

# ② Éclairages<sub>n</sub>



## EN FINIR AVEC L'IMBROGLIO INSTITUTIONNEL

Alain Maskens et Yvan Vandenberghe

La Flandre et la Wallonie ont doté la Région de Bruxelles d'une superposition d'institutions complexes qui l'ont presque rendue ingouvernable. Six réformes de l'État se sont succédé sans aucune vision à long terme pour notre ville. Il est temps aujourd'hui de se débarrasser de tout ce fatras qui bride l'ambition de Bruxelles comme ville et comme capitale multiple. En attendant l'inévitable réforme de l'État qui pourrait tout remettre à plat, la situation actuelle peut être améliorée à l'initiative des seuls responsables politiques bruxellois.

**C'**est à Bruxelles que le chaos institutionnel est le plus criant. Pas moins de sept « gouvernements » et administrations se partagent les compétences et responsabilités sur le petit territoire formé par les dix-neuf communes bilingues du pays :

- le gouvernement flamand, pour une partie des matières « communautaires » ;
- le gouvernement de la Communauté française, pour une partie des matières « communautaires » ;
- le gouvernement de la Région bruxelloise, pour les matières « territoriales » ;
- le gouvernement (« collègue ») de la Commission communautaire française (Cocof), pour une partie des matières communautaires ;
- le gouvernement (« collègue ») de la Commission communautaire commune (Cocom), pour une partie des matières communautaires ;
- le collège de la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) pour une partie des matières communautaires ;
- le gouvernement fédéral pour les matières fédérales, notamment la sécurité sociale et les institutions culturelles bicommunautaires.

La plupart des décisions importantes requièrent l'accord de plusieurs ministres et le citoyen ne sait plus où s'adresser. Pour une décision de santé publique, huit ministres (huit cabinets, huit administrations) sont concernés. Dans des domaines tel l'enseignement, le sport, la jeunesse ou l'accueil des primo-arrivants, il n'existe aucune politique commune bruxelloise : ces matières relèvent des Communautés flamande et française. Cerise sur le gâteau, il est interdit à l'une et à l'autre d'organiser des activités bilingues.

### DIX-NEUF COMMUNES AUTONOMES

Mais ce n'est pas tout : dix-neuf communes dirigées par diverses coalitions politiques cohabitent sur le petit territoire de la Région bruxelloise. Comme partout en Belgique, le pouvoir et les moyens accordés à ces communes sont importants. De plus, chacune est dirigée par une coalition politique dont la couleur varie d'une commune à l'autre. Enfin, nombre de député-e-s bruxellois-es sont municipalistes et la défense de leur commune passe avant tout projet de ville. Aux élections communales d'octobre 2018, les parlementaires régionaux ont été nombreux à se présenter dans leur commune puisque le cumul n'est toujours pas interdit. Dans ce contexte, il est malaisé de construire des consensus sur des matières municipales d'intérêt général. Il est encore plus difficile de définir et de déployer des visions novatrices et ambitieuses. *A fortiori* pour nombre de projets qui demandent la collaboration des 19 communes avec les 7 gouvernements en place.

### DES PARTIS BASÉS SUR LES IDENTITÉS LINGUISTIQUES

La cause profonde du chaos institutionnel belge est bien connue. Dans la foulée des conflits linguistiques des années 1960, les membres néerlandophones du parti social-chrétien ont quitté (en 1968) le PSC/CVP national pour fonder un parti social-chrétien flamand indépendant, le CVP (aujourd'hui CD&V). Les libéraux et socia-

listes ont rapidement suivi (respectivement en 1972 et 1978). Quant aux partis écologistes, ils se sont formés de façon parallèle mais distincte du côté flamand (Agalev, aujourd'hui Groen, en 1979) et du côté francophone (Ecolo, en 1980). La grande majorité des membres de la classe politique bruxelloise sont restés affiliés à ces partis communautaires monolingues, soit francophones soit néerlandophones<sup>1</sup>. Il existe donc à Bruxelles aujourd'hui deux partis socialistes, deux partis libéraux, deux partis écologistes et deux partis chrétiens/humanistes, en plus de la N-VA et de Défi, basés eux aussi sur l'appartenance à une seule communauté linguistique.

Aucun des grands partis n'étant fédéré au niveau national<sup>2</sup>, et plusieurs partis impliqués dans les négociations institutionnelles étant uniquement flamands ou francophones, ce sont de fait deux clans basés sur l'identité linguistique qui se sont disputé l'État belge dans ce qu'on a appelé un *fédéralisme de dissociation*. De compromis en compromis, la construction complexe actuelle a vu le jour, système hybride où cohabitent sur un pied d'égalité des entités territoriales (les Régions

1 À l'exception notamment des membres du PTB/PVDA, parti belge unitaire et bilingue.

