

Le pacte culturel : de sa genèse à son application

par Christian DAUBIE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain.

★

1. Juillet 1973. Dans la bousculade d'une fin de session, le Parlement belge adopte, à une très large majorité une loi garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (1). Ainsi, dans un texte de vingt-sept articles, sont transformées en « obligations légales » (2) les dispositions d'un engagement mutuel signé par cinq partis politiques sous l'appellation de Pacte Culturel.

De la sorte, sont précisées des garanties pour la protection des minorités dont les principes sont formulés par les articles 6 *bis* et 59 *bis*, § VII, de la Constitution révisée et par l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971, loi relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise.

Cette loi — typiquement belge si l'on peut dire — vient s'inscrire dans les développements d'un chapitre substantiel de l'œuvre du Constituant de 1970. Le problème de la protection des « minorités », essentiellement et d'abord envisagé sur le plan « communautaire » et accessoirement linguistique, devait presque nécessairement être posé sur le plan proprement culturel. Et cela compte tenu de la complexité de situations historiquement acquises et accusées sous l'emprise d'un mouvement — devenu réalité — d'autonomie culturelle et de régionalisation.

Mais aussi dans une optique particulière, car aussi bien la protection recherchée — pour reprendre l'intitulé même de la loi du 16 juillet 1973 — se définit en termes de protection des tendances idéologiques

(1) Loi du 16 juillet 1973, session 1972-1973 ; Chambre des représentants, Doc. parl. - proposition de loi, n° 633/1 - rapport, n° 633/2 et An. parl. - séance du 28 juin 1973 ; Sénat, Doc. parl. - rapport, n° 401 et An. parl. - Séance du 4 juillet 1973.

(2) Pour citer les termes repris dans les développements de la proposition de loi initialement déposée.

et philosophiques. Ce qui confère une dimension nouvelle à la notion de protection des minorités.

2. Originale, cette loi l'est dès lors assurément là où, conformément à la volonté du Constituant de 1970, elle arrête les mesures en vue de prévenir toute *discrimination* pour des raisons idéologiques et philosophiques (cf art. 6 *bis* et 59 *bis*, § VII, de la Constitution); car s'il s'agit de protéger l'individu contre toute discrimination fondée sur des raisons idéologiques et philosophiques, il s'agit de garantir contre de telles discriminations certains groupes, certaines « familles » exprimant des tendances philosophiques et idéologiques qui s'avèrent (numériquement par exemple) moins puissantes, moins bien organisées tant sur le plan national que régional (plus exactement au niveau des Communautés culturelles) et local.

Ce but qui a première vue paraît relever du domaine psycho-politique (il mérite d'ailleurs d'être bien compris) commande la définition et l'application de garanties relativement inédites. Une œuvre nécessairement complexe, laborieuse et délicate, singulièrement au stade de l'application (3).

On devine en conséquence combien est fondamentale l'interrogation relative à l'utilité et l'opportunité de cette législation (4), à son intérêt et son efficacité. Fondamentale encore l'interrogation sur l'orientation future, l'efficacité aussi de la politique culturelle dont la définition et la mise en œuvre devront sans cesse s'inspirer des dispositions contraignantes de ce que d'aucuns ont appelé — un peu vite — « la Constitution culturelle de la Belgique Communautaire » (5).

GENESE ET PHILOSOPHIE DU PACTE

SECTION I.

Les antécédents dans le domaine de l'enseignement et de la culture.

3. Le Pacte culturel intervient dans un contexte précis ; il prend place dans un ensemble — peu cohérent — de techniques de protection des

(3) Une application sans aucun doute retardée par des circonstances politiques impérieuses mais qui paraît assurément problématique, sinon hypothétique (au vu de certaines intentions ou silences).

(4) Lors du débat au Sénat, M. Lagasse devait remarquer que « la protection des tendances idéologiques et philosophiques devrait aller de soi... il est regrettable que nous devions en arriver à ce système d'une loi protégeant les minorités contre des abus de pouvoir. Mais l'expérience montre que cela est devenu nécessaire à la suite de la dégradation de nos institutions. » (An. parl., session 1972-1973, séance du 4 juillet 1973, p. 2155.)

(5) Pour citer DEBEYS X., *Le Pacte Culturel*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 6 juin 1974, n° 647, p. 27.

minorités que l'on qualifie d'idéologiques et philosophiques (6); ces instruments, élaborés depuis plus d'une décennie, procèdent d'une recherche, plutôt laborieuse, d'un *modus vivendi* entre des courants idéologiques, le plus souvent politiquement *médiatisés*.

La protection ainsi recherchée vise essentiellement à reconnaître, à institutionnaliser des situations de « pluralité » : pluralité de groupes et tendances (majoritaires ou minoritaires) dont la coexistence ou la collaboration sont recherchées dans le cadre d'accords politiques en premier lieu, traduits en textes législatifs en un temps second.

4. Le secteur de l'enseignement est sans contredit le plus significatif à cet égard. Il est à peine nécessaire de revenir sur le Pacte scolaire du 20 novembre 1959, traduit dans les lois du 29 mai 1959 (*Moniteur Belge*, 19 juin 1959) et du 11 juillet 1973 (*Moniteur Belge*, 30 août 1973), qui peut contribuer à une meilleure protection des tendances philosophiques et religieuses dont un sentiment éventuel de minorisation s'atténue dès le moment où les discriminations d'ordre financier, social, dans le domaine de l'infrastructure entre les réseaux d'enseignement... disparaissent largement.

Accord politique, négocié et renégocié au fur et à mesure au sein d'une Commission Nationale du pacte scolaire où siègent les représentants des partis politiques, le Pacte a prévu aussi la mise en place d'une Commission, composée de magistrats, chargée d'examiner les infractions à l'article 41 de la loi qui interdit toute activité et propagande politiques dans les réseaux d'enseignement et toute pratique déloyale dans la concurrence qu'ils se font.

Les auteurs du Pacte culturel trouveront ici un modèle qu'ils reprendront *mutatis mutandis* lors de son élaboration, puisqu'aussi bien les objectifs poursuivis dans l'un et l'autre cas sont évidemment proches.

5. L'enseignement universitaire dont le caractère engagé n'est pas remis en cause fait place, dans le cadre de son expansion, à des initiatives qui visent à assurer une collaboration accrue entre les tendances traditionnellement associées à son organisation.

La loi du 27 juillet 1971 vise à assurer le financement des universités sur base de critères objectifs et poursuit un but d'égalité entre les institutions existantes. En outre, de nouvelles institutions de type pluraliste sont créées, en Flandre particulièrement et à cette création sont associées les institutions existantes, d'Etat ou libres comme les tendances

(6) L'existence de ces minorités peut d'ailleurs procéder « plutôt d'un complexe de minorisation que d'un état effectif de minorité » (cf RENS I., « Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique », *Res Publica*, vol. VII, 1965-3, p. 189).

politiques principales de la région qui, par le biais de commissions de contrôle, viseront notamment à faire respecter plus spécialement le principe de la « franchise idéologique » (*ideologische openheid*) de la liberté académique d'enseignement et de recherche. Tel est le cas de l'« Universitaire instelling Antwerpen » (7) et de l'« Universitair Centrum Limburg » (8) où la mise en œuvre d'une telle procédure *curative* tendant à remédier aux discriminations idéologiques éventuelles apparaît comme la résultante de la structure même de ces institutions.

6. Dans le domaine culturel, la radio-télévision constitue un exemple significatif d'une recherche d'institutionnaliser des équilibres philosophico-politiques comme moyen de prévenir des discriminations.

Les décrets du 9 avril 1973 (*Moniteur Belge*, 25 avril 1973) s'inscrivent dans cet effort qui résultait d'une interprétation de l'article 8 de la loi du 18 mai 1960 (loi organique des instituts de radio et de télévision) à la lumière d'un accord conclu entre les trois partis politiques traditionnels le 2 août 1960. Ainsi, le Conseil d'administration de la RTB comprend-t-il 13 membres appartenant aux quatre partis politiques importants de la Communauté française (la représentation proportionnelle élimine les petites formations).

L'accord tripartite du 2 août 1960 devait d'ailleurs amener le Conseil d'Etat, dans son Arrêt Lenaerts c/Radiodiffusion-télévision belge/émissions néerlandaises (9) à conclure que « ne constitue pas un but légalement inadmissible, celui d'assurer un équilibre politique et philosophique lors de la nomination de fonctionnaires dirigeants aux services d'émission, afin de garantir, de la manière la plus large, l'exigence fondamentale d'objectivité dans le fonctionnement de la RTB-BRT » (tiré du sommaire).

