

CONTENU ET EFFECTIVITÉ DU DROIT À L'ÉPANOUISSEMENT CULTUREL EN BELGIQUE

PAR

CÉLINE ROMAINVILLE (1)

ASPIRANTE DU FONDS NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Par le passé, les politiques publiques culturelles étaient majoritairement dictées par des impératifs d'identité nationale. La fonction principale de ces politiques était de rassembler les individus autour d'un sentiment national. En Belgique, l'Etat s'est attaché à construire une identité culturelle belge de 1850, époque des premières grandes commandes patriotiques, jusqu'en 1958, date de l'Exposition Universelle. Mais les revendications culturelles communautaires ont donné un nouveau tournant aux fonctions des politiques culturelles, et celles-ci ont changé de direction, la construction d'un sentiment national belge étant devenue une idée presque obsolète. Dans le même temps, à partir de la fin du XIX^e siècle, un nouvel objectif des politiques culturelles se fait jour, il s'agit de la «démocratisation de la culture». Le coup d'envoi de politiques culturelles fondées sur l'idée de permettre à tous d'accéder à la culture n'a été donné en Belgique qu'à l'occasion de la construction de l'autonomie culturelle (2). Ensuite, la démocratie culturelle, renouvelant les idées de démocratisation culturelle, originellement développée dans le domaine de la politique de la jeunesse et de l'éducation permanente (3), s'est étendue aux différents domaines de l'action cultu-

(1) L'auteur tient à remercier Marc Verdussen, Hugues Dumont, Jacques Fierens et Laurence Gay pour leur relecture attentive et leurs précieux conseils, ainsi que Francis Delperée et François Jongen pour leurs remarques constructives.

(2) Voy., sur ce point, V. MONTENS, «Finances publiques et art en Belgique (1930-1940)», in *L'argent des arts*, Bruxelles, Editions de l'U.L.B., 2001, pp. 9-24 et H. DUMONT, «La genèse des principes directeurs du droit public belge de la culture entre 1830 et 1940», *ibid.*, pp. 25-42.

(3) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 262-267 et 327-335.

relle étatique pour en constituer une orientation nouvelle, fondée sur l'exigence de développement de la créativité de chaque citoyen. La consécration constitutionnelle du droit à l'épanouissement culturel s'inscrit donc dans des politiques culturelles complexes, profondément ancrées dans un modèle culturel.

Plusieurs mobiles politiques et sociologiques sont au cœur de la reconnaissance, en droit belge et en droit international, de l'importance de l'épanouissement de tous par la culture. Premièrement, des considérations d'égalité viennent fonder ce droit puisque, selon de nombreux sociologues, permettre à tous de participer à la culture renforce la mobilité sociale. Pierre Bourdieu a ainsi magistralement démontré que la culture fait l'objet de distinction et que seule une classe aisée avait accès réellement à cette culture «distinguée» (4). Bernard Lahire (5) et Richard A. Peterson (6) ont par la suite montré qu'il existe de fortes dissonances dans la consommation culturelle et que le profil montant dans la distinction culturelle est celui de l'«omnivore» culturel provenant des classes moyennes comme des classes aisées. Quoiqu'il en soit, l'exclusion culturelle reste plus que jamais réelle pour les plus défavorisés. Deuxièmement, la poursuite des réflexions sur le concept de démocratie a renforcé l'idée que la participation de tous à la culture est à la base de l'éducation et du développement de l'esprit critique des citoyens. L'idéal démocratique s'est progressivement étendu à la culture, ainsi que l'idée qu'une démocratie authentique n'est pas seulement politique, elle est aussi culturelle. Ainsi, elle doit permettre un accès à tous les citoyens aux œuvres de l'esprit (7). En ce sens, l'accès à la culture est indissociable de l'accès à l'enseignement; l'un ne peut être satisfait sans l'autre. Mai 68 viendra remettre en cause cette vision de l'action culturelle. Les critiques de la «culture de masse» insistent sur la nécessité de réveiller le sens critique des citoyens, en leur offrant des alternatives, et souhaitent une redéfinition de la notion

(4) P. BOURDIEU, *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979; P. BOURDIEU, *L'Amour de l'art. Les musées et leur public*, Paris, Minuit, 1969 et P. BOURDIEU, *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minuit, 1964.

(5) B. LAHIRE, *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La Découverte, 2004 et B. LAHIRE, «The Individual and the Mixing of Genres : Cultural Dissonance And Self-Distinction», *Poetics* 36, 2008, pp. 166-188.

(6) R. PETERSON, «Problems in Comparative Research : The Example of Omnivorousness», *Poetics* 33, 2005, pp. 257-282.

(7) D. WOLTON, *Eloge du grand public : une théorie critique de la télévision*, Paris, Flammarion, 1990, p. 192.

de culture. Les options radicales de la démocratie culturelle seront cependant nuancées dans le futur. Enfin, il semble de plus en plus nécessaire, dans nos sociétés multiculturelles, de permettre l'accès de tous aux différentes cultures qui forment nos démocraties, afin de donner à tous les citoyens les clés pour se comprendre. Le droit à l'épanouissement culturel semble alors nécessaire pour la formation d'une démocratie interculturelle, respectueuse de tous et basée sur le dialogue.

Dans divers instruments de droit international est proclamé un droit à la culture. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est le premier instrument international qui proclame ce droit. Cependant, c'est l'article 15 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels qui énonce le plus clairement le droit de «chacun (...) de participer à la vie culturelle». A cette fin, l'Etat devra respecter «la liberté indispensable (...) aux activités créatrices», mais il est également prévu que celui-ci devra prendre des mesures «pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la culture».

L'article 23 de la Constitution belge proclame un droit à «l'épanouissement culturel et social». Le présent article a pour but de préciser cette notion en droit belge. Force est de constater que la tâche est périlleuse. Les travaux préparatoires sont pour le moins laconiques et peu de travaux ont été engagés sur le terrain du droit à l'épanouissement culturel.

Le contenu du droit à l'épanouissement culturel sera d'abord détaillé, en réaffirmant qu'un droit se définit par rapport à un tel contenu, et non pas uniquement au regard de ses effets (8). Encore faut-il distinguer les éléments constitutifs du droit à l'épanouissement culturel, parfois ramené à un droit de participer à la culture. Faut-il lui rattacher le droit à la liberté d'expression artistique, ou les droits d'auteur? Ensuite, il convient de délimiter quels sont les effets du droit à l'épanouissement culturel. Le droit à l'épanouissement culturel n'est-il finalement que la traduction d'un objectif que les politiques culturelles devraient atteindre? Autrement dit, le droit à l'épanouissement culturel est-il un véritable droit ou simplement une orientation pour le législateur? Pour répondre à cette question, on peut opérer une distinction entre les deux facettes de

(8) L. GAY, *Les droits-créances constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

ce droit. Dans sa dimension liberté, ce droit ne pose pas de problème. L'Etat doit s'abstenir d'ingérences dans le choix des cultures auxquelles les particuliers décident de participer, et protéger ce droit des immixtions extérieures. Mais, en ce qu'il constitue également un droit nécessitant un aménagement législatif et des prestations pour l'Etat et donc lui impose des actions, le droit à l'épanouissement culturel est plus difficile à appréhender dans ses effets. S'il n'a pas d'effet direct, le droit à l'épanouissement culturel reste cependant une règle de droit possédant des effets juridiques certains. Il consiste d'abord en une obligation pour les législateurs à agir, mais il comprend aussi des effets plus immédiats, comme l'interdiction de régresser de manière significative dans la réalisation de ce droit, l'obligation entre deux interprétations d'une norme de privilégier celle qui paraît la plus conforme à ce droit et enfin l'obligation d'intervenir et de prendre en compte l'impératif d'accessibilité à la culture dans les législations nationales afin de concrétiser la valeur constitutionnelle objective ainsi consacrée. Nous envisagerons les réalisations législatives qui concrétisent ce droit à l'épanouissement culturel.

Tout au long de cet article, l'on repérera les paradoxes qui affectent le droit à l'épanouissement culturel. Le premier concerne le rôle que l'Etat doit jouer face au «droit à la culture», qui implique deux actions en apparence contradictoires de sa part. Celui-ci doit en effet à la fois s'abstenir de toute intervention dans la liberté artistique et créatrice des individus, et à ce titre respecter le droit économique international et régional relatif aux biens et aux services culturels; il doit en même temps remplir les obligations que créent le droit pour chacun de participer à la culture, quel que soit son milieu social, et dès lors mettre en place un véritable service public culturel. Le deuxième concerne le processus de décision des expressions artistiques que les autorités publiques vont choisir de soutenir, ou desquelles ils vont promouvoir l'accès. Comment justifier les choix culturels posés par des autorités politiques? Quelles sont les limites à la reconnaissance des cultures? Jusqu'où va le droit pour chaque individu de participer à la vie culturelle de sa communauté? S'agit-il également d'un instrument de protection des minorités ou à tout le moins de la vie culturelle des communautés, ou d'un droit à participer aux processus décisionnels relatifs à la culture? Autant de questions que

les modestes réflexions contenues dans cet article ne feront qu'effleurer.

Le présent article est divisé en deux parties. Dans un premier temps, les textes juridiques dans lesquels le droit à l'épanouissement culturel est consacré seront présentés. La Constitution et les traités internationaux de protection des droits de l'homme seront plus particulièrement l'objet de l'analyse. Dans un second temps, les effets de cette reconnaissance du droit à l'épanouissement culturel seront envisagés. La concrétisation de celui-ci sera spécialement étudiée à travers quelques institutions.

I. — LA RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ÉPANOUISSEMENT CULTUREL

A. — *Le contenu du droit à l'épanouissement culturel*

La Constitution belge consacre, depuis 1994, le droit à l'épanouissement culturel. Les développements qui suivent visent à dessiner l'historique, l'objet, le contenu et les contours du droit à l'épanouissement culturel tel qu'il est consacré dans notre Constitution. La réflexion juridique sera inscrite dans un cadre sociologique et politique.

L'on commencera par préciser l'intention du Constituant, lors de l'insertion du droit à l'épanouissement culturel, les enjeux qui sous-tendent ce droit ainsi que le contenu de celui-ci. La question de la culture à laquelle le droit à l'épanouissement donne droit sera enfin abordée.

1. *La notion d'épanouissement culturel*

Déjà sous la Constituante de 1968-1971, il avait été proposé d'introduire dans la Constitution un texte garantissant l'accès à la culture, formulé en ces termes: «Chacun a droit [...] à la culture. Chacun a le droit d'être initié, de contribuer et de participer librement aux activités culturelles et sociales. La loi facilite et encourage cette participation». Cette proposition n'avait pas été approfondie, le Parlement ayant été dissous en septembre 1971. La Constitution est donc restée muette sur la question du droit à la culture jusqu'en 1993, même si, selon Hugues Dumont, elle consacrait tout de même

un droit implicite à la culture, en réglant la répartition des compétences culturelles (9).

Le droit à l'épanouissement culturel est désormais consacré par l'article 23 de la Constitution. La déclaration de révision de la Constitution de 1991 ne visait cependant que les droits économiques et sociaux et n'envisageait pas les droits culturels. Cet obstacle formel a été contourné, notamment grâce aux arguments de Francis Delpe-
rée (10). En effet, les parlementaires ont considéré que les droits culturels sont indissociables des droits sociaux de telle sorte que leur caractère accessoire permet de les insérer dans le texte constitutionnel (11).

Sensible aux constatations sociologiques, le Constituant a mis un terme à une conception de la culture comme un luxe, réservé à une élite. Le Constituant a pris acte de l'importance de la culture pour chaque individu, du rôle fondamental et souhaitable que joue celle-ci dans son développement et dans ses relations sociales (12). Cette reconnaissance de l'importance de la culture ressort également des instruments internationaux. En effet, l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 15 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et l'article 30 de la Charte sociale européenne reconnaissent ce droit.

Comme on le verra, les travaux parlementaires n'ont guère expliqué la notion de droit à l'épanouissement culturel, sinon en rappelant l'importance de la culture (13). Les auteurs de la modification de la Constitution soulignent ainsi que «le droit à l'épanouissement culturel et social constitue l'une des pierres angulaires d'une démocratie sociale» (14). L'adoption de cet article est censée contribuer à

(9) H. DUMONT, «Le droit à la culture ou une liberté-autonomie et un droit-créance peuvent-ils se concilier dans une liberté-participation?», *R.I.E.J.*, 1984, p. 244 et H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge : De 1830 à 1970 (Volume I)*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 465.

(10) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. ARTS et Mme NELIS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4, 2 décembre 1994, pp. 79-80.

(11) R. ERGEC, «Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels», in R. ERGEC (dir.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 14 et Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1^o, p. 10.

(12) D. HOLEMANS, «Cultuurparticipatie als mensenrecht», *TvMR*, 2007, n° 3, p. 11.

(13) Voy. les documents parlementaires suivants : *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1992-1993, n° 100-2/1^o à 13^o; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1993-1994, n° 1277/1 à 5.

(14) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1^o, 15 janvier 1992, p. 10; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3^o, 9 juin 1993, p. 20.

la construction d'un projet de société plus général. Elle vise «à créer une société s'articulant autour d'un système pluraliste de valeurs et dans laquelle toutes les activités culturelles puissent être déployées librement». De l'avis du Constituant, «un grand épanouissement culturel et une utilisation intelligente de loisirs doivent générer une telle société.» (15).

2. Les enjeux du droit à l'épanouissement culturel

Avant d'aborder plus précisément le contenu du droit à l'épanouissement culturel, l'on cherche à en cerner exactement la portée. Dans ce cadre, il est intéressant de mettre le droit à l'épanouissement culturel en perspective avec les évolutions qui ont marqué l'intervention publique dans la culture, que l'on n'approfondira toutefois pas ici.

La reconnaissance du droit à l'épanouissement mobilise trois enjeux majeurs du droit public de la culture : le soutien public à une vie culturelle variée et à la conservation du patrimoine, la démocratisation culturelle et enfin la démocratie culturelle (16).

L'aide publique aux activités culturelle et à la conservation du patrimoine est fondamentale pour la réalisation du droit à l'épanouissement culturel. Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci et Jacques Bourdon rappellent ainsi que la reconnaissance d'un droit à la culture implique la construction d'un droit de la culture et d'un service public culturel, dédié notamment à l'aide à la création (17). Cette aide apparaît évidente pour ce qui concerne la conservation du patrimoine et la préservation de celui-ci. Mais le soutien public à la création artistique est tout aussi vital à la réalisation du droit à l'épanouissement culturel. Dans le contexte belge, sans l'action des pouvoirs publics dans ce domaine, la vie culturelle perdrait une partie substantielle de sa vitalité. Or, le soutien public à la création artistique est très contesté, parce que les exigences de la doctrine du libéralisme semblent exclure ou limiter très sérieusement une action

(15) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1^o, 15 janvier 1992, p. 10; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3^o, 9 juin 1993, p. 20.

(16) Voy., pour de plus amples développements, H. DUMONT, «Les politiques culturelles et la création en Belgique. Quelques repères historiques et juridiques», in *Profils de la création*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 191-213.

(17) J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI et J. BOURDON, *Droit de la culture*, Paris, Dalloz, 1990, pp. 90-99.

étatique dans ce domaine (18). Le contexte communautaire et notamment le droit européen de la concurrence, ainsi que les règles de l'OMC remettent en question la spécificité de la culture et donc la justification de l'intervention de l'Etat en matière culturelle (19). La constitutionnalisation du droit à l'épanouissement culturel fournit une assise de légitimité à l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Mais au-delà de l'interrogation sur le rôle de l'Etat en matière culturelle, se profile une autre question : en faveur de quelle(s) culture(s) l'Etat doit-il intervenir en matière culturelle ? Sans aucun doute faut-il ici leur laisser une marge d'optimisation. Des obligations internationales en matière de diversité culturelle pèsent désormais sur la Belgique (20), et l'interprétation des instruments internationaux donne à penser que les pouvoirs publics, dans l'établissement de leurs politiques culturelles, doivent veiller à la diversité des expressions artistiques. La diversité culturelle est désormais inscrite comme une des priorités des pouvoirs publics belges, coulée notamment dans le document «Priorités culture», qui est un recueil de propositions concrètes résumant les grandes lignes des Etats généraux de la culture, ainsi que dans les conventions et les contrats programmes, rappelée dans les préambules des décrets et mise en oeuvre par l'instauration de Conseils consultatifs (21). Il est bon de rappeler que, paradoxalement, nos politiques publiques étaient sur ce point en retard par rapport aux Etats-Unis. L'affaire *Bakke* rendue en 1978 par la Cour suprême donne en effet le coup d'envoi d'une réflexion sur la promotion de la diversité culturelle dans le système américain par l'acceptation de principe des «affirmative actions». S'ensuit un mouvement qui fait de la diversité son credo, gagnant le monde de la culture après celui de l'éduca-

tion (22). Au niveau européen, ces préoccupations sont désormais souvent invoquées. En Belgique, le respect et la promotion de la diversité culturelle devront donc être assurés dans la réalisation du droit à l'épanouissement culturel (23).

Le droit à l'épanouissement culturel procède sans aucun doute d'une logique de démocratisation de la culture. Les travaux préparatoires en témoignent, les pouvoirs publics ont avant tout voulu rendre accessible une certaine culture aux individus, afin d'introduire ceux-ci aux clés culturelles de compréhension du monde. Inaugurée par André Malraux, la démocratisation contraint les institutions culturelles à réfléchir en termes de public; elle mobilise également l'action de nombreuses associations publiques ou privées afin de favoriser l'accès de tous à la culture. Il est vrai que cette politique n'a pas été couronnée de succès : les pratiques culturelles des Français ne semblent pas avoir été renforcées grâce aux politiques culturelles de démocratisation; c'est toujours la même classe sociale qui érige la culture en élément de distinction (24), même si la classe moyenne a pu ériger le modèle de l'«omnivore» culturel, multipliant les «dissonances», ou variations, culturelles (25). Selon ces sociologues, les barrières à la culture ne sont pas essentiellement financières, elles sont d'ordre symbolique, psychologique. C'est la «dédramatisation» de l'art que les politiques culturelles devraient viser, par l'éducation, l'initiation et la participation. Dès lors, aux politiques de démocratisation culturelle se sont superposées d'autres politiques, visant à construire une véritable démocratie culturelle, où le but n'est pas seulement de favoriser l'accès passif, mais de faire participer, de permettre à chaque individu d'apprécier la culture, de lui ouvrir son aptitude à se donner une culture.

(18) Voy., sur ce point, N. CARROLL, «Can government Funding of the Arts Be justified Theoretically?», *Journal of Aesthetic Education*, Vol. 21, No. 1, 1987, pp. 21-35; H. BRIGHOUSE, «Neutrality, Publicity, and State Funding of the Arts», *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 24, No. 1, 1995, p. 36; S. BLACK, «Revisionist Liberalism and the Decline of Culture», *Ethics* 102, 1992, pp. 245-246; J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 325-326; R. DWORKIN, *A Matter of Principles*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, pp. 221-233.

(19) S. LOUIS, «Les aides nationales et communautaires à la culture, le droit européen de la concurrence et les règles de l'OMC», *Rev. Dr. Ulg.*, 2005, n° 4, pp. 564-605.

(20) Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Paris, 20 octobre 2005, www.unesco.org/culture/fr/diversity/convention.

(21) Note «Priorités Culture» et ses évaluations, www.forumculture.be. Voy. égal., sur la diversité culturelle, F. LABOUZ et M. WISE (dir.), *La diversité culturelle en question. Cultural diversity in questions*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

(22) F. MARTEL, *De la culture en Amérique*, Paris, Gallimard, 2006, pp. 454-513. Les Etats-Unis sont ainsi constamment tiraillés entre la protection de leur diversité culturelle et celle de leurs industries culturelles.

(23) P. MEYER-BISCH a récemment souligné l'importance de la diversité culturelle pour le droit de participer à la vie culturelle consacré par l'article 15 du PIDESC. Voy. P. MEYER-BISCH, «Le droit de participer à la vie culturelle : contenu et importance pour la réalisation de tous les droits de l'homme», Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 40th session, Geneva, 9 may 2008, E/C.12/40/8.

(24) P. BOURDIEU, *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit, 1979 et P. BOURDIEU, et A. DARBEL, *L'amour de l'art, Les musées et leur public*, Paris, Editions de Minuit, 1966, pp. 145-146.

(25) R.A. PETERSON, *op. cit.*, pp. 257-282; B. LAHIRE, *La culture des individus : Dissonances culturelles et Distinction de soi*, *op. cit.*; B. LAHIRE, «The individual and the mixing of genres : Cultural Dissonances and self Distinctions», *op. cit.*, pp. 166-188.

