

QUATRIÈME COMBAT

**POUR UN DROIT
CONSTITUTIONNEL
BELGE AU SERVICE
D'UNE BELGITUDE SEREINE**

LA CULTURE FÉDÉRALE EN BELGIQUE

Céline Romainville

Professeure à l'UCLouvain

Co-directrice du Centre de recherche sur l'État et la Constitution

Marie-Sophie de Clippele



Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

Chaire droit de la nature et droit de la culture

La culture occupe une place centrale dans l'œuvre d'Hugues Dumont. Elle a été au cœur de sa thèse, portant sur l'autonomie culturelle et le pluralisme idéologique, et d'autres publications, ainsi qu'à la racine de son investissement institutionnel, ayant été codirecteur du Centre de droit de la culture des F.U.S.L. dès 1995, devenu le Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et en droit de la culture (CIRCC), le second « C » ayant fini par s'effacer avec le temps. Plus largement, tout au long de sa carrière, Hugues Dumont a posé le choix de dédier une partie de son travail d'intellectuel aux questions culturelles. Ce choix n'avait rien d'évident : les chercheurs n'avaient, jusqu'alors, que très peu investi le champ du droit de la culture, et moins encore celui du droit des politiques culturelles. Ce choix d'étudier ainsi en précurseur le droit de la culture peut être motivé par les convictions profondes d'Hugues Dumont quant à l'importance de la culture dans une démocratie, des convictions sans doute alimentées par son histoire personnelle. Son père, l'historien Georges-Henri Dumont, fut en effet chef de cabinet de plusieurs ministres de la Culture en Communauté française et président de la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Père et fils signeront d'ailleurs plusieurs contributions relatives aux politiques culturelles, livrant une analyse intergénérationnelle et interdisciplinaire sur une série de questions culturelles belges et francophones.

Le combat d'Hugues Dumont pour la culture et la recherche sur le droit de la culture, menés dès le début de sa carrière universitaire, ainsi que ses travaux précurseurs sur le droit à la culture et le pluralisme idéologique, ont beaucoup inspiré nos deux thèses. L'œuvre, puissante,

originale et foisonnante, du dédicataire de cet ouvrage a marqué, de manière décisive, nos recherches et nos carrières. Les lignes qui suivent constituent un bien modeste hommage à la contribution durable d'Hugues Dumont à nos recherches. La rédaction de cette contribution, à quatre mains, est l'occasion d'exprimer nos remerciements et notre sincère gratitude pour toute l'intelligence et l'énergie qu'Hugues Dumont n'a eu de cesse de placer dans la transmission, dans l'encouragement des jeunes générations de chercheuses et de chercheurs, et, plus largement, dans ~~le collectif~~.

C'est dans cette perspective que nous combinons nos expertises respectives dans les lignes qui suivent pour problématiser la question de la « culture fédérale » ; plus précisément, nous posons la question de la dimension culturelle de l'espace commun d'un État fédéral plurinational. Il s'agit, premièrement, de déplier une théorisation de ~~l'espace culturel commun~~ d'une Fédération plurinationale en partant des écrits qu'Hugues Dumont a consacrés, d'une part, au droit de la culture et, d'autre part, au fédéralisme plurinational (**section 1**), ~~avant, deuxièmement~~, de confronter ces données théoriques au sort réservé aux compétences culturelles de l'État fédéral belge (**section 2**). Partant ~~d'un constat d'évaporation des~~ compétences culturelles fédérales, nous nous interrogeons ensuite sur la question de savoir dans quelle mesure Bruxelles, en tant que Région capitale, peut prendre le relais dans ~~le maintien~~ d'un espace culturel commun à la Fédération, même si ses leviers sont restreints (**section 3**). Enfin, nous envisageons dans quelle mesure la culture fédérale, et en particulier le fonctionnement des établissements scientifiques et culturels, est ~~prise au sérieux par le mécanisme de la coopération, ce que les cas concrets analysés semblent démentir~~ (**section 4**). Nous opérons en guise de conclusion un retour aux théorisations de la culture fédérale et formulons une série d'hypothèses sur les conséquences que peut susciter ~~le délitement~~ des compétences culturelles fédérales sur l'évolution du fédéralisme belge¹.

Pour fonder notre propos, nous formulons une triple hypothèse. Premièrement, le type de fédéralisme et la dynamique qui l'anime posent la question de la culture politique fédérale en des termes profondément différents selon que l'on se situe dans un fédéralisme dualiste (compétitif) ou coopératif. Le fédéralisme dualiste a tendance à appuyer la distinction entre les cultures des entités fédérées et celle de

1. Pour illustrer ces différents points, nous avons choisi des champs qui nous intéressent particulièrement, notamment celui du patrimoine culturel. Même si, ou précisément en raison du fait que ce champ patrimonial figure parfois moins dans les écrits du professeur Dumont, nous l'avons choisi en espérant ainsi susciter tant sa curiosité que de futures discussions en prolongement de ses analyses dans la matière culturelle.

