

**Les Analyses du Centre Jean Gol**



**Analyse :  
Une Belgique à quatre régions : considérations  
juridiques et budgétaires**

**Jeremy Zeegers – Jérémy Pradella**

**Novembre 2015**

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

[cjg@cjg.be](mailto:cjg@cjg.be)

## Analyse :

# Une Belgique à quatre régions : considérations juridiques et budgétaires

### 1. Que permet l'article 138 de la Constitution ? (J. Zeegers)

L'article 138 de la Constitution, inséré lors de la révision de 1993, permet à la Communauté française de transférer tout ou partie de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (ci-après la Cocof). L'article 138 de la Constitution a été actionné à deux reprises, en 1993 et en 2014.

D'un point de vue procédural, ce transfert de compétence s'effectue par l'adoption de trois décrets, un pour chaque Entité, dont le contenu doit être rigoureusement identique. Au parlement de la Communauté française, le décret de transfert est adopté à la majorité des 2/3 (on parle dès lors de décret spécial), tandis que le Parlement wallon et le groupe linguistique francophone du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptent ce décret à la majorité simple<sup>1</sup>.

Le processus se termine lorsque chaque institution a adopté un décret de transfert au contenu identique, peu importe l'ordre dans lequel ces décrets ont été adoptés. La date d'entrée en vigueur du transfert de compétence est déterminée par les décrets.

#### **Qu'est-ce que la COCOF ?**

##### i. Origine

La Cocof et son homologue flamand, la Vlaams Gemeenschap Commissie (VGC) sont créées en 1989, en même temps que la Région de Bruxelles-Capitale. Leur création répond à la volonté de la Communauté flamande de posséder un relais à Bruxelles pour les politiques dont elle confie la gestion à des pouvoirs locaux (communes, CPAS), afin de pallier aux éventuelles carences des pouvoirs locaux bruxellois à l'égard de leurs habitants flamands. La Cocof et la VGC sont ainsi conçues à l'origine comme des collectivités politiques décentralisées, dotées d'un pouvoir réglementaire et placées sous le contrôle respectif des Communautés françaises et flamandes. Ces deux institutions reçoivent le pouvoir organisateur en matière scolaire et culturelle.

La Cocof se distingue en 1993 de la VGC par la mise en œuvre des accords de la St Quentin qui permettent à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne et à la Cocof. Celle-ci reçoit alors une compétence législative dans certaines matières culturelles et personnalisables et devient une véritable entité fédérée. Ses actes législatifs sont des décrets équivalents à ceux de la Communauté française et de la Région wallonne.

##### ii. Composition

- L'Assemblée de la Cocof est son organe législatif. Il se compose des 72 membres

<sup>1</sup> Cette différence de traitement est critiquée par certains auteurs car rien ne justifie objectivement qu'une majorité des 2/3 soit réclamée pour se délester d'une compétence tandis qu'une majorité simple suffit pour la réceptionner.

francophones du Parlement bruxellois.

- Le Collège de la Cocof est l'organe exécutif. Il se compose des 2 ministres et 2 secrétaires d'Etat francophones du gouvernement bruxellois, ainsi que le ministre-président s'il est francophone. Le Collège compte par conséquent 5 membres.

iii. Mode de fonctionnement

- L'Assemblée de la Cocof fonctionne comme un parlement normal : il adopte son règlement, élit un bureau, un président, etc.
- Le Collège de la Cocof élit en son sein un président. Depuis 1994, le président de la Cocof n'est pas le ministre-président de la Région, même si rien ne l'interdit.
- Un ministre de la Communauté française siège dans le Collège de la Cocof avec voix consultative.
- Le Collège de la Cocof est politiquement responsable devant l'Assemblée.

iv. Forces et faiblesses

La principale faiblesse réside dans un manque structurel de moyens lié à l'absence de levier fiscal (voir infra titre 4.)

La Cocof souffre aussi de l'émiettement extrême des compétences. Elle partage ainsi la compétence santé avec la Cocom, la Communauté française et l'Etat fédéral. Cet émiettement est aggravé par l'interprétation très stricte de la répartition des compétences par la Cour Constitutionnelle, qui annule régulièrement les décrets de la Cocof, alors qu'elle se montre plus conciliante avec les entités non-bruxelloises du pays.

