

Courrier hebdomadaire

n° 2545 • 2022

# **La loi du Pacte culturel : enjeux anciens, nouveaux défis**

**Hugues Dumont**

**CRISP**

## Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles, par le Service public de Wallonie – Économie Emploi Recherche et par le Ministère de la Communauté germanophone. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique–FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.



Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 7,90 euros – le numéro double : 13,90 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

IBAN BE51 3100 2715 7662 – BIC BBRUBEBB

TVA 0408 141 158

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION                                                                                                                                                                                                                                                           | 5  |
| 1. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU MODÈLE INITIAL                                                                                                                                                                                                                      | 6  |
| 1.1. Un dispositif protecteur du pluralisme idéologique et philosophique dans le domaine des politiques culturelles, taillé sur mesure en fonction d'une situation historique contingente                                                                              | 6  |
| 1.2. Une intuition conforme à la logique fédérale                                                                                                                                                                                                                      | 8  |
| 1.3. Le produit en partie para-légal d'une démocratie consociative soucieuse d'organiser le pluralisme à l'intérieur des institutions culturelles ou entre elles                                                                                                       | 10 |
| 1.4. Un privilège en faveur des acteurs de la société civile qui se reconnaissent dans les seules tendances incarnées par les acteurs du système institutionnel et politique, au détriment du principe de l'égalité et au prix d'une politisation de la vie culturelle | 15 |
| 2. LES FACTEURS DE DÉPASSEMENT DU MODÈLE INITIAL                                                                                                                                                                                                                       | 17 |
| 2.1. Les facteurs politiques de dépassement                                                                                                                                                                                                                            | 17 |
| 2.1.1. L'évolution du clivage communautaire                                                                                                                                                                                                                            | 17 |
| 2.1.2. L'évolution du paysage électoral                                                                                                                                                                                                                                | 18 |
| 2.1.3. L'évolution des sociétés civiles belges                                                                                                                                                                                                                         | 19 |
| 2.2. Les facteurs juridiques de dépassement                                                                                                                                                                                                                            | 21 |
| 2.2.1. L'évolution du système fédéral belge depuis 1970                                                                                                                                                                                                                | 22 |
| 2.2.1.1. L'extension des matières communautaires et les transferts de certaines d'entre elles                                                                                                                                                                          | 22 |
| 2.2.1.2. L'évolution des règles répartitrices des compétences entre l'Autorité fédérale et les Communautés                                                                                                                                                             | 24 |
| 2.2.2. L'apparition d'une justice constitutionnelle critique à l'égard du système des piliers                                                                                                                                                                          | 24 |
| 2.2.3. Le modèle alternatif de l'article 24 de la Constitution en matière scolaire                                                                                                                                                                                     | 26 |
| 2.2.4. L'évolution du droit public belge de la culture                                                                                                                                                                                                                 | 26 |
| 2.3. Les incidences de ces facteurs de dépassement                                                                                                                                                                                                                     | 27 |
| 2.3.1. Les incidences politiques                                                                                                                                                                                                                                       | 27 |
| 2.3.1.1. Les dysfonctionnements de la CNPPC                                                                                                                                                                                                                            | 27 |
| 2.3.1.2. Le taux d'activité en baisse de la CNPPC                                                                                                                                                                                                                      | 29 |
| 2.3.1.3. Des pactes associatifs concurrents                                                                                                                                                                                                                            | 29 |
| 2.3.2. Les incidences juridiques                                                                                                                                                                                                                                       | 32 |
| 2.3.2.1. Un décret flamand pour s'approprier le Pacte culturel                                                                                                                                                                                                         | 32 |
| 2.3.2.2. Une adaptation technique de la loi avec six ans de retard                                                                                                                                                                                                     | 33 |
| 2.3.2.3. De nombreux décrets contournant ou ignorant la loi du Pacte culturel                                                                                                                                                                                          | 33 |
| CONCLUSION                                                                                                                                                                                                                                                             | 39 |
| ANNEXE                                                                                                                                                                                                                                                                 | 45 |



## INTRODUCTION

Fruit du Pacte culturel conclu le 24 février 1972, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques <sup>1</sup> fête ses cinquante ans en 2023. À cette occasion, le présent *Courrier hebdomadaire* entend investiguer deux questions. D’une part, quelles étaient les forces, mais aussi les faiblesses, du modèle initial institué par cette loi ? D’autre part et surtout, quelles sont les raisons politiques et juridiques qui obligent à constater que ce modèle est aujourd’hui très largement dépassé ? En conclusion, il esquisse également trois scénarios possibles pour l’avenir.

Malgré divers défauts, la loi du Pacte culturel du 16 juillet 1973 (qui, phénomène inhabituel, n’a pour ainsi dire pas été modifiée depuis son adoption) reposait en effet sur une intuition qui reste valable de nos jours : pour lutter contre les discriminations – en l’occurrence, idéologiques et philosophiques – et garantir le respect du pluralisme, il convient d’associer les tendances et les groupements représentatifs qui pourraient être victimes de ces discriminations à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Afin de pouvoir désormais s’étendre à d’autres catégories de discriminations, cette intuition devrait être dotée d’un dispositif institutionnel adapté à la société civile belge et à l’architecture institutionnelle du pays telles qu’elles se présentent aujourd’hui, qui sont fort différentes de celles de la première moitié des années 1970. Une telle évolution apparaît susceptible de prendre la voie d’une abrogation de l’article 131 de la Constitution (qui dispose depuis 1970 que c’est le législateur fédéral qui « arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ») et, dans le même mouvement, d’une révision de l’article 27 de la Constitution (qui garantit depuis 1831 la liberté d’association). Cette révision pourrait par exemple consister, d’une part, à insérer dans l’article 27 une formulation à la fois concise et précise des grands principes de la démocratie participative et, d’autre part, à y obliger (comme dans l’article 23, consacré aux droits économiques, sociaux et culturels) tous les niveaux de pouvoir à modaliser ces principes par des dispositions appropriées aux diverses matières dont ils ont la charge. Ainsi, le constituant montrerait que la citoyenneté fédérale belge peut encore s’articuler avec les autonomies communautaires et régionales de manière dynamique. Dans ce contexte, la mission pourrait alors revenir à chaque Communauté, pour ce qui concerne le domaine des matières culturelles, de réécrire la loi du Pacte culturel sans en compromettre les acquis et en se hissant au niveau des exigences constitutionnelles de la démocratie participative.

---

\* La présente contribution est une version très largement amendée et mise à jour d’une étude précédente : H. DUMONT, « Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd’hui ? », in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 167-204.

<sup>1</sup> *Moniteur belge*, 16 octobre 1973. Au sujet de cette loi, cf. notamment dans les collections du CRISP : V. DE COOREBYTER, *Le Pacte culturel*, Bruxelles, CRISP (Dossier, n° 60), 2003.

# **1. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU MODÈLE INITIAL**

---

Pour faire bref, il est permis de dire que la loi du 16 juillet 1973 (communément dénommée loi du Pacte culturel) présentait deux avantages majeurs à l'époque de son adoption : elle offrait un dispositif protecteur du pluralisme idéologique et philosophique dans le domaine des politiques culturelles qui était à la fois taillé sur mesure en fonction d'une situation historique contingente (1.1) et, quoique l'on en ait dit, conforme à la logique fédérale dans laquelle la Belgique venait de commencer à s'engager (1.2). Néanmoins, cette loi a d'emblée présenté un défaut structurel, qui prévaut toujours actuellement : elle privilégie les acteurs de la société civile qui se reconnaissent dans les seules tendances incarnées par les acteurs du système institutionnel et politique, au détriment du principe constitutionnel de l'égalité et au prix d'une politisation problématique de la vie culturelle (1.4). Mais pour évaluer à sa juste mesure la portée de ce défaut, il faut situer la loi du Pacte culturel dans le contexte politique qui est propre au droit public belge : celui d'une démocratie non pas « compétitive » comme en France ou Royaume-Uni, mais « consociative » (1.3).

## **1.1. UN DISPOSITIF PROTECTEUR DU PLURALISME IDÉOLOGIQUE ET PHILOSOPHIQUE DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES CULTURELLES, TAILLÉ SUR MESURE EN FONCTION D'UNE SITUATION HISTORIQUE CONTINGENTE**

On se souvient que la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 a conféré aux Communautés française et flamande qu'elle a instituées (et qui étaient alors appelées Communautés culturelles française et néerlandaise) le bénéfice de ce que l'on appelait à l'époque l'autonomie culturelle, c'est-à-dire le pouvoir d'adopter des décrets ayant force de loi dans les matières culturelles. Elle a imposé simultanément, à travers l'article 59*bis*, § 7 (devenu 131 à la suite de la coordination du 17 février 1994) de la Constitution, une limite à cette autonomie en réservant au législateur fédéral (à l'époque, national) le soin d'arrêter « les mesures » nécessaires pour « prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ». Le but poursuivi était d'empêcher les tendances politiques devenues majoritaires au sein de leur nouvelle Communauté – à savoir la tendance catholique (incarnée

alors par le parti social-chrétien <sup>2</sup>) en Communauté flamande et la tendance dite laïque (représentée à l'époque par les partis socialiste <sup>3</sup> et libéral <sup>4</sup>) en Communauté française – d'abuser de leur position dominante au détriment des minorités qui leur faisaient face. La protection de ces minorités par une loi fédérale (à l'époque, nationale) était facilitée par le fait que chacune de celles-ci correspondait à une tendance majoritaire dans l'autre Communauté (la tendance catholique majoritaire en Communauté flamande étant minoritaire en Communauté française et la tendance laïque majoritaire en Communauté française étant minoritaire en Communauté flamande). De cette symétrie, il résultait en effet qu'au sein des Chambres législatives (Chambre des représentants et Sénat), à la différence de ce qui prévalait dans les Conseils (à l'époque, Conseils culturels et devenus depuis lors Parlements) de Communauté, l'équilibre des forces était intact.

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques a tendu à réaliser cet objectif en imposant aux Communautés française et flamande <sup>5</sup>, et plus largement à toutes les autorités publiques compétentes dans les matières culturelles, un principe de pluralisme dont, au cours des décennies antérieures, quelques modalités étaient déjà acquises au sein de l'État encore unitaire. On y trouve diverses règles explicitant les implications du principe de non-discrimination idéologique ou philosophique dans l'octroi des subventions publiques <sup>6</sup>, par exemple au bénéfice des organisations d'éducation permanente, et dans la mise à disposition des infrastructures publiques <sup>7</sup>, ainsi qu'une série de dispositions visant à garantir la participation des tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques culturelles. Cette loi organise ainsi un partage des mandats dans les organes de consultation compétents en matière culturelle <sup>8</sup> et dans les organes de gestion des services publics culturels <sup>9</sup> tels que les médias

<sup>2</sup> Le phénomène de scission du Parti social chrétien - Christelijke Volkspartij (PSC-CVP) a débuté en 1965 et trouvera son aboutissement en 1972, donnant naissance à deux formations distinctes : le Parti social chrétien (PSC ; depuis lors Centre démocrate humaniste - CDH en 2002 puis Les Engagés - LE en 2022) et le Christelijke Volkspartij (CVP ; depuis lors Christen-Democratisch en Vlaams - CD&V en 2001).

<sup>3</sup> Le Parti socialiste belge - Belgische Socialistische Partij (PSB-BSP) est alors toujours unitaire. Il se scindera en deux formations en 1978 : le Parti socialiste (PS) et le Belgische Socialistische Partij (BSP ; depuis lors Socialistische Partij - SP en 1980, puis Socialistische Partij Anders - SP.A en 2001 et enfin Vooruit en 2021).

<sup>4</sup> Le Parti de la liberté et du progrès - Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PLP-PVV) est alors toujours unitaire officiellement, même s'il n'est plus qu'une coquille vide dans les faits, étant divisé en trois ailes régionales autonomes depuis 1970-1971. Il cessera d'exister en 1977, à la suite de sa scission en deux formations : le Parti des réformes et de la liberté de Wallonie (PRLW ; depuis lors Parti réformateur libéral - PRL en 1979, intégré successivement dans la Fédération PRL FDF en 1993, la Fédération PRL FDF MCC en 1998 et le Mouvement réformateur - MR en 2002) et le Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV ; depuis lors Vlaamse Liberalen en Democraten - VLD en 1992 puis Open Vlaamse Liberalen en Democraten - Open VLD en 2007).

<sup>5</sup> Le présent *Courrier hebdomadaire* ne traitera pas directement de la Communauté germanophone. Historiquement en effet, la situation de celle-ci diffère sensiblement de celle des deux autres Communautés. Ainsi, ce n'est que depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 1983 (et non depuis celle du 24 décembre 1970) que cette entité dispose du pouvoir d'adopter des décrets ayant force de loi dans les matières culturelles et que la Constitution dispose à son propos que « la loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ».

<sup>6</sup> Cf. articles 10 à 14 de la loi du 16 juillet 1973. Sur ces dispositions, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, tome 2 : *De 1970 à 1993*, Bruxelles, Bruylant / Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 251-258.

<sup>7</sup> Cf. articles 4, 5, 15, 16 et 17 de la loi du 16 juillet 1973. Sur ces dispositions, cf. *ibidem*, p. 258-263.

<sup>8</sup> Cf. articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973. Sur ces dispositions, cf. *ibidem*, p. 264-273.

<sup>9</sup> Cf. articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973. Sur ces dispositions, cf. *ibidem*, p. 273-298.

publics<sup>10</sup>, les musées, les théâtres, les bibliothèques publiques, les centres culturels, les centres sportifs et les maisons de jeunes communales. Elle institue également un droit d'accès à l'antenne des instituts publics de la radio et de la télévision<sup>11</sup>. Elle pousse même l'exigence de pluralisme jusque dans la composition du personnel culturel des services publics, en prescrivant une répartition équilibrée des nominations et des promotions entre les tendances idéologiques et philosophiques représentatives<sup>12</sup>.

## 1.2. UNE INTUITION CONFORME À LA LOGIQUE FÉDÉRALE

La légitimité du dispositif constitutionnel mis en place en 1970 a parfois été contestée au nom du fédéralisme, surtout du côté flamand<sup>13</sup>. Il s'agirait d'un héritage de l'État unitaire, antérieur au tournant fédéral (la « Belgique de papa »), tout comme la loi du 3 juillet 1971 qui a institué une sonnette d'alarme idéologique et philosophique conférant aux Chambres législatives fédérales une sorte de tutelle sur les parlements de Communauté qui se rendraient coupables d'une discrimination pour des raisons idéologiques ou philosophiques<sup>14</sup>. Cependant, il est permis de considérer que l'érection du pluralisme en idée de droit fédérale n'a *en soi* rien d'archaïque ni de contraire à la logique fédérale. On peut admettre, en effet, que la répartition des compétences entre un État fédéral sociologiquement plurinational et les Communautés qu'il fédère doit permettre à celles-ci d'exercer librement les pouvoirs requis pour la sauvegarde et la promotion de leur identité culturelle, tout en faisant du niveau fédéral le garant d'une « citoyenneté fédérale » reposant sur une culture politique démocratique commune comprenant les droits fondamentaux qui doivent transcender les appartenances communautaires. Le principe de non-discrimination et la protection des minorités s'inscrivent évidemment au cœur de ces droits fondamentaux. En elle-même, indépendamment de son

<sup>10</sup> Cf. articles 7, 8, 9 et 19 de la loi du 16 juillet 1973. Sur ces dispositions, cf. *ibidem*, p. 308-328 ; F. JONGEN, A. STROWEL, É. CRUYSMANS, *Droit des médias et de la communication. Presse, audiovisuel et internet. Droit européen et belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 37-39, 252-254, 257-259, 556 et 564.

<sup>11</sup> Cf. article 18 de la loi du 16 juillet 1973. Sur cette disposition, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 298-308 ; IDEM, « Le droit à l'antenne des partis politiques lors des campagnes électorales » (note sous Conseil d'État, n° 53.249, 16 mai 1995 ; Conseil d'État, n° 53.354, 18 mai 1995 ; Conseil d'État, n° 53.355, 18 mai 1995), *Le Journal des procès*, n° 285, 9 juin 1995, p. 29-31. De manière symptomatique de la tendance actuelle à méconnaître la loi du Pacte culturel (cf. *infra*), F. JONGEN, A. STROWEL, É. CRUYSMANS, *Droit des médias et de la communication*, *op. cit.*, p. 595-597, ainsi que A. MAYENCE, L. RIGAUX, « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels durant la campagne électorale en Communauté française », *Administration publique*, n° 1, 2020, p. 47-70, passent cet article 18 sous silence.

<sup>12</sup> Cf. article 20 de la loi du 16 juillet 1973. Sur cette disposition qui sera jugée inconstitutionnelle en 1993, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 328-362 ; cf. aussi *infra*, 1.3 et 2.2.2. Sur les garanties évoquées dans les notes 6 à 12, cf. aussi – outre les références bibliographiques indiquées dans notre ouvrage précité –, V. DE COOREBYTER, *Le Pacte culturel*, *op. cit.*, p. 34-55.

<sup>13</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 519 et suivantes.

<sup>14</sup> Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur belge*, 6 juillet 1971). Sur cette loi et ses applications, cf. *ibidem*, p. 43-60. Cela dit, aujourd'hui, cette loi a perdu sa raison d'être (en ce sens, cf. H. DUMONT, Audition par la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat dans le cadre de la préparation d'un rapport d'information concernant la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, 10 juin 2022 : à paraître dans les documents du Sénat (dossier n° 7-295)).

contenu concret – qui peut apparaître contestable, on va le voir dans un instant –, la limite que le principe de pluralisme impose à l'autonomie culturelle des Communautés s'inscrit dès lors parfaitement bien dans ce schéma.

Le droit comparé et les expériences fédérales démontrent d'ailleurs que les collectivités fédérées par hypothèse plus proches des citoyens ne sont pas pour autant toujours ni nécessairement respectueuses des droits de l'homme. Le droit de regard d'un pouvoir plus lointain, moins homogène culturellement, peut être très précieux<sup>15</sup>. Cela ne veut pas dire que les droits et libertés fondamentaux auraient vocation à former une compétence exclusive du niveau de pouvoir fédéral. En Belgique, notamment, il est bien admis que, sauf si la Constitution en dispose autrement, « c'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes »<sup>16</sup>. En l'occurrence, l'article 11 de la Constitution fait des droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques une compétence concurrente de l'Autorité fédérale et des Communautés, tandis que l'article 131 fait du législateur fédéral le pourvoyeur des garanties minimales auxquelles les Communautés ne sauraient porter atteinte<sup>17</sup>.

