

La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension

Jean-Paul Nassaux

Le 19 septembre 2013, les présidents du CDH (Benoît Lutgen), d'Écolo (Emily Hoyos), du MR (Charles Michel) et du PS (Paul Magnette) ont présenté leur position commune sur l'architecture institutionnelle à mettre en place, en Wallonie et à Bruxelles, suite au transfert de compétences prévu par la sixième réforme de l'État. En ce qui concerne les compétences à caractère social, leur projet accorde une place de choix à la Commission communautaire commune (COCOM).

Fort peu connue du grand public, voire des spécialistes de la politique eux-mêmes, la COCOM était selon certains vouée à disparaître jusqu'à ce que l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 prévoie de lui transférer la gestion, en région bruxelloise, de compétences importantes : les allocations familiales et certaines compétences en matière de santé et d'aide aux personnes, actuellement du ressort de l'Autorité fédérale.

Il nous a dès lors paru opportun de présenter la COCOM et les implications d'un tel transfert de compétences à cette institution – et non, par exemple, aux deux grandes communautés ou à la Région de Bruxelles-Capitale, pourtant active sur le même espace géographique mais pas pour les matières personnalisables dont il est question ici. Nous décrirons d'abord la situation actuelle de la COCOM. Nous tracerons ensuite la nouvelle dimension qu'elle est appelée à prendre et soulignerons les implications de cette évolution – voire de cette transformation.

Situation actuelle

La Commission communautaire commune – dite COCOM – est l'une des trois commissions communautaires bruxelloises, avec la Commission communautaire française – dite COCOF – et la Commission communautaire flamande – connue sous son sigle néerlandais VGC. La COCOF et la VGC sont les héritières des Commissions française et néerlandaise de la Culture qui avaient été créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. La révision de la Constitution de 1988 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont en fait repris et étendu les compétences de ces anciennes commissions pour les confier à ces nouvelles collectivités politiques. La COCOM a été créée par la loi spéciale du 12 janvier 1989, suite à la révision constitutionnelle de 1988 qui permettait au législateur spécial de confier à de nouvelles autorités l'exercice des compétences bicommunautaires dans le domaine des matières personnalisables à

Bruxelles¹. En effet, à Bruxelles, les décrets des communautés n'ont force de loi qu'à l'égard des institutions qui doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Ces normes législatives ne peuvent donc viser ni les personnes qui feraient l'objet d'une contrainte ou d'une aide financière directe, ni les institutions bicommunautaires (par exemple les CPAS, ou encore les maisons de repos bilingues, qu'elles soient privées ou publiques).

Les compétences actuelles de la COCOM

Pour les matières personnalisables (santé et aide aux personnes), c'est dès lors la COCOM qui est compétente en région bruxelloise², tant pour ce qui vise directement les personnes que pour les institutions bicommunautaires. Les institutions dont il est question sont soit des institutions qui relèvent de pouvoirs publics bicommunautaires – par exemple les hôpitaux publics –, soit des organismes privés, sociaux ou de santé, qui n'ont pas opté pour un statut unicommunautaire. Dans ces matières, la COCOM adopte ses propres normes législatives – les ordonnances – et dispose d'une autonomie législative entière à l'égard des Communautés française et flamande. On citera comme exemple d'une ordonnance prise par l'Assemblée réunie de la COCOM l'ordonnance du 16 mai 1991 portant reconnaissance des services d'aide aux actes de la vie journalière, texte qui prévoit l'agrément et le subventionnement des services ayant pour objet de fournir à domicile une aide destinée à pallier l'incapacité des personnes handicapées à accomplir les actes de la vie journalière. Dans le cadre de ses compétences, la COCOM est compétente, comme les autres entités fédérées, en matière de recherche scientifique, de compétences accessoires et implicites et d'assentiment aux traités internationaux : c'est une entité fédérée à part entière.