l'entité fédérale. Il peut aggraver les dynamiques amenant à considérer la culture et les politiques culturelles ~~principalement~~ dans des termes entitaires. La dynamique propre au fédéralisme coopératif aurait tendance à souligner l'importance d'une culture politique de la compréhension mutuelle et du dialogue. Deuxièmement, la culture politique fédérale est étroitement liée aux politiques culturelles et à la culture au sens strict. La politique culturelle fédérale, relative à la culture fédérale (entendue au sens strict), interagit de manière dialectique avec la culture politique fédérale : elle participe de cette culture politique fédérale, tout en étant façonnée par celle-ci, la reflétant, la réfractant ~~dans certains cas~~. Nous posons l'hypothèse que la culture, cet ensemble de pratiques et d'œuvres qui travaillent sur les significations dans les sociétés, peut être le terreau d'une culture politique fédérale, que les politiques culturelles peuvent constituer des leviers décisifs pour le déploiement d'une culture politique fédérale. Troisièmement, à partir de l'observation du cas belge, nous posons une hypothèse relative à la participation de la politique culturelle fédérale et de la culture politique fédérale à la dynamique d'un système fédéral. Dans un fédéralisme plurinational dualiste, plurilingue, la focalisation sur la culture (politique) des entités fédérées peut amorcer un mouvement d'assèchement de la politique culturelle fédérale, qui, contribuant à une fragilisation de la culture (politique) fédérale, participe de ce qui menace, à terme, la stabilité et la viabilité du système fédéral en lui-même. L'éventuelle cogestion par les entités fédérées de la politique culturelle fédérale ne permet pas de remédier à ce risque d'instabilité.

Section 1. La culture politique commune d'un État fédéral

De manière générale, l'existence d'une culture politique fédérale est assez classiquement considérée comme l'un des éléments nécessaires à la stabilité d'un État fédéral. Daniel J. Elazar a ainsi fameusement écrit qu'« [i]l n'existe aucun système fédéral qui soit généralement considéré comme réussi... dont les citoyens ne pensent pas de manière fédérale, qui n'a pas une culture politique fédérale et une forte volonté d'utiliser les principes et les arrangements fédéraux »². En d'autres termes, « *the maintenance of federalism involves "thinking federal"* » : une

2. D. J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, New York, University Press of America, 1987, p. 192. Notre traduction de : « *there is no federal system that is commonly viewed as successful... whose people do not think federal, that does not have a federal political culture and a strong will to use federal principles and arrangements* ».

certaine « culture fédérale » serait nécessaire à la survie d'une Fédération³. ~~Au même moment,~~ Ivo Duchacek définit la culture politique fédérale comme « [u]n ensemble d'orientations envers le système politique fédéral et d'attitudes envers le rôle de soi-même... dans le système »⁴. Dans son ouvrage *The Robust Federation. Principles of Design*, Jena Bednar tente d'identifier les garanties permettant aux systèmes fédéraux de remplir leurs principaux objectifs, parmi lesquels elle identifie (dans la foulée de Madison) la protection de la liberté par l'institutionnalisation d'une concurrence intergouvernementale pour l'adhésion populaire ainsi qu'une représentation politique davantage effective. Ces garanties, qui préviennent l'effondrement du système par une centralisation ou une décentralisation trop importante, sont institutionnelles, politiques, juridictionnelles. Elles impliquent de délicats équilibres, notamment dans la mise en œuvre de mécanismes de sanctions. Le fonctionnement de ces équilibres ne peut perdurer que si émerge une « culture fédérale », qui est « une valorisation de la fédération elle-même »⁵. Dans cette culture, les citoyens sont amenés à développer « [u]n attachement plus général au fédéralisme, plutôt qu'à un gouvernement particulier »⁶. Ce serait cette culture qui permettrait l'acceptation sociale de la dynamique fédérale, qui conduit inévitablement à des modifications dans la répartition des pouvoirs, et qui déterminerait sa légitimité⁷.

Si de nombreux auteurs convergent pour constater la nécessité d'une culture (politique) du fédéralisme ou d'une « culture fédérale », sa définition varie selon les auteurs. Selon Michael Burgess, cette culture politique – qui ne peut se développer que dans le cadre du constitutionnalisme démocratique libéral⁸ – peut être appréhendée comme suit :

« La culture politique fédérale est [...] équivalente à un état d'esprit collectif ou des attitudes ou orientations publiques envers des objets politiques tels que le système politique fédéral. Une culture politique fédérale dynamique serait donc une culture dans laquelle

3. L'argument est développé dans D. J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, New York, University Press of America, 1987, pp. 192-197.

4. I. D. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, New York, University Press of America, 1987, pp. 343-344. Notre traduction de : « a set of orientations toward the federal political system and attitudes toward the role of self... in the system ».

5. J. BEDNAR, *The Robust Federation. Principles of design*, New York, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 188. Notre traduction de : « a valuation of the federation itself ».

6. *Ibid.*, p. 189. Notre traduction de : « a more general attachment to federalism, rather than to any one government ».

7. *Ibid.*

8. M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit. New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

les citoyens, dans leur ensemble, expriment une connaissance active du fonctionnement du système politique, un intérêt pour ce fonctionnement, et un soutien pour les valeurs fédérales dans ce fonctionnement. Pour être une culture politique fédérale efficace, cohérente avec le fédéralisme lui-même, elle devrait prouver d'une forme d'empathie envers ces sous-cultures qui s'écartent légitimement du système de valeur dominant central sur certains aspects importants, lesquels pourraient avoir des implications en matière de politique publique »⁹.

