adoptées par le Parlement bruxellois. Enfin, il faut maintenir les mécanismes de contrôle politique qui autorisent aujourd'hui l'autorité fédérale à s'immiscer dans le champ de l'autonomie bruxelloise afin de sauvegarder son rôle international et sa fonction de capitale²⁷. En contrepartie des nouvelles

²⁵ Voy. *supra*, note n°8

²⁶ Art. 72, alinéa 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Cette disposition prévoit que les résolutions sont votées à la majorité absolue des membres de l'assemblée et à la majorité de chaque groupe linguistique. Toutefois, si cette majorité n'est pas atteinte, un deuxième vote est organisé. La résolution est adoptée à la majorité des membres de l'assemblée et pour autant qu'un tiers des membres de chaque groupe linguistique se soit prononcée en sa faveur. S'il s'agit du vote d'une ordonnance, ce vote doit intervenir au plus tôt un mois après le premier vote

²⁷ En vertu de l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le Roi peut, en vue de préserver le rôle international de Bruxelles ou sa fonction de capitale et, dans les seules matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, des travaux publics et du transport, suspendre une ordonnance ou un arrêté régional dans les soixante jours de sa publication. L'arrêté de suspension, qui doit être délibéré en conseil des ministres, emporte *ipso facto* la saisine du comité de coopération, qui dispose d'un délai de soixante jours pour se prononcer. À défaut d'accord à l'issue d'un délai de soixante jours, par un nouvel arrêté délibéré en conseil des ministres, l'arrêté prorogé peut être suspendu pour une nouvelle période de soixante jours. Au cours de cet ultime délai, la Chambre des représentants peut par une résolution votée à la majorité absolue au sein de chaque groupe linguistique, annuler

compétences dévolues à l'autorité bruxelloise, on pourrait imaginer que ce pouvoir d'intervention de l'autorité fédérale soit étendu à toute matière et ne soit pas limité, comme aujourd'hui, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire ainsi qu'aux travaux publics et aux transports. Il devrait, cependant, toujours se limiter à garantir le rôle de capitale et la fonction internationale de Bruxelles.

Par ailleurs, dans la région centrale du pays, plus encore qu'ailleurs, il y a lieu de garantir le respect de la loyauté fédérale. Dans notre système politique, cette mission a été confiée à des organes politiques, et notamment le comité de concertation et le comité de coopération à Bruxelles²⁸. L'expérience a démontré l'inefficacité patente de ces mécanismes. En s'inspirant du modèle allemand, la mission de garantir la loyauté fédérale – et partant de sanctionner les abus de droit de la majorité ou de la minorité – devrait être confiée à la Cour constitutionnelle.

Enfin, il y a lieu, à Bruxelles comme ailleurs dans le pays, de veiller au respect scrupuleux des instruments internationaux visant à garantir la protection des minorités, ce qui implique la ratification par la Belgique de la convention-cadre pour la protection des minorités.

* * *

Une citoyenneté culturelle

- 13. La création d'une sous-nationalité est une solution techniquement concevable et séduisante dans la perspective d'un éclatement du pays. Techniquement, elle permettrait de résoudre le délicat problème de l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles, chaque citoyen étant alors identifié

l'ordonnance ou l'arrêté incriminé. En l'absence d'une telle annulation, la suspension est définitivement levée. Une autre procédure est instituée par l'article 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Elle est soumise aux mêmes limitations quant à ses objectifs et quant aux matières dans le cadre desquelles elle peut trouver à s'exercer. Cette disposition autorise le conseil des ministres à soumettre au comité de coopération les mesures que devraient, à son sens, prendre les organes de la Région en vue "de développer le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles". Si la procédure de concertation échoue, le conseil des ministres peut s'adresser à la Chambre des représentants afin que l'assemblée approuve les mesures envisagées, et ce à la majorité absolue des deux groupes linguistiques

28

La notion de conflit d'intérêts trouve son fondement dans l'article 143 de la Constitution qui, dans son paragraphe 1^{er}, prévoit que dans « l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter les conflits d'intérêt ». Voy. articles 31 et 32 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9- août 1980 sur les rôles respectifs du Sénat et du comité de concertation dans ce domaine.

comme destinataire du droit produit par l'une des deux grandes communautés. Par ailleurs, en cas d'éclatement du pays, chaque citoyen, du fait de sa sous-nationalité, deviendrait automatiquement ressortissant de l'un des deux nouveaux États qui verraient le jour.