Ainsi, devait-on constater que le Conseil d'Etat se ralliait à une interprétation audacieuse de l'article 6 de la Constitution, tenant compte des exigences d'une société « plurale » ou « pluraliste », fondée sur un certain équilibre entre des tendances politiques et philosophiques.

L'équilibre recherché a sans doute ses limites ; et le Conseil d'Etat considérera que toute tendance n'a pas à revendiquer a priori une présence au sein des organes dirigeants des instituts d'émission, ni à exiger un accès à certaines tribunes ou émissions (Arrêt Moulin et De Coninck et Arrêt Association protestante pour la radio et la télévision (10)).

(7) Loi du 7 avril 1971 (*Moniteur Belge*, 15 mai 1971) ; vide spécialement art. 19.

(8) Loi du 28 mai 1971 (*Moniteur Belge*, 10 juillet 1971) ; vide spécialement art. 18.

(9) Conseil d'Etat, Arrêt Lenaerts, n° 13.122, 25 juillet 1968, *AACE*, 1968, pp. 670 et ss.

(10) Conseil d'Etat, Arrêt Moulin et De Coninck, n° 11.749, 6 avril 1966, pp. 321 et ss : rejet du recours du Parti Communiste contre la décision du Conseil d'administration de la RTB, lui refusant l'accès de la « Vrije Politieke Tribune ». Le Conseil d'Etat

L'article 6 de la Constitution a toujours été compris comme impliquant qu'« à des situations de fait identiques, soient appliquées des règles identiques » (11), ce qui veut dire que des différences de traitement, fondées sur des différences objectives eu égard au but légalement poursuivi sont admises. De là à justifier les pratiques ainsi dénoncées à la RTB-BRT, il y a sans doute une marge que le Conseil d'Etat franchit peut-être un peu allègrement et non sans quelque contradiction.

7. Par-delà les dosages qui ont cours dans le domaine de l'enseignement ou de la culture, on décèle sans doute une volonté de garantir réciproquement des « majorités » et des « minorités » (termes d'ailleurs négligés) dont les intérêts sont d'abord pris en charge par les partis politiques qui s'apparentent tant bien que mal aux tendances idéologiques dominantes entre lesquelles il faut essayer de créer un climat de protection, voire de collaboration.

SECTION II.

La protection des minorités dans le cadre de la Constitution Belge.

8. La Constitution du 24 décembre 1970 ne comporte pas comme tel un chapitre consacré à la protection des minorités. Mais elle comprend un article 6 *bis* qui, en disposant que « la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination », énonce sans doute un « prescrit de portée générale » (12) qui devra spécialement être respecté par le Parlement et les Conseils culturels dans l'exercice des pouvoirs normatifs qui leur sont propres et singulièrement mais pas exclusivement dans les matières culturelles ; il précise en effet qu'« à cette fin (jouissance indiscriminée des droits et libertés) la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Il y va de minorités « socio-politiques » (?) et « religieuses », semble-t-il et le législateur devra les déterminer selon les cas et les matières.

L'article 6 *bis* établit à tout le moins un principe de non-discrimination, consacré explicitement par l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (interdisant toute discrimination fondée sur « la

y relève aussi que l'article 14 de la Constitution « n'instaure... (ni) au profit d'un groupe de personnes un droit subjectif à l'émission de programmes au moyen de la radiodiffusion officielle ».

(11) Conseil d'Etat, Arrêt Association protestante pour la radio et la télévision, n° 11.838, AACE, 1966, pp. 485 et ss : « L'égalité des cultes... n'implique pas que le même régime soit appliqué à tous les cultes ».

(12) Déclaration interprétative du Premier Ministre Eyskens, Sénat, CRA, session 1970-1971, séance du 7 juillet 1971, p. 976.

race... la langue... les opinions... l'appartenance à une minorité nationale...). Cet article — qui n'a pas d'existence « indépendante » — a été interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » de manière non extensive ; la Cour trace en quelque sorte une frontière entre « discrimination » illicite et « différenciation » légitime ; pour elle, « l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable » ; une discrimination recouvre en fait une « discrimination arbitraire », d'autant plus arbitraire qu'elle se fonde sur « la race, la langue... l'appartenance à une minorité nationale... ou toute autre situation ». Cette interprétation donne ainsi à ce principe de non-discrimination un contenu limité mais positif qui se retrouvera sous-jacent aux garanties prévues dans le cadre de la loi du 16 juillet 1973 protégeant les tendances idéologiques et philosophiques que l'article 6 *bis* vise évidemment, même transformées en minorités (ce qu'elles sont toujours sous un angle ou sous un autre) (13).

9. Dans le cadre spécifique de l'autonomie culturelle, l'article 59 *bis* précise à son tour que « la loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ». Le législateur national, à raison même de la composition des Chambres où s'équilibrent les tendances idéologiques et philosophiques des deux communautés culturelles, est ainsi amené à établir des règles de nature à prévenir les discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques qui pourraient résulter du fonctionnement et de l'exercice des pouvoirs normatifs par les Conseils culturels. Ainsi la loi du 3 juillet 1971, relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et à d'autres dispositions relatives aux Conseils culturels comporte un chapitre II dont la section I est intitulée « Dispositions en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques » ; celle-ci instaure une « procédure de sonnette d'alarme idéologique » qui aboutit à ce que « le débat sur le caractère discriminatoire ou non d'une disposition déterminée (soit) porté sur le forum national par excellence, c'est-à-dire le Parlement » (14).

(13) Vide également les art. 26 et 27 du Pacte international des Nations-Unies relatifs aux droits civils et politiques (non ratifié par la Belgique) ; selon l'article 26, « ... la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une *protection égale et efficace* contre toute discrimination... » ;

(14) de STEXHE P., *La révision de la Constitution Belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 134 ; certains y voyaient cependant « une atteinte flagrante à l'article 58*bis*, à l'autonomie culturelle français » (CRA, Sénat, session 1970-1971, séance du 17 juin 1971, pp. 841-842, déclaration du sénateur Lagasse) ; contra déclaration du Ministre Debousse (CRA, Sénat, session 1970-1971, séance du 22 juin 1971, p. 851) pour lequel

Ainsi encore, l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1973 commence logiquement par cette référence : « en application des articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7, les décrets... ».

Enfin et parallèlement à la négociation du pré-accord culturel du 15 juillet 1971 (cf *infra*), l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels circonscrit de façon plus précise l'intervention du législateur : « les garanties contenues dans les articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution seront précisées par la loi, pour les matières (culturelles) énumérées à l'article 2 (de cette même loi) ».

SECTION III.

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques : une élaboration par étapes.

10. La loi du 16 juillet 1973 traduit sur le plan législatif les dispositions arrêtées au préalable dans le cadre du Pacte culturel du 24 février 1972, lui-même postérieur à un « pré-accord culturel » du 15 juillet 1971. Elle est l'aboutissement de laborieuses négociations entre partis politiques dont les préoccupations en la matière étaient essentiellement fonction de leur importance au sein des communautés culturelles comme de l'importance des organisations socio-culturelles qui s'y rattachaient de près ou de loin. Ainsi, les vives appréhensions du PVV en Flandre, dans une moindre proportion, du PLP en Wallonie déclenchèrent un processus de revendication, appuyé avec nuances par la direction du parti socialiste ; la conclusion d'un accord politique débouchant sur un véritable pacte culturel étant de surcroît liée au vote des lois d'application de l'article 59 *bis* (devant être adaptées à la majorité spéciale), plusieurs péripéties et rebondissements sur lesquels il serait trop long de s'étendre précédèrent la signature du pré-accord, paraphé en un premier temps par les deux formations de la majorité alors au pouvoir (PSC-CVP et PSB-BSP) et en un deuxième temps par le PLP-PVV qui devait recevoir l'assurance qu'un pacte (à signer au plus tard le 30 novembre 1971) serait voté par le Parlement sous forme d'une loi concrétisant les garanties précisées dans la Constitution et cela pour les matières culturelles énumérées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

« la répartition des voix sur de tels problèmes ne suit plus la ligne de partage entre les communautés mais bien la ligne de partage des philosophies, des idéologies ou des partis politiques ».

Pour l'analyse de cette procédure, vide DAUBIE C., « Les techniques de protection des minorités », *Annales de Droit*, 1972, u. XXXV ; n° 2-3, *La Constitution Belge révisée*, pp. 238-239.