Selon le même auteur, la connaissance, l'intérêt et une forme de soutien dans la fédération sont constitutifs de la culture politique fédérale, quand l'empathie avec des cultures minoritaires et l'acceptation de différences en termes de politiques publiques (ou de ressemblances) sont des nécessités pratiques pour le déploiement d'une culture politique fédérale. Une telle culture fédérale complexe serait unifiée « par la croyance dans un avenir commun » (« *by the belief in a shared future* ») ; elle serait par ailleurs encadrée dans une « éthique de la réciprocité »¹⁰. La culture de la Fédération paraît impliquer, chez nombre d'auteurs, des interactions entre les différentes entités de cette Fédération. Ainsi, selon Ernest Young :

« La culture fédérale nécessite des attachements et des loyautés significatifs à la fois envers le centre et les unités subnationales »¹¹.

Les analyses de la « culture fédérale » sont très profondément marquées par le contexte culturel et sociopolitique dans lequel elles s'inscrivent.

9. *Ibid.*, p. 264. Traduction de : « *federal political culture is [...] tantamount to a collective "mindset" of public attitudes or orientations toward political objects like the federal political system. A vibrant federal political culture, therefore, would be one whereby the citizens at large expressed an active knowledge of, interest in, and support for federal values in the functioning of the political system. To be an effective federal political culture, one that was congruent with federalism itself, it would have to have an empathy with those sub-cultures that legitimately deviated from the central dominant value system in some important respects which might conceivably have public policy implications* ».

10. A.-G. GAGNON, « Constitutionalism, Empowerment and Multinational Federalism », in A.-G. GAGNON, S. KEIL et S. MUELLER (dir.), *Understanding Federalism and Federation. Essays in Honour of Michael Burgess*, New York, Routledge, 2015, p. 232. Notre traduction de : « *ethics of reciprocity* ».

11. E. A. YOUNG, « The Volk of New Jersey? State Identity, Distinctiveness, and Political Culture in the American Federal System », Working Paper, 24 février 2015, accessible sur : https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3431/. Notre traduction de : « *[t]he federal culture requires meaningful attachments and loyalties to both the center and the subnational units. [...]* ».

Aux États-Unis, là où le fédéralisme a pris son essor, dans un cadre mononational, comme Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi l'ont bien rappelé¹², il est remarquable de constater que les discussions sur la « culture fédérale » se sont cristallisées autour du débat sur le caractère distinctif des différents États composant la Fédération, c'est-à-dire sur les différences culturelles qui existeraient entre l'Union et les États fédérés. Ce « caractère distinctif » des États est ainsi souvent considéré, sous la plume des auteurs états-uniens, tout à la fois comme la raison d'être du fédéralisme et l'une des conditions de son maintien. Dans cette perspective, à mesure que se renforcerait l'homogénéité de la culture au plan fédéral, le fédéralisme perdrait de sa vitalité, voire de sa raison d'être. Ainsi, pour Dea Rubin :

« Les forces culturelles et politiques ont rendu le fédéralisme inutile dans l'Amérique contemporaine. Le fédéralisme est un expédient politique qui permet de réaliser une unité partielle lorsque les gens sont divisés en groupes territoriaux, avec des différences identifiables entre eux et un sentiment de loyauté envers leur groupe particulier. Aux États-Unis, il n'y a plus de tels groupes territoriaux ; tout le monde vit au même endroit, et cet endroit est une vaste culture nationale homogène et en interaction »¹³.

Pour Rubin, qui postule que seules des nations peuvent constituer des communautés politiques, l'homogénéisation culturelle hypothèque la possibilité d'un véritable fédéralisme aux États-Unis¹⁴. Mark Tushnet est également critique sur le potentiel d'un régime fédéral dans une situation d'homogénéisation culturelle. Il estime que le fédéralisme implique nécessairement un pluralisme des valeurs. Or, il n'y aurait pas, aux États-Unis, d'affirmation de la valeur de ce pluralisme, ce qui l'amène à considérer que le fédéralisme n'y a pas de potentiel¹⁵.

12. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « L'État fédéral plurinational : tentative de définition juridique », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (dir.) *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 364-265.

13. E. L. RUBIN, « The Fundamentality and Irrelevance of Federalism », 13 Ga. St. U. L. Rev., 1997, 1009-1056. Notre traduction de : « cultural and political forces have rendered federalism irrelevant in contemporary America. Federalism is a political expedient to achieve partial unity when people are divided into territorial groups, with identifiable differences between them and a sense of loyalty to their particular group. In the United States, there are no longer any such territorial groupings; everyone lives in the same place, and that place is a vast, interacting, homogenized national culture ».

14. *Ibid.*, pp. 1054-1056.

15. M. TUSHNET, « Federalism as a Cure for Democracy's Discontent? », in A. L. ALLEN et M. C. REGAN JR. (dir.), *Debating Democracy's Discontent. Essays on American Politics, Law, and Public Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 313.

D'autres auteurs réfutent ce scepticisme en affirmant l'existence d'une distinctivité culturelle à l'échelle des États, qui serait une condition du bon fonctionnement du fédéralisme. Selon John McGinnis, « [s]ans un renouveau de l'attachement émotionnel des citoyens à leurs États, il est difficile de savoir dans quelle mesure le fédéralisme peut être ravivé en tant que machine de découverte générant des réglementations et des normes sociales supérieures »¹⁶. Pour Wilfred McClay, un système fédéral fonctionnel suppose une multitude d'espaces d'expression de la citoyenneté et de rassemblement : « [u]n régime fédéral correctement constitué devrait offrir une multitude d'espaces pour des actes de citoyenneté significatifs – le genre d'actes qui élèvent et approfondissent, tout en liant les gens plus étroitement et affectueusement à leur localité et à leur nation »¹⁷. Ainsi, selon cet auteur :

« Le défi consiste à trouver des moyens de restaurer le sentiment de responsabilité et d'appartenance produit par des institutions plus petites et à taille humaine, des institutions qui peuvent servir d'écoles de citoyenneté tout en conservant les avantages d'un gouvernement national. C'est précisément la promesse du fédéralisme. Il ne nous oblige pas à renoncer à un gouvernement national – même si c'était clairement l'une des principales intentions des auteurs de la Constitution – mais à préserver des types d'association, et donc des prédispositions sociales, que le nationalisme n'est pas en mesure de maintenir »¹⁸.