Ce qui importe désormais, à côté du soutien public à l'art et de la démocratisation, c'est la participation de tous à la culture. Le but est d'instituer chacun en « artiste de sa vie », d'inciter à la participation dans les décisions culturelles, d'aider à la création, de se faire l'écho des cultures populaires. Il ne s'agit plus de former des adultes qui ont assimilé une culture qui les dépasse, mais de former des citoyens ouverts sur le monde, capables de réfléchir, de le comprendre et de le changer. Cette nouvelle conception des politiques culturelles est née dans le secteur de la politique de la jeunesse, avant de s'étendre au secteur de l'éducation permanente et de devenir un des principes-clés des politiques publiques dans le secteur culturel (26). Née dans le mouvement de mai 68, ces revendications de démocratie culturelle furent critiquées pour leurs excès, notamment pour la conception politique du phénomène culturel et le « tout au culturel » qu'elles impliquaient. Parfois, en voulant développer la créativité de chacun et rejoindre les destinataires des politiques culturelles dans des formes culturelles qui leur sont propres, les tenants de la démocratie culturelle ont négligé la nécessité de réaliser dans le même temps des politiques de démocratisation culturelle (27). Les politiques de démocratie culturelle et de démocratisation culturelle sont désormais en voie d'être réconciliées et sont menées de front. Complémentaires et indispensables l'une à l'autre, ces politiques permettent la construction d'un lien entre l'individu et la culture.

Ces évolutions politiques forment le contexte – peut être inconscient mais tout de même réel – de l'insertion dans la Constitution du droit à l'épanouissement culturel. Il convient de ne pas les oublier.

3. Le caractère fondamental du droit à l'épanouissement culturel

En 1994, en insérant le droit à l'épanouissement culturel, le Constituant a approfondi le catalogue constitutionnel belge des droits fondamentaux culturels. Désormais, notre Constitution peut se targuer d'être le fondement d'un véritable « Etat constitutionnel

(26) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1830 à 1970*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 245.

(27) H. DUMONT, « Réflexions politiques et juridiques sur le décrochage des politiques de l'audiovisuel et de la culture », in H. DUMONT et A. STROWEL (dir.), *Politique culturelle et droit de la radio-télévision*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1998, pp. 78-92.

culturel» selon l'expression de Peter Häberle, puisqu'elle allie un droit constitutionnel culturel objectif et institutionnel (la répartition des compétences), un droit constitutionnel culturel individuel (les droits culturels), un droit constitutionnel culturel de participation (l'exigence de l'épanouissement culturel de tous) et enfin un droit constitutionnel culturel corporatif (les libertés d'association qui profitent aux associations socio-culturelles) (28).

En consacrant à l'article 23 les droits économiques, sociaux et culturels, le Constituant belge a reconnu une série de droits fondamentaux qui impliquent une créance envers la collectivité publique. Les contours de cette « deuxième génération » de droits sont relativement flous. Les droits culturels, catégorie tiraillée entre droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels mettent particulièrement bien en valeur les limites de la classification en deux générations des droits humains (29). Comme de nombreux auteurs l'ont démontré, les critères utilisés pour distinguer les deux catégories de droits semblent insuffisamment fins et adaptés pour décrire la catégorie des droits « créances » et les distinguer des droits « libertés ». De ces constatations, il a été proposé de considérer les droits fondamentaux comme présentant deux facettes : l'une positive et l'autre négative. En étudiant le système allemand, David Capitant estime quant à lui que trois types d'effets peuvent être distingués en ce qui concerne les droits fondamentaux : un effet défensif, un effet positif relatif à l'obligation d'aménagement, un effet positif relatif à l'obligation de protection contre toute immixtion extérieure dans la réalisation d'un droit (30). A ce sujet, Laurence Gay établit un critère très intéressant pour notre propos. Elle estime qu'à partir d'un principe d'ordre général, il est possible de reconnaître à l'individu deux types de prérogatives distinctes : celle d'exiger des prestations concrètes pour l'accès au bien et celles exigeant de l'Etat une protection à l'égard d'actes ou de comportements extérieurs. Le bien envisagé, ici la culture, est le même pour les deux catégories de prérogatives, « mais les droits reconnus à son propos sont distincts, ayant des objets différents » (31). L'important est donc d'identifier avec précision

(28) P. HABERLE, *L'Etat constitutionnel*, Paris, Economica, 2004, p. 188.

(29) P. MEYER-BISCH, « Le droit de participer à la vie culturelle : contenu et importance pour la réalisation de tous les droits de l'homme », Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 40th session, Geneva, 9 may 2008, E/C.12/40/8.

(30) D. CAPITANT, *L'effet des droits fondamentaux en Allemagne*, Paris, L.G.D.J., 2001.

(31) L. GAY, *op. cit.*, p. 752.

l'objet du droit. La première catégorie de prérogatives est de nature positive; elle implique un aménagement législatif préalable, voire l'organisation de prestations concrètes pour les bénéficiaires. Quant à la deuxième catégorie de prérogative, elles visent à permettre de sanctionner des actes et des comportements portant atteinte à un intérêt ou à la sphère d'autonomie de l'individu, même si des obligations positives peuvent leur être rattachées (32). Dans son livre consacré à l'Etat constitutionnel culturel, Peter Häberle distingue, au sein des droits culturels, les droits objectifs et de prestation, qui sont des droits fondamentaux nouveaux ou développés à partir du thème de l'Etat culturel, des droits de défense, qui sont simplement des affirmations des libertés culturelles (33). L'on recherchera ci-dessous à cerner le contenu du droit à l'épanouissement culturel en envisageant ce droit d'abord comme un droit impliquant trois obligations: une obligation de respecter de protéger et de réaliser (34).

a. L'obligation de réaliser le droit à l'épanouissement culturel

Le droit à l'épanouissement culturel est un droit fondamental qui consacre le principe de la promotion de l'épanouissement culturel de tous. Il implique un droit à des prestations matérielles aménagées par les législateurs. Il reste à cerner l'étendue des prestations à laquelle le droit à l'épanouissement culturel donne accès.

La volonté du Constituant belge a été de ne pas consacrer simplement un droit «à la culture» sans autre précision. La portée du droit est clarifiée, puisque le droit consacré est celui de «s'épanouir par la culture». La question du contenu du droit est ainsi simplifiée, en ce sens que la Constitution ne se contente pas de formuler une clause générale sur l'Etat culturel sous la forme d'un droit subjectif à la culture (35). Ce type de clause générale sur l'Etat culturel sous forme de droit est fréquent (36). C'est notamment le cas en France,

(32) L. GAY, *op. cit.*, p. 753.

(33) P. HÄBERLE, *op. cit.*, p. 193.

(34) Ces trois obligations ont été développées au sein des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Elles s'appliquent à tous les droits de l'homme. Voy. H. DUMONT et I. HACHEZ, «Les obligations positives déduites du droit international des droits de l'homme: dans quelles limites?», in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 45-73.

(35) P. HÄBERLE, *ibid.*

(36) Voy. not. art. 21, Constitution du Pérou (1979). D'autres Constitutions contiennent tout simplement des clauses générales ou spéciales concernant l'Etat culturel (art. 3 Constitution Bavaoise et art. 29, al. 1^{er}, de la Constitution allemande).

où les commentateurs éprouvent des difficultés à interpréter le droit à la culture inscrit dans le Préambule constitutionnel (37). Cependant, les travaux préparatoires ne s'étendent pas sur la notion d'«épanouissement culturel et social». Il a juste été relevé que ce terme pouvait s'entendre dans différents sens, surtout en ce qui concerne l'épanouissement social (38).

Le sens ordinaire du terme épanouissement se réfère à un «plein et harmonieux développement» (39), alliant l'idée de déploiement, de développement et de plénitude. Sur un plan constitutionnel, l'on peut rapprocher sur ce point notre article 23 de la Constitution de la Loi fondamentale allemande, qui consacre dans son article 2, alinéa 1^{er} que «Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit», que l'on peut traduire par «Chacun a droit au libre épanouissement de sa personnalité». L'interprétation du terme «Entfaltung» en droit constitutionnel allemand fait ressortir le caractère positif de l'expression, qui a été préférée pour sa portée esthétique et surtout sa teneur éthique au terme «développement». Une dimension culturelle colore ce droit, puisque des éléments comme la liberté d'expression et de création, le droit à l'éducation et aux établissements de formation en ont été déduits (40). L'usage du mot «épanouissement» laisse penser que, plus qu'un droit d'accès à la culture, c'est un droit de participer, de se développer par la culture qui est consacré. Cette dimension active du droit à l'épanouissement culturel est également renforcée par l'adjonction des mots «et social». Même s'il est possible, *de lege lata*, de percevoir la portée des termes «épanouissement culturel», il eût été préférable de choisir une formulation plus explicite et plus claire de ce droit.

Le droit à l'épanouissement culturel et social est donc le droit de pouvoir se développer au niveau culturel, de déployer ses ressources culturelles dans un contexte social. L'aménagement législatif de ce droit passe par des mesures favorisant l'accès, mais également la

(37) J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI et J. BOURDON, *op. cit.*, p. 66.

(38) C'est surtout la notion d'épanouissement social qui a fait l'objet de débats. Ainsi le professeur Blanpain a vu dans l'épanouissement culturel «toutes les chances que l'on peut avoir de participer à la vie sociale», tandis qu'un membre de la commission proposait de s'inspirer de la version néerlandophone du texte ce qui donnerait «sociétal» (Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1^{er} p. 101).

(39) Trésors de la langue française, Analyse et Traitement informatique de la langue française, <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>.

(40) I. VON MÜNCH, *Grundgesetz-Kommentar, Band I*, Munchen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1985, p. 115.

participation et le développement culturels. Une dimension active, de développement personnel, est donc soulignée ici, et pas seulement un accès passif à une série de biens culturels. Le Constituant évite ainsi l'écueil d'un droit à la culture trop orienté vers le seul accès passif aux biens culturels (41). Cependant, les travaux préparatoires ont surtout insisté sur l'accessibilité de la culture. Ainsi, le Constituant a-t-il considéré que la réalisation du droit à l'épanouissement culturel « suppose que la culture soit rendue accessible à tous ». Des obligations précises sont ainsi détaillées. « La réalisation de cet objectif commande principalement aux pouvoirs publics d'abaisser nombre de seuils encore trop élevés et de veiller à instaurer un climat de tolérance culturelle dans toutes les couches de la population. ». En ce qui concerne les plus défavorisés, le Constituant estime que « les activités culturelles doivent rester financièrement à la portée des moins favorisés d'entre nous » (42).

Le principe ainsi consacré de promotion de l'épanouissement culturel de chacun traduit les idées de démocratisation de la culture et de démocratie culturelle. Le Constituant semble être conscient de l'impact qu'il voulait avoir sur les politiques culturelles des législateurs. En effet, il a expliqué qu'« en faisant de ce droit un droit constitutionnel fondamental, nous obligeons les pouvoirs publics à pratiquer une politique culturelle dotée d'une telle dimension » (43). Il s'agit d'une obligation des pouvoirs publics à donner les moyens culturels et financiers pour permettre à chacun de s'épanouir au niveau culturel dans un contexte social, et par-là d'accéder à la culture et aux moyens d'y participer. Déjà à ce stade, nonobstant la question de ses effets juridiques, l'on peut remarquer que la reconnaissance d'un droit à l'épanouissement culturel n'est pas une opération anodine. En effet, en insérant un droit à l'épanouissement

(41) Il est ainsi fait échec à une critique des droits culturels qui consiste à dire que « le risque n'est pas mince (...) d'entendre les droits à des biens culturels comme autant de créances à tirer sur un stock de marchandises (arts, savoir-faire, sciences, voyages, ...) alors qu'en réalité ce qui importe avant tout c'est l'aptitude d'un individu à s'y ouvrir, à les apprécier justement, à en discerner la valeur, bref c'est son aptitude à se donner une culture qui fonde son droit à des biens culturels ». P. VALADIER, *Pour une politique européenne de la Culture*, J. DELCOURT et R. PAPINI (dir.), Paris, Economica, 1987.

(42) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, 15 janvier 1992, p. 10; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, 9 juin 1993, n° 100-2/3°, p. 20.

(43) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, 15 janvier 1992, p. 10; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°, 9 juin 1993, p. 20.

culturel dans la norme fondamentale de l'Etat belge, le Constituant précise quel doit être un des objectifs des politiques culturelles menées par les différentes collectivités. Derrière un droit fondamental constitutionnel se cache ainsi une mission étatique (44), fondée sur l'aspect prestataire de ce droit – même si d'autres droits, comme la liberté d'expression artistique notamment, viennent limiter le mandat ainsi donné. Certaines Constitutions ont préféré formuler le droit à la culture sous la forme d'une obligation pour l'Etat. Ainsi, la Constitution des Pays-Bas insiste sur le rôle des pouvoirs publics en prévoyant que « les pouvoirs publics créent des conditions propices à l'épanouissement social et culturel ainsi qu'à l'occupation des loisirs » (45). La Constitution grecque prévoit que « l'art et la science, la recherche et l'enseignement sont libres » et que « leur développement et leur promotion constituent une obligation de l'Etat » (46).

Il est par ailleurs important de préciser que, au moins en Belgique, tous les droits culturels ne sont pas consacrés par le droit à l'épanouissement culturel. Le droit à l'éducation, droit culturel par excellence, est ainsi consacré par l'article 24 de la Constitution. D'ailleurs, l'insertion de l'article 23, 5°, a d'abord été envisagée comme un complément de l'article 24, comme le démontre ce passage des travaux préparatoires : « la formation scolaire que l'on a reçue durant sa jeunesse ne suffit plus pour que l'on puisse participer pleinement à la vie sociale à l'âge adulte. Les pouvoirs publics doivent tout mettre en oeuvre pour assurer l'épanouissement culturel de chaque adulte, et d'une manière générale, de chaque être humain, dès son plus jeune âge » (47). En outre, la liste de l'alinéa 3 de l'article 23 n'est pas exhaustive et dès lors le droit à l'épanouissement culturel n'épuise pas la notion des « droits culturels » reconnus à tous (48). Le droit à la jouissance du patrimoine immobilier

(44) Voy., sur la théorie des missions de l'Etat, P. HABERLE, « Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre », *AcR* 111, 1986, pp. 595-611; P. HABERLE, *L'Etat constitutionnel*, op. cit., p. 200 et T. FLEINER-GERSTER, *Théorie générale de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

(45) Art. 22, 3°, de la Constitution des Pays-Bas du 17 février 1984.

(46) Art. 16 de la Constitution de la République de la Grèce du 9 juin 1975.

(47) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, 15 janvier 1992, p. 10.

(48) Sur le « notamment » de l'article 23, voy., entre autres, Rapport complémentaire fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ARTS, « Révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux », *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/9, 16 décembre 1993, p. 5. Ce mot a cependant été contesté dans les travaux en Commission. Voy., entre autres, Rapport fait au nom de la commission de la Constitution, des réformes institutionnelles et du

fait ainsi partie, selon la section de législation du Conseil d'Etat, des droits culturels dont l'article 23 reconnaît le bénéfice à chacun mais la section de législation du Conseil d'Etat estime en outre que ce droit peut, à certains égards, être rattaché au droit à la protection d'un environnement sain (49).

Le droit international des droits culturels doit également être un outil intéressant d'interprétation afin de cerner exactement le contenu du droit constitutionnel à l'épanouissement culturel, d'autant plus que les travaux préparatoires citent à l'envi ces dispositions, dont ils disent explicitement s'inspirer (50), et que la Cour constitutionnelle, dans plusieurs arrêts (51), a admis que l'interprétation du Titre II de la Constitution puisse tenir compte du droit international (52). En vertu de l'article 27, alinéa 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme, «1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent». L'alinéa 2 consacre les droits d'auteur comme complément essentiel de la liberté de l'art et des sciences. Peu d'attention a été donnée dans les travaux préparatoires de la Déclaration à cet article, notamment parce que le concept de culture n'est jamais défini dans la Déclaration. L'article 27 consacre deux droits culturels très différents: le droit de participer et les droits d'auteur. L'accent a surtout été mis sur l'accessibilité de la culture (53). En

règlement des conflits par M. HOSTEKINT, «Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr., 1993-1994, n° 1277/4, 14 janvier 1994, p. 10; Rapport fait au nom de la commission de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par M. HOSTEKINT, «Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1992-1993, n° 218/3, p. 34.

(49) Avis de la section législation du C.E., n° 35.689/4 du 8 octobre 2003, Avant-projet d'ordonnance «portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire», *Doc.*, C.R.B.C., sess. 2003-2004, n° A-501/1, et avis de la section législation du C.E., n° 26.389/9, 14 juillet 1997 sur un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 mars 1993, cités dans P. NIHOUL et M. JOASSART, «Chronique de jurisprudence 2003», *Rev. b. dr. const.*, 2005, p. 77.

(50) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1^{er}, 15 janvier 1992, p. 10; Voy. égal. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1992-1993, n° 100-2/1^{er} à 13^{er}; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1993-94, n° 1277/1 à 5.

(51) C.C., arrêt n° 136/2004, du 22 juillet 2004.

(52) E. VOGEL-POLSKI, «La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son interrelation avec l'article 23 de la Constitution», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, op. cit., pp. 43-92.

(53) G. MELANDER, «Article 27», in *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Scandinavian University Press, 1992, pp. 429-432; Y.-M. DONDERS, *Towards a right to cultural identity*, Anvers, Intersentia, 2002, pp. 141 et s.; UN Doc. A/C.3/SR.150, pp. 619 et 634;

vertu de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, «les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit de participer à la vie culturelle», ainsi que les droits d'auteur. Deux catégories distinctes de droits culturels sont consacrées par l'article 15, mais on ne trouve dans les travaux préparatoires que très peu de traces concernant ces deux droits. Ce qui est certain, c'est que l'article 27 consacre un droit d'accéder à la culture inaccessible à l'époque pour une grande partie de la population, alors que l'article 15 a été interprété de manière extensive, en acceptant une définition plus large de la culture, et en devenant *in fine* un instrument de protection des communautés culturelles et des minorités (54).

En tant que «droit créance», le droit à l'épanouissement culturel et social donne droit à des prestations permettant l'accès à la culture, la participation culturelle et les loisirs. Les différents législateurs doivent aménager, par l'organisation d'institutions et la création de procédures adéquates, ou par des prestations matérielles, la possibilité pour chacun de participer à la vie culturelle.

b. L'obligation de respecter le droit à l'épanouissement culturel

Peut-on également voir dans l'article 23, alinéa 3, 5°, un droit permettant d'être protégé d'atteintes extérieures? Autrement dit, peut-on y voir un droit ayant une nature essentiellement négative, permettant de sanctionner les actes ou comportements portant atteinte au droit, nécessitant parfois la mise en oeuvre des obligations positives de l'Etat afin de favoriser l'effectivité du droit (55)? En matière culturelle, ces droits comprendraient surtout les droits d'auteur, qui permettent de protéger les créations des individus d'atteintes extérieures, de la liberté de recevoir librement des idées et la liberté d'expression artistique, qui garantit l'expression créatrice de chaque individu sans contrainte, sous réserve des ingérences admissibles.

A. VERDOODT, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain, Nauwelaerts, 1963, pp. 253-254; J. MORSINK, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999, p. 218.

(54) L'interprétation extensive de l'article 15 s'est notamment fondée sur les travaux de Konaté: UN Doc. E/C.12/1992/WP.4, Konaté, 25 novembre 1992. Des travaux récents du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels permettent de mieux cerner la portée de ce droit. Voy. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/discussion090508WrittenContr.htm#experts>.

(55) L. GAY, op. cit., p. 753.

Certains auteurs semblent considérer que l'article 23, alinéa 3, 5° est aussi le siège d'un droit à la protection de la liberté d'expression et des droits d'auteur. Simon-Pierre De Coster estime ainsi que le droit à la culture est non seulement le droit d'accéder à la culture, mais aussi le «droit pour chacun d'exprimer librement ses idées en créant des oeuvres de l'esprit au sens large, par exemple par le biais de la création d'oeuvres artistiques, de la recherche scientifique, de la dispensation d'un enseignement ou de toute autre activité de production ou de commerce de biens ou de services intellectuels» (56). D'autres auteurs semblent se rallier à cette conception du droit à l'épanouissement culturel. Ainsi Paul Oriane considère qu'il y a dans le droit à l'épanouissement culturel, un triple rapport. Le premier touche au lien qui unit l'individu à sa propre production scientifique ou artistique. Le deuxième concerne l'accès d'un individu à la somme des savoirs, des expériences et aux autres biens non-économiques accumulés par la société. Le troisième rapport a trait à la participation de cet individu à la vie culturelle de sa communauté (57). Rusen Ergéc estime ainsi que les droits culturels de l'article 23 renvoient au droit à la protection du droit d'auteur, au rapport de l'individu à sa propre production scientifique ou artistique et au droit à l'accès à la somme des expériences, savoirs ou autres biens non-économiques accumulés par la société, ainsi qu'au droit à la participation à la vie culturelle de la communauté et le droit aux loisirs qui relèvent de l'épanouissement culturel (58). Enfin, selon Simon-Pierre De Coster le droit à l'épanouissement culturel recouvre à la fois le droit «d'exprimer librement ses idées en créant des oeuvres de l'esprit au sens large» et le droit de recevoir librement les idées exprimées par autrui (59).