La dissolution des Chambres, les élections du 7 novembre 1971 et la crise gouvernementale qui s'ensuivit n'empêchèrent pas qu'un texte fut rédigé par les seuls partenaires PSB-BSP, PSC-CVP et communistes, texte « qui, après une introduction générale sur la politique culturelle, prescrivait des mesures concrètes contre des discriminations à l'égard des minorités idéologiques et philosophiques » ; ce texte fut paraphé en outre par le seul PVV le 7 décembre 1971.

Après la formation de l'équipe Eyskens II dont la déclaration gouvernementale soulignait que le pacte était ouvert à tous les partis, le PLP-PVV faisait admettre quelques amendements jugés recevables par la majorité. Aussi, le 24 février 1972, au cours d'une séance solennelle, PSC-CVP, PSB-BSP, PLP-PVV et FDF-RW (ce dernier sensible aux efforts déployés par le PLP-PVV) signaient une convention entre partis « qui s'engageaient solennellement à appliquer l'article 59 *bis* de la Constitution et les lois organisent le statut et le fonctionnement des Conseils culturels en conformité avec les principes et directives » qu'énonçait cet accord de vingt-huit points (seule la Volksunie restait en dehors).

11. Sans entrer dans une analyse fouillée de cet « accord de fait » dont la teneur se retrouverait presque complètement dans la loi du 16 juillet 1973, il est important d'en situer l'objectif. Il est conclu, selon le préambule, « dans le but de favoriser, par tous les moyens adéquats, et dans le cadre d'une politique renouvelée, la *libre expression* des différentes tendances idéologiques et philosophiques ainsi que la *compréhension* et la *coopération*, dans le respect mutuel, entre les personnes, les groupes, les organisations et les institutions à vocation culturelle qui s'en réclament ou non ».

Conclu pour une période indéterminée (moyennant un réexamen après six ans à la demande d'un parti signataire « si des circonstances nouvelles le justifient »), il annonce la structure d'une loi d'*initiative parlementaire* (sur la revendication du PLP-PVV) qui en reprendra les principes essentiels : la participation, la non-discrimination et l'équilibre entre la liberté individuelle et pluralisme social.

Cette loi serait votée en exécution de l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971, se référant aux articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution) et irait de pair avec l'adoption, au cours de l'année suivant l'installation des Conseils culturels, de décrets pour tous les crédits importants relatifs à l'autonomie culturelle (du point de vue volume et répartition) et pouvant faire l'objet de la procédure de la « sonnette d'alarme » prévue à l'article 4 de la loi du 3 juillet 1971).

Cette « loi-cadre » (15) fut adoptée aux termes de débats à la fois brefs et sereins ; son vote devait être salué comme assurant « l'amélioration de nos règles démocratiques. Alors que la tradition veut que la démocratie soit l'émanation du principe majoritaire — la moitié + 1 — la loi instaurant le pacte culturel ouvre la voie à la coopération, la participation, la codécision et la cogestion de la population tout entière dans toute la diversité et quelles que soient ses opinions » (16). Cette loi n'est cependant qu'un point de départ puisque, sur base de celle-ci, doivent être prises un ensemble de dispositions, se situant aux différents niveaux de la hiérarchie des normes puisqu'aussi bien l'autonomie culturelle doit être aussi prise en considération : épilogue nécessaire et permanent d'une « intrigue » dénouée de manière heureuse mais peut-être fuyante.

SECTION IV.

Les limites de la protection organisée dans le cadre de la loi du 16 juillet 1973.

12. Etablir les limites de la protection recherchée dans le cadre de cette loi revient à préciser son champ d'application (ce qu'elle fait dans un chapitre I^{er}) et à définir (ou à tenter de le faire) les tendances qui peuvent se réclamer de son application.

Comme on l'a mentionné « en application des articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution, les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne pourront contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

La loi présente étant considérée comme loi-cadre (avec les nuances que suppose une telle qualification), on comprendra qu'étant donné leurs compétences en matière culturelle, les Conseils seront amenés à mettre en œuvre les dispositions de cette loi qu'ils peuvent « heureusement » compléter sans remettre en cause leur portée fondamentale (17) (18).

(15) Selon l'opinion du Ministre de la Culture française, An. parl., Sénat, session 1972-1973, séance du 4 juillet 1973, p. 2163.

(16) Déclaration du Ministre de la Culture néerlandaise (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 907).

(17) Ce que suggèrent les développements de la proposition de loi au commentaire de l'article 1 où il est aussi rappelé que « la sonnette d'alarme, procédure instituée par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971, en vue de la protection des minorités, est aussi une garantie d'application du pacte culturel » (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (2). Un décret du 28 janvier 1974 du Conseil culturel de la communauté néerlandaise reprend les termes de cette loi.

(18) Les arrêtés du Conseil de la Communauté culturelle allemande sont aussi soumis à la loi (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (3)).

13. Les « mesures » soumises à la loi sont prises par les « autorités publiques », « notamment » (donc pas exclusivement) : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales, les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et fédérations de communes, les associations intercommunales, les Commissions culturelles de l'agglomération bruxelloise, les établissements publics relevant de ces autorités.

N'y figurent pas les Conseils culturels, car « il est tenu compte du pouvoir d'initiative législative des Conseils » (19) dont les décrets ne doivent contenir aucune discrimination...

Les mesures de ces autorités doivent être prises dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels, soit dix matières où des discriminations pourraient survenir à des degrés divers mais encore où une participation des tendances doit être garantie (20).

Les dites matières culturelles ne comprennent pas les mesures relevant *essentiellement* du droit pénal, social, fiscal et de la réglementation économique. Comme l'essentiel du domaine de la réglementation culturelle relève du droit administratif, donc du droit public, l'exception relative à celui-ci, prévue dans le texte du pacte n'a plus été reprise, à raison d'ailleurs.

Enfin, les mesures visées peuvent aussi s'inscrire dans le domaine de la coopération internationale (l'article 59 *bis*, § 2, 3^o de la Constitution) dont les formes doivent être encore arrêtées par le législateur à majorité spéciale. Il s'agit donc bien du seul domaine culturel, à l'exclusion de l'enseignement et de l'emploi des langues. Il est dès lors tributaire des difficultés de délimiter soigneusement l'ensemble des matières culturelles en cause.

14. On pourrait s'attendre à ce que ce chapitre comporte des dispositions cernant, avec plus ou moins d'exactitude, les tendances idéologiques et philosophiques dont elle organise la protection.

En fait, le législateur avance un certain nombre de critères dans un deuxième chapitre consacré aux « Principes généraux relatifs à la participation, à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique culturelle », singulièrement à l'article 3 de la loi (subsidièrement aux articles 10 et 11). Il a été entendu que l'article 3 fixait les principes généraux,

(19) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (3).

(20) On a insisté, à la Commission de la Chambre, sur le fait que « la limitation des matières culturelles envisagée s'applique uniquement à la proposition de loi en discussion » (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (3)).

tandis que par exemple, l'article 9 était un cas d'application à la gestion des infrastructures, institutions et services culturels... (21).

Un préalable est posé : les autorités publiques doivent associer les utilisateurs (première catégorie et toutes les tendances idéologiques et philosophiques (deuxième catégorie)... pour autant qu'ils acceptent les principes et règles de la démocratie et s'y conforment. Exigence dont le respect peut être contrôlé par la Commission nationale du Pacte culturel (article 21 de la loi).

15. Le législateur aborde ensuite la notion de « tendance idéologique », « fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société » (art. 3, § 2). Après cette définition presque littérale, la loi dispose que « la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante ».

C'est en quelque sorte poursuivre l'assimilation entre famille politique et tendance idéologique, représentée en fonction de sa présence, par le biais nécessaire d'une famille politique (?) au sein d'une assemblée représentative de l'autorité publique amenée à se prononcer sur l'agrégation de cette tendance, sur l'octroi de subsides...

Il a été considéré en Commission de la Chambre qu'« à titre d'exemple, les personnes de religion protestante, les témoins de Jéhovah ou les membres de la ligue révolutionnaire des travailleurs peuvent être considérés comme appartenant à des tendances idéologiques pour autant qu'ils satisfassent aux différentes conditions de l'article ». Mais si ces groupes numériquement minoritaires ne trouvent pas de relais « politique », leur représentation peut s'avérer aléatoire comme aussi — le cas n'est pas théorique — celle de groupes idéologiques numériquement importants, ne trouvant pas une expression politique adéquate (22).