C'est très exactement ce que la section de législation du Conseil d'État a exprimé dans plusieurs avis : « L'article 131 de la Constitution confie au législateur fédéral le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la protection des minorités idéologiques et philosophiques existant au sein de chacune des Communautés. Il lui en fait même une obligation, dont l'exercice restreint les compétences des Communautés. Les Communautés peuvent également adopter, en exécution de l'article 11, deuxième phrase, de la Constitution, des décrets destinés à garantir les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. La compétence fédérale en la matière n'est donc pas exclusive. Il n'en reste pas moins que, lorsque le législateur compétent intervient, il est tenu de respecter le système global de répartition des compétences qui préside aux relations entre l'Autorité fédérale, les Communautés et les Régions »<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> En ce sens, cf. notamment J. WOEHRLING, « Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés : l'exemple des États-Unis et du Canada », *Revue de droit de McGill*, n° 46, 2000, p. 21-68 ; IDEM, « The Relationship between Federalism and the Protection of Rights and Freedoms », *Troisième conférence internationale sur le fédéralisme*, Bruxelles, SPF Affaires étrangères, 2005, p. 368-383 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering », in E. BREMS, R. STOKX (dir.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, Bruges, Die Keure, 2006, p. 257-274 ; N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux. Essai de synthèse au départ des expériences belge et canadienne*, Thèse, Université catholique de Louvain, 2009.

<sup>16</sup> Cour d'arbitrage, Arrêt n° 129/2000, 29 novembre 2000, cons. B.4.2.

<sup>17</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 37-40 ; N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, op. cit., n° 975 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, tome 2, Bruges, Die Keure, 2019, p. 784-785 (avec les références aux avis du Conseil d'État).

<sup>18</sup> Conseil d'État, Avis n° 38.161/AG, 24 mars 2005 (Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973 en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Avis du Conseil d'État*, n° 1572/2, 11 avril 2005, p. 4). Cf. aussi Conseil d'État, Avis n° 40.329/3, 4 juillet 2006 (sur une proposition de décret visant à modifier et compléter le décret flamand du 28 janvier 1974 relatif au Pacte culturel afin d'instituer une Commission flamande du Pacte culturel : Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende wijziging en aanvulling van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, strekkende tot het invoeren van een Vlaamse Cultuurpactcommissie. Advies van de Raad van State*, n° 496/2, 13 juillet 2006, p. 6-7).

### 1.3. LE PRODUIT EN PARTIE PARA-LÉGAL D'UNE DÉMOCRATIE CONSOCIATIVE SOUCIEUSE D'ORGANISER LE PLURALISME À L'INTÉRIEUR DES INSTITUTIONS CULTURELLES OU ENTRE ELLES

La loi du Pacte culturel s'inscrit dans le droit fil de l'arrêt *Lenaerts*, particulièrement significatif, rendu par le Conseil d'État le 25 juillet 1968<sup>19</sup>. Dans cet arrêt, la haute juridiction administrative reconnaît que la neutralité et l'objectivité auxquelles les autorités publiques sont tenues à l'égard des tendances politiques, religieuses ou philosophiques, en vertu du principe constitutionnel de l'égalité, doivent les conduire dans l'exercice de leurs missions culturelles, non pas à ignorer ces tendances, mais au contraire à les prendre positivement en considération pour les associer à la gestion des services publics culturels. Cette association peut aller jusqu'à un partage équilibré des emplois publics entre les différentes tendances dans des services comme les instituts publics de la radio et de la télévision, nonobstant la règle constitutionnelle de l'égal accès des individus aux emplois publics. Quant aux bénéficiaires de ce principe de participation, il s'agit de l'ensemble des familles politiques traditionnelles présumées représentatives de l'opinion publique tout entière et qualifiées par les politologues de « piliers » du système politique belge<sup>20</sup>.

Au terme de son raisonnement, le Conseil d'État admet ainsi la validité d'une nomination faite dans le but d'exécuter un accord politique qui avait été conclu le 2 août 1960 entre les partis représentant ces familles. Cet accord formulait notamment la norme de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations aux fonctions culturelles dirigeantes au sein de la Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises (RTB) et de la Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen (BRT). Il présentait toutes les caractéristiques d'une

<sup>19</sup> Conseil d'État, Arrêt n° 13.122, 25 juillet 1968 (*Recueil des arrêts et avis du Conseil d'État*, p. 670-681). Pour une analyse approfondie de cet arrêt, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, tome 1 : *De 1830 à 1970*, Bruxelles, Bruylant / Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 454-543. Pour un rapprochement entre cet arrêt et celui rendu par la Cour constitutionnelle le 13 octobre 2009 (arrêt n° 157/2009) à propos de la garantie d'impartialité de cette même cour que procurent les équilibres voulus par le législateur spécial dans la composition de son siège « sur les plans linguistique, politique et professionnel » (cons. B.6.), cf. S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, *op. cit.*, p. 75-120.

<sup>20</sup> Les piliers – « *zuilen* » en néerlandais, d'où l'expression de « *verzuijing* » ou système des piliers, encore appelé « pilarisation » – peuvent se définir comme des réseaux séparés et parallèles d'organisations particulières, fondées sur une identité religieuse ou idéologique commune, actives dans des domaines sociaux différents, reconnues et subventionnées par les pouvoirs publics pour assumer diverses missions d'utilité publique, et liées de près ou de loin à un parti politique. Sur cette notion, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 1, p. 97-126 et 296-324 (avec les références notamment aux travaux du CRISP) ; « Mitoyens ou citoyens », *La Revue nouvelle*, n° 10, 1990, p. 2-97 ; « Les piliers ou la liberté à cache-cache », *La Revue nouvelle*, n° 3, 1999, p. 28-107 (notamment H. DUMONT, « La "pilarisation" dans la société multiculturelle belge », p. 46-75) ; *Piliers, Réseaux et démocratie*, Les semaines sociales du MOC, Bruxelles, Vista, 2002 (notamment J. DE MUNCK, « La Belgique sans ses piliers ? Du conflit des modèles au choix d'une politique », p. 95-115) ; L. BRUYÈRE, A.-S. CROSETTI, J. FANIEL, C. SÄGESSER (dir.), *Piliers, dépillarisation et clivage philosophique en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2019.

convention formée para-légalement<sup>21</sup>. Son inconstitutionnalité sera reconnue beaucoup plus tard par la Cour d'arbitrage, dans un arrêt du 15 juillet 1993 (cf. *infra*, 2.2.2).

Par ce terme de « para-légalité », nous entendons un ensemble de normes juridiques présentant les quatre caractéristiques suivantes<sup>22</sup>. *Primo*, il s'agit de normes considérées comme légitimes et souvent déjà effectivement pratiquées par un mouvement social ou par une élite qu'une approche de science politique permet d'identifier avec une certaine précision. *Secundo*, une partie de ces normes ne sont pas conformes à des exigences fondamentales de la légalité étatique. *Tertio*, ces normes inconstitutionnelles ou illégales constituent ensemble un système juridique au moins virtuel, et en tout cas parallèle et concurrentiel au système du droit étatique (le terme grec « para » signifie à la fois « à côté de » comme dans « parallèle », et « contre » comme dans le verbe « parer » ou le nom « parade »). *Quarto*, il est possible, moyennant certaines conditions, que ce rapport de concurrence les conduise à faire irruption dans ce système étatique et à s'y imposer en tout ou en partie, de manière stable ou précaire, par des voies qui varient d'un cas à l'autre : tantôt via une révision de la Constitution ; tantôt via l'adoption d'une loi, d'un accord de coopération ou d'un règlement dont la constitutionnalité pourra d'ailleurs être douteuse ; tantôt via une jurisprudence ou une légisprudence ; tantôt encore via une coutume ou une convention de la Constitution. L'arrêt *Lenaerts* est un bel exemple de vecteur jurisprudentiel d'une norme para-légale, qu'une loi, celle du Pacte culturel, va ensuite régulariser, du moins jusqu'au jour où la Cour d'arbitrage rendra l'arrêt qui en constatera l'inconstitutionnalité.

Tout comme la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire<sup>23</sup>, la loi du 16 juillet 1973 apparaît ainsi comme un pur produit de la démocratie « consociative » qui régit le système des piliers. Par démocratie consociative, l'on vise un mode de régulation des conflits propres à une société segmentée en mondes cloisonnés, fondé sur la recherche systématique de compromis susceptibles de faire l'objet de consensus, sans gagnant, fût-il majoritaire, ni perdant, fût-il minoritaire<sup>24</sup>. La façon dont la loi du Pacte culturel a été élaborée offre, en effet, une illustration parfaite d'un phénomène de contractualisation intégrale du processus de création d'une loi et de refoulement de toute intervention d'un tiers qui pourrait perturber la recherche

<sup>21</sup> Au sujet de cet accord politique, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 1, p. 357-389.

<sup>22</sup> Pour plus de précisions, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 476, note 8 ; IDEM, « Droit public, droit négocié et para-légalité », in P. GÉRARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 457-489 ; IDEM, « La para-légalité, un instrument de connaissance pour expliquer les mutations de certaines illégalités en sources formelles du droit », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GÉRARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, tome 4 : *Théorie des sources du droit*, Limal / Bruxelles, Anthémis / Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2013, p. 639-685.

<sup>23</sup> Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (*Moniteur belge*, 16 juin 1959). Cf. H. DUMONT, « Le pacte scolaire : une norme para-légale exemplaire », in E. WITTE, J. DE GROOF, J. TYSSSEN (dir.), *Le Pacte scolaire de 1958. Origines, principes et application d'un compromis belge / Het Schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Bruxelles / Louvain, VUBPress / Garant, 1999, p. 657-667.

<sup>24</sup> Sur la notion de démocratie consociative et son application à la Belgique, cf. A. LIJPHART, *The Politics of Accommodations*, Berkeley, University of California Press, 1968 ; H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 1, n° 17-18, 303-326 et 522-532 et tome 2, n° 584, 854-858, 976 et suivants ; K. DESCHOUWER, « From Consociation to Federalism », in K. DESCHOUWER, K. R. LUTHER (dir.), *Party Elites in Divided Societies, Political Parties in Consociational Democracy*, Londres, Routledge, 1999, p. 74-107 ; J. BILLIET, B. MADDENS, A.-P. FROGNIER, « Does Belgium (still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons », *West European Politics*, volume 29, n° 5, 2006, p. 912-932.

du consensus entre les parties contractantes. Elle est issue du pacte politique dit culturel conclu le 24 février 1972 entre la quasi-totalité des partis politiques de l'époque<sup>25</sup>. Ce pacte lui-même est conclu sous la pression d'une famille « philosophique » minoritaire (la famille laïque flamande) et du parti qui en était alors le plus proche (le parti libéral flamand). Ce parti était à ce moment dans l'opposition au Parlement, mais il a su tirer profit de la technique typiquement consociative des lois à majorité spéciale (mécanisme institué en 1970, dans le cadre de la première réforme de l'État)<sup>26</sup>. La traduction de l'accord dans le langage du droit étatique s'effectue par la médiation d'un organe para-légal, une commission extra-parlementaire travaillant au consensus. Les discussions proprement parlementaires sont pratiquement « court-circuitées ». Les mouvements socio-culturels et les acteurs de la vie culturelle étrangers aux piliers sont, eux, tenus complètement à l'écart de la négociation. Enfin, la consultation de la section de législation du Conseil d'État est également soigneusement évitée<sup>27</sup>.

Le contenu de la loi du Pacte culturel peut s'analyser dans la même perspective. Il est très largement fondé sur le principe de proportionnalité qui se substitue au principe de majorité et ses premiers bénéficiaires sont les « tendances idéologiques et philosophiques ». Un examen attentif de cette notion juridique à contenu variable démontre qu'elle recouvre en partie au moins la notion sociologique de « famille politique »<sup>28</sup>.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, la contractualisation qui a dominé l'élaboration de la loi du 16 juillet 1973 trouve son prolongement dans les mécanismes mis en place pour le contrôle de l'application de la loi. Dans l'ouvrage que nous avons consacré à la loi du Pacte culturel, nous l'avons montré à travers une analyse approfondie de l'organisation, du fonctionnement et de la jurisprudence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel (CNPPC)<sup>29</sup>. On se bornera à rappeler ici que cette commission se compose de 13 membres élus par le Parlement de la Communauté française et d'autant de membres élus par le Parlement flamand, selon la représentation proportionnelle des groupes politiques composant ces parlements<sup>30</sup>, et qu'elle dispose du pouvoir d'émettre un avis ou de faire des recommandations à propos des plaintes que les personnes ou les groupements alléguant une violation de la loi peuvent lui adresser. Elle est munie de pouvoirs propres à instruire ces plaintes et elle est invitée à tenter une conciliation entre le plaignant et l'autorité publique en cause avant de rendre un avis sur le fond<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> À savoir le PSC, le CVP, le PSB-BSP, le PLP-PVV, le Front démocratique des francophones (FDF), le Rassemblement wallon (RW) et le Parti communiste de Belgique - Kommunistische Partij van België (PCB-KPB). La Volksunie (VU), qui avait été en quelque sorte à l'origine du Pacte culturel, ne l'a pas signé : elle y adhérerait pleinement sur le fond, mais elle a voulu protester ainsi contre le fait qu'elle n'avait pas été associée à la négociation du pré-accord culturel et du Pacte lui-même.

<sup>26</sup> Une loi à majorité spéciale exige notamment une majorité des suffrages dans chacun des deux groupes linguistiques des Chambres législatives fédérales (cf. article 4 de la Constitution). Elle protège ainsi chaque groupe linguistique contre toute minorisation. Sur cette catégorie de loi et les autres règles du droit public belge qui illustrent la logique consociative, cf. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, Bruxelles, Larcier, 2021, n° 91-94 et 198-200.

<sup>27</sup> Sur cette genèse, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 61-107.

<sup>28</sup> Pour le surplus, cf. *ibidem*, p. 23-28 et 363-392 ; N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, op. cit., n° 970, 971, 972, 998 et suivants.

<sup>29</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 178-219.

<sup>30</sup> Cf. article 22 de la loi du 16 juillet 1973.

<sup>31</sup> Cf. article 24 de la loi du 16 juillet 1973.

Jetons au passage un coup d’œil sur la pratique de la CNPPC. Quatre éléments principaux peuvent être relevés. *Primo*, 80 % des plaintes introduites entre 1975 et 2020 ont eu trait à des situations qui relèvent du niveau communal <sup>32</sup>. *Secundo*, 87 % des plaintes francophones et 44 % des plaintes néerlandophones ont émané de tendances politiques, tandis que 56 % des plaintes néerlandophones et 13 % des plaintes francophones ont été déposées par des groupements d’utilisateurs, qu’ils adhèrent ou non à une tendance idéologique ou philosophique. *Tertio*, quant à l’objet, la majorité des plaintes (48 % du total, à savoir 73 % du côté francophone et 30 % du côté néerlandophone) a concerné la participation à la gestion des infrastructures culturelles (articles 8 et 9 de la loi). Viennent ensuite les plaintes relatives à la participation à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques culturelles (articles 3, 6 et 7 de la loi : 25 % du total, soit 35 % des plaintes néerlandophones et 6 % des plaintes francophones), puis, en troisième lieu, les plaintes au sujet de l’octroi des subventions aux associations (articles 10 à 14 de la loi : 12 % du total, soit 15 % des plaintes néerlandophones et 8 % des plaintes francophones) et, en dernier lieu, celles relatives à la possibilité d’utiliser ou d’exploiter les infrastructures culturelles publiques (articles 15 et 16 de la loi : 15 % des plaintes néerlandophones et 5 % des plaintes francophones) <sup>33</sup>. *Quarto*, dans 68 % des dossiers, les décisions de la CNPPC ont été adoptées par consensus <sup>34</sup>.

La loi du Pacte culturel offre ainsi une des illustrations les plus paradigmatiques du principe de pluralisme en tant qu’idée de droit consociative. Ce principe – qui s’applique en Belgique à bien d’autres domaines que la politique culturelle, comme l’enseignement, la sécurité sociale et l’aide aux cultes <sup>35</sup> – connaît deux versions. Selon une version que l’on peut qualifier de mono-institutionnelle, il commande d’associer les tendances idéologiques et philosophiques représentatives à la gestion ou aux prestations d’un service public, en évitant qu’une d’entre elles acquière une position prépondérante qui pourrait porter atteinte aux droits et libertés des autres. Qu’il s’agisse d’offrir au public un choix entre certains cours dans l’enseignement officiel ou entre des émissions de radio ou de télévision programmées par des stations publiques, ou qu’il s’agisse de répartir de manière proportionnelle ou paritaire des mandats ou même des emplois – du moins, jusqu’à l’arrêt de la Cour d’arbitrage du 15 juillet 1993 (cf. *infra*, 2.2.2) – au sein d’une institution publique culturelle, on voit que le législateur est toujours animé par le même soupçon. Si on les laissait s’organiser selon le droit commun des services publics, on ne saurait faire confiance (nous reprenons ici le mot-clé de l’arrêt *Lenaerts*) dans l’objectivité de ces services publics potentiellement dangereux pour les droits et libertés des tendances idéologiques et philosophiques. Il convient donc de prévenir les éventuels abus de pouvoir ou d’influence de la part d’une tendance qui pourrait disposer d’une majorité, par des mécanismes appropriés : offre de plusieurs possibilités laissées au choix des usagers ou répartition de fonctions dirigeantes proportionnellement à la force politique des partis représentés dans l’assemblée représentative de la collectivité en cause.

Selon l’autre version, que nous qualifions de multi-institutionnelle, le principe de pluralisme exige de reconnaître et de subventionner une diversité d’institutions de caractère privé dotées

<sup>32</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2020 », p. 18. Les rapports annuels cités ici sont accessibles sur le site Internet de la CNPPC : <https://pacteculturel.be>.

<sup>33</sup> Ces chiffres figurent dans CNPPC, « Brochure », 2020, p. 18-19.

<sup>34</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2019 », p. 31.

<sup>35</sup> Cf. H. DUMONT, « Le pluralisme “à la belge” : un modèle à revoir », *Revue belge de droit constitutionnel*, n° 1, 1999, p. 23-31.

chacune d'une identité idéologique ou philosophique plus ou moins prononcée <sup>36</sup>, souvent mises en concurrence avec des institutions de caractère public <sup>37</sup>, et offrant aux citoyens la liberté du choix d'un recours à l'une ou l'autre, soit pour accomplir les obligations que le droit leur impose <sup>38</sup>, soit pour bénéficier des services qu'elles leur proposent <sup>39</sup>.

Ainsi compris, le principe de pluralisme s'inscrit aux antipodes du principe de neutralité à la française, du moins dans sa version classique. « La démocratie républicaine », écrivent les auteurs d'un manuel consacré à la notion française de laïcité, « repose sur la volonté générale des citoyens et non sur un accord contractuel ou tacite entre diverses communautés sociologiques » <sup>40</sup>. La neutralité de l'État y est dès lors spontanément recherchée par le refoulement des facteurs de différenciation en dehors des organes de décision. En Belgique, les facteurs de différenciation sont, au contraire, dûment identifiés, et les représentants des principaux intérêts collectifs en conflit sont invités à co-gérer avec les représentants des pouvoirs publics les domaines les plus exposés à ces conflits. En soi, il semble permis de penser que cette conception belge du pluralisme n'est pas moins légitime ni moins moderne. Si la France a fait le choix d'ériger l'État en « pourvoyeur des catégories d'action publique », la Belgique a fait le choix inverse d'en faire « le relais des catégories nées des pratiques et des discussions internes aux mondes » sociologiques correspondant à ses piliers <sup>41</sup>.