Les relations actuelles entre les deux grandes communautés ne permettent, cependant, pas, ou du moins pas encore, de s'engager dans une telle voie. En effet, le recours à la sous-nationalité implique un degré de maturité fédérale qui n'est pas encore atteint aujourd'hui. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner certaines initiatives flamandes visant à subordonner l'octroi de certains avantages, notamment sociaux, à un enracinement culturel. Deux risques existent concurremment. Le premier serait que les institutions flamandes n'accordent, dans la région de langue néerlandaise, un certain nombre d'avantages ou de prestations sociales qu'aux citoyens ayant la sous-nationalité flamande²⁹. Le second risque serait, à l'inverse, de les voir pratiquer une politique de *dumping social* dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale afin d'attirer à elle des populations fragilisées économiquement. L'entité la plus riche offrirait des services ou des aides dans le seul but d'accroître artificiellement le nombre de ses ressortissants. Telle est la raison pour laquelle est proposé un système où l'aide aux personnes est liée au territoire sur lequel elle est prodiguée.

- 14. Par contre, la création d'une citoyenneté culturelle présente des avantages notoires. Elle permet, sur le plan culturel, d'établir un lien entre des citoyens et l'entité dont ils relèvent culturellement, et cela sans qu'il soit nécessaire de prévoir un rattachement territorial.

Une telle formule peut être conçue à géométrie variable. Elle peut être envisagée dans l'ensemble du pays, à Bruxelles ou dans les seules communes à statut linguistique spécial.

- 15. En l'état actuel des choses, elle permettrait dans les communes à statut linguistique spécial d'apporter des solutions concrètes à un certain nombre de questions qui infectent le débat politique.

Il en va, tout d'abord, ainsi de la problématique électorale. Il serait prévu que tous les citoyens voteraient, pour les élections européennes et fédérales, dans un collège électoral de leur citoyenneté culturelle³⁰.

²⁹ On peut mentionner le *wooncode* flamand qui subordonne l'accès à un logement social à la manifestation d'une volonté d'apprendre le néerlandais (Décret flamand du 15 décembre 2006 modifiant le décret flamand du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, publié au Moniteur belge le 19 février 2007. On peut également se référer à une initiative récente de la commune de Zaventem qui n'accepte de vendre des terrains en dessous du prix du marché qu'à des acheteurs qui connaissent le néerlandais ou qui sont à tout le moins disposés à l'apprendre.

³⁰ Une telle formule permettrait une scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde sans retirer aux Francophones des six communes à statut linguistique spécial le droit d'exprimer leur

De même, sur le plan de l'emploi des langues dans les matières judiciaires, un justiciable qui a opté pour la citoyenneté culturelle francophone pourrait être assimilé à un Francophone de Wallonie, ce qui impliquerait que, en tant que défendeur, il ne puisse être cité que devant une juridiction francophone³¹.

Par ailleurs, la création d'une citoyenneté culturelle ouvre des perspectives nouvelles dans l'exercice des droits culturels des habitants des communes à statut linguistique spécial. Il pourrait, en effet, être imaginé que l'autorité flamande et l'autorité de Wallonie et de Bruxelles puissent intervenir, en dehors de leur territoire, pour offrir des services à ceux qui relèvent de leur citoyenneté culturelle. Ces services, notamment dans le domaine de l'enseignement, seraient assumés sans intervention aucune des autorités politiques de l'entité où ils sont prodigués. Ainsi des écoles pourraient être créées en périphérie en relevant de la seule autorité de Wallonie et de Bruxelles et sans intervention aucune des communes ou de l'autorité flamande. Au regard du droit de l'autorité flamande, il s'agirait là d'initiatives totalement privées dans lesquelles les autorités publiques flamandes ne pourraient en aucun cas s'immiscer³². Une telle formule permettrait, en outre, de prévoir un système de taxation spécifique permettant aux citoyens domiciliés en dehors du territoire d'une entité de contribuer au financement des services dont ils bénéficient en raison de leur citoyenneté culturelle.