2 Signalons toutefois les rapprochements progressifs intervenus entre Ecolo et Groen depuis leur création. Ils constituent aujourd'hui un seul groupe au parlement fédéral avec une double direction et des conseillers de groupe bilingues.

et l'État fédéral) et des entités identitaires (les Communautés linguistiques), et où les deux « grandes » Communautés sont l'une et l'autre compétentes sur le territoire régional bruxellois. D'où les sept gouvernements compétents à Bruxelles. Mais aussi les méga-coalitions bi-monocommunautaires requises pour gouverner la Région (six partis pour la législature 2014-2019 : le PS, le CDH et Défi du côté francophone, le CD&V, l'Open VLD et le SP.A, du côté néerlandophone).

Pour le malheur des Bruxellois, la complexité institutionnelle va donc de pair chez eux avec une lourde complexité politique. Leurs politiciens sont d'abord flamands ou francophones. Ils ne représentent pas la réalité bruxelloise.

## LES REMÈDES IDÉAUX

### **Supprimer les Communautés**

Au niveau fédéral, le remède est évident. Si l'on veut simplifier les institutions belges et bruxelloises, la voie la plus logique consiste à supprimer les communautés linguistiques en tant qu'entités fédérées. Il s'agit donc de transférer aux Régions les outils de développement et de solidarité internes que sont la culture, l'enseignement, les matières personnalisables. Ce qui aura pour effet d'alléger la structure de l'État belge en une fédération composée uniquement d'entités territoriales, les quatre Régions. Libre à ces dernières ou à l'État fédéral de poursuivre le travail essentiel des Communautés : la promo-

tion culturelle de nos langues nationales au bénéfice de tous. Il est évident que cette proposition n'a aujourd'hui aucune possibilité d'aboutir : elle se situe à l'extrême opposé du crédo majoritaire des forces politiques en place. Il existe en Flandre une majorité favorable au confédéralisme à deux États, soit l'aboutissement extrême du communautarisme linguistique belge. À Bruxelles et en Wallonie, les adeptes d'une nation francophone – confédérée ou non avec la Flandre – demeurent nombreux.

### **Créer un seul pouvoir pour toute la Région**

Pour les 19 communes, le remède est tout aussi évident. Dès lors qu'elles forment dans les faits une grande Ville-Région, la logique voudrait que le niveau régional dispose d'un pouvoir assez étendu, face à des communes gérant les services de proximité. À l'occasion de la sixième réforme de l'État, un léger rééquilibrage a eu lieu dans ce sens. Mais, pour des raisons communautaires, il semble impossible de progresser dans cette direction qui nécessite une modification de la Constitution. Au niveau des communes, la représentation des citoyens est proportionnelle au vote et il n'y a pas de quotas linguistiques dans les collèges des bourgmestre et échevins. Par contre, au parlement bruxellois, il y a une représentation garantie de dix-sept élus « néerlandophones » (pour septante-deux « francophones ») et le gouvernement régional est paritaire (sauf pour la fonction de ministre-président). D'où cette demande des

partis flamands et cette crainte des partis francophones de voir davantage de compétences monter vers ce niveau de pouvoir où les partis flamands bénéficient d'un quasi droit de veto.

Il ne faut donc pas se faire d'illusions : le consensus politique large indispensable pour simplifier en profondeur les institutions belges ou bruxelloises n'est pas prêt d'advenir. Ce qui est à l'ordre du jour, c'est plutôt l'éclatement de la Belgique en deux États confédérés. Ceux-ci cogéreraient Bruxelles, dépouillée de son statut de Région, et les habitants devraient choisir entre une affiliation à la Flandre ou à la Wallonie pour toutes les prestations « personnalisables » : enseignement, sécurité sociale... Tel est le projet porté aujourd'hui par une N-VA nationaliste, qui est aussi le plus grand parti de Flandre.

Les Bruxellois-es disposent de trois leviers importants pour empêcher ce scénario inacceptable et favoriser à terme une simplification de leurs institutions.