16. Le législateur a heureusement consacré, à côté de cette « source politique », une source « apolitique ou privée » de l'activité culturelle (23) et corrigé ainsi des situations inévitables. L'article 3, § 3 dispose en effet que « la représentation des utilisateurs » est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel ».

Tous les mots ont ici leur importance. Il s'agit en premier lieu que

(21) Opinion de la Commission de la Culture de la Chambre, Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (4).

(22) On pourrait imaginer au niveau d'une commune, une communauté chrétienne forte qui ne trouve pas d'expression politique.

(23) DEBEYS X., *op. cit.*, p. 9.

ces utilisateurs soient regroupés en organisations *représentatives* ; le caractère représentatif, précise l'article 3, § 3, « est fonction d'un ensemble de critères que les travaux préparatoires détaillent de manière purement exemplative : nombre de membres, nature des activités réelles, étendue du ressort géographique, personnel permanent, conditions matérielles (local, n° CCP), structures administratives (24). L'article 3, § 3 ajoute opportunément qu'en toute hypothèse, « une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du *nombre de membres ou d'adhérents* ». Cette précision rencontre le problème d'organisations telles que nous les mentionnons plus haut mais qui pourraient, malgré leur faiblesse numérique, développer une activité culturelle relativement intense.

Il importe en deuxième lieu de faire un sort à la condition d'agrégation de l'organisation et cela par l'assemblée représentative de l'autorité publique ou de l'organisme culturel compétent *ratione loci* (ressort géographique) ou *materiae* (compétence).

Selon les articles 10 et 11, la loi, le décret ou une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique compétente (par exemple un Conseil communal) peuvent seuls établir des règles d'agrégation et d'octroi de subsides en faveur d'activités culturelles régulières.

Les conditions et la procédure d'agrégation (25) sont fixées par une loi ou un décret, selon le cas. La compétence reconnue ainsi aux seules assemblées délibérantes permet donc d'éviter l'arbitraire de l'Exécutif.

Il reste en troisième lieu à considérer l'alinéa 2 de l'article 3, § 3, qui dispose que « les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou un décret, selon le cas ». L'organisation doit être reconnue ; la reconnaissance est l'acte par lequel l'autorité publique reconnaît l'organisation comme représentative. L'acte d'agrégation peut implicitement comporter la reconnaissance : en cette hypothèse, la reconnaissance n'est plus nécessaire. Dans les autres cas, loi ou décret assureront cette reconnaissance.

Ces dispositions ne sont certes pas lumineuses ; sans doute fait-on usage en l'occurrence de « diverses techniques juridiques », qui laissent entrevoir une certaine complexité dans la mise en œuvre de dispositions. Au-delà de difficultés qui pourraient procéder d'une technique juridique mal assimilée, il est cependant essentiel de constater que la représentation

(24) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin, commentaire de l'article 3, p. (3).

(25) L'agrégation, note le commentaire de l'article 3 [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (4)], « est établi en fonction de l'octroi de subsides ».

garantie des utilisateurs assure le sort des « minorités » plus ou moins organisées.

17. Dans cette perspective encore, il est prévu à l'article 3, § 4 que « pour l'application de la présente loi, aucune *personne*, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ».

Cette dernière garantie vient renforcer heureusement (mais peut-être théoriquement ?) l'impression que le législateur a entendu éviter que le domaine culturel soit l'apanage de quelques groupes (ayant de préférence une « antenne » politique) qui s'entendent à s'y répartir tacitement les influences.

Mais les précautions prises par le législateur peuvent s'avérer illusoires. Des majorités au sein d'assemblées représentatives (les forces politiques qui le composent et aussi les mondes sociologiques qu'elles drainent) ne risquent-elles pas de faire montre de peu d'enthousiasme à appliquer des techniques de reconnaissance, d'agrégation dont elles doivent encore définir le contenu ?

Le sort de minorités marginales, de groupes moins conformistes reste aléatoire ; les clivages traditionnels de l'opinion belge peuvent resurgir et démentir, au moins partiellement des intentions, en soi très pures (26).

SECTION V.

Participation et association : modes de prévention de la discrimination ?

18. Le législateur ne se limite pas à prévoir des garanties de non-discrimination : il entend aussi associer, « intégrer » les personnes et les groupes (garantis déjà contre certaines formes de discrimination) à la démocratie culturelle dont les pouvoirs publics ne peuvent être ni les seuls garants, ni les seuls responsables. Ce qui postule « la participation à l'élaboration de la politique culturelle » (chapitre III) et « la participation à la gestion et à l'administration des organismes culturels » (chapitre IV).

19. A l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle, les autorités publiques doivent associer « toutes les organisations représentatives reconnues » et « toutes les tendances idéologiques et philoso-

(26) Vide, déclaration de Mme Van der Eecken-Maes (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908) : « ... Nous craignons surtout que les partis politiques ne sachent pas toujours garantir l'esprit pluraliste de tolérance. Nous vous mettons en garde contre un dialogue qui se limite au partage du gâteau ».

phiques ». Cela dans le cadre d'« organes et structures appropriés existants ou à créer en vue de la *consultation* et de la *concertation* », composés de manière à assurer la représentation de ces tendances et organisations et « à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » (27). Les autorités publiques gardent la responsabilité premières d'une politique qui s'inspirera des avis — sans aucune portée contraignante en droit — de ces organisations et tendances. Celles-ci devront dégager, semble-t-il, une opinion à la majorité au sein des organes consultatifs puisqu'aussi bien on prévoit — selon une technique désormais courante — que « les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorités » (art. 7, dernier alinéa). Ce mode d'association reste limité ; son mérite est de permettre cependant que la ou les minorités, par leurs avis, incitent les autorités publiques à une certaine pondération en fonction d'une pluralité d'opinions (28).

20. Deuxième niveau de participation : l'association à la gestion et l'administration des organismes culturels.

L'article 8, § 1 dispose qu'en application de l'article 3, les autorités publiques doivent associer, avec voix délibérative ou consultative, dans une juste représentation démocratique et effective, les groupements utilisateurs ainsi que les tendances idéologiques et philosophiques, à la gestion des institutions culturelles créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci (ce qui inclut « les interventions des autorités publiques, que celles-ci agissent directement ou indirectement. Cette dernière forme d'intervention étant concrétisée le plus souvent par la création d'une ASBL de gestion à travers laquelle l'autorité publique exerce son influence ») (29).

Première formule : « la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées » (singulièrement dans leurs assemblées représentatives). Cette formule qui risque de capter l'intérêt presque exclusif des autorités publiques — et pour cause — est corrigée par l'exigence, à côté de

(27) Si on écarte à l'article 7, la prédominance abusive, on pourrait accepter à la rigueur une prédominance justifiée d'une tendance : vide Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin, p. (4).

(28) En application de ces principes, le décret du 25 juillet 1974 de la Communauté néerlandaise garantissant les droits des tendances idéologiques de langue néerlandaise à Bruxelles-Capitale (*Moniteur Belge*, 29 octobre 1974) institue, auprès de la Commission néerlandaise de la culture de l'agglomération, des groupes de travail associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de sa politique culturelle, rassemblant des experts et des représentants des utilisateurs et de toutes les tendances idéologiques et philosophiques, comme prévu aux articles 3, 6 et 8 du décret du 28 janvier 1974 (reprenant le texte de la loi du 16 juillet 1973).

(29) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (4).

l'organe de gestion ou d'administration, d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et tendances idéologiques et philosophiques sont représentées. Elles auront droit à une information complète sur les actes de l'organe de gestion ou d'administration. Ce droit de regard, défini de manière lâche, atténué très peu le privilège des représentants des tendances politiques et plus spécialement des tendances *majoritaires*.

Deuxième formule : « la cogestion », « l'association de délégués de la ou des autorités publiques avec les représentants des utilisateurs et des tendances ». Système mixte qui associe « politiques » (représentés proportionnellement) et « non-politiques », représentés selon les modalités de l'article 3 [les tendances philosophiques voyant cependant leur représentation liée à une « présence » au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante (30)].

Dernière formule : « l'association de spécialistes ou d'utilisateurs au sein d'un organe autonome, doté ou non d'un statut juridique à laquelle les autorités publiques concernées confient la gestion ».

En ce cas, les articles 3 et 6 de la loi (cf *supra*) sont d'application, ce qui suppose l'association de toutes les tendances et organisations représentatives reconnues (d'utilisateurs) au sein d'organes appropriés en vue de la consultation et de la concertation pour participer au préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle concernée.

On comprend dès lors que « cet article ne s'oppose pas à ce que la direction d'une institution soit confiée à une seule personne, dans le cas où la nature même de l'activité culturelle rend cette formule nécessaire » (31).