Si l'on devait s'arrêter à cet ensemble d'observations, on donnerait cependant une vision erronée de la loi du Pacte culturel. Il est indéniable que celle-ci est un pur produit de la logique consociative. Mais il faut ajouter immédiatement qu'elle ne se réduit pas à cela. Certaines de ses dispositions et plusieurs des interprétations retenues par la CNPPC ont réussi, il faut le souligner, à limiter quelques-uns des excès les plus notables du système des piliers. Nous songeons notamment à la protection des partis non traditionnels <sup>42</sup>, à la protection – certes fort insuffisante, mais non dérisoire pour autant – de la catégorie des groupements d'utilisateurs actifs sur le terrain mais dépourvus d'une tendance représentative <sup>43</sup>, ainsi qu'aux effets de décloisonnement idéologico-philosophique induits par le pluralisme que la loi a organisé à l'intérieur de services comme les centres culturels et les bibliothèques publiques <sup>44</sup>.

Dans les avantages procurés par la loi du Pacte culturel, il y a lieu aussi de mentionner la barrière qu'elle a ménagée à l'encontre des partis et groupements liberticides qui n'acceptent

<sup>36</sup> Elle est plus prononcée pour les écoles, les cultes, les organismes de sécurité sociale et certaines institutions culturelles, que pour les journaux et d'autres institutions culturelles.

<sup>37</sup> C'est le cas dans les domaines de l'enseignement, de la sécurité sociale et de la culture.

<sup>38</sup> On songe à l'obligation scolaire et à l'assujettissement à la sécurité sociale.

<sup>39</sup> On trouve la justification de ces définitions dans H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 1, p. 467-480.

<sup>40</sup> J. BOUSSINESQ, M. BRISACIER, É. POULAT, *La laïcité française. Mémento juridique*, Paris, Seuil, 1994, p. 186.

<sup>41</sup> J. DE MUNCK, « La Belgique sans ses piliers ? », op. cit., p. 102. Pour une comparaison plus approfondie, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 494-499 ; X. DELGRANGE, H. DUMONT, « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique », *Droit et Société*, n° 68, 2008, p. 75-108.

<sup>42</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, p. 364-392 et 414-446. La notion de « tendance idéologique et philosophique » reçoit des définitions qui varient en fonction des hypothèses distinguées dans la loi, depuis toute conviction quelconque jusqu'à la tendance incarnée par un groupe politique au sein d'une assemblée représentative. Dans ce dernier cas, sont aussi protégées les tendances incarnées par les partis politiques non traditionnels, pourvu qu'ils aient au moins un élu.

<sup>43</sup> Cf. *ibidem*, p. 392-446.

<sup>44</sup> Cf. *ibidem*, p. 481-482.

pas ou ne se conforment pas aux « principes » et aux « règles de la démocratie »<sup>45</sup>. La CNPPC a ainsi pu décider de déclarer irrecevables toutes les plaintes introduites par des individus ou des groupements relevant des tendances d'extrême droite, quand bien même celles-ci sont incarnées par des groupes politiques composés de nombreux élus comme le Vlaams Blok<sup>46</sup> (du moins, avant la transformation de celui-ci en Vlaams Belang à la suite de sa condamnation par la cour d'appel de Gand<sup>47</sup>)<sup>48</sup>.

#### 1.4. UN PRIVILÈGE EN FAVEUR DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE QUI SE RECONNAISSENT DANS LES SEULES TENDANCES INCARNÉES PAR LES ACTEURS DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE, AU DÉTRIMENT DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ ET AU PRIX D'UNE POLITISATION DE LA VIE CULTURELLE

Ces vertus étant reconnues, il faut ajouter aussitôt que, sur le plan formel et dans son contenu, la loi du Pacte culturel présente indéniablement des défauts majeurs. Passons sur ses incorrections légistiques : elles sont légion<sup>49</sup>. Sa principale imperfection tient dans la confusion qu'elle entretient entre les acteurs du système institutionnel et politique et les acteurs de la société civile.

La définition qu'elle procure à la notion de « tendance idéologique et philosophique » est révélatrice à cet égard. Cette notion, selon l'article 3, § 2, de la loi, « est fondée sur une conception de la vie *ou* de l'organisation de la société »<sup>50</sup>. Deux positionnements distincts sont ainsi identifiés : d'une part, les tendances dites idéologiques, fondées sur une conception de l'organisation de la société et, d'autre part, les tendances dites philosophiques, axées sur une conception de la vie. Les premières semblent bien renvoyer aux convictions politiques, tandis que les secondes se réfèrent au clivage entre catholiques et laïques dont on connaît

<sup>45</sup> Même si cette barrière présente plusieurs déficiences techniques. Cf. article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 juillet 1973. À ce sujet, cf. H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », in H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL, F. TULKENS (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 242 et suivantes.

<sup>46</sup> Sur cette jurisprudence, cf. *ibidem*.

<sup>47</sup> Sur cet épisode, cf. B. BIARD, « La lutte contre l'extrême droite en Belgique. I. Moyens légaux et cordon sanitaire politique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2522-2523, 2021, p. 10-11.

<sup>48</sup> Cf. E. BREMS, S. VAN DROOGHENBROECK, « Le Vlaams Blok, groupement raciste. À propos de l'arrêt de la cour d'appel de Gand du 21 avril 2004 », *Journal des tribunaux*, 2004, p. 591-597. Cf. aussi B. BIARD, « La lutte contre l'extrême droite en Belgique. I. Moyens légaux et cordon sanitaire politique », *op. cit.*, p. 37-40 ; IDEM, « La lutte contre l'extrême droite en Belgique. II. Cordon sanitaire médiatique, société civile et services de renseignement », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2524-2525, 2021, p. 7-17. Aujourd'hui, les plaintes introduites par des mandataires du Vlaams Belang ne sont plus jugées systématiquement irrecevables en vertu de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 juillet 1973 (cf., par exemple, CNPPC, n° 1414, « Conseil de district de Ekeren », cité dans CNPPC, « Rapport annuel 2020 », partie 4 : « Plaintes et jurisprudence en 2020 »).

<sup>49</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 77.

<sup>50</sup> Nous soulignons. Il est à noter que le texte de la version néerlandaise est : « *Het begrip filosofische en ideologische strekking steunt op een levensbeschouwelijke opvatting of op een maatschappijvisie* », tandis que celui de la version française est : « La notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société » (il y est donc question de la notion de « tendance idéologique », et non de celle de « tendance philosophique et idéologique » comme en néerlandais).

l'ancienneté et la portée dans l'histoire politique de la Belgique. Mais elles sont amalgamées dans la notion même de « tendance idéologique *et* philosophique » et, plus encore, dans la règle du même paragraphe 2 de l'article 3 qui veut que « la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante ».

Malgré quelques différenciations dans des dispositions légales particulières et des interprétations plus ouvertes de la CNPPC <sup>51</sup>, la loi du 16 juillet 1973 donne ainsi une pondération excessive au clivage entre catholiques et laïques. Elle privilégie aussi structurellement les acteurs de la société civile qui se reconnaissent dans les tendances incarnées par les partis politiques dotés d'élus, au détriment du principe constitutionnel de l'égalité et au prix d'une politisation problématique de la vie culturelle <sup>52</sup>. Il en va d'autant plus ainsi qu'elle marginalise l'autre catégorie des bénéficiaires de ses prescriptions : les groupements d'usagers, et qu'elle ignore purement et simplement celle des professionnels et celle des experts (à la seule exception de l'article 9, c). Cette confusion entre les acteurs du système institutionnel et politique et ceux de la société civile est dommageable. En effet, d'une part, elle compromet l'aptitude des premiers à s'élever au niveau des exigences d'un intérêt général bien compris. D'autre part, elle méconnaît la diversité et l'autonomie des seconds, tout comme la liberté des individus rétifs aux appartenances collectives ou qui se reconnaissent dans des tendances politiques non représentées dans les assemblées politiques. Cette confusion se traduit dans une série d'excès de pouvoir régulièrement commis par les partis dans la pratique au détriment de principes et de droits fondamentaux qu'un État de droit se doit de protéger <sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Cf. les références citées *supra* dans les notes 42 à 44.

<sup>52</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 484 et suivantes et 508 et suivantes.

<sup>53</sup> Il en va ainsi notamment quand le critère de la répartition numérique des groupes politiques d'une assemblée représentative est utilisé pour partager des subventions entre des organismes culturels privés qui n'ont pas de rapport direct avec ces groupes (cf. *ibidem*, p. 433-446). Justifie aussi des critiques sévères l'incertitude qui plane souvent sur la détermination des associations bénéficiaires de subventions publiques, qui tombent dans le champ d'application des articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 et qui doivent en conséquence se doter d'un organe de gestion pluraliste (cf. *ibidem*, p. 134-150 ; F. BELLEFLAMME, « Le Pacte culturel, son champ d'application et les conséquences pour les asbl », *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, n° 6, 2008, p. 155-175). Concernant l'objectif de remédier à cette incertitude qui apparaît dans le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle et dans l'avant-projet de décret portant modification de celui-ci adopté en deuxième lecture par le gouvernement de la Communauté française le 14 juillet 2022, cf. *infra*, 2.3.2.

## 2. LES FACTEURS DE DÉPASSEMENT DU MODÈLE INITIAL

---

Quoi qu'il en soit des défauts que l'on vient de relever – et qui étaient observables *ab initio* –, il faut constater que le modèle de la loi du Pacte culturel est aujourd'hui dépassé à plusieurs égards, aussi bien par des facteurs politiques (2.1) que par des facteurs juridiques (2.2), ce qui n'a pas manqué de produire divers effets sur ces deux plans (2.3).

### 2.1. LES FACTEURS POLITIQUES DE DÉPASSEMENT

Trois évolutions se sont produites depuis l'adoption de la loi du 16 juillet 1973, qui sont de nature à remettre en cause le modèle de pluralisme que celle-ci constitue : elles sont relatives au clivage communautaire (2.1.1), au paysage électoral (2.1.2) et aux composantes des sociétés civiles belges (2.1.3).

#### 2.1.1. L'évolution du clivage communautaire

Point n'est besoin d'une longue démonstration pour se convaincre que l'acuité du clivage communautaire opposant francophones et Flamands en Belgique n'a fait que s'accroître depuis la première moitié des années 1970<sup>54</sup>. Il en est résulté, particulièrement du côté flamand, une allergie de bon nombre d'acteurs politiques à l'égard de la loi du Pacte culturel : à leurs yeux, toute limite fédérale à la jouissance de l'autonomie culturelle des Communautés est par principe insupportable. Ils rappellent que l'article 127 de la Constitution et l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ont confié toutes les matières culturelles aux Communautés à la seule exception du secteur biculturel, et ils estiment pouvoir en déduire l'illégitimité d'une quelconque loi fédérale intervenant dans ces matières, même si celle du Pacte culturel se limite à énoncer les modalités d'un principe de non-discrimination et d'un principe de participation dont la nature transcommunautaire a été voulue par l'article 131 de la Constitution<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Pour une synthèse des facteurs centrifuges à l'œuvre, cf. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 564-581.

<sup>55</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 519 et suivantes. Cf. aussi *infra*, 2.3.1 et 2.3.2.

### 2.1.2. L'évolution du paysage électoral

Le paysage électoral des années 1960 et 1970 faisait apparaître une franche domination du parti social-chrétien en Communauté flamande et une franche domination des partis socialiste et libéral en Communauté française. Il en résultait un équilibre au niveau national dans le rapport de force entre les partis dits chrétiens et les partis dits laïques : au sein des Chambres législatives, en ce qui concerne la loi sur la sonnette d'alarme idéologique et philosophique et, au sein de la CNPPC, pour ce qui concerne le gardien attitré des règles de la loi du Pacte culturel. Cet équilibre était, on l'a relevé, à l'origine de la décision de consacrer les règles du pluralisme idéologique et philosophique dans des lois fédérales.

Il en va tout autrement aujourd'hui. La conception de la vie chrétienne et le parti qui s'en revendique ont cessé d'occuper une position majoritaire en Communauté flamande depuis les élections fédérales du 13 juin 2010. À la Chambre des représentants, suite aux élections du 26 mai 2019 <sup>56</sup>, sur les 89 députés néerlandophones, le parti chrétien-démocrate flamand (CD&V) n'en réunit plus que 12, tandis que le parti libéral flamand (Open VLD) et le parti socialiste flamand (SP.A, devenu Vooruit depuis lors) en totalisent ensemble 21. Quant aux partis non traditionnels, ils comptent 56 députés. Les premiers partis en sièges sont les partis nationalistes : la N-VA avec 25 sièges et le Vlaams Belang avec 18 sièges. Le temps de la domination du CVP est donc bien révolu.

En revanche, le rapport de force est resté à première vue plus classique dans le groupe linguistique français de la Chambre : sur les 61 députés francophones, le parti socialiste (PS) et le parti libéral (MR) sont majoritaires avec au total 34 sièges. Le CDH, héritier du parti social-chrétien, n'en compte plus que 5, tandis que 22 sièges reviennent aux partis non traditionnels. Mais en se rebaptisant Les Engagés (LE) en 2022 et en adoptant un nouveau programme, l'ex-CDH a abandonné toute référence de principe à la conception de la vie chrétienne.

Il en va de même du côté des parlements des Communautés flamande et française à la suite des élections régionales et communautaires du même jour <sup>57</sup>. Sur les 124 sièges du Parlement flamand, le CD&V est réduit à 19 élus ; il est donc très loin de conserver son ancienne majorité. L'Open VLD et le SP.A ont ensemble 29 sièges, et les partis non traditionnels 76. Au Parlement de la Communauté française, on reste dans un paysage apparemment plus classique avec une petite majorité de 51 sièges sur les 94 pour les partis traditionnels que l'on hésite à qualifier encore de laïques, le PS en ayant 28 et le MR 23. Mais, comme on vient de le relever, le CDH devenu LE (et ne se présentant plus comme un parti chrétien) ne compte que 11 élus, tandis que les partis non traditionnels totalisent 32 sièges.

Composée à la proportionnelle sur la base de cette répartition des forces dans les parlements de ces deux Communautés, la CNPPC se compose actuellement comme suit s'agissant de ses membres effectifs : du côté flamand, 4 représentants de la N-VA, 3 du Vlaams Belang,

<sup>56</sup> Cf. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE, C. SÄGESSER, « Les résultats des élections fédérales et européennes du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2433-2434, 2019, p. 101-104.

<sup>57</sup> Cf. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE, C. SÄGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2414-2415, 2019, p. 62-65 et 90-92.

2 du CD&V, 2 de l'Open VLD, 1 de Groen et 1 de Vooruit et, du côté francophone, 4 PS, 4 MR, 2 Écolo, 2 PTB et 1 LE <sup>58</sup>.

Il apparaît ainsi on ne peut plus clairement que les équilibres politiques qui soutenaient le dispositif de la loi du Pacte culturel lors de l'adoption de celle-ci en 1973, tout comme celui de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique (instauré par la loi du 3 juillet 1971), ont complètement disparu.

Il reste cependant que la loi du Pacte culturel rend de grands services à tous les groupes politiques à tous les niveaux de pouvoir, que ces groupes correspondent ou non aux partis traditionnels. C'est évidemment ce qui explique son étonnante résilience. En effet, elle garantit à chaque groupe politique doté d'élus dans l'assemblée représentative de la collectivité politique en cause, qu'il s'agisse de l'Autorité fédérale (pour le biculturel), de la Communauté, de la Région, de la Commission communautaire française ou flamande (COCOF ou VGC), de la province ou de la commune, le bénéfice d'une représentation proportionnelle dans les organes culturels, ce qui est avantageux pour chacun dans la mesure où tous courent le risque d'être un jour ou l'autre dans l'opposition. Ce n'est pas un hasard si les partis écologistes Écolo et Groen (anciennement, Agalev puis Groen!), théoriquement opposés au système des piliers, se sont toujours montrés attachés à cette vertu de la loi du Pacte culturel. Entre 1975 et 2019, ce sont ces deux partis – souvent réunis en un même groupe politique à la Chambre des représentants – qui ont introduit le plus de plaintes à la CNPPC, les partis de tradition chrétienne occupant la deuxième place sur ce podium <sup>59</sup>.

### 2.1.3. L'évolution des sociétés civiles belges

L'inadaptation de la loi du Pacte culturel par rapport aux mutations des sociétés civiles francophone et flamande belges est de plus en plus frappante. Ces mutations rendent pour une part archaïques et donc injustes les catégories de bénéficiaires du pluralisme privilégiées par la loi. De plus en plus nombreux sont les acteurs de la vie socio-culturelle dans des domaines comme la défense de l'environnement, les droits de l'homme, la pauvreté ou le sort des réfugiés, qui ne peuvent plus se reconnaître dans des catégories héritées du XIX<sup>e</sup> siècle <sup>60</sup>.

Il est significatif que la plupart des plaintes (50 %) introduites par des utilisateurs auprès de la CNPPC entre 1975 et 2019 l'ont été par des groupements qui se sont identifiés comme neutres ou pluralistes <sup>61</sup>. « De plus en plus de personnes, surtout des jeunes, tournent le dos à l'obligation de se reconnaître idéologiquement dans une tendance. Les clivages croyants/libres-penseurs, droite/gauche, etc. sont de moins en moins pertinents » <sup>62</sup>. Des initiatives de plus en plus nombreuses ont émergé qui se placent consciemment en dehors des piliers.

<sup>58</sup> S'y ajoutent en outre, du côté germanophone, 1 ProDG et 1 CSP.

<sup>59</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2019 », p. 22. Si 27 % des plaintes ont été introduites par des groupes politiques hétérogènes au niveau communal, 16 % l'ont été par des plaignants se reconnaissant dans la tendance écologique, 15 % par des plaignants adhérant au PSC/CDH ou au CVP/CD&V et 11 % par des plaignants se réclamant du PS ou du SP/SP.A (ou de Spirit, lorsque ce parti était en cartel avec le SP.A, de 2002 à 2008).

<sup>60</sup> En ce sens, cf. aussi G. REDIG, « Het Cultuurpact. Afgewogen vrede », in *L'idée. Verbeeld de toekomst*, Berchem, EPO, 2021.

<sup>61</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2019 », p. 21.

<sup>62</sup> G. REDIG, « Het Cultuurpact », *op. cit.*, p. 5 (nous traduisons).

En Communauté flamande, des associations non pilarisées se sont groupées en coupoles spécifiques par sous-secteur à l'intérieur du secteur culture-sport et jeunesse. Dans le secteur jeunesse, ont même grandi les « super-indépendants », qui ont en commun de refuser toute collaboration avec le système des piliers et d'écarter complètement le jeu de la répartition des sièges et des mandats <sup>63</sup>. Quant à la tendance nationaliste flamande, du moins tant qu'elle était incarnée par la Volksunie (VU) <sup>64</sup>, elle a grandi et profité des avantages du Pacte culturel.