En droit international, l'article 15 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre explicitement la liberté culturelle, a été interprété comme doté d'une telle dimension. Ainsi, Julie Ringelheim considère que le droit de participer à la vie culturelle implique l'obligation de garantir l'existence d'une vie culturelle. De là découlent l'interdiction de la censure, la garantie de la

(56) S.-P. DE COSTER, «La mise en oeuvre des droits culturels par les pouvoirs locaux : l'exemple de l'audiovisuel», *Rev. dr. comm.*, 1997, n° 3, p. 120.

(57) P. ORIANE, «Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels», in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts à J. Velu, Bruxelles, Bruylant, 1992, Tome III, p. 1881.

(58) R. ERGEC, *op. cit.*, p. 14.

(59) S.-P. DE COSTER, *op. cit.*, p. 120.

liberté de création des institutions culturelles, la création publique et l'instauration d'infrastructures culturelles publiques, la préservation de l'héritage culturel et le respect du droit de chacun de choisir à quelle vie culturelle les individus peuvent participer (60). Hugues Dumont est également de cet avis (61).

Parce qu'ils appartiennent à la même matrice, il semble logique de lier au droit à l'épanouissement culturel les droits relatifs à la création artistique, c'est-à-dire la liberté d'expression artistique et les droits d'auteur. Sans doute ne faut-il pas les arracher de leur ancrage d'origine, l'article 19 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme pour la liberté d'expressions par lequel ils sont efficacement protégés. Mais l'on peut considérer que s'opère par le biais de l'article 23 un recoupement qui permet de considérer la liberté d'expression artistique comme un droit consacré également par l'article 23, alinéa 3, 5°. L'analogie avec le droit international (62) justifie le lien entre le droit à la liberté d'expression artistique, les droits d'auteur et le droit à l'épanouissement culturel. Certes, au-delà de cette origine commune, ces droits peuvent entrer en conflit (63) et diffèrent quant aux fonctions qu'ils remplissent. La liberté d'expression artistique et les droits d'auteurs visent à assurer le développement de la création artistique et on l'a dit, le droit à l'épanouissement culturel procède plutôt d'une logique de démocratie culturelle et de démocratisation de la culture. Mais l'un ne va pas sans l'autre, et la participation de tous à la culture passe évidemment par la reconnaissance à tous de la liberté d'expression artistique. De plus, dans le cadre de l'article 23, les

(60) J. RINGELHEIM, «Some Comments on the Right to take part to cultural life», UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Discussion Day on the Right to take part to cultural life, 9 may 2008, E/C.12/40/4.

(61) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, *op. cit.*, volume I, p. 25.

(62) Voy., sur ce point, Committee on economic, social and cultural rights, 35th session, Geneva, 7-25 November 2005, General Comment n° 17, «The right for everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author (art. 15, §1, c)», E/C.12/GC/17, 12 janvier 2006.

(63) En effet, dans la vision classique des droits fondamentaux – désormais remise en cause –, les droits «créances» et les droits «libertés» semblent, à première vue, impliquer de la part de l'Etat des obligations fondamentalement différentes : d'une part, intervenir le moins possible, d'autre part, une obligation d'intervenir. Voy. not. Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par M. HOSTEKINT, «Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1992-1993, n° 218/3, p. 8.

libertés qui protègent l'épanouissement culturel des atteintes extérieures pourraient recevoir un éclairage nouveau. Ainsi, le rattachement à l'article 23 de la liberté d'expression artistique pourrait devenir le socle de revendications en matière de subventionnement d'activités ou d'organismes favorisant l'expression artistique et la participation culturelle. Une revendication égalitaire accompagnée d'obligations positives pourrait accompagner la liberté d'expression artistique. L'on pourrait envisager une réflexion similaire à celle qui prédomine en matière d'aide à la presse. De la même manière, la liberté de recevoir des informations pourrait se voir interprétée comme la liberté de choisir ses activités culturelles, et l'obligation pour l'Etat de ne pas intervenir, voire de garantir l'existence d'une véritable liberté de choix, pourrait également être reconnue.

c. *L'obligation de protéger le droit à l'épanouissement culturel*

L'Etat a le devoir de protéger l'exercice du droit de toute atteinte extérieure.

d. *La dimension participative du droit à l'épanouissement culturel*

Dans le cadre de la loi sur le Pacte culturel du 16 juillet 1973, le principe de participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle implique, pour les bénéficiaires du Pacte culturel, la garantie d'être associés à des organes de concertation, d'être consultés dans ce cadre et de disposer de mandats dans ces organes (64). La participation à la gestion des services publics culturels peut impliquer pour les bénéficiaires du Pacte culturel de participer soit à la cogestion du service public, soit à la gestion de celui-ci dans un cadre de dévolution du service public à l'initiative privée (65). Les bénéficiaires du Pacte culturel ont également le droit de participer à l'utilisation des moyens d'expression relevant des pouvoirs publics, et à ce titre ont un droit d'accès à l'antenne des médias relevant des pouvoirs publics (radio, télévision, presse écrite); ils ont également le droit de participer à la gestion de ces

(64) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993*, Tome II, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 264-272.

(65) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993*, Tome II, op. cit., pp. 273-298.

moyens d'expression (66). Enfin, ces bénéficiaires participent également à la composition du personnel des services publics culturels (67).

Le principe de participation à la prise de décision en matière culturelle peut revêtir diverses formes, comme Céline Wiener et Francis Hamon l'ont souligné (68). Ainsi existe-t-il désormais de nombreuses instances d'avis qui détiennent, dans les procédures de subventionnement, le pouvoir de statuer sur les critères artistiques (69).

Avec Hugues Dumont, nous nous fondons sur la nécessité de concilier liberté culturelle et droit à la culture pour reconnaître un principe de participation étendu en matière culturelle. Ce principe trouve son ancrage dans l'article 15 du PIDESC et dans la combinaison entre les articles 19 et 23 de la Constitution belge.

En conclusion, nous retiendrons que l'article 23, alinéa 3, 5° consacre un droit créance à la culture qu'il faut combiner avec les articles 15 du PIDESC et 19 de la Constitution belge.

4. *Quelle culture pour le droit à l'épanouissement culturel?*

Définir le concept de droit à l'épanouissement culturel implique nécessairement que l'on se penche sur la notion de culture. Or une définition de ce concept échappe toujours aux scientifiques (70). La fécondité extraordinaire et la grande richesse du phénomène culturel impliquent une multitude de définitions différentes (71). Définir juridiquement le phénomène culturel, c'est risquer de toucher à son essence même, celle de la création et de l'innovation.

(66) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993*, Tome II, op. cit., pp. 298-328.

(67) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993*, Tome II, op. cit., pp. 328-362.

(68) C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 333 et s.

(69) Décr. Comm. fr. du 10 avril 2003, relatif au fonctionnement des instances d'avis dans le secteur culturel, *Mon. b.*, 9 mai 2005.

(70) H. PALLARD, «Culture et diversité culturelle : essai préliminaire à une étude sur l'universalité des droits fondamentaux», in H. PALLARD et S. TZITZIS, *Droits fondamentaux et spécificités culturelles*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 31; H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993* (Tome II), op. cit., p. 15.

(71) Ceci explique par exemple la difficulté de définir le concept de «compétences culturelles». Voy., sur ce point, P. MARTENS, «Conclusions générales», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, op. cit., p. 317.

Il existe plusieurs significations de la culture. La première, et la plus large, renvoie à l'essence même de l'homme et comprend l'ensemble des moyens construits par l'Humanité pour assurer son existence. Une deuxième signification de la culture renvoie à une dimension plus concrète. La culture comprend la totalité des produits qu'un groupe social a créé ou dont il a hérité et par lesquels il se comprend soi-même et il comprend son monde (72). Dans ces deux cas, la signification de la culture se rapproche de celle d'Herbert Marcuse, qui voyait dans la culture la création d'une seconde dimension, critique, chez l'homme (73). La culture d'un groupe social donné opère comme espace des significations et travail de celles-ci (74). Un troisième sens, plus restreint, de la notion de culture définit la culture comme étant le développement des activités créatrices des hommes (75). La définition de la culture par le philosophe Jean Ladrière agence de manière cohérente les différentes conceptions possibles de la culture (76). Une définition autorisée de la culture est celle de l'Unesco. La culture est considérée comme étant «l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social». Cette

(72) Entre autres, H. PALLARD, *op. cit.*, p. 33; S. MARKS et A. CLAPHAM, *International Human Rights Lexicon*, Oxford, Oxford Press, 2005, p. 35 et L. CAHOONE, *The dilemma of Modernity: Philosophy, Culture and Anti-Culture*, New York, State University of New York Press, 1988, pp. 196-197.

(73) H. MARCUSE, *L'homme unidimensionnel*, Paris, Editions de Minuit, 1968, pp. 145 et s.; S. MARKS et A. CLAPHAM, *op. cit.*, p. 35.

(74) G. DE STEKHE et M. THOMAS, «La culture comme unité complexe: un enjeu médiatique et politique», in H. DUMONT et A. STROWEL (dir.), *Politique culturelle et droit de la radio-télévision*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 19-49.

(75) S. MARKS et A. CLAPHAM, *op. cit.*, p. 35.

(76) J. LADRIÈRE, *Les enjeux de la rationalité. Le défi de la science et de la technologie aux cultures*, Paris, Aubier-Montaigne/Unesco, 1977, pp. 16-17: «La culture d'une collectivité peut être considérée comme l'ensemble formé par les systèmes de représentation, les systèmes normatifs, les systèmes d'expression et les systèmes d'action de cette collectivité. Les systèmes de représentation comprennent les ensembles conceptuels et symboliques à travers lesquels les différents groupes qui constituent la collectivité tentent de s'interpréter eux-mêmes et d'interpréter le monde dans lequel ils sont immergés, et aussi les méthodes au moyen desquelles la collectivité en question s'efforce d'étendre ses connaissances et son savoir-faire. Les systèmes normatifs comprennent tout ce qui relève des valeurs, sur la base desquelles sont appréciées les actions et les situations et à partir desquelles sont éventuellement justifiées les pratiques concrètes, et d'autre part tout ce qui relève des règles particulières au moyen desquelles sont organisés les systèmes d'action. Les systèmes d'expression comprennent les modalités à la fois matérielles et formelles à travers lesquelles les représentations et les normes trouvent leurs projections concrètes, au niveau de la sensibilité, et grâce auxquelles les affects profonds (en lesquels prend forme l'existence vécue, comme manière d'éprouver la réalité naturelle et historique) s'extériorisent en des figures significatives, offertes à un incessant déchiffrement. Quant aux systèmes d'action, ils comprennent à la fois les médiations techniques qui permettent de maîtriser – plus ou moins adéquatement – le milieu social et les médiations proprement sociales à travers lesquelles la collectivité s'organise en vue de gérer son propre destin».

définition englobe «les arts, les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeur, les traditions et les croyances» (77).

Il est nécessaire de prendre en compte le contexte constitutionnel pour cerner la notion de culture dans le droit à l'épanouissement culturel. Déposé à l'article 127 de la Constitution, et précisé par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, il existe un concept constitutionnel de culture en droit belge, opératoire en matière de répartition des compétences. Les «matières culturelles» qui forment un bloc de compétence des Communautés, constitue une notion protéiforme, flexible et large. Le Constituant et le législateur spécial ont considéré qu'il était préférable d'explicitier le concept de «culture» en détaillant une série de rubriques plutôt que de définir ce concept (78). Actant l'impossibilité d'entamer au Parlement un débat sur ce qu'est la culture (79), les parlementaires ont préféré énumérer des rubriques générales, qui leur permettraient de conserver la flexibilité du concept et d'en donner par la suite une large interprétation (80). Ces rubriques générales (les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées, les bibliothèques et discothèques, le soutien à la presse, l'animation culturelle et la formation culturelle) dressent les contours de la notion de matière culturelle, sans la définir de manière limitative. Parce que ni le texte de l'article 23 ni les travaux préparatoires ne se réfèrent clairement au concept de matière culturelle de l'article 127, et parce que l'article 23 qui consacre un droit, et l'article 127, qui règle le problème des compétences, ne sont pas de même nature, il nous semble qu'il ne faut pas restreindre la notion de culture dans le cadre de l'article 23 à celle qui est décrite par l'article 127 et l'article 4 de la loi spéciale. A l'évidence, certains domaines non couverts par l'article 127 et l'article 4 relèvent de l'article 23, comme par exemple les musées fédéraux et les monuments et sites de compétence régionale. La culture à laquelle le droit à l'épanouissement culturel permet de participer doit donc

(77) Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles, Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet-6 août 1982, http://www.portal.unesco.org/culture/fr/files/12762/11295422481mexico_fr.pdf/mexico_fr.pdf.

(78) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution par M. WIGNY, Projet de loi relatif à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1970-1971, 15 juillet 1971, n° 1053/4, p. 4.

(79) Intervention du Ministre Tindemans, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 83, p. 2350.

(80) J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 399.

être entendue dans un sens très large, comme comprenant au moins les matières culturelles énumérées à l'article 4, mais aussi d'autres matières, qui peuvent être inscrites dans la logique du droit à l'épanouissement culturel. La Cour constitutionnelle a confirmé ce point de vue en ce qui concerne le concept de «vie culturelle» déposé à l'article 27 du Pacte international sur les droits civils et politiques (81).

La question du type de culture auquel ouvre le droit à l'épanouissement culturel est d'une importance considérable. En effet, dès que l'Etat s'immisce dans les affaires culturelles, les dangers liés à la création d'une culture officielle et aseptisée ressurgissent. Le rôle de l'Etat, dans cette matière, s'il est fondamental, doit être modeste; il doit se limiter à permettre à tous de s'épanouir au niveau culturel sans pour autant céder à la tentation de prendre en charge totalement les individus sur ce point en leur proposant une culture «prête à l'emploi» (82). Beaucoup de critiques des politiques culturelles françaises se cristallisaient sur ce point. Par le passé en effet, les politiques culturelles étaient critiquées pour être empreintes de paternalisme; le but était d'accompagner et d'introduire les individus à une Haute Culture, confisquée par des élites blanches rassemblées dans des Académies presque sacralisées (83). Cette politique de soutien à une Haute Culture, rendue possible par le mythe d'une hégémonie culturelle de pays homogènes, ne semble plus adéquate à nos sociétés multiculturelles contemporaines (84). Sous peine de voir la légitimité de son action culturelle remise en cause, l'Etat devra désormais tenir compte des deux constats suivants. Le premier est que nous vivons dans une société où cohabitent ensemble des individus d'origine très diverses. Le secteur culturel lui-même, trop peu diversifié, devra recevoir les moyens de s'ouvrir et de se faire l'écho de toutes les réalités sociales. L'Etat ne devrait plus négliger la culture populaire, et l'initiative publique doit permettre de reconnaître celle-ci (85). Le deuxième constat est qu'il existe actuellement une très grande diversité des expres-

(81) C.C., arrêt n° 70 du 14 décembre 1988, B.6.b.

(82) J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI et J. BOURDON, *op. cit.*, p. 66.

(83) Voy., pour des critiques sur les politiques culturelles de démocratisation, J. CAUNE, *La démocratisation culturelle, une médiation à bout de souffle*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, p. 205; M. FOUCAULT, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966; G. GENTIL et P. POIRRIER, *La politique culturelle en débat*, Paris, La documentation française, 2006; V. DUBOIS, *La politique culturelle, Genèse d'une catégorie d'interventions publiques*, Paris, Belin, 1999.

(84) D. HOLEMANS, «Cultuurparticipatie als mensenrecht», *TvMR*, 2006, n° 3, p. 13.

(85) R. HOGGART, *La culture du pauvre*, Paris, Les Editions de Minuit, 1970.

sions artistiques: à côté des formes consacrées, il existe de multiples nouveaux courants artistiques (86). L'Etat belge n'a heureusement pas de culture belge officielle, il devra dès lors être attentif à soutenir de manière adéquate l'expression des cultures des différentes communautés ethnoculturelles. L'Etat devrait désormais être attentif, dans l'élaboration de ses politiques culturelles, à reconnaître et à soutenir raisonnablement et proportionnellement la diversité. Pour Will Kymlicka, il y va ici notamment des droits polyethniques des groupes de migrants et des minorités (87). Cette exigence de diversité est primordiale pour les actions culturelles aux Etats-Unis depuis de nombreuses années. Il n'en reste pas moins qu'il est sans doute légitime que l'Etat conserve une marge de manœuvre afin d'être encore libre de définir des politiques culturelles. Les pouvoirs publics doivent également toujours être susceptibles de favoriser l'expression de certaines valeurs communes. L'amendement *Helms*, célèbre pour les controverses qui suivirent son adoption, excluait toute aide publique à des créations dont le contenu choquait certains principes démocratiques. Nos décrets de subventionnement contiennent parfois des exigences similaires. Des limites sont ainsi posées au respect et à la promotion de la diversité culturelle. Des exigences différentes et contradictoires, inhérentes au droit public de la culture en général, affectent donc le droit à l'épanouissement culturel. Dans ce cadre, l'Etat se voit assigner une double mission: favoriser à la fois la pluralité, et en même temps tendre vers le renforcement de l'unité d'une société démocratique qui a besoin de valeurs communes (88).

En droit international, la culture à laquelle l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 15 du

(86) D. HOLEMANS, *op. cit.*, p. 13.

(87) W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 31: à propos des «droits polyethniques»: «Some ethnic groups and religious minorities have also demanded various forms of public funding of their cultural practices. This includes the funding of ethnic associations, magazines, and festivals. Given that most liberal states provide funding to the arts and museums, so as to preserve the richness and diversity of our cultural resources, funding for ethnic studies and ethnic associations can be seen as falling under this heading. Indeed, some people defend this funding simply as a way of ensuring that ethnic groups are not discriminated against in state funding of art and culture. Some people believe that public funding agencies have traditionally been biased in favour of European-derived forms of cultural expression, and programmes targeted at ethnic groups remedy this bias. (...)».

(88) G. HAARSCHER, «Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op. cit.*, p. 142. Voy. égal. L. BONET et E. NÉGRER, *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Grenoble, La Découverte, 2008. Voy. E. DELRUELLE et R. TORFS, Rapport final de la Commission du Dialogue interculturel, 2005, www.diversité.be.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnent droit à connu d'étonnantes évolutions, surtout en ce qui concerne l'article 15. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, suivant les recommandations de l'Unesco (89) et de la doctrine, a étendu considérablement la notion de culture à la base de l'article 15, qui se confondait avec la «Haute culture». La position du Comité se trouve exprimée clairement dans les *Revised Guidelines* pour la procédure des rapports des Etats. C'est pourquoi ceux-ci doivent désormais faire état de «l'accessibilité pour la population à la vie culturelle qu'elle considère comme étant pertinente» (90), et non plus seulement de l'accessibilité à la «Haute culture». L'individu a donc le choix de la culture à laquelle il veut accéder et l'Etat doit assumer ce choix. L'accent est mis sur le cinéma (91), souvent sur les médias (92), plus rarement sur le sport (93) – malgré l'attention de l'Unesco sur ce point (94) –, sur les programmes culturels et sportifs dans les écoles et sur le tourisme. Cette conception particulièrement large a été saluée par la doctrine en ce qu'elle permet un égal accès à tous les éléments d'expression de la culture qui sont en outre considérés comme équivalents (95). Enfin, une troisième notion de culture s'est dégagée pour l'interprétation de cet article. Le risque d'homogénéisation des minorités a été pris au sérieux par les institutions chargées de la protection de la culture (96). Lors de l'importante session du Comité des droits

(89) *Recommendation on Participation in Cultural Life*, Unesco General Conference, Doc. 19C/Resolutions, Annex 1, préambule, 5th considérant, sub §5 et §3a.

(90) *Revised Guidelines regarding the Form and the Content of Reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1992/23, §310.

(91) *Revised Guidelines regarding the Form and the Content of Reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1992/23, §§151, 310; UN Doc. E/1993/22, §147; UN Doc. E/C.12/1996/SR.4, §31.

(92) *Revised Guidelines regarding the Form and the Content of Reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/1996/SR.4, §79; *Recommendation on Participation in Cultural Life*, Unesco General Conference, Doc. 19C/Resolution, préambule, 22nd recital.

(93) *Revised Guidelines regarding the Form and the Content of Reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1992/23, §§248, 249.

(94) *Recommendation on Participation in Cultural Life*, Unesco General Conference, Doc. 19C/Resolution, Annex 1, §14b.

(95) R. O'KEEFE, «The right to take part in cultural life under article 15 of the ICESCR», *I.C.L.Q.*, vol. 47, 1998, p. 905.

(96) *General Discussion on the right to take part in cultural life recognised in article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural rights*, UN Doc. E/1993/22, Chap. VII, §§204, pp. 209-210.