La question de la « culture fédérale » est encore intimement liée à celle des types de fédéralisme. Ainsi, elle est posée dans des termes radicalement différents dans le fédéralisme dualiste ou dans le fédéralisme coopératif (ou polyphonique). La littérature a, ces dernières années, été

16. J. O. MCGINNIS, « Reviving Tocqueville's America: The Rehnquist Court's Jurisprudence of Social Discovery », 90 Cal. L. Rev., 2002, n° 203, p. 527. Notre traduction de : « [w]ithout a renewal of citizens' emotional attachments to their states, it is unclear to what extent federalism can be revived as a discovery machine generating superior regulations and social norms ».

17. W. MCCLAY, « A More Perfect Union? Toward a New Federalism », 100 Comment., 1995, pp. 30-33. Notre traduction de : « [a] federal regime properly constituted should offer a multitude of arenas for meaningful acts of citizenship-the kind of acts that elevate and deepen, while binding people more closely and affectionately to their locale and nation ».

18. W. M. MCCLAY, « The Soul of Man Under Federalism », 64 First Things, 1996, p. 19. Notre traduction de : « The challenge is to find ways of restoring the sense of accountability and belonging offered by smaller, more human-scale institutions, institutions that can serve as schools of citizenship while retaining the benefits of national government. This is precisely the promise of federalism. It does not require us to renounce a national government – though that was clearly one of the Framers' chief intentions – but to preserve kinds of association, and therefore qualities of soul, that are beyond the power of nationalism to sustain ».

particulièrement créative pour qualifier la nature des relations intergouvernementales dans un système donné. Alors que la notion de « fédéralisme dualiste » plonge ses racines dans l'histoire américaine, et désigne un système fédéral dont la dynamique est marquée par la volonté tant du niveau fédéral que du niveau fédéré de protéger sa propre sphère de compétence, le concept est aujourd'hui parfois utilisé sans liens évidents avec ce contexte. Wilfried Swenden estime que, de manière générale, les systèmes fédéraux peuvent être classés sur un *continuum* allant d'un pôle, qui peut être caractérisé comme plus « dualiste », à un autre, plus « fédéralisme coopératif »¹⁹. Au contraire des systèmes dualistes caractérisés par l'exclusivité des compétences visant à garantir l'autonomie de chaque entité²⁰, les systèmes coopératifs intègrent la coopération de façon organique et structurelle²¹, dans un environnement favorisant les compétences cadres, parallèles ou concurrentes ainsi que d'autres formes d'actions communes²². On notera d'emblée qu'en Belgique, le choix stratégique posé au début de la fédéralisation de l'État unitaire a été d'organiser un système aussi dual que possible, pour éviter autant que faire se peut la coopération entre entités, ~~et d'organiser la répartition des compétences davantage que la prise de décision intégrée~~²³.

Dans le contexte américain, Robert Shapiro soutient que le fédéralisme dualiste explique le développement si important d'arguments sur la distinctivité. Selon cet auteur, pour justifier que les États soient investis de compétences « enclavées », pour justifier donc la séparation exclusive des domaines de compétences des entités fédérées et de l'autorité fédérale, le fédéralisme dualiste cherche à doter ou, à tout le moins, paraît postuler, une forte identité de la part de ces entités fédérées : « [e]n tant que bénéficiaires de [...] privilèges spéciaux, les entités fédérées doivent être plus que de simples entités géographiques.

19. W. SWENDEN, *Federalism and regionalism in Western Europe. A comparative and thematic analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006, pp. 49-50.

20. Fr. PALERMO et K. KÖSSLER, *Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law*, Londres, Hart Publishing, 2017, p. 124.

21. J.-Fr. GAUDREAU-DESBIENS et J. POIRIER, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », in P. OLIVER, P. MACKLEM et N. DES ROSIERS (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Londres, Oxford University Press, 2017, (39-77) p. 394-395.

22. N. STEYTLER, « Concurrency of Powers: The Zebra in the Room », in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leyde, Brill Nijhoff, 2017, p. 303.

23. H. DUMONT, « Préface », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 7-21 ; P. POPELIER, *Dynamic Federalism. A new Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, Londres, Routledge, 2021, p. 256 ; et W. SWENDEN et M. T. JANS, « "Will it stay or will it go ?" Federalism and the sustainability of Belgium », *West European Politics*, vol. 29, 2006, p. 886.