Formule à première vue plus efficace, elle ne peut être le moyen élégant d'écartier certaines tendances nécessairement confinées à un rôle purement consultatif.

Le droit à la participation dans un organe de gestion, d'administration ou de consultation se fonde, selon l'article 8, § 3, soit sur l'existence d'une organisation utilisatrice représentative dans le rayon couvert par la compétence du pouvoir public, soit sur la présence d'une représentation de la tendance idéologique ou philosophique au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante (ces deux conditions n'étant évidemment pas cumulatives).

Le principe d'une association directe à la gestion est ainsi reconnu et le stade de la consultation dépassé. Utilisateurs et tendances seront

(30) La représentation des utilisateurs étant fondée sur l'existence d'organisations représentatives... (art. 3, § 4).

(31) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (5).

amenés à participer à la mise en œuvre d'une politique culturelle qu'ils auront au préalable pu orienter et le feront, « dans une juste représentation démocratique et effective ». Ce jargon peu habituel pour des juristes traduit ici encore la philosophie d'une loi qui doit garantir un pluralisme externe dont l'interprétation risquerait d'être discutée (qu'est-ce qu'une *juste* représentation ?). Association et participation ne sont en effet que des techniques ; seul l'esprit qui présidera à leur mise en œuvre pourra en garantir le fonctionnement harmonieux.

21. Mais précisément, « les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci... doivent être composés suivant une des trois formes suivantes de représentation... » (art. 9). Ces organes de gestion des organismes culturels (institutions créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, ainsi la RTB-BRT) doivent nécessairement épuiser l'une des trois formes de représentation prévues par la loi, mais le choix des autorités publiques est libre à l'intérieur de cet éventail de formules auxquelles on peut donner les noms de « proportionnalité », de « cogestion » et d'« association ».

La perplexité paraît de rigueur quand on constate que ce libre choix (contenu il est vrai) laisse aux autorités publiques (et aux majorités politiques) le soin d'imposer telle formule sans que des critères objectifs ne les obligent à justifier leur choix.

Le domaine culturel est sans doute évolutif, et une certaine souplesse se recommandait pour avoir égard à la diversité des situations et des initiatives. Certes, le respect du pluralisme est ici garanti mais on ne peut exclure, dans l'une et l'autre formule, l'emprise de majorités (plutôt politiques) s'exerçant au moins indirectement. Ce à quoi on rétorquera que la participation ne peut s'assortir d'une paralysie issue du jeu étroit de minorités ; ce à quoi encore on opposera l'article 17, déclaré applicable aux organes de gestion et d'administration, selon lequel « la programmation ou le contenu des activités qui se déroulent au sein de l'infrastructure culturelle ne peuvent faire l'objet d'intervention de la part des autorités publiques, ni des organes de gestion et d'administration, sauf en ce qui concerne les mesures qui relèvent du droit pénal, du droit social, du droit fiscal ou de la réglementation économique ; et sans préjudice des garanties constitutionnelles ». En d'autres termes, « les autorités publiques ne peuvent exercer d'ingérence dans la programmation artistique des groupements utilisateurs, freiner ou troubler les tâches de l'éducation permanente... » (32).

(32) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (5).

Le pluralisme a ses limites et ses contraintes ; il corrige mais ne supprime pas la loi du nombre dont il peut raboter les excès. Participation et association doivent sans doute écarter les discriminations et les prévenir, mais ne peuvent empêcher certaines formes de réapparaître à un moment ou un endroit donné (33).

SECTION VI.

Les remèdes à la discrimination : des garanties formelles ou effectives ?

22. Il ne suffit pas de tenter de prévenir les formes de discrimination, encore faut-il s'en garantir là où leur existence risque de s'avérer difficilement évitable a priori ; si des distinctions de traitement sont normales (cf *supra*), elles ne peuvent être injustifiées ou arbitraires, en droit comme en fait. C'est à ces distinctions qui sont des formes de discrimination que doivent parer des garanties légales qui assurent au départ une égalité de chances tant aux individus qu'aux groupes intéressés, à divers degrés, à divers titres, à la vie culturelle quant à l'accès aux voies et moyens qu'elle postule et utilise.

A ces conditions seulement peut s'instaurer une démocratie culturelle où les minorités plus particulièrement doivent trouver les moyens de s'exprimer et de s'épanouir sans entraves.

23. En premier lieu, l'infrastructure culturelle : cette notion globale recouvre, de l'avis de la Commission de la Culture de la Chambre (34), « tout support matériel, mobilier ou immobilier, sur lequel se greffe une activité culturelle, par exemple, une plaine de sport, un théâtre, une maison de la culture ».

C'est la « res communis » de tous ceux qui ont vocation d'y accéder et d'en disposer ; c'est pourquoi l'article 4 dispose de manière assez générale (pour rencontrer toute hypothèse de discrimination) que « toute autorité publique, tout organisme créé, par un pouvoir public ou à son initiative, tout organisme ou personne disposant en permanence d'une *infrastructure appartenant à un pouvoir public*, et sans réserve de ce qui est dit à l'article 5, s'abstiennent de quelque forme que ce soit de *discrimination*, d'exclusion, de restriction ou de préférence pour des motifs idéologiques ou philosophiques ayant pour effet d'annihiler ou de

(33) Vide Doc. parl., Sénat, session 1972-1973, n° 401, 3 juillet 1973, p. (2) : selon un membre, « la présente loi n'exclura pas toutes les discriminations, mais (...) l'on réalisera mieux cet objectif en recourant à des décrets ».

(34) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (2).

compromettre l'exercice des droits et libertés, l'agrégation ou le bénéfice de l'application des lois, décrets et règlements ».

La portée générale de cet article ne doit pas échapper : la disposition d'une infrastructure à caractère public ne peut être un mode de pression aux mains de l'autorité, de l'organisme ou de la personne (par exemple un concessionnaire) qui en disposent en permanence, à l'égard d'utilisateurs actuels ou potentiels, de tendances idéologiques ou philosophiques qui verraient, par le jeu de discriminations, d'exclusions, de préférences, leur existence, leur activité compromise [l'agrégation (cf art. 3) pouvant dès lors leur être refusée].

Dans cet esprit, l'article 5 avance en quelque sorte un cas d'application : « aucune autorité publique ne peut mettre de manière permanente une infrastructure à la disposition d'un organisme relevant d'une tendance idéologique et philosophique que si elle est à même d'octroyer dans un délai raisonnable un avantage équivalent aux autres organismes qui en font la demande ».

Les travaux préparatoires ont souligné la nécessité d'une application souple de cette disposition ; si « on ne peut admettre une occupation artificielle d'une infrastructure publique pour faire obstacle à d'autres activités », la Commission, se basant sur le terme « avantage équivalent » (et non pas identique) a jugé que « même si elle dispose d'une infrastructure limitée, l'autorité doit recourir à un système de compensation tel que paiement de loyer, etc. » (35). Une différence de traitement n'est pas nécessairement une forme de discrimination.

En outre, « cette mise à disposition ne peut dépasser en tout cas le délai restant à courir jusqu'au renouvellement par voie d'élection de l'organe représentatif de l'autorité publique qui prend la décision » ; (ceci pour déjouer toutes manœuvres de majorités politiques menacées).

Enfin, — hypothèse plutôt fréquente — si l'autorité publique ne dispose que d'une infrastructure, elle ne peut mettre celle-ci à la disposition des différentes tendances idéologiques que par *roulement* : solution de bon sens qui suppose peut-être une certaine ingéniosité pour éviter les discriminations d'ordre surtout psychologique ! (36).

24. Toujours à propos de l'infrastructure, l'article 15 stipule que « toute organisation ou groupement culturel dûment *agrégé*, qu'il se réclame ou non d'une tendance idéologique ou philosophique, peut utiliser l'infrastructure culturelle gérée sous l'autorité d'un pouvoir public

(35) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (4).

(36) Il faut en core tenir compte de l'article 16 qui stipule que « les règles fixant les conditions d'utilisation tiennent compte uniquement des caractéristiques matérielles propres à l'infrastructure considérée ».

et se prêtant à cette utilisation par sa nature et le statut de l'établissement ». Seule disposition à avoir suscité un débat — sans conclusion — en séance publique du Sénat, cet article consacre, au profit de tout groupement à vocation et à mission culturelle, politique ou apolitique, la *possibilité* qui s'apparente à *un droit* d'utiliser les infrastructures, se prêtant à une utilisation culturelle. On a évoqué l'existence d'une servitude qui grèverait ces infrastructures gérées sous l'autorité des pouvoirs publics (37).