économiques, sociaux et culturels de décembre 1992, les travaux de Konaté proposent au Comité d'étendre sa vision de la culture, en considérant que la culture est désormais le reflet de la manière de penser et de vivre d'une communauté (97). Dès lors, il a été admis que le droit d'accéder à la culture contenait le droit de participer à la culture entendue dans un sens anthropologique, c'est-à-dire au droit d'accéder aux moyens d'expressions du mode de vie, des habitudes, du langage, des vêtements, des arts et des traditions de la population (98). Ceci implique, selon Roger O'Keefe, que les minorités indigènes ou autres, ont le droit de développer leur culture, leurs différences et de promouvoir l'accès à cette culture (99). Les travaux de Konaté précisent également la notion de droit d'accès à la culture, qui implique le droit de choisir une culture et suppose donc que les individus aient d'égales opportunités et ne souffrent pas de discrimination. En conclusion, selon l'article 15 du Pacte, l'accès à la culture est entendu comme l'accès aux moyens de diffusion de la culture, de manière libre et protégée (100). De plus, il a été précisé à plusieurs reprises par les représentants de l'Unesco que la vie culturelle dont il était question ici n'était pas seulement la vie culturelle nationale, mais aussi les vies culturelles de pays étrangers ou de communautés plus restreintes. Sur ce point, l'article 15 est plus large que l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, puisqu'il consacre, selon les affirmations de l'Unesco devant l'Assemblée générale, un droit pour les minorités à la participation culturelle, un droit dont l'objet et l'exercice est collectif, totalement absent de l'article 27 (101). C'est sans aucun doute le travail abondant de l'Unesco sur l'identité culturelle et le droit des minorités qui est à l'origine de cet élargissement. Les travaux de Konaté (102) confirment cet aspect collectif (103). Les récents tra-

(97) UN Doc. E/C.12/1992/WP.4, Konaté, 25 Novembre 1992, pp. 2-3 et pp. 15-16.

(98) R. O'KEEFE, *op. cit.*, p. 905.

(99) *Ibid.*, pp. 916-918.

(100) UN Doc. E/C.12/1992/WP.4, Konaté, 25 novembre 1992, pp. 5-8.

(101) Y.-M. DONDERS, *op. cit.*, p. 150.

(102) S.C. KONATÉ (Sénégal) est un des membres du Comité pour les droits économiques sociaux et culturels. Il a préparé les documents de travail de la «discussion générale» qui a eu lieu à propos du droit de participer à la vie culturelle en décembre 1992, à l'initiative du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cette discussion a eu pour origine le manque éditant d'éléments concernant l'article 15 dans les rapports des Etats, ce qui laissait entendre au comité que cet article n'était pas clair.

(103) UN Doc. E/C.12/1992/WP.4, Konaté, 25 novembre 1992, pp. 8-9.

vaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 9 mai 2008 à Genève, sont très clairs sur ce point (104).

Qu'en est-il pour le droit à l'épanouissement culturel? Peut-on raisonnablement l'interpréter comme donnant droit à une relative pluralité des expressions artistiques reflétant le cas échéant la diversité socio-culturelle de nos sociétés? Plusieurs arguments juridiques pourraient fonder cette exigence de diversité.

La première base juridique en faveur de cette interprétation peut être trouvée dans l'interprétation extensive donnée au concept de «matières culturelles». Ce concept englobe en effet beaucoup de formes de l'expression artistique, et implique par là une reconnaissance de la diversité de celles-ci. Cette interprétation nous semble devoir s'appliquer *a fortiori* également au droit à l'épanouissement culturel, qui couvre ainsi l'ensemble des formes de l'expression artistique, consacrées ou non, pour autant qu'elles ne soient pas tout à fait minoritaires et marginales.

Une deuxième base juridique pour la reconnaissance d'une exigence de diversité dans le droit à l'épanouissement culturel pourrait être trouvée dans la liberté de choix reconnue à l'individu à travers son droit à l'épanouissement culturel. La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt du 3 octobre 1996, reconnu que «La délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun – indépendamment de la région linguistique où il se trouve – a le droit à l'épanouissement culturel *qu'il choisit librement*» (105). L'on pourrait dire que, pour que cette liberté de choix culturel soit effective, l'Etat doit protéger la diversité des expressions artistiques ainsi que la pluralité des vies culturelles. Cette dimension de libre choix et de diversité serait similaire à la liberté de choix que garantit le droit à l'enseignement. Afin d'être cohérent, il faut reconnaître que le droit à l'épanouissement culturel comporte le droit de choisir la culture à laquelle on veut participer, tout comme le droit à l'enseignement implique la liberté de choisir entre les différents établissements et réseaux (106). Cette liberté de choix n'est pas sans restriction,

(104) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/discussion090508WrittenContr.htm#experts>.

(105) C.C., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, B.7.2. Nous soulignons.

(106) M. LEROY, «La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement», in B. SCHEPPENS (dir.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves*, Brugge, La Chartre, 1995, p. 24.

comme en matière d'enseignement (107), et l'Etat n'a, par conséquent, pas l'obligation d'ouvrir ou de soutenir des établissements culturels tout à fait marginaux.

Enfin, l'exigence de respect de la diversité pourrait être fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution. L'Etat, dans des situations culturellement très différentes, ne pourrait traiter les groupes culturels de la même manière et devrait soutenir des expressions artistiques culturelles aussi variées que possible. La Cour constitutionnelle a eu l'occasion de tester cet argument dans un arrêt concernant les bibliothèques des communes à facilités. Celles-ci se voyaient traitées de la même manière que les autres bibliothèques en ce que 75 % des livres achetés devaient être de langue néerlandaise. La Cour a estimé que dans le cas concret la disposition flamande n'établissait pas de discrimination dans la jouissance du droit à l'épanouissement culturel en ne prévoyant aucune spécificité pour les francophones des communes à facilités (108).

Il reste à envisager les solutions retenues dans le Pacte culturel, qui pourraient être envisagées comme des principes de promotion de la diversité culturelle. Les travaux d'Hugues Dumont sur le pluralisme démontrent que les options retenues en droit belge pour mener des politiques culturelles les plus respectueuses d'une certaine diversité culturelle ne sont pas toujours les plus fondées (109). De plus, ces solutions n'apparaissent pas aptes à assurer une réelle diversité, notamment des formes artistiques (110).

La question des formes culturelles auxquelles ouvre le droit à l'épanouissement culturel reste donc ouverte. Cependant, il nous semble que le droit à l'épanouissement culturel implique le droit de participer à un panel large d'expressions artistiques provenant de milieux sociaux culturels variés. Evidemment, l'exigence corrélative

(107) *Ibid.*, p. 26.

(108) C.C., arrêt n° 88/2003, du 24 juin 2003, B.5.4.

(109) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge : De 1970 à 1993 (Volume 2)*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 508 et s.

(110) Dans ce cadre, des propositions d'amélioration du pacte culturel visent à intégrer les «tendances culturelles» en tant que bénéficiaires des dispositions du Pacte culturel, ce qui contribuerait à renforcer la diversité dans le secteur culturel. Voy. H. DUMONT, «Quatre idées pour réviser la loi sur le Pacte culturel», Deuxième consultation du Professeur H. DUMONT, Projet de décret relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. 2002-2003, n° 364-1, pp. 18-20.

pour l'Etat de soutenir la diversité devra être raisonnable et proportionnée, afin que celui-ci préserve la liberté nécessaire à l'établissement des politiques culturelles. Par ailleurs, il nous semble que le droit à l'épanouissement culturel ne pourra constituer en tant que tel un instrument de protection du droit des minorités. Celles-ci ne semblent en effet pas relever de la catégorie des titulaires de ce droit, titulaires que l'on identifie ci-dessous, en envisageant également la question des débiteurs de ce droit.

*B. – Les bénéficiaires et les responsables
du droit à l'épanouissement culturel*

Les titulaires et les débiteurs du droit à l'épanouissement culturel doivent être précisés. L'on s'attache à expliquer les raisons pour lesquelles le titulaire reste l'individu, et non la collectivité ou une collectivité – les minorités –, et l'on souligne l'intérêt de la constitutionnalisation du droit à l'épanouissement culturel. Enfin, l'on aborde la répartition des compétences en matière culturelle, afin de cerner de manière exacte les débiteurs du droit à l'épanouissement culturel.

1. Un droit individuel à dimension collective

Le destinataire du droit à l'épanouissement culturel est tout individu. Il a le droit de recevoir les moyens culturels et financiers pour participer pleinement à la vie culturelle de sa communauté.

Le droit à l'épanouissement culturel n'est pas un droit collectif, même s'il peut s'exercer de manière collective. Il apparaît en effet que le droit à l'épanouissement culturel ne peut constituer en tant que tel un droit des minorités même *de lege lata*. En effet, la Cour constitutionnelle a clairement décidé qu'il y avait une différence entre les matières de la protection des minorités et du droit à l'épanouissement culturel. Elle a considéré que les décrets visant à subventionner des associations culturelles francophones en périphérie bruxelloise ne relevaient pas de la protection du droit à l'épanouissement culturel mais de la protection des minorités, estimant par là qu'il y allait de deux matières différentes (111). Il n'est pas ques-

(111) C.C., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, B.7.2.

tion, dans l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution, d'un droit à l'identité culturelle collective.

Considéré individuellement, le droit à la culture, selon le sociologue Claude Javeau, renvoie à une conception individualiste moderne qui procède d'une atomisation de la société et du reflux de grands projets collectifs (112). Jean Marie Becet et Karel Vāsak formulent également la même remarque, en soulignant que la conception individualiste du droit à l'épanouissement culturel va à l'encontre de l'essence collective de la culture (113). Ces auteurs ont certainement raison de mettre en garde contre les dérives d'un individualisme culturel. Cependant, l'individualisme bien compris implique évidemment des liens avec les autres, avec les choses, avec des milieux (114). De plus, le droit à l'épanouissement culturel, même s'il est un droit individuel, a des aspects collectifs (115). Cette dimension collective est renforcée par l'adjonction des mots «et social», introduit pour souligner l'importance de l'aspect sociétal du droit à l'épanouissement culturel. De plus il existe en droit international des dispositions concernant la participation à la vie culturelle de certains groupes, comme les minorités (116).

Le présent ouvrage concerne les plus défavorisés. En matière culturelle, il est nécessaire de se poser la question de savoir qui sont les plus défavorisés. On l'a dit, les barrières à la culture ne sont pas uniquement financières, elles sont aussi d'ordre symbolique et psychologique. La définition des publics dits «populaires» que donne l'article 2 du décret sur l'éducation permanente reflète la conception que les pouvoirs publics se font des publics défavorisés eu égard à la culture. Il ressort de cet article que c'est la pauvreté économique ou le déficit d'éducation qui amène un public à être considéré

(112) C. JAVEAU, «Le droit à l'épanouissement culturel : quelques observations sociologiques», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, op. cit., p. 237.

(113) J. BECET et K. VASAK, «De quelques problèmes des droits de l'homme de la fin du 20ème siècle», in *Présence du droit public et des droits de l'Homme. Mélanges offerts à J. Velu*, Tome II, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1179-1191.

(114) P. MEYER-BISCH, «Le sujet des droits de l'homme est individuel, mais l'objet est commun. Analyse à partir des droits culturels», in T. BERNIS (dir.), *Le droit saisi par la collectivité*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 7-15.

(115) E. NIMNI, *Collective dimensions of the Right to take part in cultural life*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 40th session, Geneva, 9 may 2008, E/C.12/40/17.

(116) Art. 27 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966.

comme étant défavorisé (117). Cette intuition des pouvoirs publics coïncide avec les études relatives aux pratiques culturelles, qui établissent ces deux critères comme décisifs pour l'accès à la culture.

En ce qui concerne la grande pauvreté, le Rapport général sur la pauvreté insiste régulièrement sur l'accès à la culture comme élément de l'exclusion. L'exclusion culturelle renforce l'exclusion sociale (118). Jacques Fierens souligne ainsi que la culture est une des clés d'éradication de la misère (119). Le droit à l'épanouissement culturel revêt donc une importance toute particulière pour ces personnes.

2. L'identification complexe des débiteurs

La répartition des compétences culturelles entre les collectivités publiques doit être précisée. La question de l'effet horizontal du droit à l'épanouissement culturel est ensuite abordée.

a. Multiplicité des débiteurs publics

L'Etat est assurément les débiteurs du droit à l'épanouissement culturel. Un rôle classique d'abstention lui est imposé. Mais ils doivent également protéger et mettre en œuvre ce droit puisqu'ils doivent prendre en charge la réalisation du droit à la culture (120). L'intérêt de consacrer ce droit et d'imposer par là des obligations positives aux législateurs a été bien compris par les parlementaires : «en faisant de ce droit un droit constitutionnel, nous obligeons les pouvoirs publics à pratiquer une politique culturelle dotée d'une telle dimension» (121).

La détermination précise des débiteurs du droit à l'épanouissement culturel renvoie nécessairement à la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux, d'une part, et en matière

(117) Art. 2, Décr. Comm. fr. du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente, *Mon. b.*, 26 août 2003. Le «public issu de milieux populaires» est le groupe de participants composé de personnes, avec ou sans emploi, qui sont porteuses au maximum d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou de personnes en situation de précarité sociale ou de grande pauvreté.

(118) A. OESCHGER, *Pauvreté et accès à la culture*, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Discussion Day, 9 may 2008, E/C.12/40/14.

(119) J. FIERENS, «Les droits économiques, sociaux et culturels», in *Mélanges offerts à J. Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1879-1880.

(120) C. JAVEAU, *op. cit.*, pp. 281-283.

(121) Rapport fait au nom de la commission révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ARTS et Mme NELIS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4°, 2 décembre 1993, p. 101.

culturelle, d'autre part. Qui est compétent pour créer et aménager les droits fondamentaux? Qui a le pouvoir de favoriser l'épanouissement culturel de tous? Ces deux questions sont examinées ici. On ne peut pas affirmer qu'il existe, en Belgique, un bloc homogène de compétences recouvrant l'ensemble des libertés publiques et qui relèverait de l'autorité fédérale. La compétence de reconnaître des droits fondamentaux reste en principe fédérale, mais l'aménagement et la protection de ces droits relèvent à la fois de la collectivité fédérale et des collectivités fédérées.

a.1. La compétence fédérale exclusive de reconnaître des droits fondamentaux

La création de nouveaux droits fondamentaux et la modification de ces droits restent entre les mains de la collectivité fédérale. En effet, les entités fédérées n'ont, en Belgique, aucune autonomie constitutionnelle. Elles ne peuvent se doter d'une Constitution et d'un catalogue de droits fondamentaux. Cette limitation du pouvoir des autorités fédérées s'explique par le processus de fédéralisation caractéristique à la Belgique : une désagrégation d'un pays autrefois unitaire au lieu de l'agrégation de plusieurs entités (122). Elle traduit également l'idée que les collectivités humaines doivent pouvoir partager un fonds commun de valeurs. La Constitution remplit chez nous cet objectif.

Il existe donc un droit des libertés, commun à toutes les composantes de l'Etat, consacré par la Constitution et les traités internationaux. Mais, en ce qui concerne tantôt l'aménagement, tantôt la protection, tantôt l'amplification des droits, les collectivités fédérées sont compétentes, chacune pour ses matières (123).

a.2. La compétence partagée d'aménager les droits

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle en ce domaine a été très contrastée. Elle a d'abord décidé, dans un arrêt de 1991, que l'organisation concrète des droits fondamentaux ressortait de la compétence exclusive du législateur fédéral (124). En 1999, la Cour

(122) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *Revista catalana de droit public*, n° 31, 2005, p. 175.

(123) A. SCHAUS, «L'incidence de la fédéralisation de l'Etat sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op. cit.*, p. 129.

(124) C.C., arrêt n° 14/91, du 28 mai 1991.

opère un revirement de jurisprudence étonnant. Elle considère que la réglementation des droits fondamentaux ne relève pas uniquement de la compétence du législateur fédéral, mais de chaque collectivité, lorsque cette réglementation ressort de ses compétences (125).

Les droits consacrés à l'article 23 impliquent une obligation active à charge de l'autorité publique. C'est l'intervention positive de l'autorité publique qui permet leur réalisation (126). Les entités fédérées compétentes doivent par conséquent concrétiser les droits culturels consacrés à l'article 23 par le Constituant (127). Les discussions furent houleuses sur ce point (128). En effet, d'aucuns ont craint que la collectivité fédérale ne veuille régler les nouveaux droits consacrés et ainsi empiéter sur les compétences des entités fédérées. La controverse prit fin lorsqu'il fut décidé d'écrire le deuxième alinéa de l'article 23, qui charge les législateurs compétents de garantir l'exercice des droits consacrés. Ainsi, l'opération devenait neutre au niveau de la répartition des compétences (129).

Les collectivités fédérées sont, en règle, les seules habilitées à procurer exécution aux dispositions de la Constitution qui ont trait à des matières qui relèvent de leur compétence (130). La collectivité fédérale n'est compétente que lorsque la concrétisation du droit consacré ne ressort d'aucune compétence particulière ou lorsqu'elle possède une compétence réservée en la matière (131). En vertu des règles de compétence, les entités fédérées sont directement investies de la mission de régler, tantôt de manière exclusive, tantôt de manière partagée, les droits relatifs à la culture (132).

Il y aura certainement des différences dans la mise en œuvre de ces droits puisque leur aménagement dépend de différents législa-

(125) C.C., arrêt n° 124/99, du 25 novembre 1999; C.C., arrêt n° 124/2000, du 29 novembre 2000.

(126) A. SCHAUS, *op. cit.*, p. 121.

(127) *Ibid.*, p. 125.

(128) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ARTS et Mme NELIS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4°, 2 décembre 1993, p. 28.

(129) P. MARTENS, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *Rev. b. dr. const.*, 1995, pp. 3-20.

(130) Avis de la section législation du C.E., 31 octobre 1984, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1981-1982, n° 109-2, pp. 2-4. et avis de la section législation du C.E., 31 octobre 1984, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1983-1984, n° 733/2, pp. 2-6.

(131) A. SCHAUS, *op. cit.*, p. 128.

(132) *Ibid.*, p. 127.

teurs. Les travaux parlementaires ont envisagé cette problématique. Ils ont voulu établir un socle commun dans l'article 23. Cependant, il a été considéré qu'il était loisible aux entités fédérées, dans le cadre de leur autonomie, de compléter ce socle en accordant davantage de droits, de valeur législative cette fois (133). La question se pose alors en termes d'égalité. La Cour constitutionnelle a rendu un arrêt de principe en 1993 dans lequel elle estime que «l'autonomie conférée aux Communautés et Régions par la Constitution et les lois spéciales implique que des politiques différentes puissent être poursuivies par les différents législateurs concernés. Cette autonomie n'aurait pas de portée si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires des règles s'appliquant à une même matière dans chacune des Régions et des Communautés était jugée contraire à la Constitution (en l'espèce les articles 10 et 11). Une comparaison entre les normes émanant de législateurs différents ne serait pas juridiquement pertinente» (134).

Les différents pouvoirs publics compétents en matière d'épanouissement culturel sont ici étudiés. Les Communautés, compétentes en matière culturelle, sont évidemment les premiers responsables du droit à l'épanouissement culturel. Mais elles ne sont pas les seules entités compétentes, car les matières touchées par le droit à l'épanouissement culturel ne sont pas seulement les rubriques des «matières culturelles» énoncées par l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Les Régions, la collectivité fédérale et les pouvoirs locaux peuvent en effet agir dans le domaine de l'épanouissement culturel, chacun dans les limites de leurs compétences.

a.2.1. Les Communautés, principales responsables du droit à l'épanouissement culturel

Les Communautés sont les débitrices principales du droit à l'épanouissement culturel. Cependant, leurs actions en matière d'épanouissement culturel devront respecter les règles de répartition des compétences territoriales.

(133) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ARTS et Mme NELIS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4°, 2 décembre 1993, p. 20.

(134) C.C., arrêt n° 16/93, du 18 février 1993, *J.T.*, 1994, p. 497.

Le droit à l'épanouissement culturel relève essentiellement des Communautés, principales responsables dans le domaine culturel (135).

Certaines compétences communautaires détaillées à l'article 4 de la loi spéciale fondent les politiques culturelles communautaires destinées à favoriser le développement de la création et l'expression artistique, arrière-plan fondamental pour la réalisation du droit à l'épanouissement culturel. Ainsi, sur la base de l'article 4, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Communautés sont aptes à favoriser la diffusion de la littérature tant à l'intérieur qu'à l'étranger, la fixation des conditions d'octroi des subventions, des prix et des bourses d'études (136). Dans le même sens, les Communautés peuvent sur pied de l'article 4, 3°, de la même loi spéciale qui leur donne compétence en matière de Beaux-Arts, encourager le mécénat public, notamment en obligeant les personnes de droit public à accueillir la création artistique dans leurs bâtiments ouverts/publics (137). Afin de favoriser la création artistique et la participation de tous, les Communautés sont également compétentes sur pied de l'article 4, 3° de la loi spéciale précitée pour «la fixation des conditions d'octroi de subventions, prix et bourses d'étude; à la création de fonds, Académies et de toutes institutions pour l'exercice des beaux-arts et des lettres et enfin la 'protection du titre d'artiste professionnel'» (138). Si les Communautés peuvent ainsi prendre des mesures afin de favoriser la création artistique, elles ne peuvent

(135) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ARTS et Mme NELIS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4, 2 décembre 1993, pp. 38-60; Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. GOOVAERTS, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-4/5, 16 décembre 1994, pp. 3 et s.; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et arts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, 9 juin 1993, n° 100-2/3, p. 8; A. SCHAUS, *op. cit.*, p. 127.