Enfin, tout comme la Cocom ou la VGC, la Cocof est très peu visible car son rôle est incompréhensible pour le citoyen ordinaire.

Il est également utile de présenter brièvement comment se finance la COCOF et quelles sont les impacts induits par la sixième réforme de l'État sur son fonctionnement.

Le budget de la Commission communautaire<sup>2</sup> française (Cocof) se compose d'une partie réglementaire et une partie décrétable. Dans la partie réglementaire nous retrouvons les dépenses et les recettes relatives aux compétences exercées par la Commission communautaire française sous la tutelle de la Communauté française.

Pour la partie décrétable, il s'agit des matières transférées par la Communauté française à la Cocof en lors des accords de la Saint Quentin ainsi que suite aux accords de la Sainte-Emilie<sup>3</sup>.

Il faut savoir qu'au total, au budget 2015 initial, les transferts en provenance des autres Entités représentent la très grande majorité des moyens de la Cocof. La Commission communautaire française dispose donc de peu de ressources propres.

Suite à la sixième réforme de l'état<sup>4</sup>, une série de compétences ont été transférées du Pouvoir fédéral aux communautés. Au niveau de la communauté française, ces compétences ont été

<sup>2</sup> La Commission communautaire française : Une institution au service des francophones de la Région de Bruxelles-Capitale, 2003, 89p.

<sup>3</sup> VIème Réforme de l'état : Le transfert des compétences à la COCOF – état des lieux, novembre 2014, 35p.

<sup>4</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

réparties entre la Région wallonne et la Commission communautaire française. Pour financer ses compétences, la Communauté française verse à la Commission communautaire commune une dotation additionnelle comme le prévoit les accords de la Sainte-Emilie. Cela a pour conséquence d'augmenter encore davantage les transferts en provenance de la communauté française.

## **2. Quels sont les transferts et les modifications institutionnelles qui peuvent intervenir dans un cadre intra-francophone ? (J. Zeegers)**

Comme le dispose explicitement l'article 138 de la Constitution, la Communauté française peut transférer l'exercice de tout ou partie de ses compétences. Même la culture et l'enseignement peuvent être transférés à la Région wallonne et à la Cocof. Il est donc possible de transformer la Communauté française en une coquille vide.

Légalement, la Communauté française et ses institutions existeraient encore (tout comme la Région flamande existe encore sur le papier malgré son absorption par la Communauté flamande). La Constitution dispose d'ailleurs que ce n'est que l'exercice des compétences qui est transféré, et non la compétence en elle-même. Pour supprimer formellement la Communauté française, une révision de la Constitution serait nécessaire. Il s'agirait toutefois d'un toilettage du texte constitutionnel. Le budget du gouvernement de la Communauté française pourrait être ramené à zéro et son Parlement, qui n'est composé que d'élus indirects, pourrait décider de ne plus se réunir.

L'article 138 de la Constitution contient aussi implicitement un droit au retour : les compétences que la Communauté française a transférées à la Région wallonne et à la Cocof peuvent lui être restituées dans leur intégralité, dans les mêmes conditions que pour leur transfert. Ce jeu de transfert de compétence entre la Communauté française, la Région wallonne et la Cocof, tel que prévu par l'article 138, ne concerne toutefois que les compétences attribuées par la Constitution et la loi spéciale à la Communauté française, c'est-à-dire l'enseignement, la culture et les matières personnalisables.

Dans une optique totalement opposée, la Région wallonne pourrait théoriquement transférer ses compétences propres à la Communauté française, en vertu de l'article 137 de la Constitution. Cet article dispose que la Communauté flamande peut exercer les compétences de la Région flamande et que la Communauté française peut exercer celles de la Région wallonne, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi spéciale. L'espace francophone du pays serait alors organisé de la même manière que l'espace flamand.