La question était de savoir si la « servitude » évoquée s'étendait aux écoles gérées sous l'autorité d'un pouvoir public, par exemple, une école communale. Cela semblait aller de soi dès le moment où une telle école « est occupée par des activités culturelles ou parascolaire » ; dès qu'elle « est mise à la disposition d'une organisation, cette faculté doit être étendue à d'autres organisations qui le demanderaient » (38). Mais quid des écoles libres qui à défaut d'être « gérées sous l'autorité des pouvoirs publics » n'en sont pas moins subventionnées à 90 % (pour les tâches d'enseignement, il est vrai) par les pouvoirs publics qui ne sont pas jusqu'ici propriétaires de leurs bâtiments ?

Un amendement insérant les mots « ou subventionnés par lui », prévoyait que les écoles subventionnées du réseau privé devraient également mettre leur infrastructure à la disposition de toute organisation agréée si elles le font pour une organisation ne fut pas retenu (39).

Lors du débat à la Chambre, une déclaration du député Parisis devait reporter l'examen du problème... à la Commission élargie du pacte scolaire, qui ne s'est toujours pas saisie du problème. Cette « déclaration d'intention » pouvait être de nature à éviter certains affrontements, mais le problème reste posé. Il semble en tous cas, que l'article 15 devrait viser les seuls bâtiments scolaires de l'enseignement officiel, ce qui n'est pas nécessairement admis par tous les signataires du pacte culturel (40).

De *lege ferenda*, il paraîtrait opportun que l'on s'oriente vers une extension de l'article 15 aux infrastructures culturelles de l'enseignement libre.

Indépendamment du fait que certains bâtiments des écoles libres seront bientôt construits à l'aide de crédits de l'Etat, il faut souhaiter qu'une

(37) DEHOUSSE J.M., *Le Monde du Travail*, édition du 3 juillet 1973.

(38) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (6) et (7).

(39) Amendement des députés socialistes Dehousse, Dejardin et Gondry.

(40) CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908 : le député PSC ajoutait que « Cette déclaration n'engage évidemment que les partis qui ont adhéré à la fois aux pactes scolaire et culturel ».

Pour le député Perin (RW) « l'article 15, s'il subsiste tel quel, ne comprend pas les bâtiments scolaires » (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908).

réciprocité très large puisse jouer dans la mise à la disposition des organisations des infrastructures culturelles des écoles ; il n'est même pas nécessaire de légiférer à nouveau pour arriver à une solution qui s'impose en saine logique.

35. La question des subsides et encouragements ne revêt pas moins d'importance, à raison du caractère impérieux de leur octroi pour la mise en œuvre d'une politique culturelle longtemps traitée en « parente pauvre », comme des craintes de discriminations dans l'attribution des subsides et avantages, éprouvées plus ou moins légitimement par certaines tendances politiques.

L'article 10 stipule que « les règles (d'agrément) et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'Assemblée représentative de l'autorité publique ».

Il revient donc aux organes investis du pouvoir législatif de délibérer sur l'octroi des subsides ; leur composition « pluraliste » (associant toutes les tendances politiques) étant davantage de nature à prévenir les discriminations que les organes investis du pouvoir « exécutif » normalement aux mains de parti(s) majoritaire(s) et peut-être intolérants.

Au sein des assemblées, la règle de la majorité joue ; néanmoins, s'il y a abus ou discrimination dans les règles arrêtées, les partis minoritaires pourront s'en plaindre publiquement et certaines délibérations sont susceptibles de recours (cf *infra*). La garantie, si elle n'est pas absolue, n'est pas inexistante non plus.

On notera encore le deuxième alinéa de l'article 10 : « en l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription *nominative particulière* dans un budget » (ce qui peut éviter certaines irrégularités).

Quant à l'article 11, il doit être replacé dans la perspective de l'autonomie culturelle :

« Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une *communauté culturelle* (au sens de l'article 54 *bis* de la Constitution), le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister *simultanément* dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents ;
- l'octroi *annuel* d'un subside forfaitaire (ou de base) de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées. »

En conséquence, les organismes culturels dont le rayonnement s'étend à toute une communauté culturelle se voyent garantir une aide financière

fixée par un décret dont la loi fixe le contenu obligatoire et minimal. Autre façon de prévenir des tentatives de discriminations puisqu'aussi bien les Conseils culturels sont liés et quant à l'opportunité d'octroi d'une aide (41) et quant aux dépenses qu'elle doit nécessairement comporter.

26. La politique culturelle n'est une politique figée. Il fallait donc aussi prévoir le sort « des nouvelles initiatives expérimentales » qui pourront bénéficier d'une aide financière spécifique. Ces initiatives qui doivent être nouvelles et expérimentales à la fois (42) bénéficieront donc d'un subside de démarrage, octroyé pendant trois exercices annuels au plus ; la décision d'octroi devant faire l'objet d'un avis motivé d'un organisme consultatif compétent (plutôt que « complaisant »), répondant sans doute aux conditions des articles 6 et 7 de cette loi et donc pas nécessairement créé pour la circonstance. Disposition heureuse là où elle tente de concilier les exigences d'une politique culturelle dynamique et diversifiée et le respect des « partenaires » directement ou indirectement intéressés.

27. L'activité culturelle ne peut cependant être définie en termes d'initiatives purement publiques ou collectives. Les prestations individuelles (artistiques, sportives, littéraires...) contribuent pour une part non négligeable à l'épanouissement d'une vie culturelle de qualité. Longtemps encouragées par des mécènes privés, elles appellent un encouragement des autorités publiques qui a toujours existé mais qui ne peut être prodigué selon le « bon plaisir » des majorités au pouvoir.

Aussi, aux termes de l'article 13, « dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde *exclusivement* sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques » ; l'encouragement peut être individualisé *sensu lato*, c'est-à-dire accordé aussi à une équipe, par exemple, un trio musical.

« L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs *convictions*, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi de prix, bourses, prêts et allocations quelconques, la participation aux compétitions sportives et activités culturelles et l'encouragement à la recherche. »

Des recours doivent évidemment exister pour ceux qui se prétendent victimes d'une discrimination et ils existent (cf *infra*). Mais n'est-ce

(41) Les travaux préparatoires soulignent d'ailleurs que « s'il arrivait qu'une autorité publique ajoute une condition à celles fixées soit par la loi, soit par le décret, cette condition ne pourrait être ni directement ni indirectement en contradiction avec la loi ou le décret ». [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (6).]

(42) Certains membres de la Commission de la Chambre avaient estimé que le mot : « expérimentales » visait les matières et le mot « nouvelles » visait la structure [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (6)].

pas ici une disposition de principe que l'on risque de solliciter sans discernement ? Une autre disposition, plus originale mais d'efficacité limitée, prévoit une mesure de publicité qui devrait combattre les velléités de discrimination ; l'article 14 stipule en effet que « toute autorité publique qui octroie des subventions et des encouragements à des individus, organisations ou organismes exerçant des activités d'ordre culturel, *doit publier* chaque année en annexe à son budget, la liste détaillée des bénéficiaires avec indication des noms et avantages ». Les appellations trop générales peuvent en effet masquer certains traitements préférentiels.

28. Dans l'ordre des voies et moyens, l'accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics — singulièrement aux moyens de communication sociale que constituent la radio et la télévision relevant des seuls pouvoirs publics des deux communautés culturelles — reste une question délicate et fondamentale pour le maintien d'un régime de libre opinion. Dès avant le pacte culturel, le problème s'était posé (cf *supra*) ; dans la ligne de la loi du 18 mai 1960 et de l'accord tripartite du 2 août de la même année (auquel le Conseil d'Etat s'est lui-même référé dans l'arrêt Lenaerts), l'article 19 dispose que « les instituts de la radio et de la télévision doivent dans la composition de leurs organes d'administration et de gestion, respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de chacun des Conseils culturels » (ce qu'ont en fait réalisé les deux décrets antérieurs du 9 avril 1973).

L'article 19 (alinéa 1) applique ainsi un principe général contenu à l'article 18 qui constitue une garantie s'inscrivant en continuité avec des situations acquises au sein des instituts de radiodiffusion, mises en lumière notamment par l'arrêt Moulin et De Coninck : « chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la Communauté concernée ». Cette dispositions consacre une assimilation — déjà dénoncée — entre tendance politique et tendance idéologique, et risque de privilégier les seules tendances représentées par des partis politiques au sein des Conseils culturels (on peut de la sorte retrouver la situation existant à la BRT, dénoncée *in illo tempore* par le parti communiste pour la communauté néerlandaise).