(136) Exposé des motifs, projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 4; Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1979-1980, n° 434/2, 15 juillet 1980, pp. 88-89.

(137) Avis de la section législation du C.E., 18 juillet 1983, Projet de décret relatif à l'intégration d'œuvres d'art dans les bâtiments publics, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord., 1983-1984, n° 135/1, p. 6 et s.

(138) Exposé des motifs, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 4; Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution par M. VAN BOGAERT, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, 17 juin 1971, n° 497, p. 4; Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1979-1980, n° 434/2, 15 juillet 1980, p. 88.

cependant pas prendre des mesures touchant au statut social de l'artiste, qui reste de la compétence du législateur fédéral (139). Par ailleurs, les Communautés ne sont en principe pas compétentes pour régler la matière des droits d'auteurs, qui est formellement une matière réservée au fédéral, même si elles se sont vues reconnaître des compétences implicites en la matière (140).

D'autres compétences communautaires fondent l'action que les Communautés peuvent mener en faveur de la participation de tous à la culture. Ainsi, en vertu de l'article 4, 4°, les Communautés peuvent créer et aménager des musées et autres institutions visant au transfert du patrimoine culturel. Sur la base de l'article 4, 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les Communautés peuvent favoriser l'accès à la culture à travers leur compétence relative à «toutes formes de collections mises à la disposition du public» (141), ce qui englobe les bibliothèques, y compris les bibliothèques mobiles, collections de journaux et de périodiques, collections d'enregistrements sonores et visuels (142). Sont également inclus dans ces notions, les médiathèques, les institutions d'enregistrement et de popularisation des arts, des sciences et de lettres (143), tous les «services non-commerciaux de prêt de diapositives, photos, films et enregistrement sur disque et sur bande» (144). Les photothèques et les cinémathèques sont comprises dans ces compétences, même s'il n'a pas semblé nécessaire de les énumérer (145). Les Communautés peuvent aussi élaborer une politique culturelle de diffusion de la création par l'entremise des médias, sur base de l'article 4, 6°. La compétence en matière d'éducation permanente et d'animation culturelle que l'article 4, 8° procure

(139) Avis de la section de législation du C.E., 13 juillet 1983, Proposition de décret adaptant les droits des auteurs et des compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord., 1981-1982, n° 12/2.

(140) Art. 6 de la loi spéciale du 8 août 1980. Voy. not. M. ELST, «De wetgevende bevoegdheid inzake auteursrecht in België en in andere federale landen», *R.W.*, 1990-1991, pp. 1219-1231.

(141) Exposé des motifs, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 5.

(142) Exposé des motifs, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 5.

(143) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1979-1980, n° 434/2, 15 juillet 1980, p. 86.

(144) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. VAN BOGAERT, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1969-1970, n° 402, 20 mai 1970, p. 26.

(145) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1979-1980, n° 434/2, 15 juillet 1980, p. 99.

aux Communautés est particulièrement intéressante pour notre propos. Cet article permet aux Communautés de mener toute politique culturelle «qui contribue à l'épanouissement culturel des adultes au sens large comme les associations créées par la libre initiative des citoyens, les conférences, les cours, les institutions de formation familiale, sociale et civique, l'organisation du développement communautaire, mais à l'exclusion de l'enseignement au sens traditionnel» (146). L'on peut considérer que cette expression large vise donc la formation extrascolaire, le subventionnement d'institutions et d'associations de formation et de loisir et la promotion culturelle (147) des adultes et des jeunes (148). Les Communautés sont également compétentes pour la fixation des conditions d'octroi de subsides et de prix, la création d'institution, l'encouragement à la formation du personnel nécessaire en matière de loisirs (149). Enfin, les Communautés sont compétentes en matière de formation artistique, ce qui comprend «la création des Académies et de tous les établissements où se pratiquent les arts et les lettres (...)» (150).

Jusqu'où s'étend la compétence ainsi définie d'une Communauté? Doit-elle respecter les territoires qui lui sont assignés et s'interdire toute politique culturelle dans l'autre Communauté? Dans un Etat fédéral, la question est cruciale. Elle a été posée dans les célèbres arrêts dits *Carrefour*. La Communauté flamande demandait l'annulation d'un décret de la Communauté française qui contenait le budget général des dépenses de la Communauté française de l'année 1995 et qui ouvrait des crédits pour l'aide aux associations francophones dans les communes à facilité. Dans son arrêt du 3 octobre 1996, la Cour d'arbitrage va pour la première fois requalifier une norme par rapport à son objet réel. Elle va en effet estimer que la norme en question n'a pas pour objet la promotion de la culture, mais la protection des minorités.

(146) Exposé des motifs, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 5.

(147) Le terme de promotion culturelle, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale de 1980 recouvre les notions élaborées par la loi de 1963 sur la promotion culturelle.

(148) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1979-1980, n° 434/2, 15 juillet 1980, p. 87.

(149) Exposé des motifs, Projet de loi portant exécution de l'article 59bis, §§1 et 2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 400, 11 mai 1970, p. 5.

(150) Exposé des motifs, Projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1979-1980, n° 434/1, 21 mai 1980, pp. 4 et s.

Elle va donc annuler une des parties du décret en invoquant le défaut de compétence *ratione loci* des Communautés en ce qui concerne la protection des minorités.

La Cour va ainsi poser des principes essentiels en ce qui concerne les compétences territoriales des Communautés en matière culturelle. Elle précise la portée du fameux article 127, §2, de la Constitution. Elle considère en effet, et ce point est essentiel, que «dans le cadre de leur compétence en matière culturelle, les Communautés peuvent prendre toute initiative pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution» (151). Elle rappelle que les Communautés «doivent avoir alors égard à la répartition exclusive de compétence territoriale établie par l'article 127, §2, de la Constitution en matière culturelle». La Cour estime que «cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en la matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la Région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la Communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution. Toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre Communauté. La délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun, indépendamment de la région linguistique où il se trouve, a le droit à l'épanouissement culturel qu'il choisit librement» (152).

L'arrêt du 3 octobre 1996, confirmé par la suite par l'arrêt du 10 mars 1998 et l'arrêt du 29 avril 1999, cherche un point d'équilibre (153). Cette jurisprudence a été critiquée par une partie de la doctrine francophone, pour ses contradictions internes et parce qu'elle implique un certain «chacun chez soi» culturel qui est d'autant plus incompréhensible que les politiques internationales culturelles des Communautés souffrent beaucoup moins de limites (154). Selon ces auteurs, par ces arrêts, la Cour a confirmé le

(151) C.C., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, *J.T.*, 1997, B.7.1., p. 478.

(152) C.C., *ibid.*, B.7.2., p. 478.

(153) F. TULKENS, «Quand la Cour d'arbitrage se mue en équilibriste», *I.D.j.*, 1996, n° 10, p. 3.

(154) M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, «La frontière linguistique entre deux eaux», note sous C.C., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, *J.T.*, 1997, p. 478.

caractère territorial des Communautés (155), en évitant d'aborder le problème dans le contexte des matières culturelles, et en se basant sur la répartition des compétences en matière de protection des minorités (156). Ainsi, si le financement d'activités culturelles à l'étranger relève assurément de la promotion culturelle, le financement de ces activités dans une autre Communauté se rattache à la protection des minorités (157). En conséquence, cette jurisprudence amène de nombreuses questions d'interprétation puisqu'elle oblige à opérer des précisions de langage très subtiles. En effet, la frontière entre protection des minorités et promotion de la culture reste assez confuse dans ce cadre (158).

La Cour a réaffirmé ces principes dans ses arrêts ultérieurs à l'occasion des recours systématiques de la Communauté flamande contre les dispositions budgétaires de la Communauté française qui contenaient des dispositions similaires à celles contestées dans l'arrêt du 3 octobre 2006. Si dans l'arrêt du 29 avril 1999 (159), elle n'annule pas les dispositions querellées en estimant que, demeuré silencieux sur le champ d'application territorial des règles, le législateur est censé respecter les règles de répartition des compétences, elle n'hésitera pas toutefois à annuler ces dispositions dans l'arrêt du 17 mai 2000 (160) et dans celui du 20 novembre 2001 (161). Le Conseil d'Etat a récemment annulé trois arrêtés subventionnant des associations sans but lucratif qui déployaient des activités culturelles dans la Région flamande, et qui se basaient sur des dispositions budgétaires annulées par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt du 17 mai 2000 (162).

a.2.2. *Les compétences culturelles résiduelles et réservées de la collectivité fédérale*

Comme il a été dit précédemment, la collectivité fédérale reste compétente pour organiser les libertés fondamentales. Elle reste

(155) M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, *op. cit.*, p. 478; J.-C. SCHOLSEM, «De l'arbitrage, note sous l'arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996», *Journ. Proc.*, 1996 n° 132, p. 31; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 610.

(156) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 990.

(157) M. UYTENDAELE, *ibid.*

(158) J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, p. 31.

(159) C.C., arrêt n° 50/99, du 29 avril 1999.

(160) C.C., arrêt n° 56/2000, du 17 mai 2000.

(161) C.C., arrêt n° 145/2000, du 20 novembre 2001.

(162) C.E., arrêt n° 179.510, du 12 février 2008.

compétente, par défaut, pour les matières dites «biculturelles». C'est donc sur base de sa compétence résiduaire que la collectivité fédérale gère les trois établissements publics fédéraux que sont le Théâtre royal de la Monnaie (163), l'Orchestre National de Belgique (164) et le Palais des Beaux-Arts (165), les réseaux de radio-diffusion et de télédistribution qui ne peuvent être considérés comme appartenant à l'une ou l'autre Communauté et les institutions sportives à l'exception du Comité olympique belge (166) qui ne peuvent être rattachées à l'une ou l'autre Communauté. En vertu de la loi spéciale, la collectivité fédérale est compétente pour «les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers» (167). La collectivité fédérale régit également le statut fiscal et social des artistes et la protection des droits d'auteur (168). Elle reste également compétente pour les normes de sécurité pour les représentations publiques (169) et pour l'édiction de dispositions pénales qui peuvent s'appliquer en matière culturelle.

a.2.3. *Des compétences culturelles régionales indirectes*

Les Régions ont également un certain nombre de compétences qui peuvent avoir un impact sur le droit à l'épanouissement culturel. Elles agissent ainsi par des aides régionales en faveur d'entreprises culturelles et elles favorisent la culture via leur politique de l'emploi en faveur du secteur dit «non-marchand» (170). Elles sont également compétentes en matière de tourisme, de formation professionnelle, de monuments et sites (171). L'importance du rôle des pouvoirs locaux dans l'action culturelle en Belgique rend la compé-

(163) Loi du 19 avril 1963 et modifications ultérieures, voy. S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *Médialex 1994*, Diegem, Kluwer, 1994, p. 70.

(164) Loi du 22 avril 1958 et modifications subséquentes, *ibid.*, p. 66.

(165) Loi du 12 août 1981 et modifications subséquentes, *ibid.*, p. 74.

(166) Avis de la section législation du C.E., 20 décembre 2000, *Doc. parl.*, Comm. fr., 2000-2001, n° 158/1, pp. 9-10. La section de législation constate dans cet avis l'inconstitutionnalité du mécanisme.

(167) Art. 6bis, §2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, (remplacé par l'article 3, §2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat), *Mon. b.*, 15 août 1980.

(168) Art. 6, §1^{er}, VI, *ibid.*

(169) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. VAN BOGAERT, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1970-1971, n° 497, 17 juin 1971, p. 3.

(170) Art. 6, §1^{er}, VI, 1, *ibid.*

(171) Art. 6, §1^{er}, I, *ibid.*

tence en matière de pouvoirs locaux des Régions très connotée culturellement.

a.2.4. *Le rôle historique des pouvoirs locaux*

Les pouvoirs locaux peuvent également agir en faveur de l'épanouissement culturel de leurs habitants. Les communes n'ont pas de compétence particulière en matière de culture, qui leur serait attribuée par la Constitution ou par la législation communale. Cependant, elles ont progressivement investi ce champ d'action en se basant sur la notion de «matière d'intérêt communal» (172). Elles sont finalement devenues des acteurs publics essentiels au développement de la culture (173). L'impact des crises financières de certaines communes sur les opérateurs et associations culturels en est la preuve (174).

b. *Un effet horizontal?*

La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels implique souvent l'intervention d'autres acteurs, distincts des collectivités publiques (175). Les acteurs culturels, comme les théâtres, les cinémas, les compagnies de disques ou les producteurs de films se voient-ils reconnaître des obligations par rapport aux individus titulaires du droit à l'épanouissement culturel? La question ainsi posée est celle des effets horizontaux de l'article 23 de la Constitution. La réponse classique à cette question a souvent été négative. Lorsqu'un particulier ne respectait pas un des droits consacrés à l'article 23, seul l'Etat pouvait être tenu responsable de cette violation s'il n'avait pas garanti suffisamment le respect du droit en question dans les relations entre particuliers (176). Par contre, dans cette situation, on estimait que l'individu qui n'a pas respecté le prescrit constitutionnel ne

(172) Art. 162 de la Constitution.

(173) Voy. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, op. cit., Vol. I, p. 167. Les communes ont historiquement très tôt pris un rôle dans la vie culturelle. Ainsi, c'étaient les cités qui étaient originellement, au Moyen Âge ou dans les Temps Modernes, organisaient les spectacles, les représentations théâtrales et soutenaient le folklore. La culture était locale. Très tôt, les instances locales devinrent ainsi responsables pour la police des spectacles. Responsables de l'enseignement primaire, secondaire, elles ont ensuite érigé des théâtres, des orchestres, des fanfares, des musées, et ensuite des salles de cinéma.

(174) S. LOUIS, op. cit., p. 575.

(175) C. DARVILLE-FINET, «Quelques réflexions concernant les droits économiques, sociaux et culturels», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, op. cit., p. 295.

(176) J. FIERENS, op. cit., p. 196; R. ERGEC, op. cit., p. 17.

pouvait pas en être considéré comme responsable, l'article 23 ne produisant pas d'effets horizontaux. Les individus ne pouvaient donc pas réclamer devant les cours et tribunaux le respect de leurs droits découlant de l'article 23 en attaquant d'autres particuliers, mais l'Etat pouvait être considéré comme responsable de cette situation. Désormais, il est établi que les droits fondamentaux sont devenus des normes de comportement qui s'imposent aux auteurs privés. De plus, l'horizontalisation est une obligation pour le législateur fondée sur les obligations positives (177).

Une évolution jurisprudentielle importante est intervenue dans cette matière, en ce qui concerne le droit au logement. Dans un premier temps, les propriétaires ne semblaient pas être visés par l'article 23. Mais les juges tendent maintenant à décider que les particuliers peuvent aussi être tenus par l'article 23, notamment dans les cas d'expulsion (178). Une évolution similaire s'opère en ce qui concerne le droit à l'environnement sain. Enfin, l'affirmation d'un droit autonome à la dignité humaine, susceptible d'effets directs, peut avoir pour conséquence qu'un individu invoque une atteinte à sa dignité humaine contre un autre individu (179). Le chapitre des effets horizontaux de l'article 23 n'est donc pas clos.

Il reste à souligner la volonté des pouvoirs publics de renforcer les obligations des groupements culturels subventionnés, même si ces obligations ne constituent pas un effet horizontal au sens strict. Cependant, elles entraînent une certaine responsabilisation des opérateurs culturels et des artistes en faveur du droit à l'épanouissement culturel. En ce qui concerne les acteurs culturels, des obligations plus précises peuvent être trouvées dans une série d'instruments juridiques tendant à une participation de tous à la culture. Ainsi l'article 5 du décret «Culture-Ecole» prévoit que le Gouvernement, lors de la conclusion d'un contrat-programme ou d'une convention avec un opérateur culturel, veille à responsabiliser cet opérateur quant à «sa mission d'approche du public scolaire» (180). De même, lors de la

(177) S. VAN DROOGHENBROECK, «L'horizontalisation des droits de l'homme», in H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 354-390.

(178) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *Rev. b. dr. const.*, 2001, pp. 155-176.

(179) R. ERGEC, op. cit., p. 17.

(180) Art. 5, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006 relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

conclusion d'un contrat de coopération culturelle avec plusieurs opérateurs culturels et une autre autorité publique, le Gouvernement veille à ce que le projet de partenariat comporte des activités orientées vers les écoles et le public scolaire. Des rencontres avec les artistes sont également prévues (181). Enfin, dans les conventions ou les contrats programmes, il n'est pas rare de trouver des obligations relevant de la démocratisation culturelle.

Ayant précisé le contenu et les destinataires du droit à l'épanouissement culturel, il reste à aborder la question, cruciale, des effets de ce droit.

II. – L'EFFECTIVITÉ DU DROIT À L'ÉPANOUISSEMENT CULTUREL

Le droit à l'épanouissement culturel relève assurément de la deuxième génération des droits. Traditionnellement, l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels est considérée comme étant moindre que celle des droits civils et politiques.

Selon Laurence Gay, des droits à prestations matérielles seront reconnus en tant que droits fondamentaux si un contenu minimal de ces droits peut être opposé au législateur. Dans ce cas, c'est bien le droit en tant que tel qui fait l'objet de la protection constitutionnelle (182).

En suivant les réflexions de Laurence Gay et d'autres auteurs, comme David Capitant, l'on peut estimer que les droits fondamentaux impliquent trois obligations différentes pour l'Etat. La première a trait à l'effet défensif des droits fondamentaux : l'Etat doit respecter l'exercice du droit par les individus, et, le cas échéant, doit mettre en œuvre des obligations positives pour assurer l'effectivité de ce droit. La deuxième veut que l'Etat protège le droit de possibles atteintes par des tiers. Pour la troisième, l'Etat doit aménager le droit fondamental en cause, par l'organisation d'institutions et de procédures et par l'attribution de prestations.

Parce que les obligations de respecter et de protéger ont particulièrement été commentées en relation avec la liberté d'expression

(181) Article 10, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006 relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

(182) L. GAY, *op. cit.*, p. 756.

artistique et la liberté de recevoir des informations, l'on se concentrera sur l'aménagement du droit à l'épanouissement culturel de tous, envisagé comme un droit impliquant l'obligation d'aménager des prestations positives en faveur de l'épanouissement culturel.

A. – L'obligation de réaliser le droit à l'épanouissement culturel

Le droit à l'épanouissement culturel constitue avant tout une orientation constitutionnelle des politiques culturelles. Il est un ordre du Constituant de voir le législateur culturel soutenir une démocratie culturelle. Ce droit n'a pas, comme tel, d'effet direct, puisqu'il n'est pas invocable directement devant un juge, même si, par l'intermédiaire de la dignité humaine et de l'interdiction de toute discrimination, les juges pourraient reconnaître un effet minimal. C'est ce que les auteurs de l'article 23 soulignent lorsqu'ils disent vouloir «voir ces droits fondamentaux inscrits dans le cadre du droit positif, sans pour autant qu'il leur soit attribué un effet immédiat. Ils ne pourront rentrer en vigueur que si l'autorité compétente prend des mesures concrètes» (183). Le droit à l'épanouissement culturel est donc avant tout la traduction en termes constitutionnels d'un objectif qui doit animer les politiques culturelles et a à ce titre une portée symbolique considérable.

Cependant, il convient de montrer que le droit à l'épanouissement culturel est à la fois un droit incitatif et un droit effectif. En effet, «ce n'est pas parce qu'un texte ne confère pas de droit subjectif qu'il cesse d'être un droit» (184). L'effet direct est peut-être la manifestation la plus tangible de l'effectivité d'une norme juridique, mais d'autres qualités peuvent être attachées à des règles de droits effectives (185). Les droits culturels, comme les droits économiques et sociaux, amènent à repenser les critères de la juridicité (186), et

(183) Révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRÉ et Mme PÉTRY, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1993-1994, n° 100-2/4°, 2 décembre 1993, pp. 87-88; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1, 15 janvier 1992, p. 4; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1992-1993, n° 100-2/3, 9 juin 1993, pp. 4, 9 et 11.

(184) J. FIERENS, *Droit et Pauvreté. Droits de l'homme, Sécurité sociale, Aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 105.

(185) I. HACHEZ, «L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels?», *A.P.T.*, 200/1, p. 32.