### **LES REMÈDES INTRABRUXELLOIS DISPONIBLES DÈS AUJOURD'HUI**

#### **Poursuivre la dynamique citoyenne**

Le premier levier est déjà mis en œuvre depuis longtemps par la société civile. Ce sont toutes ces initiatives citoyennes qui expriment Bruxelles dans sa splendide diversité, au rebours des séparations institutionnelles en camps linguistiques et malgré les difficultés administratives auxquelles se heurtent les projets multilin-



gues. De la Zinneke Parade au RAB-BKO (Réseau des Arts à Bruxelles) en passant par la Brussels Academy ou les initiatives de Vincent Kompany en faveur des jeunes sportifs, elles sont de plus en plus visibles et populaires.

### **Regrouper les forces politiques en partis bruxellois multilingues**

Le deuxième levier dépend entièrement des acteurs politiques bruxellois. Ceux-ci peuvent à eux seuls mettre fin au communautarisme. Il leur suffit de quitter leurs formations unilingues respectives et de se constituer à Bruxelles en partis bilingues ou multilingues qui s'adressent à tous les Bruxellois. Un seul parti socialiste, un seul parti libéral, un seul parti vert, un seul parti humaniste.

Certes, il est encore toujours interdit de présenter à Bruxelles des listes bilingues pour les élections régionales et européennes. Mais cela ne doit pas empêcher le regroupement des politiques bruxellois en partis bi- ou multilingues. Ils devront simplement répartir leurs candidats sur les listes électorales selon le régime linguistique « officiel » de ceux-ci tant que cela sera imposé par la Constitution. Ce qui est piquant – mais néanmoins encourageant – c'est que pour les élections communales (où les listes bilingues sont admises), de plus en plus de candidats des deux régimes linguistiques se retrouvent sur une liste commune, tout en restant affiliés à leur parti monolingue d'origine.

### **Opérer une simple fusion des 19 communes**

Le troisième levier peut lui aussi être mis en œuvre par la seule classe politique bruxelloise. Alors que la suppression des communes et le transfert de leurs compétences à la Région demanderaient une majorité spéciale au niveau fédéral, une simple fusion des 19 communes, sans transfert de compétences vers la Région, ne requiert qu'un accord des instances régionales bruxelloises. Elle permettrait déjà de résoudre nombre de problèmes, et de booster en profondeur la dynamique bruxelloise.

Fusionner les 19 communes, c'est créer une ville de 1 200 000 habitants, la plus grande ville de Belgique, une dimension qui lui permet de mettre en œuvre des projets ambitieux et cohérents dans des domaines tels l'urbanisme, les arts, le tourisme, les sports, l'accueil des conférences internationales, l'accueil des institutions européennes, bref de mieux se positionner sur l'échiquier des villes mondiales.

Fusionner les 19 communes, c'est permettre une meilleure harmonisation de nombreuses politiques qui intéressent Bruxelles dans son ensemble, mais butent aujourd'hui sur la nécessité de trouver un accord entre 19 bourgmestres ou entre la Région et les 19 bourgmestres. Citons notamment les politiques de mobilité, de stationnement et de propreté ou encore de travaux publics.

Fusionner les 19 communes, c'est jeter les bases d'une citoyenneté plus solidaire entre tous les Bruxellois, en remédiant aux actuelles disparités de moyens entre chacune des communes.

Fusionner les 19 communes, c'est résoudre d'emblée et en profondeur un des problèmes structurels les plus criants de la Région, à savoir le poids excessif de la commune de Bruxelles-Ville par rapport aux autres communes, en termes de dimension, nombre d'habitants, moyens financiers, et contrôle exclusif de grandes infrastructures ou projets d'intérêt pourtant général : le Parc des expositions, l'Atomium, le stade Roi Baudouin, le Bois de la Cambre, le piétonnier, le projet Néo...

Fusionner les 19 communes, c'est permettre une gestion appropriée des ensembles urbains qui ne correspondent plus aux frontières historiques des communes. On pense au centre-ville, à la zone du canal, à la circulation autour du Bois de la Cambre...

Fusionner les 19 communes, c'est ouvrir la possibilité de mettre en œuvre une politique commune ambitieuse et solidaire en matière de culture et d'enseignement – domaines dont la Région est exclue, mais qui entrent dans les compétences d'une commune.

Fusionner les 19 communes, c'est automatiquement fusionner les CPAS et, en toute logique, ouvrir la voie à la fusion des zones de police.

Fusionner les 19 communes, c'est renforcer les symboles de l'unité et de la solidarité des Bruxellois. Le

bourgmestre siègera à l'Hôtel de Ville, à la Grand-Place. C'est au nom de l'ensemble des Bruxellois-es qu'il y recevra les hôtes de marque.

*Last but not least*, pour l'élection du conseil communal de la grande ville, les listes de candidats pourront être bilingues et les étrangers auront le droit de vote selon les mêmes règles que pour les actuelles élections communales.