Jusqu'en 1993, la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 (LSRI) organisait cette faculté du côté francophone. Il était prévu que la région wallonne puisse transférer l'exercice de ses compétences à la Communauté française par l'adoption d'un décret à la majorité des 2/3 du Parlement de la Communauté française et du Parlement de la Région wallonne. Cette article a été supprimé de la LSRI en 1993, en même temps que fut introduit l'article 138 dans la Constitution. Par conséquent, il faudrait, pour que la Communauté française puisse absorber la Région wallonne, d'abord modifier la LSRI. Etant donné qu'une loi spéciale ne peut être modifiée qu'en obtenant la majorité des 2/3 au sein de la Chambre et des Représentants et la majorité simple dans chaque groupe linguistique, l'article 137 de la Constitution ne peut pas, en l'état, être activé par les francophones agissant seuls.

D'un point de vue purement financier, on peut se demander qu'elles seraient les conséquences financières et budgétaires pour la région wallonne et pour la région bruxelloise si transfert intégral des compétences de la Communauté française vers ces deux régions intervenait.

Selon toute vraisemblance, le transfert des budgets suivrait alors le transfert des compétences. Dès lors, les budgets des régions wallonne et bruxelloise devrait se voir augmenter des parties du budget de la Fédération Wallonie-Bruxelles revenant à chacune. On aurait alors une agrégation budgétaire entre la région qui « absorbe » et la partie du budget de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui revient à l'une de ces régions (clé de répartition selon la ventilation du nombre d'habitants en communauté française entre les régions wallonne et bruxelloise). Pour éviter un phénomène de double comptage, un certain nombre de transferts qui existent entre les Entités concernées seraient forcément déduits.

En partant des budgets initiaux de la région wallonne et de la fédération Wallonie-Bruxelles, nous devrions assister à une augmentation du solde primaire de l'entité ainsi constituée compte tenu du fait qu'un peu plus de dépenses sont transférées en provenance de la Fédération Wallonie-Bruxelles par rapport aux recettes.

Concernant la Région bruxelloise, nous devrions observer une diminution du rapport entre dettes et recettes. Ceci devrait s'expliquer par le fait que, en partant des budgets initiaux de 2015, les recettes en provenance de la Fédération Wallonie-Bruxelles seraient proportionnellement plus importantes que celles de la région bruxelloise dans la situation actuelle. Concrètement, les dettes transférées seraient moins importantes que les recettes.

### **3. Quels sont les changements législatifs nécessaires à la mise en place d'une Belgique à quatre régions ?**

Cela dépend de ce que l'on entend par « Belgique à quatre régions ». Certains constitutionnalistes affirment que nous sommes déjà, de facto, dans une Belgique où quatre entités se détachent des autres : la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Région bruxelloise.

En effet, la Communauté flamande a absorbé dès le départ les compétences de la Région flamande, laquelle n'a donc jamais existé. La Région wallonne a hérité en 1993 d'une part importante des compétences de la Communauté française. La Région wallonne a de son côté transféré certaines de ses compétences à la Communauté germanophone, qui s'en est trouvée renforcée. La Région de Bruxelles-Capitale, à qui l'on promettait en 1993 un sombre avenir, a réussi à s'affirmer. Sa branche francophone, la Cocof, a récupéré certaines compétences de la Communauté française, tandis que sa branche bi-communautaire, la Cocom, a hérité avec la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat du budget immense des allocations familiales. La Région de Bruxelles-Capitale a aussi obtenu la compétence du tourisme, qui était auparavant une compétence communautaire, ainsi qu'un refinancement important.

La prééminence de ces quatre entités, qui se traduit par un renforcement de leurs compétences, doit être mise en lien avec deux facteurs clés : l'élection directe de leurs députés et l'autonomie fiscale dont elles bénéficient (à l'exception de la CG, qui ne dispose pas de cette autonomie fiscale mais qui possède des élus directs).

Comme nous l'avons vu aux titres 1. et 2., il serait possible, sans nouvelle réforme de l'Etat, d'aller encore plus loin dans cette logique et de transférer la totalité des compétences de la CF à la Cocof et à la RW.

Si on entend par « Belgique à quatre régions » une simplification radicale du fédéralisme belge, la mise en œuvre d'une telle réforme impliquerait nécessairement une révision en profondeur de la Constitution, de la Loi spéciale de réformes institutionnelles, de la Loi spéciale sur les institutions

bruxelloises, de la Loi ordinaire sur la Communauté germanophone et de la Loi spéciale de financement.