Depuis le 1^{er} janvier 1995, le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne relève plus d'aucune province ; la COCOM est alors devenue compétente pour les matières provinciales se rattachant aux matières bipersonnalisables. Elle légifère aussi par voie d'ordonnance dans ces matières³.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises accorde par ailleurs à la COCOM une compétence dans les matières unicommunautaires d'intérêt commun. Il s'agit de matières unicommunautaires (culture ou enseignement), qui relèvent donc en principe des deux grandes communautés et des Commissions communautaires française et flamande mais qui, si elles concernent les deux communautés, et cela tout en étant circonscrites par l'intérêt local (par exemple l'aide aux musées communaux ou privés, ou le soutien à des festivals), relèvent alors de la COCOM. Il s'agit de ne pas confondre les compétences unicommunautaires d'intérêt commun avec les institutions biculturelles fédérales (par exemple, le Théâtre royal de la Monnaie) ou scientifiques fédérales (par exemple, les Musées royaux des Beaux-Arts), sises à Bruxelles mais d'intérêt national. Dans le cas des compétences unicommunautaires de la COCOM, la loi spéciale sur Bruxelles prévoit que l'Assemblée réunie puisse intervenir par voie de règlements. Toutefois, cette compétence n'a jamais été mise en

¹ P. VANLEEMPUTTEN, *Les institutions bruxelloises. Leur position dans la structure fédérale de l'État, leur organisation, leur fonctionnement, leur financement*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p.71 et 87.

² Dans la mesure où le territoire de la région bruxelloise correspond à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, région linguistique dans laquelle la COCOM est compétente.

³ P. VANLEEMPUTTEN, *op. cit.*, p. 93-94.

œuvre. Il convient de signaler, à cet égard, que rien n'est prévu dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions pour le financement de cette compétence de la COCOM.

Les organes de la COCOM

La COCOM dispose d'un organe délibérant, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, et d'un organe exécutif, le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

L'Assemblée réunie est composée de l'ensemble des membres des deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (elle a de ce fait la même composition que celui-ci, à savoir 89 parlementaires : 72 francophones et 17 néerlandophones). Sa présidence, son bureau, son bureau élargi, ses services et le règlement de cette assemblée sont les mêmes que ceux du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle est donc présidée aujourd'hui par Françoise Dupuis, présidente du Parlement régional. Mais, à la différence de la plupart des décisions prises par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il s'agisse d'ordonnances ou de règlements, les décisions adoptées par l'Assemblée réunie se prennent à la majorité dans chaque groupe linguistique ⁴.

Jusqu'à la réforme de 2001, cette règle devait être appliquée strictement. Cela a occasionné un blocage de l'institution en 1997 lorsque, suite à un accord intervenu à la Région sur certains cadres linguistiques des administrations régionales, notamment celui du service d'incendie et d'aide médicale urgente, la Volksunie quitta la majorité de l'époque, divisant de ce fait le groupe linguistique néerlandais en deux camps de 5 élus : 5 membres de la majorité (3 CVP et 2 SP) et 5 membres de l'opposition (2 VLD, 2 Vlaams Blok et 1 Volksunie). Si cela ne posa pas de problème au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il en alla différemment à l'Assemblée réunie. De ce fait, les projets d'ordonnances, y compris budgétaires, de la COCOM ne purent être adoptés ⁵.

Depuis la réforme institutionnelle de juin 2001, si la majorité est réunie dans un groupe linguistique mais pas dans l'autre, on procède à un nouveau vote. Dans ce cas, la résolution est prise à la majorité absolue des suffrages de l'Assemblée réunie et par au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique. Pour les ordonnances et le règlement de l'Assemblée réunie, ce second vote ne peut pas intervenir moins de trente jours après le premier vote. Cette disposition avait été introduite alors que se profilait la crainte que le Vlaams Blok (aujourd'hui Vlaams Belang) n'obtienne la majorité absolue dans le groupe linguistique néerlandais.