### **Maintenir des services de proximité et renforcer les quartiers**

Le principal obstacle : les Bruxellois-es sont souvent fort attaché-e-s à leur commune et on ne peut imaginer les forcer à se rendre dans une distante administration centrale pour des services courants, tel l'état civil. Le pouvoir doit rester proche du citoyen.

D'autres grandes villes ont été confrontées au même problème. Elles l'ont résolu en fusionnant des communes historiques en une seule grande municipalité, tout en conservant les anciennes structures avec un statut adapté. Ainsi des mairies d'arrondissement à Paris ou encore des districts à Vienne, Berlin ou Anvers. Ceux-ci traitent de questions plus locales et servent de lien avec les organes de la ville. La future Ville de Bruxelles issue de la fusion devra déléguer des compétences de proximité à des districts dirigés par un conseil élu localement et disposant d'une administration décentralisée. Ils pourraient correspondre aux dix-neuf communes actuelles

aux frontières redessinées. Il sera utile de prévoir des districts supplémentaires pour que d'anciennes communes telles Haren, Laeken ou Neder-Over-Heembeek puissent aussi disposer de services locaux. En termes de proximité, il faudra sans doute aller plus loin encore, notamment en offrant un soutien accru à des structures basées sur les quartiers, et aussi en mettant en place de très nombreux petits commissariats de quartier à l'image des *koban* japonais.

### **Un territoire à deux têtes à bien gérer**

La fusion des communes ne résout évidemment pas tout. Ainsi, elle nous laisse avec une dualité Ville/Région source de tensions ou conflits potentiels. Faut-il pour autant ne rien faire en attendant qu'une fusion communes/Région devienne politiquement possible ? Pourquoi ne pas profiter sans attendre des avantages déjà importants que permet la simple fusion des communes ? Après tout, une structure à deux (Région + Ville) sera incomparablement plus simple à gérer qu'une structure à vingt (Région + 18 communes + commune de Bruxelles-Ville). De plus, avec un peu d'habileté et de vision politique, il devrait être possible de « *favoriser sans attendre un fonctionnement concerté des deux entités. Il faudra certainement redessiner clairement les compétences respectives de la Ville et de la Région, en tenant compte des prescrits constitutionnels et des marges de manœuvre qu'ils autorisent. Il faudra sans doute prévoir la possibilité de réunions*

*conjointes du gouvernement régional et du collège de la Ville. Il faudra peut-être même tenter d'assurer que le/la bourgmestre de la Ville soit choisi (e) comme président(e) de la Région<sup>3</sup>.»*

Sur le plan légal, ce sont les Régions qui disposent de l'autorité de tutelle sur les communes. C'est donc le parlement régional bruxellois qui peut décider en cette matière. Si le concept est simple, de nombreux détails devront être précisés, et notamment les compétences respectives de la Région, de la Ville et des districts, les limites et le nombre des districts, ainsi que la restructuration de l'administration. Bel ouvrage en perspective pour les députés bruxellois. Mais ouvrage urgent : une décision prise avant la fin de la législature actuelle (2014 – 2019) ne pourra prendre ses pleins effets que pour les élections communales suivantes, soit en 2024.

### **C'EST POSSIBLE !**

Sans attendre d'hypothétiques changements constitutionnels, les Bruxellois ont donc la possibilité d'améliorer, dès à présent, les structures de leur ville et de favoriser une évolution positive de la fédération belge. Leur parlement peut faire de Bruxelles une ville de 1 200 000 habitants, gérable de manière cohérente, harmonieuse et ambitieuse. Leurs responsables politiques

3 A. Deneef, A. Maskens et Ph. Van Parijs, « Bruxelles-Janus : une commune unique et une Région », *Le Soir+*, 6 juin 2018.

peuvent s'organiser en partis régionaux multilingues et ainsi mettre fin au système de partis communautaires qui prévaut en Belgique.

Une première étape sur le long chemin qui peut mener à une fédération belge apaisée et simplifiée, basée sur quatre Régions solidaires et non sur des nationalismes identitaires. Un projet qui pourrait offrir à l'Europe une capitale mieux gérée et un contre-feu à la montée des nationalismes et aux replis identitaires qui émergent un peu partout en Europe.

Les Bruxellois sont nombreux à souhaiter cette évolution. Certains y participent déjà en démontrant jour après jour les valeurs et le potentiel d'une société qui conjugue diversité et solidarité. La classe politique reste frileuse, mais des femmes et des hommes politiques se déclarent déjà ouverts au changement. ■