

> Matthias De Cock

# LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT BRUXELLES EN TANT QUE COMMUNAUTÉ

Parmi les nombreuses nouveautés que la sixième réforme de l'Etat a introduites, celles qui font apparaître Bruxelles de plus en plus comme une communauté sont sans doute remarquables. D'une part, il y a l'obligation renforcée du standstill en emploi des langues; d'autre part, des compétences communautaires, dont on examinera ici celles qui concernent les pouvoirs locaux, ont été transférées à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune (CoCom).

## LE STANDSTILL EN EMPLOI DES LANGUES

En vertu de l'art. 4 de la **Constitution, la Région de Bruxelles-Capitale est bilingue.**

**L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires<sup>1</sup>.** Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour (i) les matières administratives, (ii) l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, (iii), les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements<sup>2</sup>.

L'obligation de *standstill* en emploi des langues a été inscrite, suite au transfert de la législation des pouvoirs locaux aux régions lors de la cinquième réforme de l'Etat en 2001, dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (ci-après, « **LSIB** ») en ajoutant un art. 5*bis*. Celui-ci, qui définit donc le concept de standstill, disposait à l'époque que « **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* ». La notion de garantie n'est pas définie dans la loi et il semble qu'il faut l'interpréter dans un sens large. Selon les travaux préparatoires, sont visées toutes les dispositions actuellement en vigueur qui organisent **un régime spécifique au profit des particuliers**, et de manière générale toute disposition qui peut être identifiée comme **protégeant les particuliers et plus particulièrement les mandataires publics dans les communes**. En conséquence, un décret, un règlement ou un acte administratif ne peut, de quelque manière que ce soit, déroger au régime actuellement en vigueur au profit de ces particuliers<sup>3</sup>.

Jusqu'il y a peu, il n'était pas clair si l'obligation de standstill valait également pour les pouvoirs locaux. Ainsi, dans un arrêt du 6 octobre 2005<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat affirmait (implicitement) que les dispositions équivalentes pour les communes à facilités (qui prévoient donc une interdiction de porter préjudice aux garanties dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et les germanophones dans ces communes)<sup>5</sup> s'appliquaient directement à celles-ci, alors que dans l'arrêt du 6 mai 2010<sup>6</sup>, il décidait que l'obligation de *standstill* visait spécifiquement la Région bruxelloise et non les communes.

Le législateur spécial a voulu mettre fin à cette controverse en modifiant l'art. 5*bis* de la LSIB : **les actes, règlements**

1. Art. 30 de la Constitution.

2. Art. 129, §1 de la Constitution.

3. Sénat, 2000-2001, n° 709/7, 11-12.

4. C.E. (12<sup>e</sup> ch.), 6 octobre 2005, Commune de Drogenbos, n° 149.863.

5. Soit les art. 16*bis* et 16*ter* de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

6. C.E. (12<sup>e</sup> ch.), 6 mai 2010, Vzw Vlaams Komitee voor Brussel, n° 143.469.

**et ordonnances des pouvoirs locaux tombent maintenant explicitement sous le champ d'application de cette obligation de standstill.**

La notion de pouvoirs locaux doit être interprétée au sens large : il s'agit en tout cas des communes, des intercommunales, des partenariats intercommunaux, des CPAS, des fabriques d'église et des institutions qui en dépendent<sup>7</sup>. En plus, il s'agit désormais du caractère bilingue et des 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**. Les garanties éventuellement créées après cette date ne sont pas concernées<sup>8</sup>.

Un acte communal qui porte préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise peut être suspendu par le Conseil d'Etat si des moyens sérieux sont susceptibles de justifier l'annulation de l'acte<sup>9</sup>. L'exigence de moyens sérieux est plus souple qu'un préjudice grave difficilement réparable<sup>10</sup> ou l'urgence<sup>11</sup>.

L'intérêt de l'obligation de standstill réside dans cette procédure de recours spécifique qui permet d'obtenir plus facilement la suspension, et le cas échéant l'annulation d'un acte, en prévoyant des conditions moins sévères.

## DES COMPÉTENCES CULTURELLES POUR LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE<sup>12</sup>

Avant la sixième réforme de l'Etat, la compétence dans les matières culturelles en Région bruxelloise était partagée entre les Communautés flamande et française. L'Etat fédéral disposait et dispose toujours des compétences résiduelles à ce sujet.

On a constaté que ce dernier ne prêtait que de l'intérêt aux institutions scientifiques et culturelles fédérales, les autres matières biculturelles étant ignorées. Pour cette raison, on a décidé de transférer certaines de

ces compétences du niveau fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale .

Il est sans conteste étonnant qu'une Région dispose maintenant de compétences culturelles. *Grosso modo*, en effet, la règle est que les régions sont compétentes pour des matières territoriales et les communautés pour des matières personnalisables. Il faut noter que la constitution prévoit même une interdiction pour les régions de régler les matières culturelles<sup>13</sup>.

La sixième réforme de l'Etat donne pourtant compétence au législateur spécial d'attribuer à la Région de Bruxelles-Capitale certaines compétences personnalisables<sup>14</sup>.

Désormais, sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences suivantes :

- 1° **le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales ;**
- 2° en ce qui concerne la reconversion et le recyclage professionnel, **la mise sur pied de programmes de formation professionnelle** pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ;
- 3° en ce qui concerne **les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles** visées par la loi spéciale, les matières biculturelles pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional<sup>15</sup>.

Il découle des termes « **sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande** » que **les communautés restent seules compétentes** pour les institutions culturelles unicommunautaires néerlandophones ou francophones dans la Région de Bruxelles-Capitale<sup>16</sup>. Seules les compétences biculturelles limitativement énumérées sont transférées à la Région de Bruxelles-Capitale de sorte que les autres restent

7. Sénat, 2010-2011, 1563/4, 11.

8. *Ibid.*

9. Art. 5ter de la LSIB ; La Cour constitutionnelle est compétente pour les ordonnances de la Région bruxelloise.

10. Ancien art. 17, §2 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat : condition requise pour que la demande de suspension soit accueillie avant la réforme du Conseil d'Etat ; Sénat, 2000-2001, n° 709/7, 12.

11. Nouvel art. 17, §2 des lois coordonnées : la notion de préjudice grave difficilement réparable n'existe plus et est remplacée par la condition d'urgence afin de pouvoir accueillir une demande de suspension.

12. J. VELAERS, « Brussel in de zesde staatshervorming », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 996-997.

13. L'article 39 dispose : « la loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

14. Le nouvel art. 135bis de la Constitution a modifié l'art. 39 de manière implicite. Il dispose qu'« une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut attribuer, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Région de Bruxelles-Capitale, des compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa premier, 1<sup>er</sup>, et, pour ce qui concerne ces matières, le 3<sup>o</sup> ».

15. Le nouvel art. 4bis de la LSIB, qui exécute l'art. 135bis de la Constitution.

16. J. VELAERS, op. cit., 998.

fédérales en vertu du principe de l'attribution (compétences résiduelles).

En réalité, cette nouvelle attribution de compétences à la Région de Bruxelles-Capitale, et non à la CoCom, légalise une pratique qui existait déjà. Elle s'explique aussi par le fait que ces compétences sont très liées aux compétences régionales bruxelloises<sup>17</sup>. Ainsi, le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales<sup>18</sup> est en liaison avec la compétence régionale sur les pouvoirs locaux.

Ces nouveautés ont pour conséquence que **plusieurs autorités pourront s'intéresser aux matières biculturelles. L'Etat fédéral** pour les matières biculturelles d'intérêt national et international, **la Région de Bruxelles-Capitale** pour celles d'intérêt régional, **les Communautés flamande et française** pour les institutions unicomunautaires et, enfin, les pouvoirs locaux pour les matières biculturelles d'intérêt local<sup>19</sup>. **Les pouvoirs locaux** peuvent aussi stimuler des initiatives culturelles locales dans la mesure où cela rentre dans la politique culturelle pour laquelle ils sont compétents<sup>20</sup>.

## DE NOUVELLES COMPÉTENCES PERSONNALISABLES POUR LA COCOM

Les nouvelles compétences personnalisables pour la CoCom sont d'une double nature : d'une part, les compétences existantes **en matière de santé et assistance aux personnes** sont élargies ; d'autre part, de nouvelles compétences sont ajoutées, à savoir **les maisons de justice, les allocations familiales et le contrôle des films**.

Rappelons d'abord les grands principes relatifs à la répartition des compétences personnalisables à Bruxelles. Il faut à cet égard distinguer entre **l'approche « institutionnelle » et l'approche « droits individuels »**. L'origine de cette distinction tient au fait qu'à Bruxelles il n'y a pas, et il ne peut y avoir, de subnationalité. On ne peut pas simplement classer les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en néerlandophones

et francophones pour lesquels sont compétentes respectivement les Communautés flamande et française<sup>21</sup>.

Lorsqu'une matière personnalisable est exercée par une institution, par exemple un hôpital ou une maison de repos, la Communauté flamande ou la Communauté française est compétente pour régler la matière par voie de décret selon que l'institution s'adresse exclusivement, en raison de son organisation, à l'une ou l'autre communauté (institution unicomunautaire<sup>22</sup>). La CoCom est compétente pour les institutions qui s'adressent, en raison de leur organisation, aux deux communautés (institution bicomunautaire<sup>23</sup>).