(186) *Ibid.*

s'il est vrai qu'ils ont essentiellement des effets progressifs, certains effets immédiats doivent leur être reconnus (187).

Le droit à l'épanouissement culturel a au moins trois effets juridiques certains, immédiatement imposés aux législateurs au jour de l'entrée en vigueur de l'article 23 dans la Constitution. D'abord, il leur interdit de légiférer à rebours dans le domaine de l'accessibilité à la culture, et l'action culturelle dans ce domaine en est ainsi «stabilisée». Ensuite, il oblige le juge à choisir l'interprétation la plus conforme au prescrit constitutionnel. La consécration constitutionnelle du droit oriente le législateur. Enfin, il oblige les législateurs à agir, à respecter les aspects objectifs consacrés avec le droit, et ceci pas uniquement dans les matières culturelles. Dans toutes les matières désormais, les législateurs devront tenir compte de l'inscription du droit à l'épanouissement culturel (188). Par ailleurs, la combinaison avec le principe de non-discrimination et les mécanismes de balance des intérêts constituent également des manières de garantir l'effectivité du droit de l'épanouissement culturel.

1. *Le standstill*

L'effet de *standstill*, autrement appelé «effet de cliquet», interdit de légiférer à rebours des droits existants (189). Ce principe, qu'il faut sans doute considérer comme la pierre angulaire de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs d'intérêt général (190).

Une lecture littérale ne permet pas de dégager de l'article 23 de la Constitution une obligation de *standstill*, mais les travaux préparatoires sont limpides sur la question. Ainsi est mentionnée l'interdiction pour les législateurs de prendre toute mesure «qui constituerait un retour au passé par rapport aux décisions du législateur

(187) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 159.

(188) L'identification de ces trois effets des droits économiques sociaux et culturels a été réalisée par M. VERDUSSEN, «Le droit a un environnement sain dans les Constitutions d'Etats européens», *Annuaire international des droits de l'homme*, 2006, vol. I, pp. 18-23.

(189) Voy. la thèse de I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009.

(190) Voy. I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», note sous C.A., arrêt n° 150/2004, du 15 septembre 2004, *Amén.*, 2004, pp. 132 et s., considérant B.12.

actuel» (191). Cependant le principe de *standstill* est inhérent à la philosophie des droits économiques, sociaux et culturels, qui s'inscrivent, par leur nature programmatique, «dans une dynamique téléologique» (192).

Il est primordial qu'une obligation de non-régression accompagne le droit à l'épanouissement culturel. En effet, dans un contexte de fragilisation de l'intervention publique dans la culture, il semble nécessaire d'obliger les autorités publiques à sauvegarder les acquis (193).

Un effet de *standstill* a été reconnu pour ce qui concerne le droit à la protection et à la jouissance du patrimoine, qui constitue un droit culturel (194). Il semble qu'un effet de *standstill* doit être reconnu à l'ensemble de l'article 23 et donc au droit à l'épanouissement culturel, partie intégrante de l'article 23. Les travaux préparatoires, la doctrine et les juges tendent à reconnaître de manière large une obligation de *standstill* en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Ensuite, si l'on reconnaît un effet de *standstill* au droit d'accès à l'enseignement, consacré dans l'article 24 de la Constitution, il serait difficile de ne pas l'étendre au droit à l'épanouissement culturel. Ces deux droits ont un même but : permettre à la population d'accéder à une formation intellectuelle et de se forger un esprit critique. Ils sont, de plus, interdépendants : d'une part, le droit à l'enseignement relève des droits culturels, comme le droit à l'épanouissement culturel ; d'autre part, lorsque le droit à l'épanouissement culturel a été introduit dans la Constitution, le but était de le consacrer en tant que prolongement du droit à l'enseignement (195). Or, c'est précisément en matière de droit à l'enseignement que la Cour

(191) *Ibid.*

(192) H. DUMONT, «L'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», *Amén.*, 1996, pp. 288-298. Voy. aussi N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail», in *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 14 ; I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : Cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», *op. cit.*, note infrapaginale n° 13.

(193) S.-P. DE COSTER, *op. cit.*, p. 121.

(194) Avis de la section de législation du C.E., 14 juillet 2007, n° 26/383/9, non publié, cité dans I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 176, n° 143 ; avis de la section de législation du C.E., 6-8 octobre 2003, 35.689/4, *Doc. parl.*, Rég. Brux. Cap., sess. 2003-2004, A-501.

(195) Intervention de Mme DELCOURT-PETRE, *Ann. parl.*, Sén., 7 décembre 1993, n° 18-19, p. 428.

d'arbitrage a reconnu pour la première fois une interdiction de régresser. Dans ce domaine, l'effet de *standstill* a été très développé. Les juridictions ont en effet reconnu une obligation de *standstill* dans ces matières, sur la base d'abord des textes internationaux qui font explicitement référence à l'idée de progressivité (196), ensuite en se fondant sur l'article 24 de la Constitution (197).

Selon Simon-Pierre De Coster, l'individu a un droit invocable, devant un juge, à ce que les pouvoirs publics n'adoptent pas de mesures «qui restreindraient la mise en œuvre de leur droit à l'épanouissement culturel par rapport à ce qu'elle était au moment de l'adoption de la disposition constitutionnelle» (198). La portée de l'obligation de *standstill* a été précisée par Isabelle Hachez; celle-ci estime que «le principe de *standstill* interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré [aux] droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle s'impose à lui, ou de le diminuer de façon significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection» (199).

Si les conditions du *standstill* sont réunies, la Cour devrait sanctionner le recul dans la réalisation du droit à l'épanouissement culturel. Par exemple, il est concevable que les usagers des bibliothèques publiques, si ce service public était victime de coupes budgétaires très importantes, puissent intenter valablement une action en annulation des normes budgétaires. Avec François Tulkens, il est également intéressant de se pencher sur l'éventuelle combinaison de l'effet de *standstill* du droit à l'épanouissement culturel avec les droits des minorités en ce qui concerne la protection culturelle des minorités. Ainsi, dans le cas spécifique des communes à facilité, l'on pourrait estimer qu'il ne pourrait être porté atteinte aux mesures de promotion de la culture des minorités situées dans ces communes (200). La non-reconduction des mesures destinées à favoriser l'épanouissement culturel des

(196) C.E., arrêt n° 32.989, *M'Feddal*, du 6 septembre 1989. *Contra* I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux*, op. cit.; Cass., 20 décembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 392; Liège, 1^{er} mars 1989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 471; C.C., arrêt n° 33/92, du 7 mai 1992.

(197) C.C., arrêt n° 40/94, du 19 mai 1994.

(198) S.-P. DE COSTER, op. cit., p. 121.

(199) I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux*, op. cit., p. 472, n° 464.

(200) F. TULKENS, «Quand la Cour d'arbitrage se mue en équilibriste...», *I.D.j.*, 1996, n° 10, p. 4.

personnes qui émargent au C.P.A.S. pourrait être l'occasion d'un examen du *standstill* au regard du droit à l'épanouissement culturel (201).

2. Une obligation d'orientation

La reconnaissance d'un droit à l'épanouissement culturel doit être considérée comme un principe d'interprétation (202). Le juge devra ainsi, en cas de conflits entre plusieurs normes concurrentes, préférer celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par le texte constitutionnel. L'article 23 joue le rôle de standard dans l'interprétation des normes (203).

En matière culturelle, l'on peut considérer que la Cour constitutionnelle a appliqué cet effet d'orientation lors des arrêts «Carrefour», en y rappelant l'importance du droit à l'épanouissement culturel.

Au-delà du principe d'interprétation, le droit à l'épanouissement culturel devra également être pris en compte dans les mécanismes de balance des intérêts. La résolution des conflits qui peuvent se poser entre droits d'auteur et droit à l'épanouissement culturel (204) pourrait devenir le lieu d'une application privilégiée de l'obligation d'orientation. En effet, les situations dans lesquelles les droits qui protègent la création peuvent s'opposer, du moins en apparence, aux droits du public à accéder à la culture et à y participer sont amenées à se multiplier, notamment sous l'impulsion des nouveaux médias et des nouvelles formes de communication. Il faudra alors veiller à équilibrer deux catégories d'intérêts légitimes : ceux de l'auteur et ceux du public. Ce conflit, en réalité, ne se posera pas toujours en des termes dialectiques. Dans la majorité des situations, il sera possible de concilier ces deux droits (205). Souvent présentés comme antagonistes, ces droits peuvent être pensés comme complémentaires, voire indispensables l'un à l'autre. Tandis que la diffusion au public participe au sens même de l'œuvre d'art, la création ne peut être favorisée que lorsqu'il y a

(201) Voy. *infra*.

(202) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», op. cit., p. 159.

(203) R. ERGEC, op. cit., p. 17.

(204) Ou entre deux prérogatives tirées du droit à l'épanouissement culturel, si l'on considère les droits d'auteurs apparentés à ce droit.

(205) A. ZOLLINGER, «Les bibliothèques numériques, ou comment concilier droit à la culture et droit d'auteur», *JCP E*, n° 25, juin 2007, p. 1784. L'auteur propose ainsi, dans le cas des bibliothèques numériques, une numérisation libre pour les œuvres du domaine public, et une numérisation conditionnée dans le cas d'œuvres protégées.

protection des droits des auteurs. Il est vrai que la portée juridique des deux droits n'est pas la même; l'un a été rendu tout-à-fait effectif et est invocable directement en justice, l'autre ne fait l'objet que d'effets juridiques plus «indirects». Cependant, l'obligation pour le juge de prendre en compte l'existence du droit à l'épanouissement culturel implique la nécessité de la recherche d'un équilibre entre ces deux droits. Un test de proportionnalité classique semble être applicable à ce type de conflit en droit international des droits de l'homme, et un équilibre adéquat devra être trouvé entre un respect raisonnable des droits des auteurs et la réalisation du droit à la culture (206). Au niveau belge, le traitement par la Cour constitutionnelle de ce type de conflit de droits se fera sans doute au gré d'une approche *in concreto* (207) prenant en compte le principe de proportionnalité. Il faut noter que les législateurs s'appliquent déjà depuis longtemps à rechercher des solutions pour concilier les droits du public à la culture et ceux des créateurs (208).

3. Une dimension objective

La reconnaissance constitutionnelle de droits économiques, sociaux et culturels implique l'obligation pour les législateurs compétents d'agir le plus largement possible (209). La constitutionnalisation de ces droits a, en effet, élevé leur rang juridique ainsi que la fiabilité de leur réalisation. La Constitution, «source d'obligations positives pour le législateur» (210), impose à ceux-ci le devoir de garantir l'effectivité des droits fondamentaux constitutionnels (211).

(206) W. VANDENHOLE, «Conflicting Economic and Social Rights: the Proportionality Plus Test», in E. BREMS (dir.), *Conflicts between Fundamental Rights*, Antwerp, Intersentia, 2008, p. 564. Voy. égal. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The right of Everyone to benefit from the Production of the Moral and Material Interests Resulting from any Scientific, Literary or Artistic Production of which he or she is the Author* (article 15, paragraph 1(c) of the Covenant), General Comment n° 17, 2006, UN Doc. E/C.12/GC/17, §39(e).

(207) N. BONBLED, «Conflicts of fundamental rights before the Constitutional Court of Belgium: the case of freedom of expression», in *Conflicts between Fundamental Rights*, op. cit., p. 345.

(208) D. BECOURT, «L'utilisation des oeuvres et ses incidences sur les droits des auteurs», *PA*, 26 mai 2000, n° 105, p. 5.

(209) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», op. cit., p. 159.

(210) D. RIBES, «Existe-t-il un droit à la norme? Contrôle de constitutionnalité et omission législatives», *Rev. b. dr. const.*, 1999, p. 241.

(211) V. MRATCHKOV, «Constitutionnalisation des droits sociaux fondamentaux et les tâches du législateur en vue de garantir leur exercice: l'expérience bulgare», in *Liber amicorum Maxime Strobant*, Gand, Mys & Breesch, 2001, p. 169.

Une fois exécutée, cette obligation est garantie par le principe de *standstill* qui prend en quelque sorte le relais.

Dans ce cadre, la puissance publique doit faciliter la réalisation du droit à l'épanouissement culturel. Ce droit exige que les pouvoirs publics construisent une politique culturelle afin de favoriser l'accès de tous à la culture et à l'expression artistique en leur octroyant les moyens financiers et culturels adéquats. L'Etat doit mener des actions afin de baisser les prix des activités culturelles, prendre des initiatives afin de favoriser un réel accès et une réelle participation à la culture à tous ceux pour qui l'accès à la culture risque de trop coûter, comme les personnes handicapées, les détenus, les personnes analphabètes, les enfants et les personnes plus démunies. Il faut non seulement une réelle action afin de rendre les prix plus abordables, mais il est aussi nécessaire de réduire les coûts périphériques à la culture risque de trop coûter, comme cela est exigé en matière de droit à l'enseignement (212). Dans ses actions en faveur d'une participation culturelle de tous, l'Etat devra être conscient de la nature des obstacles qui se dressent entre l'individu et la culture. L'aspect financier n'est pas la seule explication de l'absence de participation à la culture d'une majorité de la population. Il faut aussi tenir compte des obstacles pratiques, comme le transport ou la garde des enfants, mais aussi des obstacles symboliques socioculturels qui rendent, pour de nombreuses personnes, les réceptacles de la culture largement inaccessibles (213). Les autorités publiques doivent prévoir des systèmes de transport en commun à prix réduit, ils doivent encadrer la distribution d'informations sur les événements culturels, construire des accès pour les handicapés dans les théâtres, prévoir un accès minimal à la culture dans les prisons (une bibliothèque, une médiathèque), informer les écoles et enfin donner aux assistants sociaux les moyens de favoriser l'épanouissement culturel des démunis.

Une conception objective des droits fondamentaux implique que la consécration constitutionnelle d'un droit emporte par elle-même l'obligation pour le législateur compétent d'agir et de tout mettre en œuvre en faveur de la protection effective de ce droit (214). Ainsi,

(212) J. SAMBON, «Les modifications apportées en matière d'inscription scolaire et de gratuité de l'enseignement», *A.P.T.*, 2002, p. 299.

(213) D. HOLEMANS, op. cit., p. 14.

(214) M. VERDUSSEN, S. DEPRÉ et T. BOMBOIS, «Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé», in H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité*,

la constitutionnalisation du droit à l'épanouissement culturel impose à l'Etat le devoir de prendre des mesures en vue de sa mise en œuvre (215). L'article 23 de la Constitution est sur ce point particulièrement clair : les législateurs ont une obligation de garantie des droits économiques, sociaux et culturels (216).

Il reste à trancher la question relative à la nature de cette obligation. Marc Verdussen rappelle la tendance contemporaine à considérer que les droits fondamentaux emportent une obligation juridique pour les différents législateurs à agir, leur conférant une «dimension objective» (217). L'idée est que «chaque droit fondamental est par lui-même l'expression d'une valeur qui, parce qu'elle est reconnue par la Constitution, ne peut rester platonique et, par conséquent, ne peut laisser les pouvoirs publics indifférents» (218).

Cette tendance à l'objectivisation a d'abord été développée par les juges allemands, puis a essaimé dans de nombreux systèmes juridiques. Les différents législateurs se voient imposer une obligation de moyen ou de résultat. La Cour constitutionnelle de Belgique ne s'est pas encore prononcée sur la question en matière de droit à l'épanouissement culturel, mais les travaux préparatoires abondent en exemples. Ainsi, le Constituant estime que «[l]a réalisation de cet objectif commande principalement aux pouvoirs publics d'abaisser nombre de seuils encore trop élevés et de veiller à instaurer un climat de tolérance culturelle dans toutes les couches de la population.». En ce qui concerne les personnes défavorisées, le Constituant estime que «les activités culturelles doivent rester financiè-

face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 271-274; N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 159.

(215) V. MRATCHKOV, «Constitutionnalisation des droits sociaux fondamentaux et les taches du législateur en vue de garantir leur exercice : l'expérience bulgare», in *Liber amicorum Maxime Stroobant*, Mys & Breesch, p. 169.

(216) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, p. 187. Cette obligation d'intervention est moins claire pour les droits civils et politiques, mais il faut sans doute considérer que cette dimension objective – intervention en vue de garantir les droits – est inhérente aux droits de l'homme en général.

(217) M. VERDUSSEN, «Le droit à un environnement sain dans les Constitutions d'Etats européens», *op. cit.*, pp. 349-350. Voy. cependant N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail», *op. cit.*, p. 11 : «Le législateur ne peut demeurer passif : il a l'obligation morale sinon de consacrer formellement dans les faits le droit au logement, au moins d'en tenir compte dans les dispositions qu'il prendrait par la suite».

(218) M. VERDUSSEN, S. DEPRÉ et T. BOMBOIS, «Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé», *op. cit.*, p. 271.

rement à la portée des moins favorisés d'entre nous» (219). L'Etat, érigé en débiteur culturel, doit mener une politique afin de permettre la participation de tous à la culture (220).

Si l'on admet que les législateurs ont une obligation de consacrer le droit à l'épanouissement culturel, il reste à déterminer quelle pourrait être la sanction de l'inaction des pouvoirs publics dans ce domaine. Répondre à cette question, c'est se pencher sur la problématique de la responsabilité du législateur pour une abstention. Dans son arrêt du 28 septembre 2006, la Cour de cassation a décidé que «[s]aisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière suffisante et adéquate pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect» (221). Dès lors, il faut considérer qu'à certaines conditions, la Cour admet que l'Etat puisse être tenu responsable d'une omission du pouvoir législatif. Une action en responsabilité du fait de l'omission des pouvoirs publics à agir pour concrétiser le droit à l'épanouissement culturel est donc du domaine du possible. Puisque l'omission du législateur empêche, dans un cas pareil, la jouissance du droit, l'on pourrait dire qu'il en résulte une violation du droit lui-même (222).

Comme dans toute matière, chaque législateur devra veiller au respect des principes d'égalité et de non-discrimination. En effet, les particuliers ont le droit à ce que le législateur leur reconnaisse des droits économiques, sociaux et culturels équivalents. Lorsque l'omission de la garantie du droit à l'épanouissement culturel ne concerne qu'une catégorie de personne, une censure doit être possible (223). Les travaux préparatoires vont cependant en sens con-

(219) Développements, Texte proposé par M. STROOBANT et crts., Révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, 15 janvier 1992, p. 10; Développements, Texte proposé par M. STROOBANT, TAMINIAUX et crts., Révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°, 9 juin 1993, p. 20.

(220) S.-P. DE COSTER, *op. cit.*, p. 120.

(221) Cass. (1^{re} ch.), 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 595.

(222) Pour des réflexions théoriques sur l'existence d'un «droit à la norme» qui découlerait du texte constitutionnel voy. D. RIBES, *op. cit.*, pp. 237-274.

(223) R. ERGEC, *op. cit.*, pp. 1-18; C. DARVILLE-FINET, *op. cit.*, p. 298.

traire (224). Le législateur, en établissant des mesures mettant en œuvre le droit à l'épanouissement culturel, devra également respecter les principes de non-discrimination et ceux découlant de la libre prestation des services. Il est particulièrement important de se pencher sur deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, le premier concernant l'Espagne et le deuxième l'Italie. Ces deux arrêts confirment que les mesures étatiques concernant les services culturels sont en principe soumises à l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services consacrée à l'article 49 du traité C.E. (225). Dès lors, la Cour estime que la mesure espagnole, qui accordait la gratuité dans les musées nationaux pour tous, hormis les ressortissants des autres Etats membres âgés de plus de 21 ans, et la mesure italienne, qui établissait diverses mesures tarifaires avantageuses pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics, surtout pour les ressortissants italiens âgés de plus de 60 ans, étaient discriminatoires et incompatibles avec l'article 49 du Traité CE (226).

Le droit à l'épanouissement culturel a donc des effets théoriques tout à fait certains. Mais force est de constater que ces effets n'ont pas trouvé d'écho important dans la pratique. Les juges ne se sont pas prononcés sur ce droit, peu invoqué, et les législateurs culturels, s'ils ont pris des mesures allant dans ce sens, n'ont pas, comme en matière de logement par exemple, estimé important de consacrer explicitement ce droit dans leurs législations. Cependant, l'esprit du droit à l'épanouissement culturel, l'objectif de démocratisation culturelle et de diversité dans la participation à la culture, ont animé bon nombre de politiques culturelles. Ces dispositions communautaires, même si elles ne citent pas expressément le droit à l'épanouissement culturel, tendent incontestablement à une meilleure participation de tous à la culture.

(224) P. MARTENS, «Conclusions générales», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, op. cit., p. 313.

(225) Ils sont, sur ce point, rejoints par l'imposante jurisprudence concernant les services audiovisuels.

(226) C.J.C.E., aff. C-45/93, *Commission c. Espagne*, du 15 mars 1994, *Rec.*, p. I-911; C.J.C.E., aff. C-388/01, *Commission c. Italie*, du 16 janvier 2003, *Rec.*, p. I-721.