Les autorités publiques elles-mêmes comprennent de plus en plus souvent qu'elles doivent constituer des enceintes de discussion *ad hoc*, loin des clivages de parti, et que la qualité des intervenants à associer aux politiques publiques importe plus que leur étiquette idéologique ou philosophique <sup>65</sup>.

Mais la pilарisation n'a pas disparu. Elle demeure vivante, surtout dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé, dans les syndicats et les mutualités (moins pour les usagers qui cherchent seulement le meilleur service) <sup>66</sup>, alors que le secteur de la culture au sens étendu est largement dépilarisé, surtout en Communauté flamande. Selon bien des analystes, les organisations proches des mondes sociologiques traditionnels (chrétien, socialiste et libéral) sont devenues des *clusters* de pouvoir dans un jeu de pouvoirs plus que l'expression de convictions idéologiques et philosophiques <sup>67</sup>.

Faut-il en déduire qu'elles sont disqualifiées ou qu'elles ne mériteraient plus d'être protégées ? Comme l'écrit Vincent de Coorebyter, « elles disposent encore d'une capacité de mobilisation et de moyens de pression » qui peuvent être très précieux <sup>68</sup>. S'il y a lieu de parler d'un phénomène de « dépilarisation », il faut donc bien le comprendre. On l'a souvent réduit à trois constatations <sup>69</sup>, à savoir que : 1° même s'ils peuvent encore parfois se mobiliser ou s'allier, les piliers chrétien et socialiste ont perdu une bonne part de leur cohérence doctrinale et de leur force intégratrice ; 2° la professionnalisation des organisations et leur spécialisation rendent la solidarité interne à chaque pilier de plus en plus dysfonctionnelle et les alliances « interpiliers » souvent plus efficaces ; et 3° l'autonomisation des individus par rapport aux appartenances collectives et l'individualisme moral conduisent fatalement à des comportements de « zapping institutionnel » « transpilier ». Mais cette approche fonctionnaliste ne doit pas faire perdre de vue que, sous les piliers, perdurent des mondes sociologiques qui, pour être de moins en moins intégrés <sup>70</sup>, n'en contribuent pas moins à structurer les espaces publics et à offrir, selon l'expression du sociologue Jean De Munck,

<sup>63</sup> En ce sens, cf. *ibidem*, p. 5-6.

<sup>64</sup> La VU a systématiquement fait appel à la loi du Pacte culturel pour défendre sa présence dans les institutions culturelles. En revanche, beaucoup de communes ont exclu les représentants du Vlaams Blok au nom de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 juillet 1973, qui conditionne le bénéfice des avantages qu'elle octroie à l'acceptation et au respect effectif des « principes » et des « règles de la démocratie ». La CNPPC a longtemps déclaré les plaintes du Vlaams Blok irrecevables pour ce même motif (cf. *supra*).

<sup>65</sup> En ce sens, cf. J. DE MUNCK, « Que reste-t-il des clivages en Belgique ? », *La Revue nouvelle*, n° 10, 2009, p. 57.

<sup>66</sup> Cf. L. BRUYÈRE, A.-S. CROSETTI, J. FANIEL, C. SÄGESSER, « Introduction. Sécularisation, déconfectionnalisation et pluralisme : les piliers résistent », in L. BRUYÈRE, A.-S. CROSETTI, J. FANIEL, C. SÄGESSER (dir.), *Piliers, dépilarisation et clivage philosophique en Belgique*, *op. cit.*, p. 5-22.

<sup>67</sup> Cf. ainsi G. REDIG, « Het Cultuurpact », *op. cit.*

<sup>68</sup> V. DE COOREBYTER, « La dynamique d'auto-transformation des clivages », *La Revue nouvelle*, n° 10, 2009, p. 63.

<sup>69</sup> Cf. en particulier J. DE MUNCK, « La Belgique sans ses piliers ? », *op. cit.*, p. 97-98.

<sup>70</sup> Ils se pluralisent de l'intérieur, mais chacun à sa manière. Sur ce thème, cf. L. VAN CAMPENHOUDT, « Qu'est-ce que le pluralisme situé ? », *La Revue nouvelle*, n° 10, 2009, p. 72-77.

de précieuses « arènes de délibération sur le sens à donner à des thèmes culturels partagés » soumis à une « modernisation problématique »<sup>71</sup>.

Il serait donc erroné de ne penser la dépilarisation que comme une dislocation des cultures en cause sous le choc des impératifs de la modernité : elle est aussi le résultat de pratiques sociales critiques et d'interrogations conduites à l'intérieur des mondes eux-mêmes sur « la cohérence de leur forme sociale par rapport à leurs valeurs »<sup>72</sup>. On trouve tant des chrétiens convaincus que des libéraux et des socialistes pour plaider en faveur de la dépilarisation. Celle-ci n'appelle pas nécessairement la disparition des institutions se réclamant d'une conception de la vie chrétienne<sup>73</sup> ou laïque, mais seulement la fin de leur relation de dépendance à l'égard des partis politiques correspondants<sup>74</sup>.

Donc, si les mutations des sociétés civiles appellent une révision du modèle de la loi du Pacte culturel aux yeux de divers acteurs, ce n'est pas pour « abattre » les piliers, mais seulement pour leur ôter des privilèges indus et pour les ouvrir à la recomposition de la culture associative. L'enjeu est de trouver les voies d'un nouveau partenariat fort entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. Dans cette perspective, les premiers devraient soutenir non seulement les associations pilariées, mais aussi les organisations moins classiques et plus expérimentales, tandis que le second devrait continuer à constituer un espace public organisé, mais en renonçant à la rigidité des vieux piliers. Cela signifie, comme l'écrit encore J. De Munck, que les partis politiques devraient être disposés « à réinstituer un partage des compétences avec les associations, nouvelles ou anciennes, sur une base plus délibérative et moins automatique que par le passé »<sup>75</sup>.

## 2.2. LES FACTEURS JURIDIQUES DE DÉPASSEMENT

Sur le plan juridique, quatre facteurs contribuent aussi à rendre le modèle initial de la loi du Pacte culturel dépassé : l'évolution du système fédéral belge depuis 1970 (2.2.1), l'apparition de la justice constitutionnelle en 1980 et ses développements en 1988 (2.2.2), le modèle alternatif offert par la constitutionnalisation du Pacte scolaire en 1988 (2.2.3) et l'évolution du droit public belge de la culture (2.2.4).

On pourrait s'interroger aussi sur les incidences de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination<sup>76</sup>, puisque son article 3 précise qu'elle a pour objectif de créer « un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée » notamment

---

<sup>71</sup> J. DE MUNCK, « La Belgique sans ses piliers ? », *op. cit.*, p. 100.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>73</sup> Par exemple, le mouvement de jeunesse dénommé Fédération des scouts catholiques puis Fédération catholique des Scouts Baden-Powell de Belgique a supprimé l'adjectif « catholique » dans son nom en 2008, devenant dès lors la Fédération Les Scouts Baden-Powell de Belgique.

<sup>74</sup> Sur ce thème, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 499-515.

<sup>75</sup> J. DE MUNCK, « La Belgique sans ses piliers ? », *op. cit.*, p. 108-109. Dans le même sens, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 499-515.

<sup>76</sup> *Moniteur belge*, 30 avril 2007.

sur « la conviction religieuse ou philosophique » et « la conviction politique »<sup>77</sup>, c'est-à-dire des motifs que la notion de « discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques » de l'article 131 de la Constitution recouvre largement. Ce « cadre général » s'applique dans les matières visées à l'article 5 de cette loi, dans lesquelles on trouve « l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public »<sup>78</sup>, ainsi que « l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité (...) sociale, culturelle ou politique au public »<sup>79</sup>. Ces matières coïncident partiellement avec celles que régit la loi du Pacte culturel. Si la loi du 10 mai 2007 ne s'applique pas aux matières qui relèvent de la compétence des Communautés<sup>80</sup>, un décret du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination<sup>81</sup> a pris le relais pour ces matières en ce qui concerne la Communauté française et prévoit *mutatis mutandis* les mêmes règles.

L'examen approfondi de la compatibilité de celles-ci avec les dispositions de la loi du Pacte culturel nous entraînerait trop loin. L'on se contentera seulement d'observer ici que tant la loi que le décret précités contiennent une clause de sauvegarde qui devrait prémunir la loi du Pacte culturel de toute abrogation tacite. En effet, l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 mai 2007 et l'article 5, alinéa 5, du décret francophone du 12 décembre 2008 précisent qu'« une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une quelconque forme de discrimination prohibée (...) lorsque cette distinction directe ou indirecte est imposée par ou en vertu d'une loi/d'un décret »<sup>82</sup>.

Nous nous limiterons donc aux quatre facteurs juridiques de dépassement annoncés.

## 2.2.1. L'évolution du système fédéral belge depuis 1970

### 2.2.1.1. L'extension des matières communautaires et les transferts de certaines d'entre elles

Depuis 1970, les Communautés ont vu la liste de leurs compétences s'accroître. Tout d'abord, les matières culturelles se sont allongées depuis la référence que la loi du Pacte culturel fait à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971<sup>83</sup>. Lors de la deuxième réforme de l'État, elles ont été reprises dans l'article 4, 1<sup>o</sup> à 10<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles<sup>84</sup>, mais cet article 4 y a ajouté les points 11<sup>o</sup> à 17<sup>o</sup>. La section de législation du Conseil d'État considère que la loi du Pacte culturel ne s'étend pas automatiquement

<sup>77</sup> La Cour constitutionnelle a annulé cet article 3 dans son arrêt n° 64/2009 du 2 avril 2009, mais uniquement en ce qu'il ne vise pas, parmi les critères protégés, la conviction syndicale.

<sup>78</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 10 mai 2007.

<sup>79</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi du 10 mai 2007.

<sup>80</sup> Cf. article 5, § 1<sup>er</sup>, *initio*, de la loi du 10 mai 2007.

<sup>81</sup> *Moniteur belge*, 12 décembre 2008.

<sup>82</sup> Ce qui ne préjuge en rien évidemment de la conformité de ces distinctions à la Constitution ou au droit international.

<sup>83</sup> Il s'agit de la loi [spéciale] du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur belge*, 23 juillet 1971).

<sup>84</sup> *Moniteur belge*, 15 août 1980.

à ces 17 nouvelles matières culturelles<sup>85</sup>. En revanche, les matières biculturelles qui, lors de la sixième réforme de l'État, ont été confiées à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 135*bis* de la Constitution et de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises<sup>86</sup>, ainsi que les compétences culturelles dont l'exercice peut être transféré par la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF (en vertu de l'article 138 de la Constitution), tombent dans le champ d'application de la loi du Pacte culturel<sup>87</sup>.

Les matières personnalisables sont arrivées dans l'escarcelle des Communautés en 1980<sup>88</sup> et l'enseignement, qui était à peine communautarisé en 1970, l'est devenu presque entièrement en 1988<sup>89</sup>. Une question s'est donc posée depuis lors : l'article 131 de la Constitution, qui fonde la loi du Pacte culturel et qui s'insère dans une sous-section de la Constitution intitulée « Des compétences des Communautés », n'impose-t-il pas à la loi fédérale d'« arrêter les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques », non seulement dans les matières culturelles, mais aussi dans ces autres matières communautaires ?

Pour l'emploi des langues, il a toujours été répondu négativement à cette question, en considérant qu'il ne fallait surtout pas confondre les minorités linguistiques avec les minorités idéologiques et philosophiques<sup>90</sup>.

Pour les matières personnalisables, parmi lesquelles figure la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la réponse est affirmative, même si la loi n'est en l'occurrence jamais intervenue ; il demeure là une compétence virtuelle pour le législateur fédéral. Soucieux d'éviter toute nouvelle atteinte à l'autonomie des Communautés, celui-ci n'a manifestement aucune intention de l'exercer.

En matière scolaire, la question se pose différemment. Il semblerait contradictoire que la loi fédérale intervienne sur pied de l'article 131, alors que l'article 24 de la Constitution tel qu'il a été révisé en 1988 paraît prétendre monopoliser les règles du pluralisme après avoir été les chercher dans la seule loi du Pacte scolaire<sup>91</sup>. Bien sûr, cela revient à dire que l'article 24 de la Constitution inséré en 1988 a révisé implicitement l'article 131 en modifiant sa portée, alors que celui-ci n'était pas soumis à révision. Mais l'objection est faible dans la mesure où les révisions implicites sont devenues monnaie courante en Belgique, de sorte que l'on ne peut plus tirer du principe de leur prohibition une directive d'interprétation utile.

Ce qui contribue au dépassement du modèle de la loi du Pacte culturel, c'est donc l'absence d'un correspondant – ce qui ne veut évidemment pas dire : un décalque – de cette loi pour les matières personnalisables. Y contribue également l'apparition de certaines matières

<sup>85</sup> Cf. Conseil d'État, Avis n° 19.045/8, 17 septembre 1990 (cité par J. VELAERS, *De Grondwet*, op. cit., p. 783).

<sup>86</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014).

<sup>87</sup> En ce sens, cf. J. VELAERS, *De Grondwet*, op. cit., p. 783 (avec la référence à Conseil d'État, Avis n° 63.964/4, 16 octobre 2018).

<sup>88</sup> Cf. article 128 de la Constitution.

<sup>89</sup> Cf. article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution.

<sup>90</sup> Cf. Conseil d'État, Arrêt n° 23.337, 7 juin 1983 (*Recueil des arrêts et avis du Conseil d'État*, p. 1262-1266). Cf. aussi H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, n° 548 ; N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, op. cit., n° 969.

<sup>91</sup> Il s'agit de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (*Moniteur belge*, 19 juin 1959).

régionales où l'on pourrait tout aussi bien songer à des garanties fédérales, alors que celles-ci semblent exclues par l'article 131 <sup>92</sup>. Comme l'écrit Nicolas Bonbled, « on ne peut s'empêcher de noter que l'application de l'article 131 aux seules matières communautaires revient actuellement à autoriser le législateur fédéral à intervenir pour prévenir les discriminations idéologiques et philosophiques en matière (...) de sport (...), mais à le lui interdire pour tout ce qui concerne l'organisation des établissements chargés du temporel des cultes, les monuments et les sites, ou encore les funérailles et sépultures » <sup>93</sup>.

### **2.2.1.2. L'évolution des règles répartitrices des compétences entre l'Autorité fédérale et les Communautés**

L'évolution du système fédéral belge rejailit aussi sur le mode de composition de la Commission nationale permanente du Pacte culturel (CNPPC). Dans un avis portant sur une proposition de loi sur laquelle nous reviendrons, la section de législation du Conseil d'État a en tout cas eu l'occasion de critiquer la constitutionnalité de la composition actuelle de la CNPPC. En effet, elle considère que le législateur fédéral ne pourrait plus composer un organe fédéral exclusivement de membres désignés par les entités fédérées ni imposer aux parlements de Communauté d'intervenir dans la désignation de ces membres, comme le fait l'article 22 de la loi du Pacte culturel toujours en vigueur à ce jour <sup>94</sup>. Néanmoins, elle concède que « le contexte juridique et institutionnel de la période au cours de laquelle [la loi du Pacte culturel] a été adoptée, notamment quant aux règles de composition des Conseils culturels, diffère de celui qui gouverne aujourd'hui l'autonomie des parlements des Communautés par rapport aux Chambres du Parlement fédéral », de sorte qu'elle absout l'actuel article 22 de son péché originel ; cependant, elle interdit d'en faire un précédent pour l'avenir. Le dispositif d'une commission fédérale composée d'élus tous issus des parlements de Communauté est ainsi gelé et devenu indisponible pour servir d'autres objectifs.

On ne peut donc que constater combien la loi du Pacte culturel est dépassée par l'évolution depuis 1973 du système fédéral belge.

### **2.2.2. L'apparition d'une justice constitutionnelle critique à l'égard du système des piliers**

En 1970, le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois n'existait pas en Belgique. Son apparition en 1980 et surtout ses développements depuis 1988 ont conduit à s'interroger sur l'utilité de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique instituée par la loi du 3 juillet 1971 : la prévention d'une telle discrimination par une tutelle fédérale se justifie-t-elle

<sup>92</sup> *Contra*, cf. N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, *op. cit.*, n° 1022 (mais ce dernier ne s'appuie que sur le texte de l'article 11 et ne prend pas en compte la distinction constitutionnelle entre le « décret » et « la règle visée à l'article 134 de la Constitution »).

<sup>93</sup> *Ibidem*, n° 1022. Pour d'autres indices de mutation du contexte juridique, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, n° 1037-1041.

<sup>94</sup> Cf. Conseil d'État, Avis n° 38.161/AG, 24 mars 2005 (Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973 en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel*. *Avis du Conseil d'État*, n° 1572/2, 11 avril 2005, p. 5-7 et note 9).

encore dès lors que la Cour constitutionnelle peut annuler le décret qui s'en rendrait coupable ? <sup>95</sup>

La loi du Pacte culturel elle-même n'est pas restée indemne à l'issue du contrôle de constitutionnalité de son article 20. La directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations du personnel culturel des services publics, qui était le pur produit de la para-légalité mais qui avait été consacrée par le Conseil d'État dans son arrêt *Lenaerts* et confirmée par cet article 20, a été, à la surprise générale, déclarée inconstitutionnelle par un arrêt que la Cour d'arbitrage a rendu, sur question préjudicielle, le 15 juillet 1993 <sup>96</sup>. Un arrêt qui, soit dit en passant, n'a pas tout de suite empêché les partis politiques de poursuivre dans la voie des nominations partisans là où ils ont été encore en mesure de les organiser.

Un autre arrêt, beaucoup moins connu mais non moins important, a été rendu le 1<sup>er</sup> février 2006, qui a aussi remis en cause « l'arrimage, fort confortable pour les gouvernants, de la notion de “tendance idéologique et philosophique” à celle de courant politique dûment représenté » <sup>97</sup>. Étaient en cause, sur question préjudicielle encore, les dispositions du décret flamand du 27 juin 1985 portant agrément et subventionnement des centres d'archives et de documentation de droit privé néerlandophones <sup>98</sup>. Ces dispositions réservaient leur bénéfice aux patrimoines des seules tendances suivantes : catholique, socialiste, libérale et nationaliste flamande <sup>99</sup>. La Cour d'arbitrage constate que ce décret « a entendu s'inspirer des dispositions du décret du 28 janvier 1974 » qui, comme on le signalera ci-dessous, « reproduit les termes de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Selon l'article 3, § 2, de ce décret, “la notion de tendance idéologique ou philosophique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société” et “la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante” ». Selon les travaux préparatoires du décret en cause, « les quatre tendances désignées s'identifieraient avec les quatre principaux partis qui étaient représentés au Conseil flamand et qui seraient les “structures intermédiaires” les plus qualifiées pour conserver la documentation historique permettant de “comprendre les mécanismes qui régissent aujourd'hui encore la société” ».