[Elles doivent] être des communautés de valeurs à part entière »²⁴. Le caractère distinctif de ces « communautés de valeur » si spécifiques permettrait de justifier la nécessité de démarquer très nettement les compétences de l'autorité fédérale de celles des entités fédérées. Il justifierait également que certaines matières soient attribuées à l'autorité fédérale et d'autres aux entités fédérées. Toujours selon Robert Shapiro, le fédéralisme dualiste aurait inévitablement une dimension communautaire. Considérant qu'une communauté a tendance à se définir par rapport à d'autres communautés, Robert Shapiro estime que les individus d'un État vont partager, à tout le moins sur certaines questions, des valeurs qui peuvent différer de celles partagées par leurs concitoyens des autres entités fédérées. Ainsi, « [d]u point de vue communautaire, l'objectif du fédéralisme est d'identifier les questions caractérisées par une homogénéité interne et une différence externe »²⁵. Pour Robert Shapiro, à partir du moment où l'on comprend le fédéralisme de manière dualiste, l'on est quelque part condamnés à mobiliser une grammaire de l'identité et de la distinctivité pour renforcer les arguments favorisant tantôt la Fédération – pour les fédéralistes – tantôt les entités fédérées – pour ceux qui s'inscrivent dans une approche nationaliste – ; « [l]eur désaccord provient de leurs vues divergentes sur la mesure dans laquelle les États servent de lieux de valeurs distinctives »²⁶.

Or, selon Robert Shapiro, les discussions sur le caractère culturellement distinctif des États et de la Fédération sont stériles pour comprendre le fédéralisme, ses ressorts et son évolution : « [u]ne théorie du fédéralisme qui repose sur une notion d'États en tant qu'unités culturelles distinctes repose en effet sur des bases fragiles. Une théorie qui dépasserait ce pilier du fédéralisme dualiste constituerait une avancée significative »²⁷. La théorie du fédéralisme de Robert Shapiro, le « fédéralisme polyphonique », très proche des modèles du fédéralisme coopératif, insiste davantage sur les interactions entre les composantes de la Fédération que sur la séparation entre l'État et les entités fédérées.

24. R. A. SHAPIRO, « Toward a Theory of Interactive Federalism », 91 *Iowa L. Rev.*, 2005, p. 275. Notre traduction de : « *As recipients of such special privileges, states must constitute more than mere geographical entities. States must be integral communities of value* ».

25. R. A. SHAPIRO, « Toward a Theory of Interactive Federalism », 91 *Iowa L. Rev.*, 2005, p. 275. Notre traduction de : « *[f]rom this communal perspective, the goal of federalism is to identify the issues characterized by internal homogeneity and external difference* ».

26. *Ibid.*, p. 276. Notre traduction de : « *[t]heir disagreement stems from their divergent views on the extent to which states serve as loci of distinctive values* ».

27. *Ibid.*, p. 278. Notre traduction de : « *A theory of federalism that depends on a notion of states as distinct cultural units rests on weak foundations indeed. A theory that could move beyond this mainstay of dualist federalism would be a significant advance* ».

Cette théorie, et celles qui lui sont proches, posent, selon nous, en des termes radicalement différents la question de la place et le rôle de la culture (politique) dans le fédéralisme coopératif. En effet, à notre estime, ces systèmes reposent, eux aussi, sur une certaine culture (politique). Certes, ces systèmes reposent pas sur le caractère distinctif des identités (culturelle(s) ?), des entités fédérées et de la Fédération (Robert Shapiro développe ainsi, dans son approche du fédéralisme polyphonique, tout un argumentaire sur les différences culturelles entre État central et entités fédérées). À bien y regarder, la question de la culture (politique) est néanmoins posée, mais d'une façon différente. En effet, le fédéralisme coopératif suppose bien une culture fédérale, solide, qui favorise les interactions, la coopération, qui facilite l'acceptation de la compétition, mais aussi d'un remodelage permanent des compétences des différentes entités. Il ne s'agit plus d'une culture politique fondée sur la distinctivité des identités des entités fédérées et de la Fédération, mais d'une culture politique soutenant et valorisant la coopération, la compétition, une vision dynamique du système institutionnel. On peut se risquer à reformuler le propos, à partir de la théorie du « fédéralisme dynamique » de Patricia Popelier, qui invite à lire les systèmes à plusieurs niveaux comme le résultat d'équilibres entre l'autonomie et la cohésion, en considérant que la culture (fédérale) – comme la confiance, qui entretient des liens étroits avec la culture fédérale – sont des éléments déterminants pour maintenir la stabilité et la cohésion de systèmes à plusieurs niveaux²⁸.

Ces « dispositions culturelles » que nous croyons lire comme étant des éléments nécessaires au bon fonctionnement du fédéralisme coopératif rejoignent celles valorisées par certains auteurs qui n'explorent pas la question des formes du fédéralisme, mais plutôt les rapports entre fédéralisme et philosophie politique républicaine²⁹.

Ainsi, Wilfred McClay, dans un article au titre évocateur « The Soul of Man Under Federalism », souligne que le républicanisme – ou du moins, une certaine version du républicanisme – est une composante nécessaire d'un système fédéral. L'auteur estime que le fédéralisme, en tant

28. Voy., sur la confiance, P. POPELIER, *Dynamic Federalism. A new Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, Londres, Routledge, 2021, p. 256.