B. – *L'aménagement législatif du droit à l'épanouissement culturel*

L'on effectue ici un survol superficiel de quelques exemples de réalisations législatives et décrétales du droit à l'épanouissement culturel. Le constat est le suivant : les collectivités publiques tendent à aménager le droit à l'épanouissement culturel dans de multiples secteurs, mais il reste encore bien du chemin à faire pour que ce droit soit pleinement effectif, tout à fait réalisé par les pouvoirs publics. La création et le subventionnement d'institutions culturelles chargées de démocratisation culturelle et de démocratie culturelle sera d'abord envisagée, avant d'étudier la réalisation du droit à l'épanouissement culturel dans l'enseignement, et de finir par l'étude de quelques mécanismes de prestations matérielles permettant la participation culturelle.

1. *Création et subventionnement d'organismes culturels*

Les bibliothèques publiques, médiathèques, centres culturels et services éducatifs des musées, le secteur de l'éducation permanente, de la politique de la jeunesse et de la participation culturelle sont autant d'institutions publiques et de mécanismes de subventionnement d'organismes privés chargés de mettre en œuvre le droit à l'épanouissement culturel. L'on envisagera ici essentiellement l'action de la Communauté française, en se penchant toutefois, pour son originalité et sa pertinence, sur le décret flamand dit «Participation».

a. *Les bibliothèques publiques*

La première initiative en faveur de la démocratisation de la culture fut sans doute l'organisation du réseau des bibliothèques publiques, qui garantissent un accès facile, local et à moindre coût à la littérature et plus largement à la culture. L'organisation des bibliothèques était régie dans le décret organisant le service public de la lecture du 28 février 1978 (227), qui a été modifié à de très nombreuses reprises (228). Ce régime répondait aux exigences de la

(227) Décr. Comm. fr. du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, *Mon. b.*, 21 avril 1978.

(228) Modifié par Décr. Comm. fr. du 8 juillet 1983, *Mon. b.*, 17 août 1983; A. Gouv. Comm. fr. du 10 novembre 1988, *Mon. b.*, 1^{er} décembre 1988; Décr. Comm. fr. du 30 novembre 1992,

démocratisation de la culture, mais souffrait d'un manque d'adaptation aux réalités contemporaines. Il a été remplacé par un décret du 28 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la Lecture. Il n'est pas certain que le nouveau texte permettra aux bibliothèques publiques de relever les défis qui se posent comme l'exigence d'une couverture universelle du territoire ou l'exploitation des nouveaux médias.

Sous l'empire du décret de 1978, les bibliothèques publiques de la Communauté française étaient considérées comme étant accessibles à 82,2 % de la population et l'on estimait que 20,6 % de la population utilisait régulièrement ces bibliothèques. Le réseau comptait 180 bibliothèques reconnues ou sous contrat programme (229).

b. La Médiathèque

L'organisation de la Médiathèque de la Communauté française de Belgique est régie par un arrêté royal du 7 avril 1971 et par les statuts de la Médiathèque, déposés en annexes de l'arrêté (230). L'arrêté poursuit une politique d'éducation permanente et de conservation des archives audiovisuelles, et veut aussi clairement favoriser l'accès de tous aux sources culturelles audiovisuelles.

Selon ses statuts, la mission centrale de la Médiathèque est «l'étude et la mise en oeuvre, le prêt et la conservation de tous les moyens d'expression auditifs et audiovisuels dans la perspective du délassement et de la promotion socioculturelle de ses membres. Ce but est poursuivi par tous les moyens directs et indirects dont elle dispose, et ce en toute neutralité politique, religieuse et philosophique» (231). La Médiathèque organise divers services permanents ou occasionnels comme les discobus, des concerts, ainsi que d'autres événements culturels.

Mon. b., 2 février 1993; Décr. Comm. fr. du 21 octobre 1988, *Mon. b.*, 1^{er} décembre 1988; Décr. Comm. fr. du 19 juillet 1991, *Mon. b.*, 22 octobre 1991.

(229) <http://www.bibliotheques.be/fr/enchiffres/> (septembre 2008).

(230) A.R. du 7 avril 1971 fixant les conditions d'octroi de subventions à la Médiathèque francophone de Belgique et les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organismes régionaux et locaux assurant le prêt de moyens audiovisuels au service de l'éducation permanente, *Mon. b.*, 18 juin 1971.

(231) Art. 4, Statuts de la Médiathèque de la Communauté française de Belgique, annexe de l'Arrêté Royal du 7 avril 1971 fixant les conditions d'octroi de subventions à la Médiathèque francophone de Belgique et les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organismes régionaux et locaux assurant le prêt de moyens audiovisuels au service de l'éducation permanente, *Mon. b.*, 18 juin 1971, coordination officieuse du 15 mars 2002.

c. Les Centres culturels

Suite à l'expérience française initiée par le ministère de la culture de Malraux, la Communauté française a organisé un réseau de Centres culturels. Ces centres sont organisés de manière détaillée par plusieurs décrets et arrêtés (232). Ils sont dédiés au développement socio-culturel de leur région. En ce qui concerne la démocratisation culturelle et la démocratie culturelle, ils ont reçu pour mission de «3^o organiser des manifestations mettant en valeur les oeuvres du patrimoine culturel local, régional, communautaire, européen, international et francophone; 4^o organiser des services destinés aux personnes et aux associations et qui favorisent la réalisation des objectifs du centre» (233). Les centres culturels sont des associations sans but lucratif qui concluent un contrat programme avec les pouvoirs locaux et la Communauté française. Ce contrat permet aux centres d'être reconnus et de bénéficier de subventions. Le décret de 1992 et les actes qui ont suivi révèlent la volonté de contractualiser le subventionnement des centres culturels dans une relation tripartite entre la Communauté française, les pouvoirs locaux et le centre concerné. En outre, la Communauté entend faire varier le montant de la subvention par rapport aux apports des pouvoirs locaux eux-mêmes.

d. Le décret relatif à l'éducation permanente

Le secteur de l'éducation permanente est actuellement régi par le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente. Ce décret organise un subventionnement durable des associations œuvrant dans ce domaine à la poursuite de buts définis, dans le respect de l'autonomie et de l'indépendance de ces associations, établi en concertation avec elles.

(232) Décr. Comm. fr. du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subventions des Centres culturels modifié par le décret du 10 avril 1995, *Mon. b.*, 8 octobre 1992; A. Gouv. Comm. fr. du 13 juillet 1994 déterminant la procédure d'octroi, de suspension ou de reconnaissance ainsi que celle relative au classement en catégories et aux conditions de subventions des Centres culturels, *Mon. b.*, 21 décembre 1996; A. Gouv. Comm. fr. établissant le modèle type de contrat-programme et fixant la procédure de sa conclusion prévus à l'article 10bis du décret du 28 juillet 1992, *Mon. b.*, 12 août 1995.

(233) Art. 4, Décr. Comm. fr. du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subventions des Centres culturels, *Mon. b.*, 8 octobre 1992.

L'analyse des textes relatifs aux buts qui doivent régir le domaine de l'éducation permanente souligne l'importance de ce secteur pour l'élaboration d'une démocratie culturelle. Rappelant le développement de méthodes actives et participatives dans ce domaine, l'exposé des motifs estime que l'Education permanente s'ancre dans la vie concrète des citoyens, privilégie la participation et par cette démarche, constitue un des leviers de la démocratie culturelle (234). Le but de l'éducation permanente est d'intégrer et puis de dépasser les logiques propres à la démocratisation culturelle, pour mener une «action volontaire de citoyenneté et de démocratie culturelle». Cette volonté repose sur «la conviction que la dimension critique joue un rôle signifiant quant à la mise en œuvre d'un lien social, créateur de solidarité.» (235). L'article 1^{er} du décret explicite la démarche globale du décret expliquée dans l'exposé des motifs ainsi que les buts qui lui sont donnés. Le §1^{er} de l'article 1^{er} du décret, définit le champ d'application de celui-ci (236). Dans l'énumération des buts du décret, l'accent mis sur les droits culturels et sur la participation culturelle mérite d'être souligné. Le décret a pour but de permettre le soutien et le développement de l'action des associations visant dans leur démarche «l'analyse critique de la société, la stimulation des initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques». Cette démarche s'inscrit dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics, «en privilégiant la participation active ainsi que l'expression culturelle» (237).

Une autre facette du décret intéressante pour notre propos est l'attention particulière qui est portée aux publics dits «défavorisés». Le décret réaffirme la nécessité de travailler avec «des publics dits 'défavorisés' par leur niveau de formation ou leurs conditions de vie». Une valorisation financière des actions à destination de ces

(234) Exposé des motifs, Projet de décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord., 2002-2003, n° 432/1, 27 juin 2003, p. 2.

(235) *Ibid.*

(236) Commentaire des articles, Projet de décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord., 2002-2003, n° 432-1, p. 5.

(237) Art. 1^{er}, Décr. Comm. fr. du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente, *Mon. b.*, 26 août 2003. Voy. le commentaire du Conseil d'Etat sur ce point : Avis de la section de législation du C.E., 19 mai 2003, 35.059, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. 2002-2003, n° 432-1.

publics est prévue, au niveau du contrat et des forfaits de fonctionnement. Travailler avec ces publics constitue une obligation pour les associations qui demandent leur reconnaissance comme «mouvement». La définition de ces publics, déposée à l'article 2 du décret, reflète la conception des pouvoirs publics en ce domaine, comme cela a été dit plus haut.

e. *Les Services éducatifs et les projets culturels des opérateurs culturels*

Le développement remarquable de projets culturels ainsi que de services éducatifs et sociaux au sein des opérateurs culturels traduit une prise de conscience de l'importance de la démocratisation culturelle. Trop nombreux pour être dénombrés, ces services ne font pas l'objet d'un encadrement décretal, ils sont le fruit des initiatives des opérateurs culturels. D'abord destinés aux publics scolaires, puis étendus aux publics adultes, ces projets permettent d'ouvrir les portes des institutions culturelles à un public plus large.

f. *Le Service enseignement, sport et culture dans les établissements pénitentiaires*

Les détenus ne sont pas privés d'autres droits que celui à la liberté. Leurs droits fondamentaux doivent être respectés comme ceux de tout autre citoyen, puisque aucune disposition constitutionnelle ne stipule le contraire (238). Les détenus conservent donc le droit à la culture, à l'instar de tous les autres. Malheureusement, en réalité, il faut constater que l'accès à la culture en prison est loin d'être garanti et que l'offre des établissements reste bien en deçà de la demande des détenus même s'il existe en Communauté française le Service «enseignement, sport et culture dans les établissements pénitentiaires» (239).

g. *Initiatives en Communauté flamande*

Le décret flamand du 18 janvier 2008 portant des mesures d'encadrement et d'encouragement visant à promouvoir la participation à la

(238) M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 474.

(239) S. BERBUTO et J. SIMON, «Droit et prison : avec foi et loi», *Rev. dr. pén.*, 2003, pp. 284-285.

culture, à l'animation des jeunes et aux sports (240) tend à subventionner les associations qui, d'une manière ou d'une autre, renforcent la participation à la culture, c'est-à-dire le fait de partager et de participer à l'offre culturelle. Le but est de renforcer l'accessibilité pour des publics dits «à potentiel» des activités culturelles et de l'expression artistique. Le décret prévoit le subventionnement structurel des institutions qui œuvrent au niveau de communication, du marketing et de l'information de l'offre culturelle, des associations qui travaillent au niveau de la promotion de la lecture et des associations qui ont pour objectif l'approfondissement et le renouvellement de la participation de groupes à potentiel. Il prévoit également le subventionnement des associations qui ont pour mission spécifique l'expertise relative à la participation. En outre, un subventionnement structurel des associations, des projets ou des réseaux locaux promoteurs de la participation par ou pour groupes à potentiel est prévu. Ce décret vient confirmer le réel souci d'atteindre les groupes difficiles à toucher. Il complète sur ce point le décret sur la politique culturelle locale (241).

2. L'éducation à la culture : une des clés de l'épanouissement culturel

Les sociologues qui se sont penchés sur les inégalités culturelles concluent au même constat : l'enseignement artistique et l'éducation artistique des enfants, qu'ils soient prodigués dans les écoles ou dans des établissements spécifiques (conservatoires...) est la voie royale de la participation à la culture (242). L'école est l'endroit par excellence où l'épanouissement culturel peut trouver ses bases. Il est dès lors intéressant de voir comment notre système éducatif prend en compte les exigences du droit à l'épanouissement culturel.

Nous analyserons ici trois points spécifiques. Dans un premier temps, nous analyserons ce qui est prévu pour que les enfants, dans le primaire et le secondaire général, aient accès à la culture et aux modes d'expression artistique. Dans un second temps, nous envisagerons l'enseignement artistique prodigué aux élèves du secondaire artistique. Enfin, nous analyserons les établissements où un appren-

(240) Décr. Comm. fl. du 18 janvier 2008 portant des mesures d'encadrement et d'encouragement visant à promouvoir la participation à la culture, à l'animation des jeunes et aux sports, *Mon. b.*, 4 avril 2008.

(241) Décr. Comm. fl. du 13 juillet 2001 portant stimulation des politiques communales, intercommunales et provinciales en matière de jeunesse et d'animation des jeunes, *Mon. b.*, 24 mars 2003.

(242) B. LAHIRE, *La culture des individus*, op. cit., pp. 690-691.

tissage de la culture est donné, que ce soit les Conservatoires ou les Académies.

a. L'éducation artistique dans l'enseignement fondamental, secondaire général et artistique de transition

Le décret «missions», qui définit les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organise les structures propres à les atteindre, prévoit chaque établissement «suscite le goût de la culture et de la créativité et favorise la participation à des activités culturelles et sportives par une collaboration avec les acteurs concernés» (243). En vertu de l'article 16, §1^{er}, du décret «Missions», le gouvernement détermine les socles de compétences, soumis ensuite à l'approbation du Parlement». Dans ce document, il est prévu que : «l'éducation artistique peut et doit y (dans l'enseignement) tenir sa place comme toute activité éducative, elle est éveil dans son essence : éveil à soi, aux autres, au monde». L'école doit «sensibiliser à toutes les formes d'expression, notamment en exerçant les perceptions visuelles et auditives; faire acquérir des techniques permettant d'accéder à la maîtrise objective des 'choses de l'art', de se dépasser pour atteindre la créativité; traiter et structurer les savoirs pour qu'ils deviennent transférables; participer à la formation équilibrée pour que chacun découvre et construise sa personnalité» (244).

(243) Art. 8, 8° du Décr. Comm. fr. du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *Mon. b.*, 23 septembre 1997.

(244) Ministère de la Communauté française, Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique, *Socles de compétences, Enseignement fondamental et premier degré de l'enseignement secondaire, Éducation artistique*, p. 3. Les «Compétences terminales et savoirs requis» sont des documents qui prolongent les «socles de compétences» pour les humanités générales et technologiques. Dans le document relatif à l'étude du français, il est dit que l'élève accumulera dans le cadre de ce cours des savoirs sur la littérature et l'art. Une liste non exhaustive d'œuvres et d'auteurs est reprise (Ministère de la Communauté française, Compétences terminales et savoirs requis en Français, Humanités générales et technologiques, 1999, p. 17.) Même si peu d'accent est mis sur l'accès à la culture et l'accumulation d'un savoir culturel, l'élève est tout de même sensé s'ouvrir au monde sonore et visuel pour «percevoir et s'approprier des langages pour s'exprimer. Les savoirs ainsi retenus par la Communauté française participent de l'alphabet culturel de l'homme contemporain». La Communauté française précise cependant que le but n'est pas de «transmettre une culture encyclopédique passiviste», mais de donner «de manière vivante» «la maîtrise des références culturelles qui ont influencé durablement la pensée et l'écriture occidentale et/ou s'avèrent les plus utiles pour décoder les productions culturelles contemporaines». L'enseignement de la diversité culturelle est «essentiel» aux yeux des rédacteurs du document, puisque les professeurs sont encouragés à enseigner à leurs élèves, «à l'heure de la société multiculturelle, «une ouverture sur les autres cultures, en particulier celles liées aux peuples d'Europe et à l'immigration» (Ministère de la Communauté française, Compétences terminales et savoirs requis en Français, Humanités générales et technologiques, 1999, p. 11).

Les intentions de la Communauté française en matière d'éducation artistique sont nobles. Cependant, elles sont paradoxales si l'on envisage en parallèle le décret du 30 juin 2006 relatif à l'organisation pédagogique du premier degré de l'enseignement secondaire. Ce décret ne prévoit en effet qu'une heure par semaine réservée aux activités artistiques, sans en définir d'ailleurs les composantes. Ces activités font parties des «activités complémentaires» que les écoles doivent prévoir. Cependant, les écoles ne sont tenues d'organiser que deux des quatre sortes d'activités complémentaires. L'accès aux diverses matières artistiques n'est pas assuré aux élèves, puisqu'il dépendra des activités complémentaires que l'école décide de mettre sur pied. Ce décret affaiblit la portée du droit à l'épanouissement culturel dans l'enseignement, puisque certains élèves peuvent très bien ne pas du tout avoir accès aux activités artistiques. De plus, même s'ils y ont accès, cela ne sera qu'en proportion minimale. Ces mesures décrétales et l'inaction de la Communauté française et des établissements ont éloigné la culture des établissements scolaires. De l'aveu même de la Ministre-Présidente de la Communauté française, l'école s'est peu à peu fermée aux différentes disciplines artistiques et les arts ont été exclus des programmes et de la réalité scolaire (245).

Pour tenter de remédier à ces lacunes, la Communauté française a adopté, le 24 mars 2006 le décret relatif à la mise en œuvre, à la promotion et au renforcement des collaborations entre culture et enseignement. Ce décret a pour but de «permettre aux élèves des écoles d'avoir accès, au cours de leur parcours scolaire, à la culture et aux différentes formes de la création et de l'expression artistique». Il veut favoriser «l'émancipation des élèves en leur donnant les moyens d'accéder aux différents langages de la création», et renforcer les coopérations entre les opérateurs culturels et les établissements scolaires, ainsi que renforcer les coopérations existantes, et enfin organiser la mise à disposition, pour les enseignants, d'informations et d'outils pédagogiques leur permettant de développer des activités culturelles (246). Ce décret prévoit toute une série de mesures destinées à faire plus de place à la culture dans les éco-

(245) Rapport présenté au nom de la Commission de l'Éducation, Projet de décret relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Doc. parl.*, Comm. fr., session 2005-2006, n° 226/3, p. 5.

(246) Art. 3, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006, relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

les, ainsi qu'un financement à cette fin. Il poursuit l'œuvre d'un décret antérieur, qui visait à développer les synergies entre le monde de l'enseignement et le monde culturel, mais qui avait manifestement été rédigé dans l'urgence (247).

Le décret de 2006 prévoit qu'un programme d'action concerté sera adopté, tous les trois ans, qui définira les stratégies à adopter pour atteindre les objectifs cités, les actions concrètes à organiser, les indicateurs adéquats à une bonne évaluation, les processus de coordination pour accroître les synergies, les propositions de partenariats privilégiés durables ou ponctuels (248). Une labellisation des activités culturelles et artistiques est opérée par la Cellule Culture-Enseignement, mise sur pied à cette fin. Ce processus de labellisation est le miroir des tendances contradictoires qui traversent toute politique culturelle; organisé pour répondre à la demande culturelle scolaire et donc permettre à tous les enfants une participation accrue à la culture, il n'en constitue pas moins un système balisant le processus créatif et émancipatif «dont se réclame le décret». Il faut également mentionner la responsabilisation des artistes prévue par le décret. En effet, l'article 5 prévoit que le Gouvernement, lors de la conclusion d'un contrat programme ou d'une convention avec un opérateur culturel, veillera à responsabiliser cet opérateur quant à «sa mission d'approche du public scolaire» (249). De même, lors de la conclusion d'un contrat de coopération culturelle avec plusieurs opérateurs culturels et une autre autorité publique, le Gouvernement veille à ce que le projet de partenariat comporte des activités orientées vers les écoles et les publics scolaires. Des rencontres avec les artistes sont également prévues (250).

Le décret relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des collaborations entre la Culture et l'Enseignement peut remédier partiellement aux grandes lacunes culturelles de l'enseignement primaire et secondaire. Il jette en tout cas les fondements d'une action administrative transversale et efficace, relativement

(247) Décr. Comm. fr. du 12 mai 2004, relatif au développement des synergies entre le monde de l'enseignement et le monde culturel, *Mon. b.*, 16 juin 2004.