Dans un considérant audacieux – qui relève à vrai dire d'une science politique critique à l'égard de la polarisation belge –, la Cour d'arbitrage remarque qu'« en décidant de subventionner “la tendance catholique” et la “tendance nationaliste flamande”, le législateur décreta a retenu des tendances philosophiques – et a choisi deux centres de documentation – qui ne s'identifient pas à des courants représentés en tant que tels au Parlement flamand ». Implicitement, la Cour considère donc que le parti social-chrétien flamand ne peut pas prétendre incarner à lui seul la tendance catholique, pas plus que la Volksunie ne peut prétendre incarner à elle seule la tendance nationaliste flamande. *A contrario* et toujours implicitement, la Cour estime donc que seules les tendances socialiste et libérale s'identifient « à des courants représentés en tant que tels au Parlement flamand ». La Cour peut alors

<sup>95</sup> Cf. *supra*, note 14.

<sup>96</sup> Cf. Cour d'arbitrage, Arrêt n° 65/93, 15 juillet 1993 (*Journal des tribunaux*, 1994, p. 12-17, et note de H. DUMONT et X. DELGRANGE en p. 2-12).

<sup>97</sup> N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, *op. cit.*, n° 1003.

<sup>98</sup> *Moniteur belge*, 20 août 1985.

<sup>99</sup> Cf. articles 3 et 4 du décret flamand du 27 juin 1985.

en conclure qu'« il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas tenir compte de la "tendance laïque" » dans le décret incriminé « au motif qu'elle serait suffisamment présente au sein des courants socialiste et libéral, dès lors que le législateur décréte a retenu des tendances qui sont elles-mêmes présentes en tant que telles au sein de plusieurs courants politiques, sans que ces courants politiques puissent être considérés comme les gardiens des archives de ces tendances. En ne retenant pas un centre d'archives relevant de la "tendance laïque" (...), le législateur décréte a traité différemment, sans justification raisonnable, une tendance idéologique et philosophique qui, par rapport aux objectifs du décret, se trouve dans la même situation que les autres tendances qui y sont mentionnées »<sup>100</sup>.

On le voit, même si la loi du Pacte culturel n'est pas directement censurée par la Cour d'arbitrage (juridiction depuis lors rebaptisée Cour constitutionnelle par la révision constitutionnelle du 7 mai 2007), elle l'est indirectement parce que l'assimilation critiquée par l'arrêt entre les tendances catholique et nationaliste flamande, d'une part, et les partis correspondant à chacune de ces tendances, d'autre part, est bel et bien présumée par l'article 3, § 2, de cette loi. C'est le cœur du système des piliers qui est attaqué : son caractère para-légal apparaît au grand jour.

La loi du Pacte culturel n'a jamais été modifiée pour tenir compte de ces deux arrêts destructeurs. L'article 20 est seulement devenu inapplicable.

### **2.2.3. Le modèle alternatif de l'article 24 de la Constitution en matière scolaire**

La technique utilisée par le constituant en 1988 quand il s'est agi de protéger la diversité des tendances philosophiques et religieuses en matière scolaire potentiellement menacée par la communautarisation de l'enseignement est toute différente de celle qu'il avait employée en 1970 avec l'article 131. Cette fois-ci, on l'a déjà signalé, la Constitution expose elle-même, dans l'article 24 révisé, les garanties que les Communautés doivent respecter et elle renvoie pour le surplus aux décrets. Ce qu'il faut souligner, c'est que la médiation d'une loi fédérale a complètement disparu. L'autonomie des Communautés s'en trouve évidemment mieux protégée.

### **2.2.4. L'évolution du droit public belge de la culture**

La loi du Pacte culturel a forcément été conçue en fonction du droit public belge de la culture auquel elle s'applique, dans l'état où ce droit se présentait au moment où ledit pacte a été conclu. Or ce droit a connu des évolutions notables depuis lors. C'est surtout dans le domaine de l'audiovisuel que la loi est la plus manifestement obsolète. En effet, elle ne présuppose rien de moins que l'ancien monopole dont bénéficiaient alors les instituts publics de radiodiffusion<sup>101</sup>. Elle est donc fatalement dépassée par les particularités que le principe de

<sup>100</sup> Cour d'arbitrage, Arrêt n° 18/2006, 1<sup>er</sup> février 2006, B.6.3-B.6.5.

<sup>101</sup> Articles 18 et 19 de la loi du 16 juillet 1973.

pluralisme doit revêtir quand il s'applique à un paysage audiovisuel depuis lors investi par les stations privées et bouleversé par les convergences de l'audiovisuel et des télécommunications.

En Communauté française, c'est aujourd'hui le collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui est chargé de protéger le pluralisme des médias, en exécution du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos <sup>102</sup>. Ce décret définit « l'offre pluraliste » comme « une offre médiatique » assurée « à travers une pluralité de médias et de services indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible de courants d'expression socio-culturels, d'opinions et d'idées » <sup>103</sup>. Néanmoins, ce décret se soucie d'appliquer la loi du Pacte culturel à la composition des organes du CSA. En vertu de l'article 9, a, de cette loi, le collège d'autorisation et de contrôle doit respecter la « représentation proportionnelle des tendances politiques démocratiques existantes au sein du Parlement de la Communauté française » <sup>104</sup>. Et conformément aux articles 9, a, et 7 de la même loi, les membres effectifs et suppléants du collège d'avis sont « désignés de façon à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter une prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » <sup>105</sup>.

## 2.3. LES INCIDENCES DE CES FACTEURS DE DÉPASSEMENT

Tous ces facteurs de dépassement du modèle que constitue la loi du Pacte culturel ne sont pas sans conséquence, tant du point de vue politique (2.3.1) que du point de vue juridique (2.3.2).

### 2.3.1. Les incidences politiques

Trois incidences politiques peuvent être relevées ici.

#### 2.3.1.1. Les dysfonctionnements de la CNPPC

Le 6 avril 1995, le Parlement flamand a adopté une résolution en faveur de la scission de la CNPPC en trois chambres communautaires autonomes <sup>106</sup>. Plusieurs propositions de loi ont

<sup>102</sup> *Moniteur belge*, 26 mars 2021. Il s'agissait auparavant du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels (*Moniteur belge*, 24 juillet 2009). Cf. F. JONGEN, A. STROWEL, É. CRUYSMANS, *Droit des médias et de la communication*, *op. cit.*, p. 35 et suivantes.

<sup>103</sup> Article 2.2-3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 4 février 2021.

<sup>104</sup> Article 9.1.2-7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 4 février 2021. La composition du bureau doit se conformer à la même exigence selon l'article 9.1.3-3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

<sup>105</sup> Article 9.1.2-2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 4 février 2021.

<sup>106</sup> Cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, n° 976, note 4.

été introduites dans ce but <sup>107</sup>. Faute de révision de l'article 131 de la Constitution, toutes ces propositions sont évidemment inconstitutionnelles, ce que le Conseil d'État n'a pas manqué d'observer <sup>108</sup>. Elles ne sont pas moins symptomatiques du déficit de légitimité dont, dans l'esprit du Parlement flamand, souffre le dispositif fédéral de protection des minorités idéologiques et philosophiques. Ce déficit semble aussi observable du côté francophone. Ainsi, en 2019, alors que cinq membres francophones de la CNPPC, dont le co-président, avaient démissionné, le Parlement de la Communauté française a pris plusieurs mois pour les remplacer <sup>109</sup>.

Ce manque d'empressement ne semble pas s'expliquer par le souci d'accorder un soin tout particulier à ces désignations, mais par l'effet d'un désaccord que l'on n'a pas cru indispensable de résoudre rapidement entre les membres francophones et flamands de la CNPPC malgré le principe de la continuité du service qui aurait dû inciter à plus de célérité. Ce désaccord portait sur l'interprétation à retenir de l'incompatibilité prescrite par l'article 22 de la loi « entre les fonctions de membre de la Commission et l'exercice de tout mandat politique électif » <sup>110</sup>.

N'ayant pas réussi à convenir d'une interprétation commune, la CNPPC a même interrompu ses travaux entre le 9 mai 2016 et le 24 juin 2019 <sup>111</sup>. Dès lors, le président du Parlement flamand, Jan Peumans (N-VA), a introduit, le 23 janvier 2019, une proposition de décret visant à créer une Commission flamande du Pacte culturel <sup>112</sup>, qui s'est forcément heurtée à un nouvel avis négatif de la section de législation du Conseil d'État <sup>113</sup>.

Si la CNPPC a repris ses travaux depuis le 24 juin 2019, elle souffre encore de désaccords persistants entre les francophones et les néerlandophones à propos de la répartition des budgets de fonctionnement de son secrétariat <sup>114</sup>. De sorte qu'une nouvelle demande, aussi

<sup>107</sup> Cf. *ibidem*, n° 976, note 5 (ce à quoi s'ajoutent : Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel*, n° 1572/1, 27 janvier 2005 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques en ce qui concerne la Commission nationale permanente du Pacte culturel*, n° 3182/1, 19 juin 2018).

<sup>108</sup> Cf. Conseil d'État, Avis n° 38.161/AG, 24 mars 2005 (Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973 en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel*, Avis du Conseil d'État, n° 1572/2, 11 avril 2005) ; Conseil d'État, Avis n° 65.276/3, 27 mars 2019 (sur une proposition de décret visant à modifier le décret flamand du 28 janvier 1974 relatif au Pacte culturel afin de créer la Commission flamande du Pacte culturel : Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft*, Advies van de Raad van State, n° 1812/2, 27 mars 2019).

<sup>109</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2019 », p. 32-33.

<sup>110</sup> À propos d'un vice-président francophone de la CNPPC par ailleurs membre d'un centre public de l'action sociale (CPAS).

<sup>111</sup> Cf. CNPPC, « Rapport annuel 2016 », p. 4 ; CNPPC, « Rapport annuel 2017 », p. 29 ; CNPPC, « Rapport annuel 2019 », p. 3 ; Question parlementaire de Brecht Vermeulen et réponse du Premier ministre (Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, CRIV 54 COM 500, 2015-2016, p. 36).

<sup>112</sup> Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft*, n° 1812/1, 23 janvier 2019.

<sup>113</sup> Cf. Section de législation du Conseil d'État, Avis n° 65.276/3, 27 mars 2019 (Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft*, Advies van de Raad van State, n° 1812/2, 27 mars 2019). Le Premier ministre en a fait état en réponse à une question parlementaire que lui avait adressée Véronique Caprassé le 28 février 2019 (QO 28058).

<sup>114</sup> Cf. question parlementaire écrite n° 165 de Barbara Pas adressée au Premier ministre le 9 décembre 2021 (Chambre des représentants, *Bulletin des questions et réponses*, 2021-2022).

vaine que les précédentes, a été introduite, cette fois par le ministre-président flamand Jan Jambon (N-VA) <sup>115</sup> au Premier ministre Alexander De Croo (Open VLD) <sup>116</sup>, afin de scinder la CNPPC en deux chambres linguistiques avec une répartition des moyens budgétaires en fonction de la charge de travail de chaque chambre <sup>117</sup>.

### 2.3.1.2. Le taux d'activité en baisse de la CNPPC

L'évolution du taux d'activité de la CNPPC est aussi, sinon révélatrice, du moins propre à susciter une certaine perplexité. Le nombre de plaintes qu'elle traite par an n'a jamais été très élevé <sup>118</sup>, mais il est aujourd'hui encore plus bas <sup>119</sup>. Ce déclin signifie peut-être que la discipline du pluralisme idéologique et philosophique est de mieux en mieux respectée au sein des différents niveaux de pouvoir, de sorte que les plaintes introduites auprès de cet organe pour inobservation de la loi ne cessent de décroître. Il peut aussi s'expliquer par la pratique de la CNPPC, qui accepte ces dernières années, malgré le silence de la loi du Pacte culturel sur cette mission, de donner des avis avant même que l'autorité compétente ne prenne une décision <sup>120</sup>. Mais on ne peut tout de même pas manquer de s'interroger sur l'utilité que conserve encore une commission aussi peu sollicitée par la fonction consultative et de médiation pour laquelle elle a été créée.

### 2.3.1.3. Des pactes associatifs concurrents

La négociation, entre 2004 et 2009 du côté francophone et entre 2002 et 2006 du côté flamand, d'un pacte dit « associatif » visant à améliorer les relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif <sup>121</sup> a aussi été révélatrice de ce qui est peut-être moins un phénomène d'asthénie qu'un syndrome de momification ou de pétrification du Pacte culturel. Un des objectifs de ces « pactes associatifs » – inspirés par des exemples venus de France <sup>122</sup> et du Royaume-Uni <sup>123</sup> – était de mieux garantir l'indépendance des diverses associations engagées dans des activités d'utilité publique par rapport aux pouvoirs subsidiaires. Il avait même été dit par certaines organisations de Belgique francophone que ces pactes avaient vocation à « dépilariser » les rapports avec les pouvoirs publics. Outre cet objectif de garantie de

<sup>115</sup> Suite à des interpellations de députés du Vlaams Belang les 24 février et 19 mai 2022.

<sup>116</sup> Les services de la CNPPC – qui se composent de deux inspecteurs et de deux agents administratifs – sont autonomes tout en relevant du SPF Chancellerie du Premier ministre. Les inspecteurs sont placés sous l'autorité des présidents de la CNPPC.

<sup>117</sup> Cf. P. HAVAUX, « Aux orties le Pacte culturel », *Le Vif/L'Express*, 9-15 juin 2022.

<sup>118</sup> À savoir 22 en 2005, 3 en 2006, 52 en 2007 (année ayant suivi des élections communales) et 24 en 2008 (cf. CNPPC, « Rapport annuel 2008 », p. 7).

<sup>119</sup> Selon les rapports annuels de la CNPPC : 6 en 2016, 6 en 2018, 14 en 2019 (aucune du côté francophone) et 12 en 2020.

<sup>120</sup> CNPPC, « Rapport annuel 2008 », p. 4. Les rapports annuels ultérieurs confirment tous cette pratique (cf., par exemple, « Rapport annuel 2015 », p. 4 ; « Rapport annuel 2016 », p. 6 ; « Rapport annuel 2018 », p. 5 ; « Rapport annuel 2019 », p. 6 ; « Rapport annuel 2020 », p. 13-14).

<sup>121</sup> Cf. A. DUJARDIN, « Le pacte associatif, engagements réciproques entre les pouvoirs publics et les associations », *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, n° 6, 2008, p. 73-80. Cf. aussi le site Internet du Centre d'économie sociale (CES) de l'Université de Liège (ULiège) : [www.ces.uliege.be](http://www.ces.uliege.be).

<sup>122</sup> Cf. la « Charte d'engagements réciproques » conclue en juillet 2001.

<sup>123</sup> Cf. le « Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector » conclu en novembre 1998.

l'indépendance des associations, ces pactes associatifs entendaient reconnaître la valeur d'utilité publique des diverses fonctions sociales assumées par le secteur associatif, renforcer la complémentarité entre celui-ci et le secteur public, préciser les responsabilités de l'un et de l'autre, et stimuler la participation des associations à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques <sup>124</sup>. On le voit d'emblée : entre ces objectifs et ceux de la loi du Pacte culturel, les recoupements sont nombreux, même si le second se limite au secteur culturel, alors que les premiers cherchaient à couvrir tous les domaines où les associations peuvent contribuer à l'exercice de fonctions d'intérêt général.

Du côté flamand, à la suite des États généraux du *middenveld* organisés en 2002, une plateforme pluraliste réunit depuis 2005 sous le nom De Verenigde Verenigingen plus de 90 organisations du monde associatif, syndical et mutualiste qui se veulent indépendantes du marché tout comme des autorités publiques. Elle entend réagir contre la tendance de l'aile libérale du gouvernement flamand présidé successivement par Patrick Dewael et Bart Somers (1999-2004) <sup>125</sup> de vouloir mettre fin à la démocratie participative incarnée par une pléthore d'organes de consultation et de concertation. Illustration frappante du phénomène contemporain de dépilarisation, on y trouve côté à côté aussi bien les mutualités chrétiennes, le syndicat chrétien (Algemeen Christelijk Vakverbond - ACV) et le mouvement ouvrier chrétien (Algemeen Christelijk Werknemersverbond - ACW, aujourd'hui beweging.net), que les mutualités socialistes, le syndicat socialiste (Algemeen Belgisch Vakverbond - ABVV) et de grandes associations pluralistes comme le Gezinsbond et le Bond Beter Leefmilieu. Cette plateforme a conclu un accord politique avec le gouvernement flamand le 10 novembre 2006, sous la forme d'une charte <sup>126</sup>. Celle-ci reconnaît le rôle des associations coalisées comme « interlocuteur partenaire » dudit gouvernement et énonce les engagements réciproques des deux parties. Malgré l'insistance mise sur l'indépendance et la diversité de la vie associative que le gouvernement flamand s'engage à respecter, la charte ne dit pas un mot sur le Pacte culturel, dont on sait qu'il n'est pas toujours compatible avec ces valeurs.

Le 14 janvier 2010, une version actualisée de la charte a été signée par le ministre-président flamand Kris Peeters (CD&V) et les responsables de la plateforme De Verenigde Verenigingen. Les engagements mutuels de la charte initiale y ont été formulés de manière un peu plus précise et une « commission mixte de concertation » (*gemengd overlegforum*) y a été prévue aux fins de programmer la mise en œuvre concrète des principes convenus selon des plans annuels et d'évaluer régulièrement les progrès accomplis. On n'y trouvait à nouveau aucune allusion au Pacte culturel. Mais il faut souligner que la charte est depuis lors régulièrement revue et augmentée <sup>127</sup>.

Du côté de la Communauté française, une « plateforme francophone du volontariat » a été constituée en 2002. À strictement parler, elle est le pendant, non pas des Verenigde

<sup>124</sup> Sur ce thème des relations entre la société civile et les autorités publiques, cf. notamment B. FRYDMAN (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

<sup>125</sup> Ce gouvernement flamand coalisait entre 1999 et 2004 le VLD, le SP (devenu SP.A en 2001), Agalev (devenu Groen! en 2003) et la VU (remplacée, suite à son implosion, par Spirit en 2001). Le CD&V était dans l'opposition.

<sup>126</sup> « Charter met wederzijdse engagementen afgesloten tussen de Vlaamse regering en de organisaties verenigd in de Verenigde Verenigingen ». On en trouvait le texte sur le site Internet de la plateforme en 2010 : [www.middenveld.org](http://www.middenveld.org) (désormais inaccessible).

<sup>127</sup> Cf. la dernière version (couvrant la période 2020-2024) sur le site Internet <https://deverenigdeverenigingen.be> et le texte de la convention passée entre l'asbl Samen et la Communauté flamande le 14 juin 2018.