Par contre, seule la CoCom est compétente s'il s'agit d'une matière personnalisable consistant à reconnaître des droits ou imposer des obligations directement aux personnes<sup>24</sup>.

En d'autres mots, si des prestations sont attribuées directement, en tant que droits individuels, aux habitants bruxellois, la CoCom est compétente ; si elles sont attribuées indirectement, à travers des institutions auxquelles les habitants bruxellois souscrivent, la Communauté flamande, la Communauté française ou la Commission communautaire française sont compétentes en cas d'institution unicomunautaire et la CoCom en cas d'institution bicomunautaire. Il s'ensuit que **les matières personnalisables dans la Région de Bruxelles-Capitale seront très souvent des compétences parallèles de plusieurs autorités**<sup>25</sup>.

## CERTAINES NOUVELLES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE SANTÉ

Nous décrivons ici un transfert de compétence qui concerne les CPAS bruxellois, soit les maisons de repos.

### Les maisons de repos

Avant la sixième réforme de l'Etat, les compétences relatives aux maisons de repos et de soins (MRS) et aux maisons de repos pour personnes âgées (MRPA) étaient dispersées tout en se chevauchant partiellement :

17. *Ibid.*, 998-999.

18. Par exemple, l'ordonnance du 3 mars 2005 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'infrastructures sportives de proximité. La Déclaration de politique régionale (pp. 77-78) dit : « Pour favoriser une pratique sportive optimale de l'ensemble des Bruxellois, le Gouvernement a pour ambition de poursuivre une politique de construction, de rénovation et d'optimisation des infrastructures sportives communales en Région de Bruxelles-Capitale ».

19. En vertu des art. 41 et 162 de la Constitution.

20. J. VELAERS, *op. cit.*, 1001.

21. *Ibid.*, 1004.

22. Art. 128, §2 de la Constitution

23. Art. 135 de la Constitution et art. 63, al. 1 de la LSIB

24. J. VELAERS, *op. cit.*, 1004.

25. *Ibid.*, 1008.



> La maison de repos Pacheco

**La sixième réforme de l'Etat met fin à cet éparpillement et attribue l'ensemble de ces matières, donc y compris le financement par l'INAMI et la réglementation des prix, aux communautés<sup>27</sup>.**

Pour la Région bruxelloise, cela signifie que, dans la mesure où les maisons de repos n'appartiennent pas à la Communauté flamande ou française en raison de leur organisation (les maisons de repos bilingues, c'est-à-dire la majorité des maisons de repos en Région bruxelloise), ces compétences seront exercées par la CoCom. Pour les maisons de repos unilingues, la Communauté flamande respectivement la Communauté française sera compétente.

## CONCLUSION

En confiant des compétences communautaires non seulement à la CoCom mais aussi à la Région bruxelloise<sup>28</sup>, la sixième réforme de l'Etat rend la distinction entre les compétences régionales et communautaires plus floue. Si la Région bruxelloise devient de plus en plus une région à part entière, elle garde et reçoit de plus en plus de particularités suite à la coexistence de deux groupes linguistiques sur son territoire.

L'intention des auteurs de la sixième réforme de l'Etat était de trouver des solutions pragmatiques pour Bruxelles au lieu de raisonner selon une idéologie communautaire. Cet objectif est louable en soi, mais il n'empêche que le partage des compétences à Bruxelles est sur le point d'atteindre toutes les limites quant à sa complexité.

Nul n'est censé ignorer la loi, à condition d'y trouver son chemin bien entendu...

- Les normes des MRPA étaient la compétence des communautés alors que les normes des MRS étaient la compétence de l'Etat fédéral (SPF Santé publique) ;
- Les maisons de repos sont normalement des structures mixtes avec des lits de MRPA et des lits de MRS, mais elles étaient entièrement contrôlées par l'inspection des communautés ;
- Le SPF Sécurité sociale était compétente pour la plus grande partie du financement des MRPA et MRS ;
- Le planning, la tutelle et la reconnaissance étaient des compétences communautaires ;
- La réglementation des prix était confiée au SPF Economie<sup>26</sup>.

26. P. HANNES, « Wat betekent de zesde staatsvorming voor de gezondheidszorgsector en de ouderenzorg? », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 376.

27. Art. 5, §1, 1, 3° de la LSRI.

28. L'inverse s'est aussi produit. Ainsi, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, les communautés peuvent financer les infrastructures touristiques (nouvel art. 6sexies de la LSRI), alors que le tourisme, y compris son subventionnement, devient une compétence régionale (nouvel art. 6, §1, VI, 9° de la LSRI).