Certes, « les normes et règlements qui peuvent être établis dans le cadre de cet article doivent l'être dans tous les cas par l'assemblée délibérative (...). On a voulu empêcher qu'une majorité n'utilise les deniers publics pour en faire un bulletin de propagande unilatérale » (43).

(43) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (7).

Les événements se chargeront de confirmer ou d'infirmer un certain scepticisme, d'ailleurs démenti en une occasion récente et précise (44).

Toujours à propos de la RTB-BRT, l'article 13, alinéa 2 prévoit que « les organes d'administration et de gestion doivent être assistés d'une Commission consultative permanente, au sein de laquelle sont représentés tous les utilisateurs reconnus et toutes les tendances idéologiques et philosophiques. Cette Commission a droit à une information complète sur les actes des organes d'administration et de gestion ».

L'article 19 constitue ainsi une application de l'article 9 de la loi (participation de toutes les tendances à la gestion de l'infrastructure culturelle), sous cette réserve que la loi détermine ici d'office la composition de l'organe de gestion et des articles 6 et 7 (association à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle). Ce qui, dans le cadre des structures propres à la RTB-BRT, peut poser problème à raison même du rôle et de la composition du Conseil d'administration.

En somme, ces dispositions ratifient pour une large part des situations consacrées dans les institutions qui s'y rapportent en tenant compte dans la mesure du possible de l'économie générale du texte dans lequel elles s'insèrent.

29. Une seule disposition, particulièrement longue, détaille les garanties relatives au personnel. L'article 20, à son tour, consacre une jurisprudence acquise depuis l'arrêt Lenaerts du 25 juillet 1968, jurisprudence qui appelait certaines critiques qui semblent avoir été écartées lors des travaux préparatoires, même si certains commissaires se sont inquiétés de la constitutionnalité de l'insertion de ce texte dans une loi.

En ce qui concerne donc les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, recrutement, désignation, nomination et promotion du personnel (statutaire, temporaire ou sous contrat) se feront selon le principe de l'égalité des droits, donc sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif. Les principes sont saufs, mais l'article 20 ajoute : « en tenant compte de la nécessité d'une répartition *équilibrée* des fonctions, attributions et affectations entre les différentes tendances représentatives, d'une *présence minimale* pour chacune des tendances et en évitant tout monopole ou toute prédominance injustifiée de l'une de ces tendances ».

(44) Lors de la campagne électorale précédant les élections législatives du 10 mars 1974, le PLDP (parti libéral démocratique et pluraliste bruxellois), uni en cartel au FDF, s'était plaint d'avoir été évincé d'une émission télévisée préélectorale consacrée au pacte scolaire (auquel il a adhéré) ; ultérieurement, il fut admis à participer aux débats télévisés sur Bruxelles, sur décision du Conseil d'administration qui semble s'être inspiré de cette disposition.

Conformément à l'équilibre déjà en vigueur au sein de la RTB-BRT, il s'agit d'institutionnaliser la proportionnalité dans la répartition des fonctions culturelles selon la représentation des tendances idéologiques et philosophiques au sein des assemblées représentatives des autorités publiques concernées. Cela dans le cadre d'une disposition légale qui aménage — pour parler pudiquement — les principes constitutionnels que l'on entend d'ailleurs respecter autant que faire se peut !

Cette disposition, indépendamment même de sa conformité au principe de l'égalité des droits, paraît en tous cas inquiétante par les pratiques proprement politiques qu'elle ratifie et institue, en leur donnant la caution du législateur.

30. L'ensemble des garanties de non-discrimination prévues au niveau des voies et moyens de la politique culturelle sont certes conçues en fonction de la spécificité des domaines ainsi couverts. Visant, les unes l'activité culturelle des pouvoirs publics, les autres l'activité culturelle à caractère privé, elles s'efforcent de rencontrer la plupart des cas où une approche « pluraliste » s'impose. Réquérant pour certaines d'entre elles la protection du législateur, elles n'éliminent évidemment pas toute discrimination et n'excluent pas tout danger d'immobilisme. Elles peuvent aussi — il en est ainsi du problème du personnel exerçant des fonctions culturelles — aboutir à créer des situations qui, en recherchant une égalité au moins artificielle au niveau collectif, peuvent engendrer des discriminations au niveau individuel. On peut, par souci exagéré de prohiber ce qu'on envisage comme des situations discriminatoires, en créer d'autres à rebours. Cela dit, ces garanties ont le mérite d'exister ; leur aspect « dissuasif » (qui rejoint celui des techniques de participation) l'emporte peut-être en définitive sur l'aspect « curatif » qui peut paraître, pour celles-ci, plus immédiat.

SECTION VII.

Un organe de contrôle : la Commission nationale permanente du Pacte Culturel.

31. Comment garantir le respect des dispositions de cette loi ? Sans doute ce respect effectif dépend-t-il d'un esprit de tolérance réciproque qui peut être altéré en plus d'une occasion, ne serait-ce qu'à la suite d'une difficulté dans l'application ou l'interprétation de dispositions assurément complexes.

Des recours existent sans doute en cas de litige : « sonnette d'alarme » au sein des Conseils culturels, suspension ou annulation par les autorités de tutelle des actes ou règlements contraires aux dispositions de

la loi (art. 27 de la Loi) en plus des recours ordinaires devant les tribunaux judiciaires appliquant éventuellement l'article 107 de la Constitution ou des recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Il apparaît néanmoins qu'une « (telle) loi qui serait dépourvue de mécanisme de sanction sous forme d'un organe juridictionnel resterait vaine » (45); une Commission *nationale* permanente du Pacte culturel, organe de conciliation et d'avis aura dès lors pour tâche « de contrôler l'observance des dispositions de la présente loi » (art. 21).

32. Dans l'esprit du Pacte culturel, accord politique avant tout, la Commission présente un caractère politique évident dans sa composition : treize membres (non titulaires d'un mandat électif) pour chaque communauté, désignés par les Conseils culturels « selon la représentation proportionnelle des groupes politiques qui composent les Conseils » (art. 22, al. 2); les (petits) partis non représentés en conséquence peuvent y désigner un « observateur » en quelque sorte ; deux membres germanophones s'y ajoutent et n'ont voix délibérative qu'en cas de plainte intéressant leur région (46).

La Commission, toujours dans l'esprit du Pacte, est nationale : paritairement constituée et dirigée par deux présidents désignés à la majorité des membres de chaque communauté ; ses délibérations peuvent être prises selon des majorités plus politiques (et idéologiques...) que communautaires (47).

33. Saisie de plaintes, introduites par toute partie qui fait preuve d'*intérêt* (?) ou estime avoir subi un préjudice, la Commission joue successivement le rôle d'un juge d'instruction (audition des parties, des témoins, constats...), d'un organe de conciliation (dont l'objet et les conditions restent à déterminer...) et d'un organe d'avis : elle rend, dans les soixante jours de réception de la plainte un avis *motivé* sur le bien fondé de celle-ci, accompagné de cas *échéant* d'une recommandation à l'autorité intéressée, demandant de constater la nullité de la décision prise ou de prendre toute mesure nécessaire pour assurer le respect de la loi (48).

(45) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (7).

(46) Les membres « francophones » ont été désignés au cours de la séance du Conseil culturel du 17 décembre 1974, soit 5 PSB, 3 PSC, 3 FDF-RW et 2 PLPF ; il faut noter que leur mandat « expire trois mois après le renouvellement des Chambres législatives » (art. 23, al. 1). La Commission a été installée le 19 mars 1975.

(47) Le règlement intérieur pourrait prévoir des réunions séparées des membres de chaque communauté et un quorum de présence au sein de chaque groupe linguistique.

(48) Il est à peine nécessaire de souligner que les décrets ne pourront être soumis à cette Commission ; l'autonomie culturelle qui inclut un mécanisme de protection

L'avis sauvegarde entièrement le pouvoir de décision de l'autorité visée ; son autorité n'est cependant pas négligeable, politiquement parlant, selon qu'il a été dégagé à une plus ou moins forte majorité au sein de la Commission et du fait aussi de sa notification au Ministre de la Culture compétent et éventuellement aux autorités de tutelle qui peut amener l'autorité, à première vue récalcitrante, à revoir son attitude.

34. On ne peut exclure au sein de la Commission des affrontements quelque peu partisans à propos de plaintes dérisoires ou mesquines.