Verenigingen, mais du Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk qui défend les intérêts du volontariat. Mais comme les Verenigde Verenigingen, elle réunit une série d'organisations par-delà les habituels clivages séparant les associations chrétiennes, socialistes et laïques <sup>128</sup> et elle poursuit aussi l'objectif de garantir à la fois l'indépendance du secteur associatif et sa contribution à l'utilité publique. En revanche, les négociations n'ont pas abouti à un « pacte » entre la plateforme et les gouvernements de l'espace francophone. C'est plutôt un engagement unilatéral qui a été posé sous le nom de « Charte associative », le 12 février 2009, conjointement par les ministres de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française (COCOF) <sup>129</sup>. Cet engagement a été ensuite appuyé par des résolutions des assemblées parlementaires concernées et confirmé par les déclarations de politique communautaire et régionale des gouvernements issus des élections du 7 juin 2009. L'intention a été annoncée de traduire les engagements formulés dans la charte, tout d'abord, dans un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF et, ensuite, dans des décrets et des règlements adaptés à chacun des secteurs en cause <sup>130</sup>. À la différence de la charte flamande, la « plateforme francophone du volontariat » n'est pas mentionnée comme un partenaire associé à la mise en œuvre de la charte. C'est une conférence interministérielle commune aux seuls signataires publics qui est chargée de concrétiser leurs engagements <sup>131</sup>. Formellement, cela est logique puisque ceux-ci ont été pris unilatéralement. Mais il est difficile de ne pas voir que le dynamisme et le pouvoir de négociation de la plateforme De Verenigde Verenigingen sont supérieurs à ceux de la « plateforme francophone du volontariat » <sup>132</sup>. Les clivages de la pilatisation seraient-ils mieux transcendés du côté flamand que du côté francophone ? Il est d'autant plus permis de le penser que le projet n'a pas abouti, l'accord de coopération intra-francophone annoncé n'ayant jamais été conclu.

Cette « charte associative » aurait aussi logiquement dû conduire à revoir certaines dispositions précisément très « pilatisantes » – on l'a montré – de la loi du Pacte culturel ou, du moins, à en solliciter la révision, puisqu'elles relèvent du niveau fédéral. Or cette contradiction a à nouveau été passée sous silence <sup>133</sup>. Tout s'est donc passé comme si la loi du 16 juillet 1973

<sup>128</sup> La liste des 25 associations figurait en 2010 sur le site Internet [www.charteassociative.be](http://www.charteassociative.be) (désormais inaccessible).

<sup>129</sup> On en trouve le texte sur le site Internet créé en vertu du § 6.1 du chapitre IV de la Charte elle-même : [www.associations.be](http://www.associations.be).

<sup>130</sup> Cf. chapitre I de la Charte.

<sup>131</sup> Cf. chapitre IV de la Charte.

<sup>132</sup> Il suffit pour s'en rendre compte de comparer les sites Internet de ces deux plateformes.

<sup>133</sup> On peut, à titre d'exemple, citer le premier paragraphe du chapitre II de la Charte, qui déduit, à juste titre, de la liberté constitutionnelle qui leur revient que « les associations définissent en toute autonomie leur (...) mode d'organisation » (cf., dans le même sens, le paragraphe a du chapitre III). Cette disposition est contredite par l'interprétation que les pouvoirs publics et la CNPPC procurent à la notion d'institution culturelle « ressortissant » aux autorités publiques que l'on trouve dans les articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973. Ils considèrent que la moindre subvention accordée à une asbl d'initiative privée chargée d'une mission de service public justifie l'application des normes organisationnelles que la loi du Pacte culturel impose aux services publics organiques. « Ainsi, si elle n'est pas composée uniquement d'utilisateurs ou d'experts, mais si elle fait une part même minoritaire à des personnes issues de l'autorité publique, une association peut se voir imposer d'accepter comme membres des représentants de toutes les tendances idéologiques », c'est-à-dire de tous les groupes politiques de l'assemblée représentative concernée (F. BELLEFLAMME, « Le Pacte culturel, son champ d'application et les conséquences pour les ASBL », *op. cit.*, p. 167). Pour un examen plus approfondi de cette pratique pour le moins discutable, en tout cas si le subventionnement public ne représente qu'une part minoritaire du financement de l'association, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 127 et suivantes. Comme on l'a déjà relevé

était intouchable, ni abrogeable ni révisable, alors que personne ne peut nier qu'elle est à plusieurs égards foncièrement dépassée.

C'est sans doute l'intérêt que tirent des dispositions de cette loi tous les groupes politiques présents dans les diverses assemblées représentatives, depuis les parlements de Communauté jusqu'aux conseils communaux en passant par les conseils provinciaux, qui explique cet immobilisme. Au fond, la loi du Pacte culturel colle bien aux clivages tels que V. de Coorebyter les a définis dans le n° 2000 du *Courrier hebdomadaire* du CRISP, c'est-à-dire comme des divisions assez profondes au sein de la société civile qui conduisent à « la création d'au moins un parti politique »<sup>134</sup>. De ce point de vue, mais de ce point de vue seulement, la loi s'est bien adaptée à l'évolution du paysage politique. Mais tous les autres acteurs et facteurs de diversité que l'on retrouve précisément dans le secteur associatif et qui ne se reconnaissent dans aucun parti sont au mieux marginalisés par la loi, au pire méconnus dans leur spécificité et incités, sinon contraints, à s'affilier à un courant politique représentatif. Il s'agit là d'un élément que, curieusement, les « chartes associatives » flamande et francophone ont refusé de pointer. Tout donne à penser que les responsables politiques, attachés aux services que la loi du 16 juillet 1973 pouvait encore leur rendre, ont fait comme s'il n'y avait pas de contradiction entre l'idéal d'indépendance du secteur associatif qu'ils prétendaient reconnaître dans ces nouveaux pactes et la logique « pilarisante » de ladite loi.

### 2.3.2. Les incidences juridiques

Les facteurs de dépassement qui affectent le modèle de la loi du Pacte culturel et que nous avons recensés ne sont pas non plus restés sans conséquence sur le plan juridique.

#### 2.3.2.1. Un décret flamand pour s'appropriier le Pacte culturel

On a évoqué la montée en puissance du clivage communautaire. Aussi, du côté flamand, on n'a admis le caractère fédéral de la protection des minorités idéologiques et philosophiques que pour des raisons stratégiques. Un exemple frappant permet de s'en convaincre : il s'agit du décret flamand du 28 janvier 1974 relatif au Pacte culturel<sup>135</sup>. Il consiste en une reproduction du texte de la loi nationale (aujourd'hui, fédérale), ce qui est aberrant d'un point de vue constitutionnel, mais très sensé d'un point de vue symbolique et para-légal pour signifier une volonté d'appropriation flamande d'une compétence concédée comme à regret à l'État central (aujourd'hui, fédéral) moins de quatre ans plus tôt<sup>136</sup>.

---

*supra* à la note 53, le souci de remédier à cette politisation excessive apparaît dans le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle et dans l'avant-projet de décret portant modification de ce dernier (cf. aussi *infra*, 2.3.2).

<sup>134</sup> V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2000, 2008, p. 17. Pour une intéressante discussion à partir de cette analyse, cf. « Les clivages à l'épreuve de la société », *La Revue nouvelle*, n° 10, 2009, p. 26-77 (en particulier, J. DE MUNCK, « Que reste-t-il des clivages en Belgique ? », p. 45-57).

<sup>135</sup> *Moniteur belge*, 31 mai 1974.

<sup>136</sup> À ce sujet, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, *op. cit.*, tome 2, p. 117-122.

### 2.3.2.2. Une adaptation technique de la loi avec six ans de retard

On s'est permis ci-avant de parler d'un phénomène de momification de la loi du Pacte culturel. Il faut toutefois reconnaître que celle-ci a été modifiée, mais sur un point relativement mineur. En outre, la lenteur de cette modification est symptomatique. En effet, il a fallu pas moins de six ans pour adapter la composition de la CNPPC au découplage de la durée des mandats des parlementaires fédéraux et des parlementaires fédérés. Cette adaptation était indispensable puisque la loi du 16 juillet 1973 alignait encore comme à l'origine le renouvellement des mandats des membres de la commission sur la durée des mandats des parlementaires fédéraux (4 ans), alors qu'elle confie, comme on l'a vu, l'élection des membres de la commission aux parlements des Communautés, dont les législatures sont passées à 5 ans en 1993, réforme dont les effets se sont fait sentir pour la première fois en 2003. L'alignement ne s'est réalisé que par une loi du 12 mai 2009<sup>137</sup>. Il est difficile de ne pas voir dans ce manque d'empressement un révélateur de plus de l'asthénie qui frappe le modèle de la loi du Pacte culturel.

### 2.3.2.3. De nombreux décrets contournant ou ignorant la loi du Pacte culturel

Enfin et surtout, tant du côté francophone que du côté flamand, on constate qu'un nombre croissant de décrets dans le domaine culturel élargissent le cercle des bénéficiaires du pluralisme au-delà de ceux que privilégie la loi du Pacte culturel, sans que la coordination avec les prescriptions de celle-ci soit toujours assurée. Ils ajoutent ainsi aux critères de l'équilibre idéologique et philosophique des critères de représentativité ou de respect de la diversité qualifiés de « politiques, sociaux, culturels », « socio-culturels », « régionaux », « ethniques », « géographiques », « sexuels », etc.<sup>138</sup> Les raisons de ces élargissements sont aisément compréhensibles. Mais l'absence de coordination n'en est pas moins évidemment problématique.

En Communauté flamande, Bert Anciaux (successivement VU, Spirit et SP.A), qui a été ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports de 1999 à 2002<sup>139</sup> et de 2004 à 2009, a démantelé les coupoles colorées idéologiquement et philosophiquement qui chapeautaient les institutions liées à une conception de la vie dans les secteurs de la culture, de la jeunesse et du sport en les remplaçant par des points d'appui (*steunpunten*) « neutres »<sup>140</sup>. Un décret flamand du 30 novembre 2007 a institué un conseil consultatif pour associer à l'élaboration de la politique culturelle les secteurs des arts et du patrimoine, de l'action socio-culturelle, de la jeunesse, des sports et des médias : le Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC)<sup>141</sup>. Les règles de composition du conseil général et des conseils sectoriels dont cette institution se compose passent totalement sous silence les équilibres de la loi du Pacte

<sup>137</sup> Loi du 12 mai 2009 modifiant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (*Moniteur belge*, 26 mai 2009). Le décret flamand du 28 janvier 1974 précité a été modifié identiquement par un décret du 20 novembre 2009 (*Moniteur belge*, 13 janvier 2010).

<sup>138</sup> N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux*, *op. cit.*, p. 559, notes 2818 et 2819.

<sup>139</sup> Pour les Sports, uniquement à partir de 2001.

<sup>140</sup> Cf. G. REDIG, « Het Cultuurpact », *op. cit.*

<sup>141</sup> Décret flamand du 30 novembre 2007 portant création du Conseil de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et des Médias (*Moniteur belge*, 15 janvier 2008).

culturel. Elles se soucient seulement de joindre aux représentants du *maatschappelijk middenveld* en cause dans chaque secteur des experts, en précisant que le nombre de ceux-ci ne peut pas excéder la moitié des sièges <sup>142</sup>.

La section de législation du Conseil d'État s'est contentée d'observer que « la combinaison » des normes régissant la composition du SARC avec les articles 3 et 7 de la loi du Pacte culturel « n'est pas évidente » <sup>143</sup>. Elle a seulement invité le gouvernement flamand à signaler dans l'exposé des motifs du décret que la loi du 16 juillet 1973 doit être prise en compte. Ce service minimum assuré par le gardien de la légalité apparaît révélateur du peu de prix qu'il attache dorénavant au respect de ladite loi.

Dans les communes flamandes, les contraintes de la loi du Pacte culturel semblent aussi s'estomper. Selon Guy Redig, pour la composition de plusieurs conseils, le *kleurenboek* est à peine employé, sauf si quelqu'un est lésé. Les conseils de la jeunesse se sont ouverts dans les années 1990 à tous les intéressés, indépendamment de leurs appartenances <sup>144</sup>. Cela dit, questionné par deux députés, l'un de la N-VA et l'autre de Groen, le ministre flamand de la Culture, des Médias et de la Jeunesse, Sven Gatz (Open VLD), a rappelé le 14 mars 2019 au Parlement flamand <sup>145</sup> que toutes les communes flamandes demeurent tenues de respecter les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel en instituant et en consultant un conseil communal de la culture représentatif des acteurs de terrain et des tendances idéologiques et philosophiques, que ce conseil couvre d'emblée toutes les matières culturelles à l'échelle de la commune ou qu'il consiste en un organe coupole composé de représentants des divers conseils consultatifs sectoriels <sup>146</sup>. Il a aussi insisté sur le rang hiérarchique supérieur occupé par la loi du Pacte culturel par rapport au décret flamand du 6 juillet 2012 relatif à la politique culturelle locale <sup>147</sup> et par rapport au décret flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale <sup>148</sup>.

En Communauté française, le décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle <sup>149</sup> prétend appliquer les articles 3, § 1<sup>er</sup>, 6 et 7 de la loi du Pacte culturel en fixant les missions, la composition et le fonctionnement d'un Conseil supérieur de la culture à compétence consultative générale, de six chambres de concertation couvrant les politiques culturelles sectorielles de la Communauté <sup>150</sup> et de sept commissions d'avis se prononçant sur les décisions individuelles de subventionnement à prendre par le gouvernement de la Communauté française. Mais en réalité, il s'écarte de la loi du 16 juillet 1973 sur plusieurs points.

Les commissions d'avis ne sont composées que d'experts sélectionnés par le gouvernement de la Communauté française de manière à « assurer la diversité des profils et compétences

<sup>142</sup> Cf. articles 9 et 10, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 30 novembre 2007, tel que modifié ultérieurement.

<sup>143</sup> Section de législation du Conseil d'État, Avis n° 43.181/3, 18 juin 2007 (sur l'avant-projet qui a conduit au décret flamand du 30 novembre 2007).

<sup>144</sup> Cf. G. REDIG, « Het Cultuurpact », *op. cit.*

<sup>145</sup> Vlaams Parlement, Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, *Verslag*, n° 123, 14 mars 2019.

<sup>146</sup> Cf. articles 53 et 54 du décret flamand du 6 juillet 2012 relatif à la politique culturelle locale (*Moniteur belge*, 28 août 2012).

<sup>147</sup> Cf. note précédente.

<sup>148</sup> *Moniteur belge*, 15 février 2018.

<sup>149</sup> *Moniteur belge*, 30 avril 2019.

<sup>150</sup> Auxquelles le décret ajoute le Conseil de la langue française, des langues régionales endogènes et des politiques linguistiques (cf. articles 28 à 33).

rassemblés ainsi qu'une représentation sectorielle et de métiers équilibrée », au terme d'un appel public aux candidatures et d'une comparaison des titres et mérites des candidats <sup>151</sup>. La représentation des tendances idéologiques et philosophiques n'est pas prévue. Quant aux utilisateurs, l'exposé des motifs considère qu'ils sont représentés par les experts <sup>152</sup>.

Dans les chambres de concertation sectorielle, siègent un représentant de « chaque fédération professionnelle reconnue représentant une activité professionnelle ou une discipline particulière » <sup>153</sup> et un représentant « par tendance idéologique et philosophique disposant d'un groupe parlementaire reconnu au Parlement de la Communauté française » <sup>154</sup>. Selon l'exposé des motifs, la représentation des utilisateurs est censée être assurée via les fédérations professionnelles <sup>155</sup>. Celles-ci sont définies comme des organisations représentatives des catégories d'opérateurs, ces derniers étant eux-mêmes identifiés à « toute personne physique ou morale dont les activités s'inscrivent dans le cadre des politiques culturelles et qui sollicite dans ce cadre un soutien de la Communauté française » <sup>156</sup>.

À vrai dire, ces définitions semblent amalgamer des catégories qui devraient être distinguées. Quand la loi du Pacte culturel requiert d'associer les utilisateurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques culturelles, elle ne vise spécifiquement ni les professionnels ni les experts, mais les bénéficiaires des politiques culturelles, ceux qui utilisent les infrastructures culturelles et ceux qui participent aux activités culturelles organisées par des opérateurs. La volonté du législateur décrétoyal d'associer aussi les experts et les professionnels apparaît certes louable, mais il n'en reste pas moins que ce sont là des catégories ignorées par la loi du Pacte culturel.

Quant au Conseil supérieur de la culture, il est composé de deux représentants de chaque chambre de concertation, de deux représentants du Conseil de la langue française, des langues régionales endogènes et des politiques linguistiques, de « cinq experts dont les profils complètent les représentations assurées par l'intermédiaire des chambres de concertation » et d'« un représentant, disposant d'un haut degré d'expertise transversale dans les politiques culturelles, par tendance idéologique et philosophique disposant d'un groupe parlementaire reconnu au Parlement de la Communauté française » <sup>157</sup>. La notion de tendance idéologique et philosophique est ainsi réduite aux seules tendances politiques.

Dans aucun des organes consultatifs ainsi institués, le décret du 28 mars 2019 ne se préoccupe d'appliquer l'article 7 de la loi du Pacte culturel, qui commande d'« éviter la prédominance

<sup>151</sup> Cf. articles 60, 61, 68, alinéa 2, 71, alinéa 2, 74, alinéa 2, 77, alinéa 2, 80, alinéa 2, 83, alinéa 2 et 86, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>152</sup> Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 32. Ils sont représentés aussi, toujours selon l'exposé des motifs, par les fédérations professionnelles dans la mesure où l'article 40 du décret prévoit une réunion annuelle de chaque chambre de concertation avec des représentants de la commission d'avis correspondante, lesdites fédérations étant représentées dans les chambres de concertation (*ibidem*, p. 31-32).

<sup>153</sup> Article 35, § 3, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>154</sup> Article 35, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, renvoyant à l'article 20, alinéa 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019. L'absence de proportionnalité qui caractérise cette représentation égalitaire des groupes politiques est justifiée dans l'exposé des motifs par la jurisprudence de la CNPPC (Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 26).

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 31-32.

<sup>156</sup> Article 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>157</sup> Article 20, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

injustifiée (...) d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance ».

De manière à nouveau symptomatique de la perte de légitimité de la loi du 16 juillet 1973, la section de législation du Conseil d'État a passé totalement sous silence toutes ces questions de conformité du décret avec la loi du Pacte culturel <sup>158</sup>.