La Belgique étant terre de compromis, il est hautement probable que le droit reconnu à l'autorité de Wallonie et de Bruxelles d'organiser, sous sa seule responsabilité et à ses frais, un enseignement sur le sol flamand impliquerait parallèlement une réflexion sur la nature des facilités reconnues aux Francophones des communes à statut linguistique spécial. Force, cependant, est de constater que si des garanties sont offertes aux Francophones sur le plan électoral, sur le plan culturel et en particulier dans le domaine de l'enseignement et sur le plan judiciaire, le débat sur les facilités – soit sur la

suffrage, soit à Bruxelles, soit en Brabant wallon. En s'inspirant du compromis avorté de 2005, il pourrait également être envisagé de reconnaître aux habitants des communes contiguës aux communes à statut linguistique spécial, le droit d'opter également, mais uniquement à des fins électorales, pour une citoyenneté culturelle. Dans la logique de compromis, cette faculté ne serait pas offerte aux nouveaux arrivants dans ces communes.

31
32

Voy. notamment la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire du 15 juin 1935

Une telle formule répond pleinement au prescrit de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée par le Conseil de l'Europe, le 1^{er} février 1995. Son article 13.1 et 13.2 prévoit, en effet, que « dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation » et que « l'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties ». Quant à son article 17.1., il précise que « Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel » .

langue à utiliser dans les rapports avec les administrations flamandes – présentera une moins grande acuité.

- 16. Enfin, la reconnaissance, à terme, d'une citoyenneté culturelle à Bruxelles pourrait rendre plus praticable l'exercice des compétences culturelles sur le territoire bruxellois. L'autorité de Wallonie et de Bruxelles et l'autorité flamande s'adresseraient alors indifféremment aux citoyens et aux institutions. Par ailleurs, dans le domaine strictement culturel, le risque de *dumping* est infiniment moindre que dans celui des matières personnalisables.

* * *

Conclusion

- 17. Si le système que j'ai esquissé devait être retenu, le fédéralisme belge demeurerait singulier – il est inconcevable qu'il en aille autrement – mais serait purgé de quelques vices qui tantôt le rendent indéchiffrable pour le citoyen, tantôt rendent impraticable l'exercice efficace de certaines compétences.

Les institutions telles que je les ai ici imaginées présentent, me semble-t-il, un certain nombre d'avantages. Elles permettent aux Francophones de s'exprimer d'une seule voix dans le dialogue avec les Flamands et ne remettent nullement en cause l'autonomie wallonne. L'entité bruxelloise sortirait renforcée d'une telle réforme pour autant évidemment que ne soient pas répétées les erreurs du passé. Il a été cruellement démontré, en effet, qu'un accroissement de compétences qui ne se fait pas dans le confort d'un financement adéquat est un cadeau empoisonné.

Une fédération francophone dans la Fédération belge est aussi une préfiguration d'un futur État francophone dans lequel Wallons et Bruxellois pourraient cohabiter de bonne intelligence. Ceci implique qu'ils disposent chacun d'une véritable autonomie et qu'ils veillent au respect scrupuleux de leur minorité, la minorité flamande à Bruxelles et la minorité germanophone en Wallonie. Quant à la citoyenneté culturelle, elle est, dans la configuration actuelle de la Belgique, un moyen de résoudre des problèmes communautaires jusqu'ici insolubles et une manière de tendre, dans l'hypothèse de l'éclatement du pays, la main à ce que seraient des Francophones de l'étranger.

Platon, décrivant le mythe de la caverne a fait dire ceci à Socrate : « *Chacun d'entre vous doit donc descendre, à son tour, dans la demeure commune et s'habituer à regarder ce qui est obscur. Cette accoutumance vous permettra en effet de voir infiniment mieux qu'eux, et vous reconnaîtrez chaque image pour ce qu'elle est et ce qu'elle représente, puisque vous aurez vu la vérité des choses belles, justes ou bonnes. Ainsi, le gouvernement de la cité deviendra, pour nous et pour vous, une réalité et non un rêve, comme le sont la plupart des cités actuelles d'où les chefs ne combattent entre eux que pour des ombres et se disputent pour s'emparer du pouvoir, comme s'il s'agissait d'un grand bien* »

Ce sera à vous maintenant de dire si, en imaginant cela j'ai été trop pataud et emporté par un enthousiasme de mauvais aloi ou si au contraire de l'obscurité de nos institutions actuelles peut naître un meilleur gouvernement.