Au niveau de la procédure, une telle réforme devrait être anticipée dans la déclaration de révision de la Constitution (voir encadré ci-dessous) et exigerait, après les élections, de réviser ces textes à la majorité des 2/3 de la Chambre des représentants et du Sénat, ainsi qu'à la majorité des groupes linguistiques pour les lois spéciales. Bref, il faudrait obtenir un large consensus politique au niveau fédéral.

### **En quoi consiste la déclaration de révision de la Constitution ?**

La déclaration de révision de la Constitution est un acte adopté conjointement par les deux chambres du Parlement fédéral qui détermine quels articles de la Constitution peuvent être modifiés par la législature suivante. C'est la première phase de toute modification de la Constitution. La déclaration de révision est adoptée à la majorité simple.

L'adoption de cette déclaration de révision a pour conséquence de dissoudre automatiquement le Parlement fédéral et de provoquer de nouvelles élections. Les discussions sur la révision de la Constitution ont donc toujours lieu en fin de législature.

Les nouvelles chambres issues de ces élections sont dites « constituantes » car elles peuvent modifier les articles ouverts à révision par un vote à la majorité des 2/3. Elles ont le droit de modifier les articles ouverts à révision dans le sens qu'elles souhaitent ou de les laisser en l'état.

Depuis le milieu des années 1960, la mise en œuvre de l'article 195 est devenue le mode habituel de dissolution du Parlement fédéral.

Sur le fond, le statut de la Région de Bruxelles-Capitale serait la principale pierre d'achoppement entre Flamands et francophones. En effet, les Flamands ont adopté une logique communautariste tandis que les Francophones ont opté pour une logique régionaliste. Autrement dit, les Flamands prônent une forme de cogestion de la Région-capitale par les deux grandes communautés du pays. Une telle conception est inconciliable avec le projet d'une Belgique à quatre régions. La plupart des partis flamands sont viscéralement opposés au régionalisme, même s'il faut noter que la « Belgique à quatre » a été défendue par le SPA Johan Vande Lanotte lorsqu'il était Conciliateur royal, au plus fort de la crise politique de 2011.

Quand bien même les partis flamands adopteraient la logique d'une Belgique à quatre régions, ils ne feraient pas confiance aux élus bruxellois pour protéger les droits de la minorité flamande. Ils exigeraient au minimum que la Région flamande puisse exercer des compétences à Bruxelles dans les matières communautaires que sont l'enseignement, la culture et les matières personnalisables, ce qui nécessiterait de reconsidérer le principe d'exclusivité des compétences (l'idée que chaque entité est seule compétente sur son territoire dans ses matières). Il faudrait faire preuve de créativité sur le plan juridique.

Du côté francophone, les conséquences d'une régionalisation pure et simple seraient également à évaluer. Comment seraient gérées les universités ? Comment assurer la mobilité entre les deux régions, notamment sur le plan scolaire ? La RTBF serait-elle maintenue et si oui, comment serait-elle gérée ?

L'enjeu d'une « Belgique à quatre » serait aussi de simplifier les structures de la Région de Bruxelles-Capitales en supprimant la Cocof, la Cocom et la VGC. Ceci poserait à nouveau la question ultra-sensible de la gestion des matières communautaires à Bruxelles. Les francophones sont-ils prêts à cogérer l'enseignement en RBC avec la minorité flamande ? Les flamands sont-ils prêts à assouplir certaines règles leur garantissant un droit de veto, par exemple à la Cocom ?

Si des solutions sont envisageables, il est clair que le projet d'une « Belgique à quatre » exige de mener une réflexion approfondie, tant du côté francophone que flamand, sur la nature des liens entre les deux grandes communautés du pays et la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'une réflexion sur l'organisation interne de cette dernière.

La Belgique à quatre permettrait toutefois de substantielles économies en supprimant plusieurs assemblées parlementaires et plusieurs gouvernements, avec leurs cabinets et administrations. Le système institutionnel belge s'en trouverait grandement simplifié et le citoyen y verrait plus clair.