Le même décret francophone du 28 mars 2019 contient par ailleurs plusieurs règles qui ont le mérite de chercher à concilier les articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel avec la volonté de « garantir l'autonomie culturelle des opérateurs, dans une optique de dépolitisation » <sup>159</sup>. L'espace nous manque pour les présenter toutes <sup>160</sup>. Retenons seulement ici le souci de lever l'incertitude dommageable pour l'autonomie organisationnelle des opérateurs culturels privés qui plane souvent sur eux. Cette incertitude concerne la détermination des associations bénéficiaires de subventions publiques qui tombent dans le champ d'application des articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 et qui doivent en conséquence se doter d'un organe de gestion pluraliste. La pratique et la jurisprudence de la CNPPC révèlent en effet qu'une association peut se voir imposer d'accepter comme membres de leur organe d'administration (parfois avec une voix consultative seulement) des représentants de toutes les tendances idéologiques dès qu'elles reçoivent une subvention et que ledit organe fait une part même très minoritaire à des personnes issues de l'autorité publique <sup>161</sup>.

Le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle entend bien distinguer, d'une part, « les personnes morales de droit privé à qui est confiée la gestion d'un service public culturel, dont la composition de leurs organes doit respecter les prescriptions prévues aux articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 » <sup>162</sup>, et, d'autre part, « les personnes morales de droit privé qui exercent des activités d'intérêt général, qui méritent un soutien public sans pour autant constituer un service public culturel » <sup>163</sup>.

Les premières ne peuvent bénéficier de toute subvention supérieure à 12 500 euros si leur organe d'administration comprend pour plus de la moitié de leurs membres des mandataires politiques appartenant à une des catégories visées sous l'article 97, § 2, alinéa 3, du décret. Si leurs statuts réservent au gouvernement de la Communauté française le pouvoir de désigner des représentants <sup>164</sup>, « la répartition des mandats s'effectue proportionnellement à la représentation des tendances politiques au sein du Parlement de la Communauté française » <sup>165</sup>, mais c'est après un « appel public à candidatures » <sup>166</sup> permettant au gouvernement de veiller « à ce que les représentants choisis disposent des compétences et

<sup>158</sup> Cf. Section de législation du Conseil d'État, Avis n° 64.865/4, 28 janvier 2019 (Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 120-131).

<sup>159</sup> Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 13.

<sup>160</sup> Cf. les articles 97 à 100 du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>161</sup> Cf. les références citées *supra* dans les notes 53 et 133.

<sup>162</sup> Article 97, § 2, alinéa 2, 1<sup>er</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>163</sup> Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 48.

<sup>164</sup> Si tel n'est pas le cas, les règles de l'article 99 du décret s'appliquent.

<sup>165</sup> Article 98, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019. Cf. le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs, qui fait référence à la jurisprudence de la CNPPC pour son application (Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 50).

<sup>166</sup> Article 98, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

de l'intégrité nécessaire à l'exercice de la fonction »<sup>167</sup>. Le décret ne règle pas la manière dont les autres autorités (par exemple, la Ville de Charleroi dans le cas de l'asbl Charleroi-Danses) désignent leurs représentants, mais celles-ci sont évidemment aussi tenues de se conformer aux articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel.

Les secondes personnes morales de droit privé qui échappent à l'application des articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel ne peuvent pas être subventionnées par la Communauté française si elles comprennent dans leur organe d'administration des « mandataires politiques d'un organe exécutif »<sup>168</sup>. Celles qui sont « subventionnées structurellement dans le cadre des politiques culturelles » peuvent se voir imposer, via les conditions du subventionnement, seulement la présence au sein de leur organe d'administration d'un membre de l'administration de la Communauté française à titre d'observateur sans voix délibérative<sup>169</sup>.

Le commentaire de l'article 97 du décret expose trois indices permettant d'opérer la distinction entre ces deux catégories de personnes morales de droit privé. Conduit à la qualification de service public culturel soumis au respect des articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel, le fait soit que la personne morale a été créée par un pouvoir public, soit qu'elle dispose en permanence d'une infrastructure culturelle appartenant à un pouvoir public, soit qu'elle s'est vu confier la gestion d'un service public culturel pour le compte d'un pouvoir public à la suite d'une décision de ce dernier<sup>170</sup>.

La ministre de la Communauté française en charge de la Culture, Bénédicte Linard (Écolo), a relevé que l'application de plusieurs règles du décret francophone du 28 mars 2019 se heurte à des difficultés<sup>171</sup>. C'est la raison pour laquelle elle a déposé un avant-projet de décret portant modification de ce décret, qui a été approuvé en seconde lecture par le gouvernement de la Communauté française le 14 juillet 2022. Le texte se soucie notamment de clarifier encore la distinction entre les personnes morales de droit privé qui se situent dans le champ d'application des articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel et celles qui y sont extérieures. « Dans un souci de prévisibilité pour les opérateurs concernés », il est proposé de recourir à « un seuil de subvention à partir duquel un opérateur peut être considéré comme “ressortissant” à la Communauté française au sens du Pacte culturel »<sup>172</sup>.

Selon cet avant-projet de décret, la représentation des tendances idéologiques et philosophiques de la Communauté française ne serait requise dans les organes d'administration des personnes morales de droit privé dont les activités sont financées majoritairement par la Communauté française que « pour autant que ce financement soit au moins égal à 500 000 euros sur base annuelle octroyés au cours de l'exercice précédent et ce sur une période de trois années consécutives au moins »<sup>173</sup>. Le nombre des représentants

<sup>167</sup> Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 50.

<sup>168</sup> Commentaire de l'article 97, § 2, 5°, dans l'exposé des motifs (*ibidem*, p. 47).

<sup>169</sup> Cf. article 100 du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>170</sup> Cf. Parlement de la Communauté française, *Projet de décret sur la nouvelle gouvernance culturelle*, n° 773/1, 20 février 2019, p. 48.

<sup>171</sup> Cf. A. LALLEMAND, « Bénédicte Linard : “La place du politique dans les opérateurs culturels doit être questionnée” », *Le Soir*, 22 octobre 2021.

<sup>172</sup> Commentaire des articles 65 et 66 de l'avant-projet de décret.

<sup>173</sup> Article 65 de l'avant-projet de décret précité, modifiant l'article 98 du décret du 28 mars 2019.

des tendances varierait entre quatre<sup>174</sup>, cinq<sup>175</sup> ou six<sup>176</sup> en fonction du niveau de subventionnement de l'opérateur. Serait prescrite en outre la présence d'un nombre minimum d'experts et de représentants des utilisateurs et des usagers<sup>177</sup>.

Comme on le voit, tenu d'appliquer une loi fédérale foncièrement dépassée, le législateur de la Communauté flamande et celui de la Communauté française ont dû louvoyer entre des interprétations créatives de ladite loi et des interprétations *contra legem* que la section de législation du Conseil d'État fait parfois mine de ne pas apercevoir pour éviter de les mettre en difficulté, même s'il lui arrive encore d'être très vigilante dans certains avis<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Cf. article 98, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, nouveau proposé dans l'avant-projet de décret précité.

<sup>175</sup> Cf. article 98, § 2, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, nouveau proposé dans l'avant-projet de décret précité.

<sup>176</sup> Cf. article 98, § 2, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, nouveau proposé dans l'avant-projet de décret précité.

<sup>177</sup> Cf. article 98, § 3, nouveau proposé dans l'avant-projet de décret précité.

<sup>178</sup> Pour un bel exemple récent de cette vigilance, cf. Section de législation du Conseil d'État, Avis n° 71.679/2, 13 juillet 2022 (sur un avant-projet de décret de la Communauté française relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique).

## CONCLUSION

---

Si le modèle de la loi du Pacte culturel apparaît indéniablement dépassé, cela ne signifie pas qu'il est nécessairement voué à être purement et simplement abandonné. Il est envisageable de conserver celles de ses dispositions qui continuent à être considérées comme pertinentes, et de réviser les autres pour les hisser à la hauteur des exigences d'un pluralisme plus diversifié et plus ouvert aux courants qui ne se reconnaissent pas dans les partis et les piliers qui ont pignon sur rue.

Pour ne prendre que quelques exemples dans la catégorie des meilleures pratiques que la loi du Pacte culturel a pu engendrer à ce jour, il est indéniable que la CNPPC fait œuvre utile quand elle condamne les bulletins communaux que la majorité au conseil communal transforme en moyens de propagande unilatéraux au détriment de l'opposition, quand elle fait respecter par ses avis et ses recommandations le principe de non-discrimination et de publicité dans l'octroi des subventions culturelles qu'une majorité homogène entend réserver à son seul réseau de relations, quand elle effectue un travail préventif en répondant à des demandes de consultation émanant de secrétaires communaux ou de services publics culturels au moment où il s'agit de composer de manière équilibrée un conseil consultatif ou un organe de gestion, ou encore quand elle concilie deux parties en litige en s'inspirant au mieux de l'esprit de la loi.

Le très bon connaisseur de l'action culturelle des pouvoirs publics en Communauté flamande, G. Redig, ne dit pas autre chose : « Le Pacte culturel a conduit au comptage perfide des nez colorés. Les piliers comme forme de représentation quantitative des citoyens se sont évaporés. (...) Mais on ne peut pas vilipender les deux principes de base du Pacte culturel : l'obligation d'organiser la protection des minorités et la participation des usagers »<sup>179</sup>. Une actualisation de ces deux principes devrait tenir compte du fait que des vieux clivages demeurent d'actualité. G. Redig cite la libre pensée organisée, qui veut cantonner le religieux dans la sphère privée, et les croyants, dont un nombre croissant de musulmans veulent au contraire s'exprimer dans le respect des valeurs démocratiques. Mais, écrit-il, un pacte culturel actualisé doit permettre à de nouveaux joueurs qui ont des choses à dire de s'exprimer : le genre, les identités ethnoculturelles, les convictions de foi, les particularités territoriales et de catégories, etc. Et d'en appeler à « un pacte de la diversité » (*diversiteitspact*). À ses yeux, celui-ci ne devrait pas conduire à un exercice d'équilibrage statique, où toute forme de diversité recevrait une traduction mesurée et équilibrée quantitativement. Ce serait impossible, immaîtrisable. Il en irait plutôt d'un processus dans la durée de recherche et d'exploration des opinions, des

---

<sup>179</sup> G. REDIG, « Het Cultuurpact », *op. cit.* (nous traduisons).

interprétations, des innovations et des propositions qui émergent dans chacun des champs pertinents. Il s'agirait de prendre en compte ces opinions, convictions, craintes et espoirs. Pour lui, l'autorité publique devrait être responsable en tant que facilitateur de ce processus par une présence professionnelle qui assure l'exécution de ce pacte de la diversité tant au niveau flamand qu'au niveau local, loin de tout patronage politique, même si ce n'est pas le seul système possible.

En ce qui concerne les utilisateurs, G. Redig juge très appréciable le travail des conseils pour la jeunesse, les sports et la culture au niveau flamand, provincial et local, et celui des organes de gestion des bibliothèques, des centres culturels, etc. Il relève bien des exemples de créativité, d'enthousiasme et d'efficacité dans leurs actions. Cela vaut aussi, dit-il, pour les mandataires politiques locaux qui se révèlent empathiques et ouverts. Quand ils entretiennent une bonne relation avec le conseil local, la politique gagne en impact et en qualité.

Sur le plan juridique, au moins trois scénarios peuvent être envisagés pour paver le chemin qui conduirait à ce renouveau du pluralisme institué dans le champ culturel.

### **L'abrogation de l'article 131 de la Constitution et la défédéralisation complète de la matière**

Politiquement, l'évolution toujours plus centrifuge du fédéralisme belge paraît rendre la plus probable la voie d'une défédéralisation complète de la protection des minorités idéologiques et philosophiques. Elle suppose toutefois une abrogation de l'article 131 de la Constitution<sup>180</sup>. Les Communautés seraient alors libres d'adapter le Pacte culturel à leur échelle. La préservation des avantages qu'offre la loi du 16 juillet 1973 et la détermination des amendements qu'elle nécessite seraient laissés à leur seule discrétion. Tout dépendrait dès lors de l'usage que les Communautés feraient de leur liberté.

Ce scénario ne serait donc pas nécessairement régressif, sauf sur deux points. On pourrait d'abord considérer que la citoyenneté fédérale belge mérite encore de se nourrir de quelques idées de droit communes, au rang desquelles on pourrait compter une vision modernisée et améliorée du pluralisme « à la belge ». Par ailleurs, la garantie institutionnelle procurée par l'intervention de l'organe fédéral que constitue encore la CNPPC<sup>181</sup> devrait être remplacée par l'intervention d'organes communautaires, dans lesquels une tendance pourrait plus facilement conquérir la majorité des sièges<sup>182</sup>. La crise de fonctionnement dont a souffert la CNPPC entre 2016 et 2019 est cependant un argument qui ne manquerait pas de peser dans la décision de la défédéraliser, même si aujourd'hui la Commission est valablement composée, travaille et se réunit à nouveau régulièrement. Il faudrait alors réfléchir à la composition des futures commissions communautaires pour qu'elle offre des garanties contre

---

<sup>180</sup> Cette disposition n'est pas soumise à révision dans la déclaration de révision du 20 mai 2019 (*Moniteur belge*, 23 mai 2019) qui circonscrit le champ des modifications qui peuvent être apportées à la Constitution sous la législature fédérale en cours.

<sup>181</sup> Par manque de place, nous n'abordons pas ici la question de la composition et du fonctionnement de la CNPPC. À ce sujet, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, n° 676 et suivants et 1025. Précisons seulement qu'il conviendrait de contraindre les autorités publiques qui ne veulent pas suivre les avis de la CNPPC de motiver leur refus.

<sup>182</sup> Ainsi, entre 2007 et 2009, les membres relevant de la tendance socialiste ont eu à eux seuls la majorité des 13 sièges réservés aux francophones au sein de la CNPPC.

un éventuel abus d'une majorité circonstancielle. L'on pourrait songer à une surreprésentation des tendances minoritaires et à l'adjonction d'autres catégories de membres que les seules tendances politiques <sup>183</sup>.

Théoriquement, on l'a relevé, même si la composition des Chambres législatives fédérales n'offre plus les garanties d'équilibre idéologique initiales, la légitimité du caractère fédéral de la loi du Pacte culturel paraît encore défendable. Que ces Chambres s'entendent enfin pour revoir le contenu de la loi du Pacte culturel serait donc tout à fait sensé. Il faudrait cependant faire preuve de beaucoup de candeur pour croire que cela se produira effectivement. Le risque est grand que francophones et Flamands soient incapables de mener à bien cette entreprise. Comme souvent, ils ne tomberaient finalement d'accord que pour communautariser la loi du Pacte culturel et donc abroger l'article 131 de la Constitution.

### **Une révision en profondeur des règles du Pacte culturel, une constitutionnalisation de ses principes les plus fondamentaux et une communautarisation de ses modalités**

Une voie moyenne s'offre cependant, qui mérite l'attention. Elle consisterait, à l'instar du sort qui a été réservé à la loi du Pacte scolaire en 1988, à inscrire dans la Constitution une version amendée et épurée des principes généraux du Pacte culturel, et à laisser aux législateurs décrets le soin de les mettre en œuvre moyennant la réunion d'une majorité spéciale propre à protéger les minorités. C'est le deuxième scénario <sup>184</sup>. Sans faire ici le départ entre les principes qui pourraient gagner à être constitutionnalisés et ceux qui pourraient être développés dans les décrets des Communautés, trois séries de propositions peuvent être avancées pour sauvegarder les vertus du Pacte culturel tout en le rendant plus conforme aux exigences d'une démocratie participative ouverte.

En privilégiant la notion de tendance, en amalgamant les tendances philosophiques et idéologiques, en marginalisant la catégorie des utilisateurs, en ignorant celle des professionnels et des experts (sauf dans l'article 9, c), la loi du Pacte culturel a fatalement induit une politisation abusive de la culture. Un triple correctif peut dès lors être suggéré. Il faudrait d'abord reconnaître cinq catégories différentes d'acteur culturel. *Primo*, les fédérations des professionnels de la culture <sup>185</sup> : « créateurs » des biens culturels (artistes, auteurs, producteurs, réalisateurs, journalistes, etc.) et « médiateurs » (ceux qui jouent un rôle d'intermédiaire essentiel entre les créateurs et le public : bibliothécaires, conservateurs de musée, animateurs culturels, enseignants, critiques, etc.) <sup>186</sup>. *Secundo*, les utilisateurs, c'est-à-dire les opérateurs

---

<sup>183</sup> Pour éviter des prépondérances majoritaires, l'on pourrait aussi cesser de calculer le partage proportionnel des mandats selon le système D'Hondt en fonction de la répartition des sièges au sein des parlements de Communauté, et réaliser ce calcul en fonction de la répartition des suffrages obtenus par les partis en lice.

<sup>184</sup> Cf. notamment H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, op. cit.*, tome 2, n° 1018 et suivants ; IDEM, « Quatre idées pour réviser la loi du Pacte culturel », in *Culture et citoyenneté. Pour un développement culturel durable*, Bruxelles, Communauté française de Belgique, 2002, p. 445-447.

<sup>185</sup> On a relevé plus haut que les législateurs décrets francophone et flamand ont inclus ces acteurs dans la catégorie des bénéficiaires du pluralisme malgré le silence de la loi du Pacte culturel à leur sujet.

<sup>186</sup> Le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle définit cette notion de fédération professionnelle, de manière plus restrictive, comme l'organisation représentative et reconnue comme telle d'une catégorie d'opérateurs, ceux-ci étant à comprendre comme « toute personne

culturels qui utilisent les infrastructures culturelles exploitées par d'autres opérateurs. *Tertio*, les usagers, à savoir les spectateurs et autres participants aux activités culturelles organisées par des opérateurs <sup>187</sup>. *Quarto*, les experts, dont la définition pourrait être empruntée au décret précité de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle : « une personne physique qui fait preuve d'une compétence, d'une connaissance ou d'une expérience particulière, dans le cadre d'une activité professionnelle ou non, en matière de politiques culturelles » <sup>188</sup>. *Quinto*, les pouvoirs publics et – protection des minorités oblige – les groupes politiques en concurrence pour en assumer les responsabilités.

Il conviendrait ensuite de mettre fin à l'amalgame entre les tendances philosophiques et idéologiques, et de créer une troisième catégorie : les tendances culturelles. En effet, s'il y a un point sur lequel la polarisation est incontestablement dépassée, c'est bien la présomption selon laquelle tous les acteurs culturels peuvent en principe s'identifier sans peine à une des tendances politiques représentatives ou par référence au clivage chrétien/laïque. Pour partager de manière juste les mandats – au nombre nécessairement limité – des organes de gestion ou de consultation, il faudrait disposer d'une certaine connaissance des tendances des acteurs intéressés. Mais ceux-ci ne devraient pas pour autant être contraints de se situer par rapport à des critères d'appartenance artificiels ou réducteurs.