Le Collège réuni est composé des ministres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (contrairement aux collèges de la COCOF et de la VGC, les secrétaires d'État n'y siègent donc pas). Il est présidé par le président du gouvernement, lequel n'y a qu'une voix consultative. Le Collège réuni prend ses décisions selon la procédure du consensus. Les compétences sont exercées conjointement par un membre francophone et un membre néerlandophone du Collège réuni. Le Collège réuni est actuellement

⁴ Au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, une telle double majorité n'est prévue que pour les ordonnances adoptées dans le cadre de la régionalisation de la loi communale.

⁵ J.-P. NASSAUX, « Les relations communautaires à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune », *Courrier hebdomadaire*, n° 1633-1634, CRISP, 1999, p. 51-53.

composé de la façon suivante : Rudi Vervoort (PS) en assure la présidence ; Guy Vanhengel (Open VLD) et Céline Fremault (CDH) sont conjointement compétents pour la Politique de la santé ; Evelyne Huytebroeck (Écolo) et Brigitte Grouwels (CD&V) sont conjointement compétentes pour l'Aide aux personnes ; Guy Vanhengel et Evelyne Huytebroeck partagent la responsabilité des Finances, du Budget et des Relations extérieures, tandis que Céline Fremault et Brigitte Grouwels ont en charge la Fonction publique ⁶.

Les membres bruxellois du gouvernement de la Communauté française et du gouvernement flamand qui assistent avec voix consultative aux réunions, selon le cas, du Collège de la COCOF ou de celui de la VGC, assistent dans les mêmes conditions aux séances du Collège réuni. C'est la stricte parité au Collège réuni (le président étant exclu du calcul) et la double majorité à l'Assemblée réunie qui ont permis, lors de la réforme de l'État de 1988-1989, de lever l'opposition flamande à l'attribution de compétences personnalisables aux institutions bruxelloises ⁷.

Le budget et le financement actuels de la COCOM

Le financement de la COCOM est principalement assuré par des dotations, l'une fédérale, les autres régionales. La dotation fédérale est indexée en fonction de l'évolution des prix à la consommation. Elle était en 2012 de 37,9 millions d'euros. Trois dotations proviennent de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit d'abord du Fonds spécial de l'aide sociale, dont la COCOM doit assurer la distribution intégrale aux CPAS des 19 communes (19,5 millions d'euros en 2012). Ensuite, depuis 1995, la COCOM reçoit une dotation régionale pour financer les compétences héritées de l'ancienne province de Brabant (21,8 millions d'euros en 2012). Enfin, une dotation régionale découle des accords avec le secteur du non-marchand (6,7 millions d'euros en 2012). La COCOM est habilitée à percevoir des recettes non fiscales propres liées à l'exercice de ses compétences, ainsi que des dons et des legs, mais elle n'a pas de pouvoir fiscal. Au total, son budget était estimé à 88,5 millions d'euros en 2012 ⁸.

Évolution prévue par la sixième réforme institutionnelle

L'accord institutionnel du 11 octobre 2011 prévoit un important transfert de compétences vers la COCOM. Cela représente un revirement total par rapport à l'évolution prévue jusque-là pour la COCOM. En effet, dans sa note d'intention du 25 janvier 2008 présentée au groupe Octopus, créé par le gouvernement Verhofstadt III, au sein duquel devait se négocier une réforme de l'État, le gouvernement bruxellois avait plaidé pour la suppression de la COCOM et pour le transfert de ses compétences à la Région de Bruxelles-Capitale. Et l'accord de gouvernement régional bruxellois de juillet 2009 prévoyait de se baser sur cette note Octopus pour une réflexion institutionnelle associant les formations politiques représentées au Parlement de

⁶ Voir l'évolution de la composition du Collège réuni de la Commission communautaire commune sur www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executif-et-gouvernements-de-la-region-de-bruxelles-capitale-depuis-1989.

⁷ J.-P. NASSAUX, « Les relations communautaires à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune », *op. cit.*, p. 42.