(248) Art. 6, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006, relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

(249) Art. 5, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006, relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

(250) Art. 10, Décr. Comm. fr. du 24 mars 2006, relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Mon. b.*, 22 mai 2006.

simple. Les écoles ne doivent pas se perdre dans les dédales d'une administration compliquée, un guichet unique assure le relais. Le décret permet le renforcement du rôle de coordination, de médiation et d'information de la Cellule Culture-Enseignement, dont l'activisme et l'enthousiasme sont encourageants. Enfin, il prévoit une évaluation par une Commission spécialisée. Le décret présente aussi comme avantage de donner une base juridique solide et dès lors de mettre fin aux critiques visant les subventions facultatives que les écoles à discrimination positive demandaient pour leurs projets. L'inspection des Finances considèrerait en effet ce dispositif comme contraire à l'article 24, §4, de la Constitution (251). Il faudra attendre encore quelques années pour l'évaluation de ce dispositif, notamment quant à ses impacts sur le lien social qu'il visait à recréer dans les quartiers, et entre les diverses organisations éducatives et culturelles. Cependant, il semble que les écoles et les opérateurs culturels aient été convaincus par le dispositif, puisque de nombreuses demandes ont été rentrées afin d'instaurer des collaborations durables.

Il n'en reste pas moins qu'une révision de l'organisation de l'enseignement primaire et secondaire doit être menée, afin d'intégrer la culture au cursus structurel des élèves, sans la faire dépendre d'initiatives louables, mais qui reposent trop sur la volonté et l'énergie de quelques-uns. Les arts sont loin de constituer comme le souhaite un récent rapport de l'Unesco, une des «compétences de base dans les systèmes éducatifs de demain» (252) sauf exception, bien entendu, pour les élèves de l'enseignement artistique de transition, également appelé «Humanités artistiques», qui, évidemment, voient le programme centré sur l'éducation artistique (253). Mais

(251) Rapport présenté au nom de la Commission de l'Éducation, Projet de décret relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord., 2005-2006, n° 226/3, p. 5.

(252) UNESCO, *Rapport final de la Conférence mondiale sur l'éducation artistique*, Séance de clôture, Lisbonne, 9 mars 2006, p. 5.

(253) Les établissements pouvant organiser un enseignement artistique de transition sont les suivants : le conservatoire de Musique Arthur Grumiaux de Charleroi, l'Académie intercommunale de Musique, de danse et des arts de la parole de Court-Saint-Étienne et Ottignies-Louvain-la-Neuve, l'Académie de Musique Getry de Liège, le Conservatoire de Musique de Huy, l'académie de musique d'Ixelles, l'Académie de musique de Mons, le conservatoire de musique de Namur. Art. 23, Décr. Comm. fr. du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, *Mon. b.*, 29 août 1998. Ces établissements organisent les Humanités artistiques en coopération avec un établissement scolaire.

est-il normal de réserver ainsi la pratique d'activités artistiques à ces élèves uniquement?

b. L'enseignement professionnel et technique artistique et l'éducation artistique dans le secondaire professionnel et technique

Les élèves de l'enseignement professionnel et technique, quelle que soit leur orientation, doivent s'«approprier leur culture» et «accéder à la création littéraire d'hier et d'aujourd'hui; prendre conscience de l'existence de critères éthiques et de leur caractère relatif» (254).

Les élèves de l'enseignement secondaire professionnel et de qualification peuvent choisir de suivre l'enseignement artistique de qualification dans leur deuxième et troisième degré de l'enseignement secondaire. Plusieurs formations leur sont proposées (255).

c. L'enseignement artistique à horaire réduit

Derrière la dénomination bureaucratique d'«enseignement artistique à horaire réduit», se cachent les Académies, Conservatoires et autres établissements du même type, subventionnés par la Communauté française. Ces établissements ont pour but de «concourir à l'épanouissement des élèves en promouvant une culture artistique par l'apprentissage des divers langages et pratiques artistiques», mais aussi de «donner aux élèves les moyens et formations leur permettant d'atteindre l'autonomie artistique suscitant une faculté créatrice personnelle». Ces établissements doivent prodiguer un enseignement «préparant des élèves à rencontrer les exigences requises pour accéder à l'enseignement artistique du niveau supérieur» (256). Intelligence artistique, maîtrise technique, créativité et autonomie sont les objectifs de cet enseignement.

(254) Comm. fr., Compétences terminales et savoirs communs, Humanités professionnelles et techniques, 2000, p. 7.

(255) D'assistant en décoration, d'assistant aux métiers de la publicité, de graveur ciseleur, de bijoutier joaillier, de technicien en photographie, de technicien en infographie et de technicien en multimédia et images de synthèse. Communauté française, Profils de qualification et de formation, Humanités professionnelles et techniques, http://www.enseignement.be/prof/info/documentation/profils_menu_sec6.asp

(256) Art. 3, du Décr. Comm. fr., du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, *Mon. b.*, 29 août 1998.

Le décret prévoit que des cours spécifiques d'initiations aux pratiques artistiques peuvent être organisés sur proposition du Pouvoir organisateur ou du chef d'établissement pour permettre «aux populations socialement défavorisées d'accéder à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit» (257). Dans ce cadre, les cours sont donnés soit dans l'établissement d'enseignement artistique à horaire réduit, dans l'établissement d'enseignement fondamental ou dans toute autre implantation. Ils sont dispensés sous forme de cours par des membres du personnel enseignant, ou sous forme d'activités et de formations particulières.

Les 96 Académies de musique et les 20 Académies des Beaux-Arts participent de manière fondamentale à l'épanouissement culturel de la population. La gratuité de cet enseignement jusqu'à l'âge de 12 ans, et son prix modique par la suite (258) en font un véritable lieu d'enrichissement culturel de tous. D'autres obstacles subsistent cependant, surtout en ce qui concerne les moyens culturels nécessaires pour suivre ce type d'établissement même si des efforts sont entrepris sur ce point.

d. *L'enseignement supérieur artistique*

Les Ecoles Supérieures des Arts constituent l'enseignement supérieur artistique. Le décret relatif à l'enseignement supérieur artistique du 17 mai 1999 règle l'organisation de ces établissements, sauf pour l'architecture (259). Cet enseignement est un lieu de développement des arts «envisagés comme productions sociales mais également comme agents sociaux qui participent à la connaissance, à l'évolution et à la transformation de la société.» L'enseignement prodigué aux étudiants vise deux buts : l'étudiant doit être à la fois placé «en situation de développer une autonomie créatrice et d'élaborer la singularité d'une démarche» mais ceci «sans négliger sa responsabilité sociale» (260).

L'accès des étudiants aux études artistiques est conditionné par la réussite d'une épreuve d'admission, qui porte sur l'aptitude à suivre une formation artistique.

(257) Art. 27, *ibid.*

(258) 55 euros jusqu'à 18 ans, 137 euros ensuite, avec possibilité d'exceptions.

(259) Décr. Comm. fr. relatif à l'enseignement supérieur artistique, du 17 mai 1999, *Mon. b.*, 29 octobre 1999.

(260) Art. 3, §4, *ibid.*

On le voit, la formation artistique et l'éveil au sens esthétique ne sont pas encore assurés dans le cursus scolaire. Et pourtant, la contribution des actions artistiques et culturelles au processus éducatif n'est plus à démontrer (261).

3. *Le droit à l'épanouissement culturel : un droit à des prestations précises*

a. *Droit à l'épanouissement culturel et intégration sociale*

La Belgique a procédé par étapes successives et a légiféré spécifiquement dans différents domaines. En 2003, le Service public fédéral Sécurité sociale et le Service public fédéral de programmation Intégration sociale ont initié l'adoption d'un arrêté royal portant octroi d'une subvention de 6.200.000 euros à répartir entre les centres publics d'action sociale (C.P.A.S.) afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels (262). L'arrêté royal se base sur la nature de droit fondamental de l'épanouissement social et culturel et sur la constatation que le rejet des pauvres se situe dans tous les domaines de la vie, y compris la vie sociale et culturelle. Respectant la dimension objective du droit à l'épanouissement culturel, le service public responsable de l'intégration sociale et de la lutte contre la pauvreté a œuvré pour la réalisation du droit à l'épanouissement culturel.

Les C.P.A.S. sont libres de déterminer quels seront les groupes bénéficiaires prioritaires, parmi les personnes défavorisées. La subvention peut être utilisée au cofinancement de la participation de clients à des manifestations sociales, sportives ou culturelles, au cofinancement de la participation de clients à des associations sociales, culturelles ou sportives y compris les cotisations et le matériel, au soutien et au financement des initiatives du ou pour le groupe cible au niveau social, culturel et sportif, qui ont une finalité sociale (263). Une circulaire insiste sur le but de la

(261) C. ARCHAT, «Partenariats artistiques et culturels», in *Des cultures à égalité?*, Ville, Ecole, Diversité, n° 148.

(262) A.R. du 8 avril 2003 portant l'octroi d'une subvention de 6.200.000 euros aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, *Mon. b.*, 22 avril 2003, p. 21.253.

(263) Art. 2, A.R. du 8 avril 2003 portant l'octroi d'une subvention de 6.200.000 euros aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, *Mon. b.*, 22 avril 2003, p. 21.253.

subvention : permettre aux plus défavorisés de renouer des contacts sociaux (264).

L'initiative de débloquer des fonds afin de promouvoir l'épanouissement culturel reflète une prise de conscience des autorités publiques tout à fait encourageante. Les divers arrêtés royaux rencontrent une véritable demande des plus pauvres. En effet, si la pauvreté ou l'extrême pauvreté touche l'être humain dans ses aspects « possession », la pauvreté culturelle touche l'être humain dans sa dignité et sa signification pour autrui. « La culture ne doit pas être considérée comme luxe » (265). Les recommandations du Rapport général sur la pauvreté comprenaient notamment la nécessité d'une adaptation aux possibilités des plus pauvres, des droits d'inscription et des droits de participation et la nécessité de soutiens financiers pour les projets culturels qui visent spécifiquement à atteindre les personnes défavorisées (266). L'arrêté royal tente de rencontrer efficacement ces deux objectifs, même si malheureusement l'organisation générale de l'action culturelle à destination des plus démunis n'est pas toujours la plus efficace.

Les rapports réalisés sur la subvention et l'analyse des professionnels sont relativement positifs (267). Cependant, des déficiences restent à corriger. En effet, les fonds débloqués ne constituent pas un investissement à long terme mais seulement une subvention, alors que les projets doivent nécessairement être menés sur le long terme et ne devraient pas souffrir de l'incertitude inhérente à une mesure annuelle. De plus, la subvention devrait bénéficier à un public plus large et devrait garantir la diversité (268). En outre, la charge en termes de personnel devrait être prise en compte et l'encadrement reste trop faible (269). Plus fondamentalement, la

(264) Circulaire du 17 juin 2003, adressée aux Présidents des Centres Publics d'Aide Sociale par le Ministre de l'Intégration sociale.

(265) A. OTTEVAERE, « Rapport général sur la pauvreté », *Dr. Q. M.*, 1995, n° 7, p. 13.

(266) *Ibid.*, p. 13.

(267) E. CRAMER et M. VAN LOOVEREN, *Coups d'oeil aux projets socio-artistiques : la parole aux participants, Rapport de mission*, 15 mai 2007, Bruxelles, ULB et VUB à la demande du service public de Programmation Intégration Sociale (<http://www.mi-is.be/themes/participation>); A. CLE et L. MECHEAL, « Rapport d'évaluation relatif à la subvention octroyée aux C.P.A.S. afin d'encourager la participation et l'épanouissement social et culturel de leurs usagers », à la demande du S.P.P. Intégration sociale Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale, 29 juin 2004, www.culturedemocratie.be (septembre 2008).

(268) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Lutter contre la pauvreté, Evolutions et Perspectives*, décembre 2007, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_Rapport2007_FR.pdf, p. 33.

(269) A. CLE et L. MECHEAL, *op. cit.*

démarche des arrêtés doit peut-être se voir doublée d'un accompagnement des personnes responsables de leur mise en œuvre. Le point est de savoir s'il est raisonnable de rendre *in fine* les assistants sociaux de première ligne responsables de la politique culturelle destinée aux plus défavorisés. Eux-mêmes ne participent pas toujours facilement aux activités culturelles. Des partenariats avec des professionnels de l'action sociale et éducative devraient être mis en place. Cependant, l'initiative, qui existe maintenant depuis plus de cinq ans, doit se voir confirmée, moyennant certaines adaptations nécessaires.

L'arrêté de 2003 était en vigueur pour un an pour une période s'étalant du 1^{er} mai 2003 au 30 avril 2004 (270) et a été renouvelé de manière régulière (271). L'administration a élargi quelque peu le champ d'action de la subvention, comme en témoigne le dernier arrêté du 24 janvier 2007 qui veut favoriser l'accès à l'Internet (272).

b. Tickets « Article 27 », chèques-culture

L'association sans but lucratif « Article 27 » propose depuis plusieurs années des tickets à un prix réduit aux personnes identifiées comme appartenant aux publics dits « défavorisés ». En plus de cette activité « de billetterie », Article 27 organise également des activités culturelles d'initiation et de découverte, en gardant à l'esprit que la construction du lien social est fondamentale pour le développement de la démocratie culturelle (273). D'autres associations se sont également investies dans ce domaine. De plus, de nombreuses commu-

(270) Art. 7, A.R. du 8 avril 2003 portant l'octroi d'une subvention de 6.200.000 euros aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, *Mon. b.*, 22 avril 2003, p. 21.253.

(271) A.R. du 23 août 2004 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des Centres Publics d'Action Sociale, *Mon. b.*, 26 août 2004; A.R. du 1^{er} juin 2005 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des Centres Publics d'Action Sociale pour la période 2005-2006, *Mon. b.*, 8 juin 2005; A.R. du 1^{er} mai 2006 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des Centres Publics d'Action Sociale pour la période 2006-2007, *Mon. b.*, 2 mai 2006.

(272) A.R. du 24 janvier 2007 modifiant l'A.R. du 1^{er} mai 2006 portant des mesures de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des Centres Publics d'Action Sociale pour la période 2006-2007, *Mon. b.*, 6 février 2007, A.R. du 27 avril 2007 portant des mesures de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des Centres Publics d'Action Sociale pour la période 2007-2008, *Mon. b.*, 8 mai 2007.

(273) <http://www.article27.be>.

nes et institutions ont développé des services analogues, prodiguant des «chèques» ou des «passeports» culturels aux individus.

Ces différentes initiatives visent à donner directement aux individus les clés de la participation culturelle et de l'accès à la culture. Ceux qui remplissent les conditions posées par les associations et institutions peuvent bénéficier directement d'une prestation. Cependant, l'offre n'est souvent pas suffisante pour faire face à la demande et devrait être renforcée pour que l'on puisse parler de véritable droit subjectif à une prestation dans ce cadre, tant les limites budgétaires hypothèquent la thèse du droit subjectif.

Le droit à l'épanouissement culturel a donc été aménagé par les législateurs de différentes manières et certaines avancées sont à souligner. Cependant, le droit à l'épanouissement culturel est loin d'être un droit effectif pour chacun. Les chiffres sont rares mais limpides à ce sujet : il ressort de l'Eurobaromètre 56 que 28 % de la population ne participe pas à la culture (274).



Participer à la culture répond à un besoin fondamental des individus. Le droit à l'épanouissement culturel constitue, en effet, à la fois une arme contre l'exclusion sociale – qui est aussi une exclusion culturelle – et un instrument permettant une meilleure égalité des chances et améliorant la mobilité sociale. Le droit à l'épanouissement culturel, facteur d'émancipation pour l'individu, est également vital pour nos démocraties. Il vise à la promotion et à la protection d'expressions culturelles diversifiées et tend à l'accessibilité des cultures et de la diversité culturelle. La démocratie doit développer le dialogue, la compréhension mutuelle et l'enrichissement culturel réciproque. Aucun de ces objectifs ne peut être atteint si les individus n'ont pas, au minimum, un droit d'accéder à la diversité culturelle. Ce droit est également vital pour le développement de la citoyenneté. Dans ce sens, le droit à l'épanouissement culturel, entendu comme un droit à la diversité et comme un droit de parti-

(274) www.vlaanderen.be/vrind/cultuur. Les rapports annuels existants sur ce point depuis 2000 sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.apsvlaanderen.be/sgml/largereeks/629.htm>. Ces rapports reposent sur les travaux de R. LAERMANS. Voy. R. LAERMANS, *Het Vlaams cultureel regiem Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*, Administratie Cultuur, Centrum voor Cultuursociologie, Leuven, p. 175.

ciper – et non seulement de consommer – pourrait être l'un des vecteurs d'une alternative à la «culture de masse» tant décrié notamment par l'Ecole de Francfort.

Le droit à l'épanouissement culturel est consacré par la Constitution belge et par des textes internationaux de protection des droits de l'homme. Malgré leur manque de précision et le peu d'informations disponibles, l'on peut tirer du prescrit constitutionnel des travaux préparatoires, des arrêts de la Cour constitutionnelle et de l'analyse des textes internationaux que le droit à l'épanouissement culturel est le droit de participer à la diversité culturelle, et notamment à la vie culturelle de sa communauté, c'est-à-dire le droit de recevoir les moyens culturels et financiers pour accéder aux cultures et s'exprimer de manière artistique.

Les titulaires de ce droit sont les citoyens et c'est aux pouvoirs publics qu'il incombe de le concrétiser. Le droit à l'épanouissement culturel impliquant le droit d'accéder à la diversité culturelle, les pouvoirs publics ont le devoir de soutenir celle-ci, dans les limites du raisonnable.

Le droit à l'épanouissement culturel n'est pas qu'un souhait. Il est vrai qu'il a un effet incitatif, auquel la Communauté française a positivement, quoiqu'insuffisamment, répondu. Mais l'épanouissement culturel en Belgique est également, dans une certaine mesure, un droit effectif, susceptible d'être invoqué devant les cours et tribunaux, et qui compte au moins trois effets juridiques certains. D'abord, il interdit toute régression significative dans la concrétisation de l'accessibilité de tous à la culture, et permet ainsi de solidifier les acquis culturels. Ensuite, il oblige les juges à choisir, face à deux normes contradictoires ou face à deux interprétations possibles d'une même norme, celle qui respecte le plus le prescrit du droit à la culture. Enfin, la constitutionnalisation de ce droit implique une irradiation de celui-ci dans toutes les branches du droit. C'est l'idée que tous les législateurs doivent au moins tenir compte de l'existence de ce nouveau droit, et tenter de le concrétiser dans les limites de leurs compétences. À ce titre les reculs dans la réalisation des droits doivent être condamnés.

À ce jour, la concrétisation du droit à l'épanouissement culturel reste insuffisante. Ce droit reste largement ineffectif et les statistiques reprenant le nombre de personne participant à la culture le prouvent. Trop d'obstacles se dressent encore entre l'individu et la

culture. Et le droit à l'épanouissement culturel n'a pas vraiment impliqué un grand réaménagement des politiques culturelles sur ce point. Plusieurs raisons expliquent, selon nous, cette absence d'effets concrets du droit à l'épanouissement culturel. De surcroît, des problèmes endogènes au droit à l'épanouissement culturel expliquent son peu d'effectivité. Le caractère vague du terme «épanouissement», la mauvaise presse dont il a fait l'objet dans une partie du secteur culturel, le manque de précision des textes sur les obligations qui en découlent affaiblit ce droit. Si l'insertion constitutionnelle du droit à l'épanouissement culturel n'a pas toujours reçu son importance en pratique et si presque aucun juge ne s'est prononcé sur ce point, c'est peut-être aussi parce que tous les acteurs politiques et les acteurs culturels ne sont pas toujours tout à fait conscients des enjeux de ce droit. Enfin troisièmement, les politiques culturelles sont sujettes, en raison du contexte socio-économique et de l'ordonnancement économique mondial, d'une remise en question constante, qui n'incite pas les pouvoirs publics à réinvestir ce domaine.

Le droit à l'épanouissement culturel en tant que tel n'a donc pas toujours trouvé d'écho près des juges ou des législateurs. Cependant, la logique de démocratisation et de démocratie culturelle qui l'anime est bien présente dans l'esprit de nombreuses initiatives prises par les législateurs communautaires. Ainsi, en Communauté française, les initiatives progressent. Les bibliothèques, médiathèques, centres culturels et associations de promotion de la culture sont d'excellentes réalisations qui rendent la culture indiscutablement plus accessible et permettent à tous de participer. A tout le moins, l'insertion du droit à l'épanouissement culturel érige en objectif constitutionnel la poursuite de la démocratisation culturelle.

Ces effets juridiques tendent, peu à peu, à la mise en œuvre effective du droit de s'épanouir dans la culture. Il faut espérer que les pouvoirs publics, conscients de l'importance de ce droit fondamental, mettent à profit la latitude qui leur est laissée par la Constitution et imaginent des solutions nouvelles. Ils contribueraient ainsi au développement d'une véritable démocratie culturelle. Et même s'ils oublient de consacrer explicitement ce droit en tant que tel, l'objectif de démocratisation culturelle et de démocratie culturelle imprègne déjà largement les politiques culturelles. Comme objectif

constitutionnel, le pari du droit à l'épanouissement culturel est en voie d'être réussi. Mais il reste du chemin à ce droit constitutionnel pour qu'il soit totalement effectif, pour les juges, pour tous les législateurs, et pour les citoyens.