Telles sont les raisons pour lesquelles il serait pertinent de distinguer soigneusement trois catégories de tendance. Les tendances culturelles viseraient toute identité artistique, sociale ou doctrinale définie par référence aux clivages qui structurent la vie d'un secteur (socio-) culturel déterminé, à l'exception des tendances idéologiques et philosophiques <sup>189</sup>. Les tendances philosophiques viseraient exclusivement toute identité définie par référence à un culte reconnu ou une conception philosophique non confessionnelle. Et les tendances idéologiques viseraient exclusivement toute identité d'un groupe politique membre d'une assemblée représentative, ou d'une association statutairement liée au parti politique correspondant. Les groupements d'utilisateurs, d'usagers et de professionnels, ainsi que les experts, seraient libres de s'identifier ou non dans les termes de l'une ou l'autre de ces trois catégories de tendance. Quant à l'équilibre à rechercher au nom du pluralisme, il ne pourrait être apprécié qu'à l'intérieur de chacune desdites catégories, et non globalement, sous peine de retomber dans la logique des amalgames que l'on voudrait précisément proscrire. Par ailleurs, seraient protégés les droits des individus « sans famille » <sup>190</sup>. En ce qui concerne les tendances que nous qualifions de culturelles, il est manifeste que la plupart des secteurs

---

physique ou morale dont les activités s'inscrivent dans le cadre des politiques culturelles et qui sollicite dans ce cadre un soutien de la Communauté française » (article 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup>, du décret précité).

<sup>187</sup> Nous empruntons ces définitions des notions d'« utilisateur » et d'« usager » à l'article 1<sup>er</sup>, 19<sup>o</sup> et 18<sup>o</sup>, que l'avant-projet de décret modificatif propose d'introduire dans le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle.

<sup>188</sup> Article 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 28 mars 2019.

<sup>189</sup> C'est sans doute en partie l'équilibre entre ces tendances que vise le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 quand il se préoccupe d'« assurer la diversité des profils et compétences rassemblés ainsi qu'une représentation sectorielle et de métiers équilibrée » dans la composition des commissions d'avis (cf. *supra*, note 151). L'avant-projet de décret modificatif y fait plus clairement référence dans la définition de la notion de « diversité culturelle » que le nouvel article 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>/2, propose d'introduire : « Multiplicité des formes par lesquelles les cultures des individus, des groupes et des sociétés trouvent leur expression, se manifestant au travers des divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles ».

<sup>190</sup> À ce sujet, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., tome 2, n<sup>o</sup> 489, 514, 826, 858 et 1021.

(socio-)culturels présentent une diversité plus labile et moins structurée que celle qui renvoie aux critères idéologiques et philosophiques. Notre proposition n'exige aucunement un recensement systématique et *a priori* de toutes ces tendances secteur par secteur. Les autorités publiques devraient seulement se soucier de leur équilibre là où il est manifeste qu'elles sont présentes et qu'elles se distinguent les unes des autres. Sur la base du principe que cet équilibre doit être respecté, si une tendance culturelle qui se définirait comme telle s'estimait discriminée, un recours devrait pouvoir être introduit auprès de la commission communautaire du nouveau pacte culturel.

La deuxième série de propositions concerne la détermination des services publics tenus de respecter le principe de pluralisme. Les critères d'identification de ces services ne sont pas les mêmes suivant le domaine d'application du principe : utilisation des infrastructures, répartition des subventions, participation à l'élaboration de la politique culturelle ou participation à la gestion des institutions culturelles. Les décrets devraient mieux expliciter ces critères pour chacun des domaines en question.

C'est à propos du dernier que la clarification apparaît la plus urgente : à quelles institutions s'applique l'obligation de créer un organe de gestion pluraliste conforme aux articles 8 et 9 de la loi du Pacte culturel ? Comme nous l'avons souligné plus haut, la tendance à étendre le champ d'application de cette règle, non seulement à tous les services publics organiques – ce qui est normal –, mais aussi aux organismes privés qui ne peuvent subsister qu'à l'aide des subsides octroyés par les pouvoirs publics est attentatoire à l'autonomie des opérateurs culturels. En toute hypothèse, il faudrait s'entendre sur des critères assez précis, et les faire connaître : les acteurs socio-culturels privés devront savoir à partir de quel seuil une collaboration avec les pouvoirs publics engendre un processus de publicisation de leurs associations à travers l'application des articles 8 et 9 aux organes de celles-ci <sup>191</sup>.

La troisième série de propositions concerne les critères de répartition des subventions et des mandats. À propos des premières, il serait sans doute indiqué que les décrets interdisent explicitement le recours au critère hautement contestable – mais parfois utilisé dans la pratique – de la répartition numérique des groupes politiques d'une assemblée représentative pour partager des subventions entre des organismes culturels privés qui n'ont pas de rapport direct avec ces groupes. Les critères à retenir ne devraient pas pour autant se limiter à la nature des activités, leur ampleur, leur qualité, le nombre des personnes qui en bénéficient, le type de personnel et d'infrastructure administrative et matérielle qu'elles requièrent, et les autres dépenses qu'elles occasionnent. Ils devraient aussi, et même surtout, permettre de poursuivre une politique d'égalisation des chances. Des discriminations positives devraient ainsi être systématiquement instituées pour garantir « un financement plus favorable des coûts de fonctionnement, des programmes ou des équipements directement orientés vers des publics défavorisés » <sup>192</sup>. Devrait encore être incluse parmi les principes de ce Pacte culturel rénové l'option prise par le décret de la Communauté française du 28 mars 2019 de ne composer que d'experts représentatifs des grandes tendances culturelles les commissions d'avis compétentes pour se prononcer sur des demandes de subsides (cf. *supra*, 2.3.2), tout

<sup>191</sup> Pour le surplus, cf. *ibidem*, n° 642-664, 671 et 1022. Cf. aussi *supra*, 2.3.2.

<sup>192</sup> E. GROSJEAN, « Vie associative et développement culturel », in *Des associations*, Bruxelles, Vie ouvrière / PAC, 1987 p. 135.

comme celle d'assurer la plus totale transparence à ces avis et aux motifs qui conduisent le gouvernement à les suivre ou non <sup>193</sup>.

À propos de la répartition des mandats, si le droit à la participation des groupes politiques est nécessairement tributaire de la force numérique de ceux-ci au sein de leur assemblée représentative, celui des groupements d'usagers, d'utilisateurs et de professionnels devrait dépendre d'abord de leur représentativité sur le terrain. Le volume des activités, leur régularité, leur qualité, le nombre des adhérents et des personnes touchées, et le caractère démocratique de leur organisation interne devraient constituer les critères prioritaires de leur sélection et du partage des mandats. Ce n'est que secondairement qu'il devrait pouvoir être tenu compte de leur tendance idéologique, philosophique ou culturelle pour éviter des déséquilibres manifestes.

### **Une constitutionnalisation des principes communs aux « chartes associatives » flamande et francophone et un renvoi aux législateurs compétents pour le surplus**

Une dernière piste alternative gagnerait encore à être envisagée. Il s'agirait de constitutionnaliser, non plus seulement les principes révisés du Pacte culturel qui ne s'appliqueraient qu'aux seules matières culturelles, mais plus largement les principes communs aux pactes associatifs qui ont été conclus en 2006 et 2009, sous le nom de « chartes », de part et d'autre de la frontière linguistique dans le domaine des matières communautaires et régionales (cf. *supra*, 2.3.1).

Il semble qu'il vaudrait en tout cas la peine d'étudier la praticabilité d'une mise en forme constitutionnelle de quelques principes de démocratie participative pluraliste qui auraient le mérite d'obliger non seulement les Communautés et les Régions, mais aussi le législateur fédéral et les pouvoirs locaux, à veiller à leur transposition, non sans leur laisser la plus large autonomie pour modaliser et préciser ces principes en tenant pleinement compte des spécificités des divers secteurs placés sous leur responsabilité. Si l'on voulait suivre cette piste, un travail de longue haleine resterait cependant encore à faire pour traduire dans des règles de droit précises et cohérentes les principes des chartes associatives qui n'ont reçu à ce jour qu'une formulation politique.

Ce troisième scénario pourrait évidemment être combiné avec la reprise des propositions que nous avons esquissées dans le second en ce qui concerne le domaine particulier de l'action culturelle des pouvoirs publics.

---

<sup>193</sup> Cf. articles 15 à 18 du décret de la Communauté française du 28 mars 2019. Cf. aussi A. LALLEMAND, « La culture rencontre-t-elle ses obligations de transparence ? », *Le Soir*, 13 juillet 2022.

# ANNEXE

---

## Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (version actuelle)

### Chapitre I. Du champ d'application

**Article 1.** En application des articles *6bis* et *59bis*, § 7, de la Constitution, les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne peuvent contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.

**Article 2.** Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques 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 ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article *59bis*, § 2, 3°, de la Constitution.

Lesdites matières culturelles ne comprennent pas les mesures qui relèvent essentiellement du droit pénal, du droit social, du droit fiscal et de la réglementation économique.

Il faut entendre par autorités publiques notamment : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales, les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et des fédérations de communes, les associations intercommunales, les Commissions culturelles française et néerlandaise de l'agglomération bruxelloise et les établissements publics relevant de ces autorités.

### Chapitre II. Des principes généraux relatifs à la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle

**Article 3.** § 1. Les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.

§ 2. La notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société.

La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante.

§ 3. 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.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères ; 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.

§ 4. 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.

**Article 4.** 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 sous 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 compromettre l'exercice des droits et libertés, l'agrégation ou le bénéfice de l'application des lois, décrets et règlements.

**Article 5.** Aucune autorité publique ne peut mettre de manière permanente une infrastructure à la disposition d'un organisme relevant d'une tendance idéologique ou philosophique que si elle est à même d'octroyer dans un délai raisonnable un avantage équivalent aux autres organismes qui en font la demande.

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.

Si l'autorité publique ne dispose que d'une infrastructure, elle ne peut mettre celle-ci à la disposition des différentes tendances idéologiques ou philosophiques que par roulement.

### **Chapitre III. De la participation à l'élaboration de la politique culturelle**

**Article 6.** Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

**Article 7.** Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité.

### **Chapitre IV. Des principes généraux relatifs à la participation à la gestion et à l'administration des organismes culturels**

**Article 8.** § 1. En application de l'article 3 de la présente loi, 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.

§ 2. Le droit à la participation dans un organe de gestion, d'administration ou de consultation, se fonde :

- 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.

**Article 9.** Les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci sont soumis aux dispositions de l'article 17. Ils doivent être composés suivant une des trois formes suivantes de représentation :

- a) la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées. Dans ce cas, l'organe de gestion ou d'administration doit être assisté d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et toutes les tendances philosophiques et idéologiques sont représentées ; cette commission consultative a droit à une information complète sur les actes de l'organe de gestion ou d'administration ;
- b) l'association de délégués de la ou des autorités publiques concernées avec les représentants des utilisateurs et des tendances. Dans ce cas, les règles de représentation doivent respecter, pour les délégués des autorités publiques, le principe de la représentation proportionnelle, et pour les utilisateurs et les tendances, les dispositions de l'article 3 de la présente loi ;
- c) 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. Dans ce cas, les dispositions des articles 3 et 6 de la présente loi sont d'application.

## **Chapitre V. Des garanties relatives à l'activité culturelle des autorités publiques et des organismes culturels**

**Article 10.** Les règles d'agrégation 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.

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.

**Article 11.** Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, 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 de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrégation sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas.

**Article 12.** Les dispositions des articles 10 et 11 de la présente loi ne s'appliquent pas aux subventions destinées à soutenir de nouvelles initiatives expérimentales. Dans ce cas, les subsides initiaux ne peuvent être octroyés que pendant trois exercices annuels au plus ; la décision d'octroi doit faire l'objet d'un avis motivé d'un organisme consultatif compétent.

## **Chapitre VI. Des garanties particulières concernant les encouragements individualisés**

**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'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.

**Article 14.** Toute autorité publique qui octroie des subventions et 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 sommes et avantages.

## **Chapitre VII. Des garanties relatives à l'utilisation des infrastructures culturelles**

**Article 15.** Toute organisation ou groupement culturel dûment agréé, 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 et se prêtant à cette utilisation par sa nature et le statut de l'établissement.

**Article 16.** Les règles fixant les conditions d'utilisation tiennent compte uniquement des caractéristiques matérielles propres à l'infrastructure culturelle considérée.

**Article 17.** 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.

## **Chapitre VIII. Des garanties relatives à l'utilisation des moyens d'expression**

**Article 18.** 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.

**Article 19.** 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.

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.

## **Chapitre IX. Des garanties relatives au personnel**

**Article 20.** En ce qui concerne les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, le recrutement, la désignation, la nomination et la promotion tant du personnel statutaire et temporaire que du personnel recruté sous contrat doit se faire selon le principe de l'égalité des droits sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif, 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.

## Chapitre X. De la Commission nationale permanente du Pacte culturel

**Article 21.** Une Commission nationale du Pacte culturel est instituée, qui a pour tâche de contrôler l'observance des dispositions de la présente loi.

À cette fin, la Commission reçoit toute plainte contre les infractions aux dispositions de cette loi, introduite par toute partie qui fait preuve d'intérêt ou qui estime avoir subi un préjudice quelconque.

**Article 22.** La Commission se compose de vingt-six membres effectifs et de vingt-six membres suppléants dont treize membres effectifs néerlandophones et treize membres effectifs francophones, ainsi que treize membres suppléants néerlandophones et treize membres suppléants francophones.

Les membres effectifs et suppléants francophones sont élus par le Conseil culturel de la Communauté culturelle française ; les membres effectifs et suppléants néerlandophones sont élus par le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise et ce selon la représentation proportionnelle des groupes politiques composant les Conseils.

La Commission compte en outre deux membres effectifs et deux membres suppléants désignés par le Conseil de la Communauté culturelle allemande. Ils ont voix délibérative lorsque la Commission est saisie d'une plainte intéressant la région de langue allemande.

La durée du mandat des membres de la Commission est de cinq ans.

Les partis non représentés dans la Commission peuvent désigner un membre avec une voix consultative, soit francophone, soit néerlandophone, soit germanophone, à condition d'être représentés dans le Conseil culturel de la Communauté concernée. La désignation est faite par groupe politique du Conseil culturel concerné.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre de la Commission et l'exercice de tout mandat politique électif.

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission sont inscrits pour moitié à chacun des budgets des Ministères de la Culture néerlandaise et de la Culture française.

La Commission est assistée par des agents de l'État mis à sa disposition par le gouvernement.

**Article 23.** Le mandat des membres de la Commission expire six mois après le renouvellement intégral des parlements de Communauté.

La Commission nomme en son sein deux présidents, à la majorité absolue des voix des membres néerlandophones, d'une part, et des membres francophones, d'autre part.

La Commission nomme en son sein autant de vice-présidents qu'il y a de groupes politiques, d'une part pour les membres néerlandophones et de l'autre pour les membres francophones.

**Article 24.** § 1. La Commission instruit les plaintes dont elle est saisie. Elle entend la partie plaignante et l'autorité visée par la plainte ; elle peut faire sur place toutes constatations et se faire communiquer tous renseignements et documents qu'elle juge nécessaires pour l'examen de l'affaire, et entendre tous témoins. Elle s'efforce d'obtenir une conciliation.

§ 2. À défaut de conciliation, la Commission émet, en séance publique, un avis motivé sur le fondement de la plainte, accompagné le cas échéant d'une recommandation à l'autorité intéressée, lui demandant soit de constater la nullité de la décision prise, soit de prendre toute mesure nécessaire pour assurer le respect des dispositions de la présente loi.

Cet avis est émis dans les soixante jours de la réception de la plainte ; ce délai ne court pas durant les mois de juillet et d'août.

L'avis est notifié à la partie plaignante, à l'autorité à charge de laquelle plainte avait été déposée, ainsi qu'éventuellement aux autorités investies d'un pouvoir de tutelle et, dans tous les cas, au ministre de la Culture compétent.

**Article 25.** La plainte doit être introduite auprès de la Commission dans les soixante jours à compter de la date où la décision contestée de l'autorité publique a été rendue publique ou signifiée. Ce délai prend cours à partir du jour où la partie plaignante aura eu connaissance de la décision, lorsque celle-ci n'a été ni rendue publique, ni signifiée.

Lorsque la partie plaignante dispose d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'État quant aux faits faisant l'objet de sa plainte, le délai imparti pour le dépôt de sa requête en annulation est suspendu.

La partie plaignante dispose d'un nouveau délai de soixante jours pour saisir le Conseil d'État, prenant cours à l'expiration du mois qui suit la notification de l'avis de la commission ou à l'expiration du délai dans lequel l'avis aurait dû être donné.

**Article 26.** La Commission permanente adresse annuellement un rapport sur ses activités aux Chambres législatives et aux Conseils culturels.

## **Chapitre XI. Disposition générale**

**Article 27.** Tous actes ou règlements contraires aux dispositions de la présente loi et émanant d'autorités publiques soumises à tutelle peuvent être suspendus ou annulés par les autorités exerçant celle-ci.

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis près de 60 ans.

---

**Fondateur :** Jules Gérard-Libois

**Président :** Vincent de Coorebyter

**Équipe de recherche :**

Benjamin Biard, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, Vincent Lefebvre, Caroline Sägers, David Van Den Abbeel (*coordonateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

**Conseil d'administration :**

Louise-Marie Bataille, Aline Bingen, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Anne Heldenbergh, Laura Iker, Rémy Leboutte, Michel Molitor (*vice-président*), Pierre Reman (*administrateur délégué*), Anne Roekens, Robert Tollet (*vice-président*), Guy Vanthemsche, Pascale Vielle, Els Witte

## **Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus**

- 2543-2544 La mutation du secteur automobile  
Fabienne Collard
- 2541-2542 Grèves et conflictualité sociale en 2021  
II. Luttés sociales : entre salariat et précarité  
Iannis Gracos
- 2539-2540 Grèves et conflictualité sociale en 2021  
I. Concertation interprofessionnelle et fonctions collectives de l'État  
sous tension  
Iannis Gracos
- 2538 La formation de l'« espace » belge  
Xavier Mabilie
- 2536-2537 Les partis frères en Belgique : les relations entre le MR et l'Open VLD  
Benjamin Biard
- 2534-2535 Le projet de Stade national et les avatars de la décision politique  
Serge Govaert
- 2532-2533 Identités et préférences des parlementaires envers le fédéralisme belge  
à l'aube d'une septième réforme de l'État  
Jérémy Dodeigne, Christoph Niessen, Min Reuchamps et Dave Sinardet
- 2530-2531 Archives et gouvernance de l'information à l'ère numérique  
Florence Gillet
- 2528-2529 Les acteurs publics de la mobilité à Bruxelles  
Jean-Paul Gailly
- 2526-2527 L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, instrument au service  
de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière  
Éric Delecasse, Loïc Delhuvenne et Fabienne Leloup
- 2524-2525 La lutte contre l'extrême droite en Belgique  
II. Cordon sanitaire médiatique, société civile et services de renseignement  
Benjamin Biard
- 2522-2523 La lutte contre l'extrême droite en Belgique  
I. Moyens légaux et cordon sanitaire politique  
Benjamin Biard

**La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info).**

L'accès est gratuit pour les numéros parus depuis plus d'un an.

---

**Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur  
[www.crisp.be](http://www.crisp.be).**

**Pour être informé de nos publications dès leur parution,  
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.**