⁸ B. BAYENET, G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, n° 2180-2181, CRISP, 2013, p. 61.

la Région de Bruxelles-Capitale. Mais, lors des négociations institutionnelles de 2010-2011, le recours à la COCOM est apparu comme l'instrument permettant d'éviter l'obligation pour les citoyens bruxellois d'opter pour une des deux grandes communautés dans le cadre des compétences communautaires transférées, obligation qui aurait eu pour effet la mise en place de régimes différents pour les habitants de Bruxelles, par exemple en matière d'allocations familiales⁹.

Les nouvelles compétences de la COCOM

Pour les matières de santé et d'aide aux personnes dont le transfert aux communautés est prévu par l'accord institutionnel, l'autorité compétente dans la Région de Bruxelles-Capitale sera la COCOM dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou à une allocation, ou lorsque les compétences portent sur des institutions bicommunautaires. Pour quelques-unes des compétences transférées, l'accord manque de précision quant au fait de savoir s'il s'agit d'aides directes aux personnes – ce qui impliquerait leur transfert à la COCOM – ou d'aides obtenues via un service ou une institution – ce qui impliquerait, selon le cas, l'intervention de la COCOF ou celle de la Communauté flamande pour les institutions unilingues. La COCOM est en tout cas explicitement désignée comme autorité responsable de l'allocation d'aide aux personnes âgées handicapées et sera immanquablement concernée par le transfert d'autres compétences en matière de santé et d'aide aux personnes : éléments du financement des hôpitaux, compétence complète (y compris la fixation du prix réclamé aux résidents) en matière de maisons de repos, maisons de repos et de soins, centres de soins de jour, centres de court séjour, services gériatriques isolés et services « SP isolés » (soit des services spécialisés dans certains types de traitement, tels que les soins de santé mentale, la politique de prévention ou l'organisation des soins de santé de première ligne)¹⁰. Les dotations versées par l'Autorité fédérale aux communautés et à la COCOM pour ces compétences seraient, suite à l'accord, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, dont 350 millions iraient à cette dernière¹¹.

Par ailleurs, l'accord du 11 octobre 2011 prévoit le transfert aux communautés des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption. Il est clairement indiqué qu'à Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente « à l'exclusion des deux Communautés ». La répartition des moyens en matière d'allocations familiales (5,822 milliards d'euros) se fera sur la base de la clé de population de 0 à 18 ans de chacune des communautés (y compris la Communauté germanophone) et de la COCOM. Les enveloppes des entités évolueront ensuite sur la base de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans compris de chaque entité. La population bruxelloise étant caractérisée par une proportion plus importante de jeunes que celle des autres régions linguistiques, cette clé devrait être plutôt favorable à la COCOM. Enfin, celle-ci se verra également confier le droit sanctionnel de la jeunesse¹².

⁹ J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, n° 2129-2130, CRISP, p. 35-36 et 58.

¹⁰ *Ibidem*, p. 43-48.

¹¹ *Le Soir*, 15 et 16 juin 2013.

¹² J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *op. cit.*, p. 48-50.

Conclusion

La COCOM est actuellement une institution modeste. Or elle est appelée à prendre une beaucoup plus grande dimension et à voir son budget et son personnel considérablement augmentés. *Le Soir* du 19 septembre 2013 évoque ainsi une multiplication par vingt du budget, et des besoins criants à venir en matière de personnel qualifié et motivé. Vu l'ampleur de cette évolution, sans doute faut-il parler de véritable transformation, et de résurrection de cette institution dont les responsables politiques bruxellois programmaient la disparition il y a encore quatre ans à peine.