29. De manière générale, le républicanisme porte une attention particulière « aux phénomènes de domination et de dépendance susceptibles de se reconstituer dans le contexte d'un régime constitutionnel fondé sur la garantie des droits de l'individu », mais, « à l'inverse des communautariens », « les républicains demeurent fermement attachés à la notion d'indépendance individuelle » (J.-F. SPITZ, « La philosophie politique républicaine aujourd'hui. Un état des lieux », *Politique et Sociétés*, 2001, vol. 20, n° 1, p. 7). Cette philosophie politique a tendance à lire la vertu civique comme un élément déterminant pour la liberté et ainsi à la valoriser (*ibid.*, p. 21).

que système intégrant dans une structure unique des principes de gouvernement différents, qui, souvent, renvoient à des conceptions différentes de la nature humaine, suppose que les citoyens développent une capacité élevée à discriminer entre les différentes sphères d'activités possibles, ainsi qu'une capacité à comprendre les différents principes qui conviennent à chacune des sphères d'activité de l'État fédéral et des États fédérés³⁰. Mais, pour l'auteur, le fédéralisme n'est pas qu'une dynamique participant de la différenciation fonctionnelle de sociétés complexes postmodernistes. En effet, tant qu'il parvient à maintenir sa dimension républicaine vivante, ce système de gouvernement ne pourrait être réduit à cette spécialisation et ce pluralisme : il contiendrait un contre-courant « holistique » : « la reconnaissance institutionnalisée du fait que, lorsque nous agissons en tant que citoyens, nous affinons et accomplissons quelque chose dans notre nature qui ne peut être touché d'aucune autre manière »³¹. Pour McClay, le fédéralisme impliquerait une vision complexe de l'âme humaine « qui nous oblige à équilibrer en permanence non seulement des intérêts extérieurs divergents, mais aussi des conceptions concurrentes de ce que signifie être pleinement humain »³². Les qualités qu'il postule ne pourraient, par ailleurs, être identifiées une bonne fois pour toutes, car elles seraient instables et changeantes. Fondamentalement, les individus, dans un système fédéral, devraient avoir la capacité de « fonctionner mentalement sur plus d'une voie, en reconnaissant tantôt le principe de vertu, tantôt le principe d'intérêt (ou de maximisation de l'utilité), tantôt le principe de liberté, tantôt le principe de pieuse obéissance – ne méprisant aucun principe, mais n'accordant à aucun d'entre eux l'avantage sur tous les autres »³³. Cette attitude, qui serait quelque part postulée par le fédéralisme, compris comme impliquant une dimension de républicanisme, irait à contre-courant de la méfiance naturelle dans la multiplicité :

« Dans l'ensemble, nous faisons confiance à l'unité d'esprit et de but, et nous nous méfions de la multiplicité, que nous réduisons souvent à la duplicité. La pureté du cœur, disait Kierkegaard, c'est

30. W. M. McCLAY, « The Soul of Man Under Federalism », 64 *First Things*, 1996, p. 19.

31. *Ibid.* Notre traduction de : « institutionalized recognition of the fact that, when we act as citizens, we refine and fulfill something in our nature that can be touched in no other way ».

32. Notre traduction de : « one that requires us to be forever balancing not only contending external interests, but competing understandings of what it means to be most fully human ».

33. W. M. McCLAY, « The Soul of Man Under Federalism », 64 *First Things*, 1996, pp. 19-20. Notre traduction de : « to operate mentally on more than one track, recognizing sometimes the principle of virtue, sometimes the principle of interest (or of maximizing utility), sometimes the principle of liberty, and sometimes the principle of pious obedience – disdaining none, but granting none a trump of all the others ».

de vouloir une seule chose. Mais c'est précisément ce désir d'être consacré à une seule chose, cette passion pour l'unité, cette aspiration à la vie consacrée à laquelle l'idée fédérale nous demande de résister, même si, paradoxalement, elle exige aussi que nous laissions un espace respectueux pour de tels besoins »³⁴.

Rui J.P. Figueiredo et Barry R. Weingast nous paraissent **renforcer ces conclusions** lorsqu'ils définissent la « culture fédérale » qui sous-tend les systèmes fédéraux comme étant en partie un produit de la conception de ce système. La modélisation, par ces deux auteurs de la Fédération « auto-exécutoire » (« *Self Enforcing Federation* »), tend à montrer que les structures fédérales doivent être en mesure de s'imposer d'elles-mêmes pour survivre ; plus précisément, elles devraient être organisées de telle sorte que « l'État central et les entités fédérées doivent être incités à remplir leurs obligations dans les limites de la négociation fédérale »³⁵. La clé est alors d'organiser un système institutionnel qui offre une réponse aux deux dilemmes fondamentaux du fédéralisme – et ce, malgré leur caractère contradictoire (« Qu'est-ce qui empêche le gouvernement national de détruire le fédéralisme en dominant ses unités constitutives ? Qu'est-ce qui empêche les unités constitutives de saper le fédéralisme par le parasitisme et d'autres formes d'absence de coopération ? »³⁶). Ces auteurs estiment, dans une approche institutionnaliste, **qu'il s'agit** d'identifier les circonstances qui amènent les acteurs du jeu fédéral à respecter les règles, et qui permettent à une Fédération de maintenir une position d'équilibre. La « culture fédérale » fait partie de ces éléments. Cette « culture fédérale » ne devrait pas être appréhendée comme un élément exogène au système institutionnel fédéral : « [n]otre approche suggère plutôt que cette culture est endogène, un produit de la phase de conception »³⁷. **Pour ces auteurs qui considèrent**

34. *Ibid.*, p. 20. Notre traduction de : « *by and large, we trust singleness of mind and purpose, and distrust multiplicity, which we often reduce to duplicity. Purity of heart, said Kierkegaard, is to will one thing. But it is precisely that wish to be devoted to only one thing that passion for unity, that yearning for the consecrated life that the federal idea requires us to resist, though, paradoxically, it also requires that we leave a respectful space for such needs* ».