La Commission n'a cependant aucun pouvoir de décision et son rôle de conciliation peut être utile même s'il risque de donner lieu à des échanges de bons procédés entre partenaires « politiques ».

Son intervention rapide (évitant des recours longs et onéreux) peut aussi être « politiquement » plus efficace (avec des risques éventuels au niveau du respect strict des droits des parties).

De toute manière, sa « jurisprudence » (si on peut employer l'expression) sera précieuse pour éclairer certains concepts d'un texte relativement hermétique, et cela au gré des impératifs d'une politique culturelle sans cesse renouvelée.

SECTION VIII.

Autour et au-delà d'un texte.

35. Né d'une revendication de caractère politique, lié dans son élaboration et sa conclusion à des péripéties d'ordre politique, le Pacte culturel était un accord entre partis politiques, visant à jeter les bases d'une politique culturelle à la fois tolérante et « participative ».

La loi du 16 juillet 1963, par la volonté de ces familles politiques représentées au Parlement, est venue sanctionner cet accord en des dispositions dont l'application et l'interprétation sont attendues avec curiosité. Était-ce utile et nécessaire ? On peut en douter (49) en constatant combien cette législation proprement originale fait appel à des techniques de protection ou de participation qui apparaissent, à certains égards, trop complexes, trop théoriques ou formelles pour être applicables à la multiplicité des problèmes et la diversité des situations qu'elles

(sonnette d'alarme) comme la valeur normative des décrets empêchent tout contrôle de cette espèce.

(49) An. parl., Sénat, session 1972-1973, n° 67, séance du 4 juillet 1973, 2159, intervention de M. Dujardin « ... Je vous avouerai franchement que lorsque j'ai chargé les services du Conseil culturel français de préparer un avant-projet de proposition de loi (!) concernant le pacte culturel, j'ai douté que l'on puisse parvenir à mettre sur pied une loi valable dans ce domaine... ».

prétendent résoudre. Les diverses « autorités publiques », singulièrement les Conseils culturels devront tenter d'exécuter cette loi qui a valeur contraignante ; maintenu à l'état d'accord politique, le Pacte énonçait un certain nombre de principes et garanties qui auraient dû certes guider les pouvoirs publics et les assemblées délibérantes en matière culturelle mais qui leur auraient permis d'agir plus vite dans un domaine qui requiert aujourd'hui leur nécessaire attention.

Sans doute a-t-on redouté que l'intolérance dénoncée reste, en plus d'un cas, la règle (50) ; à cet égard, la traduction des obligations assumées par les partis en un texte de loi apparaissait essentielle. Mais on peut craindre que se vérifie ce jugement sans concession de Georges Vedel : « Le juriste, comme la plus belle fille du monde, mais de façon moins consolante, ne peut donner que ce qu'il a ; il n'a rien d'autre que des principes et une méthode dont l'application conduit à mécontenter beaucoup de gens, et, souvent, lui-même » (51).

36. Quoi qu'il en soit, une loi existe qui s'insère dans un système plus large de protection des minorités. Sans doute, assure-t-elle les droits de « minorités », mais il faut s'entendre à cet égard.

La vie culturelle comprise au sens large (en l'absence d'une définition de la « culture » par le législateur) est un champ de compétition où se côtoient des groupes, mouvements, associations... qui sont tous, à l'un ou l'autre égard, « minoritaires » : majoritaires par le nombre, ils peuvent rester minoritaires par le rayonnement de leurs activités ; minoritaires par le nombre, ils peuvent s'imposer grâce à des infrastructures propres ou des moyens financiers importants. Tous sont confrontés à des pouvoirs publics plus ou moins favorables ou défavorables ; ces pouvoirs publics qui conduisent et orientent largement la politique culturelle pèsent d'un poids certain sur la vie et le devenir de ces « acteurs » de la vie culturelle. Au sein de ces pouvoirs publics, la dialectique majorité-minorité s'exerce ; le jeu politique a ses règles et ses conséquences ; celles-ci peuvent s'avérer discriminatoires ou préjudiciables pour des organismes et mouvements culturels qui, idéologiquement, peuvent s'opposer à un groupe politique majoritaire ou échapper à tout classement.

(50) *Le Soir*, mercredi 17 juillet 1974, dans la rubrique « Faits et rumeurs » parle de « non-agression culturelle et mini-guerre scolaire ! ».

(51) *Le Monde*, 22 décembre 1968, cité par LECLERCQ C., *Le Principe de la majorité*, Paris, A. Colin, Collection U, Série Droit public interne, 1971, p. 84.

Contra GROSSER A. in *Le Monde*, 25 mars 1969, cité par LECLERCQ C., *op. cit.*, p. 85, « ... le fait que l'approbation circonstancielle peut changer de sens et que celui qui profite aujourd'hui de son pouvoir dans l'indifférence au droit sera peut-être heureux demain d'être, face à une majorité nouvelle, abrité par un texte, par une institution, bref par le droit ».

D'où la nécessité d'assurer une égalité de traitement et de chances, mais aussi de prévoir des mécanismes d'association et de participation qui tempèrent et modalisent l'action des pouvoirs publics en matière culturelle qui ne soit plus aussi régie par les seuls canons traditionnels.

Des mécanismes de collaboration obligée (ou presque) sont ainsi créés : « politiques » et « non-politiques » s'y retrouvent : tendances idéologiques et philosophiques indirectement rattachées aux familles politiques, ce qui est en soi regrettable mais inévitable dès le moment où des partis politiques sont à l'origine du pacte), utilisateurs (représentatifs !) seront amenés à coopérer ; mais représentés souvent selon des critères de proportionnalité plutôt rigides, ils devront fréquemment le faire comme des minorités agissantes auxquelles de toute manière un traitement égal est garanti au niveau des voies et moyens dont devront disposer, à leur avantage, les pouvoirs publics. Quelles que soient les incertitudes à propos de la qualification des tendances, des utilisateurs, malgré le rôle limité (d'ordre essentiellement consultatif) qui leur est accordé dans la définition de la politique culturelle, on peut considérer que peut se vérifier ici la phrase de John Kennedy : « La démocratie signifie bien plus que le gouvernement du peuple et que le règne de la majorité ».

Ceci pour autant qu'un esprit de saine collaboration et de confiance mutuelle soit le fait de tous ceux que la loi entend protéger ! Le danger existe en effet de voir se développer, dans la mise en œuvre de cette chartre de la politique culturelle, un juridisme étroit et un contentieux artificiel entretenus par d'aucuns, confondant allègrement usage et abus des garanties de protection, mécanismes de protection et mécanismes de blocage... au détriment même des minorités qu'ils prétendraient servir !

On veut croire toutefois que s'amorce, avec cette loi — aussi imparfaite soit-elle — une expérience qui peut contribuer, modestement, à une approche plus sereine, plus constructive du principe majoritaire dans une Belgique où toutes les minorités ne disposent pas de tels privilèges, au moins potentiels ! (52). Or... « une société ne peut se prétendre « pluraliste » si elle n'offre pas de moyens d'expression à toutes ses minorités... » (53).

(52) DELPÈRE F. in « La Belgique Etat fédéral ? », *Revue de Droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 1972, n° 3, p. 657 souligna à raison que « la protection qui est instaurée s'adresse aux tendances idéologiques et philosophiques minoritaires (...) et non aux minorités culturelles et linguistiques ».

Il suffit de songer aux minorités culturelles, nombreuses à Bruxelles et en Wallonie (émigrés italiens, espagnols...) et aux minorités linguistiques qui ne bénéficient pas de « facilités » dans plusieurs communes du pays.

(53) LASSALE Jean-Pierre, *Clefs pour la politique*, Seghers, 1964, p. 80.

Summary : The Belgian « Cultural Agreement » : from the genesis to the application.

The Belgian Parliament passed in 1973 a law protecting the ideological and philosophical tendencies ; this text is a legal translation of an agreement between most of Belgian political parties, the « cultural agreement ».

The laborious elaboration of this text especially is to be seen in connexion with the existence, since 1970, of autonomous cultural communities.

This agreement organizes, in the « cultural » sphere, a protection of ideological and philosophical tendencies, more especially in connexion with political families, according to the traditional approach of the pluralism — more precisely of the plurality — in the Belgian State.

The cultural agreement has two objects in view : to prevent and to bring remedies to the discrimination by specific guarantees (rather « negative »).

The law institutes an organ of control, a national permanent Commission, with a principally consultative competence.

The agreement is protecting at first minorities and majorities, with a political expression ; the efficiency of these provisions chiefly depends on the collaboration and the reciprocal confidence between the « cultural partners ».