Ce changement est tel que, lors de la rentrée de l'Assemblée réunie de la COCOM, le 18 octobre 2012, le président du Collège réuni, qui était alors Charles Picqué (PS), a indiqué que les procédures mises en place pour accueillir les nouvelles compétences seront relativement similaires à la Région de Bruxelles-Capitale et à la COCOM. Mais il a souligné que s'il est un domaine où le transfert des compétences va exiger une phase préparatoire intense, c'est bien celui des compétences transférées à la COCOM¹³. C. Picqué a ajouté qu'une réflexion était en cours au sein du Collège réuni sur le chantier que le transfert des nouvelles compétences à la COCOM représente et que l'on ne pourra faire l'économie d'une réorganisation de l'institution et de son administration¹⁴.

Le transfert de nouvelles compétences à la COCOM est strictement conforme à ce que prévoit la Constitution depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale. Au plan politique par contre, on peut y voir une solution de compromis entre certains partis flamands (en particulier le CD&V) et les partis francophones lors des négociations qui ont débouché sur l'accord institutionnel du 11 octobre 2011. Les premiers défendaient l'option du transfert de compétences sociales importantes aux communautés, tandis que les seconds refusaient que deux régimes de prestations et d'allocations (en particulier en matière d'allocations familiales) différents coexistent à Bruxelles, obligeant les habitants à choisir les services de la Communauté flamande ou ceux de la Communauté française et conduisant à des différences de traitement croissantes entre habitants d'un même territoire. Si, dans les faits, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM se confondent, le système de majorité prévalant pour adopter les normes législatives diffère selon que les parlementaires délibèrent avec leur casquette régionale ou avec celle de législateur de la COCOM. C'est pourquoi le compromis institutionnel a abouti au transfert de ces compétences à la COCOM et non à la Région de Bruxelles-Capitale. De la sorte, les différences seront évitées entre citoyens bruxellois, mais la minorité flamande sera placée sur un pied d'égalité avec la majorité francophone dans la prise de décisions relatives à l'exercice de ces compétences prochainement transférées.

Concrètement, pour les citoyens vivant en région bruxelloise, ce changement institutionnel pourra avoir différentes conséquences. À l'avenir, les autorités de la COCOM devront mettre sur pied des institutions gérant les compétences nouvellement reçues. Élément rassurant cependant : pour les allocations familiales, les communautés et la COCOM disposeront de la latitude de faire appel durant une période de transition aux actuelles institutions de paiement, contre rémunération.

¹³ ARCCC, CRI n° 1 (2012-2013), 18 octobre 2012, p. 17-18.

¹⁴ *Ibidem*.

Les autorités de la COCOM pourront adopter une politique, dans l'exercice de ces compétences, différente de celle menée dans les autres parties du pays¹⁵ et se démarquant de celle actuellement en vigueur sur l'ensemble du territoire belge. Elles pourront ainsi décider d'accroître ou de réduire les montants des allocations familiales versées pour un enfant placé dans telle ou telle situation (en fonction de son âge, de son handicap, de sa position au sein d'une fratrie ou encore de la situation socio-économique ou familiale de ses parents, par exemple). Il en ira de même dans les autres domaines concernés par les transferts de compétences à venir.

La COCOM sera néanmoins contrainte de fonctionner avec un budget déterminé, alimenté pour l'essentiel par des dotations et sans pouvoir exercer un pouvoir fiscal propre. Par conséquent, des arbitrages seront nécessaires entre les différents secteurs dont la COCOM sera responsable, et entre les citoyens concernés par ces politiques, afin de maintenir le budget dans les objectifs fixés. Selon la politique qui sera mise en œuvre par les autorités futures de la COCOM – soit, en pratique, les membres du Parlement et ceux du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale –, ces arbitrages se feront dans un sens favorable à l'une ou l'autre catégorie de la population bruxelloise. À quelques mois de l'élection du Parlement bruxellois, ce constat n'est pas sans importance.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean-Paul NASSAUX, « La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension », *Les analyses du CRISP en ligne*, 14 octobre 2013, www.crisp.be.

¹⁵ Mais le projet présenté en septembre 2013 par les présidents des quatre principaux partis francophones prévoit que, en la matière, les autorités de la COCOM et celles de la Région wallonne se concertent préalablement à des changements importants.