35. R. J.P. FIGUEIREDO, JR. et B. R. WEINGAST, « Self-Enforcing Federalism », 21 *J.L. Econ. & Org.* 103, 2005, p. 128. Notre traduction de : « *the center and the states must have incentives to fulfill their obligations within the limits of federal bargain* ».

36. *Ibid.* Notre traduction de : « *What prevents the national government from destroying federalism by over-awing its constituent units? What prevents the constituent units from undermining federalism by freeriding and other forms of failure to cooperate?* ».

37. *Ibid.* Notre traduction de : « *[o]ur approach instead suggests that this culture is endogenous, a product of the design stage* ».

que la mise en place des dispositifs de coordination et de coopération favorise la création d'une « culture de la fédération » et soutient cette dernière³⁸.

Alain-G. Gagnon a également défendu des thèses fort proches. Il souligne l'importance d'un « climat favorable à l'établissement de rapports sociaux fondés sur le respect », une « condition [qui] sera plus à même d'être remplie lorsque les partenaires au pacte créeront des occasions favorisant les prises de contact bienveillantes ». Il met ainsi en lumière les conditions amenant les acteurs du jeu fédéral à accepter « le pari de l'engagement plutôt que de se complaire dans une ignorance mutuelle – une solitude – qui contribuerait à appauvrir les interactions intercommunautaires et faire disparaître les lieux d'échanges si fondamentaux à la vie en société ». L'auteur met en lumière « la nécessité de se faire hospitalier et de créer les conditions nécessaires à une coexistence au sein des ensembles fédéraux ». Il s'agit « d'incarner de véritables pratiques d'accommodement des nations, des cultures sociétales, des forces politiques et des traditions juridiques »³⁹.

Cette culture politique supporte la confiance (interindividuelle et interinstitutionnelle) ; or, précisément, le fédéralisme est un régime qui repose sur un certain niveau de confiance⁴⁰.

Des études de cas soulignent également l'importance de la culture fédérale. Ainsi, Assefa Fiseha constate, pour l'Éthiopie, que la pauvreté de la culture politique et l'indigence de la culture fédérale y alimentent les conflits ethno-nationaux⁴¹.

En résumé, la culture politique fédérale peut être pensée en des termes très différents selon qu'on l'approche à partir des théories du fédéralisme dualiste ou du fédéralisme coopératif. Dans un fédéralisme dualiste, la distinction entre les cultures des entités fédérées et celle de l'entité fédérale est soulignée ; ainsi, il y aurait une tendance à appréhender la culture et les politiques culturelles en termes identitaires. Le fédéralisme coopératif suppose, quant à lui, une culture du dialogue, de l'ouverture ; sa dynamique aura tendance à souligner l'importance

38. *Ibid.*, p. 128.

39. A.-G. GAGNON, *Le choc des légitimités*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2021, p. 10.

40. W. M. McCLAY, « The Soul of Man Under Federalism », 64 *First Things*, 1996, at 21, 22. « The Latin roots of the word "federalism" suggest this, since they point to the element of trust, embodied in the making of contracts, treaties, leagues, and compacts. At the heart of a federal system is the willingness to entrust some portion of governance to those to whom it is delegated or assigned recognizing that the opportunity for citizenship is itself a political good of the highest order ».

41. A. FISEHA, *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia. A Comparative Study*, Nimègue, Wolf Publishers, 2005, pp. 432-433.

d'une culture politique de la compréhension mutuelle et du dialogue. Les approches républicaines et (néo) institutionnalistes nous paraissent rejoindre cette vision de la culture (politique) fédérale prônée dans le fédéralisme coopératif.

Section 2. La politique culturelle d'un État fédéral

La *culture politique* fédérale entretient des liens étroits avec la *culture* entendue ~~dans son sens le plus strict~~ comme « l'ensemble des pratiques qui sont ordonnées thématiquement au travail sur les significations »⁴², et plus particulièrement avec la culture entendue dans son sens plus étroit, comme le « monde de pratiques et des œuvres qui témoignent esthétiquement »⁴³ de ce travail sur les significations. Premièrement, l'espace public, lieu décisif du développement de la culture politique, a une importante dimension culturelle⁴⁴. La culture innervé cet espace public. La démarche créative et la fonction critique sont ~~dans cet espace public~~, particulièrement prises en charge par les arts, ~~depuis l'époque moderne~~⁴⁵. Deuxièmement, l'intuition de Tocqueville sur la participation aux associations socioculturelles comme autant d'« écoles de la démocratie » est confirmée par une série d'études empiriques⁴⁶. La participation culturelle – entendue au sens large – est un vecteur de promotion et d'enrichissement de la culture politique. Troisièmement ~~parce qu'elle repose sur~~ l'expérience sensible, les processus de représentation, de

42. G. DE STEXHE 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, Publications des F.U.S.L., 1998, p. 28.

43. *Ibid.*, p. 28.

44. Voy. J.-M. FERRY, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Cerf, 2006. Voy. également, pour ce qui concerne le monde digital : J. M. BALKIN, « Digital Speech and Democratic Culture: A theory of Freedom of expression for the information society », *N.Y.U. L. Rev.*, 2004, pp. 3-57.

45. J.-L. GENARD, *Les pouvoirs de la culture*, Bruxelles, Labor Quartier Libre, 2001, pp. 20-21 ; J. HABERMAS, *L'espace public*, Paris, Payot, 1986, pp. 42 et s. On peut également revenir aux philosophes des Lumières qui ont été nombreux à souligner la contribution spécifique des for[ms] dans la formation à la raison et à la liberté : une autonomie et une liberté renforcées, par rapport au pouvoir en place et une forme qui implique nécessairement une dimension critique (D. DIDEROT, « De la poésie dramatique », in *Œuvres esthétiques*, cité dans J.-L. GENARD, *Les pouvoirs de la culture*, Bruxelles, Labor Quartier Libre, 2001, pp. 20-21). La création artistique apparaît a[insi] comme le lieu de la remise en question le[ss] lectures symboliques, et est devenue(e ?) dans la modernité l'espace par excellence de l'incarnation du travail sur les significations (J.-L. GENARD, *Les pouvoirs de la culture*, Bruxelles, Labor Quartier Libre, 2001, pp. 26-28).

46. F. DA SILVA, T. N. CLARK et S. CABAÇO, « Culture on the Rise: How and Why Cultural Membership Promotes Democratic Politics », *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 27, n° 3, 2014, pp. 343-366.

figuration, et la sublimation du conflit, la culture peut participer à renforcer l'empathie, le contrôle de soi, ou la préférence pour des résolutions non violentes des conflits – des prédispositions considérées comme décisives pour la culture politique fédérale et, plus largement, pour les démocraties⁴⁷. Quatrièmement, c'est à partir et à travers la culture comprise comme un ensemble d'œuvres et de pratiques travaillant sur les significations que les sociétés « donnent un sens à leur expérience commune et la réfléchisse »⁴⁸. Le système culturel contribue à façonner les représentations et (pré)compréhensions des citoyens (d'eux-mêmes et des communautés dans lesquelles ils s'inscrivent)⁴⁹ ; elle est un élément essentiel dans la constitution de la socialité et du sens de l'existence chez les individus⁵⁰. Ce sont les cultures et les communautés qui forment le milieu « humanisant » de chaque individu. Parce que l'existence humaine n'est pas en soi capable d'elle-même, elle n'émerge que dans un milieu culturel donné. C'est par la « coopération sociale » permanente (qui passe par la culture et l'éducation), que les êtres humains enrichissent leurs existences de « capacités réelles » et complexifient les conceptions du bien et donnent du sens à leurs expériences, individuelles et collectives. Ainsi, le milieu culturel est ce qui permet à l'être humain de déployer ses « possibilités humaines »⁵¹ – pour reprendre l'expression de Guillaume de Stexhe. La culture est, dans cette perspective, un réservoir de « ressources de sens » à partir desquelles les identités – individuelles et collectives – se forment et évoluent.

Comme Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi l'ont bien identifié, le seul « patriotisme constitutionnel » ne suffit pas à donner une consistance au lien des citoyens avec l'État. Un minimum « d'identité narrative » est nécessaire, pour qu'existe ce « désir de délibérer ensemble » unissant les collectivités humaines en collectivités politiques⁵². Ce désir s'explique par une forme d'attachement à une identité collective qui, loin de postuler l'unanimité et d'exclure le pluralisme, peut se comprendre

47. Voy. sur cette thèse : S. PINKER, *The Better Angels of Our Nature*, lieu d'édition : King Books, 2011.

48. S. HALL, « Cultural Studies: Two Paradigms », in R. COLLINS et al. (eds.), *Media, Culture and Society. A Critical Reader*, Londres, Sage, 1986, pp. 33-48 (notre traduction de : « make sense of and reflect their common experience »).

49. Voy. notamment, pour un résumé des débats en théorie politique sur ce point : C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 141-154.

50. J. WALDRON, « Autonomy and Perfectionism in Raz's Morality of Freedom », *S. Cal. L. Rev.*, 1989, vol. 62, n° 3-4, pp. 1097-1152.

51. G. DE STEXHE, « La neutralité et la distribution comme justice ? Questions au libéralisme solidariste de P. Van Parijs », *op. cit.*, 27.

52. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Précis de droit constitutionnel*, t. I, Bruxelles, Larcier, n°s 314-315.

comme une volonté de continuer une histoire⁵³. La culture est cruciale pour soutenir ce « désir » et la culture politique qui l'accompagne, parce qu'elle joue un rôle décisif dans le travail sur les significations et les identités, mais aussi parce qu'elle est une dimension essentielle de la formation démocratique des citoyens.

En raison de ces caractéristiques, le soutien des autorités publiques à la culture, sous la forme de politiques culturelles, peut jouer un rôle décisif dans la construction d'une culture politique fédérale⁵⁴. Les politiques culturelles, qui portent sur les structures culturelles, et donc sur la construction de significations, interagissent très étroitement avec la culture politique. Les politiques culturelles contribuent ainsi à façonner la culture politique (tout en étant elles-mêmes le produit de celle-ci).

Ces politiques culturelles fédérales ou fédérées expriment certaines représentations de la culture. Elles peuvent être développées dans divers objectifs, pour assumer différentes fonctions : démocratisation culturelle, démocratie culturelle, protection et promotion de la diversité culturelle⁵⁵. La littérature spécialisée note la montée en puissance de l'objectif de protection ou de promotion d'identités culturelles⁵⁶. Le contexte de globalisation et d'homogénéisation culturelle⁵⁷ pousserait les autorités publiques à renouer avec l'objectif des premières politiques culturelles dites de « rassemblement »⁵⁸. Ceci implique que, régulièrement, « c'est [...] à travers la politique culturelle que les questions d'identité culturelle sont formulées dans le discours politique et culturel »⁵⁹. Mais le mode d'action a radicalement changé : il ne s'agit

53. *Ibid.*

54. Il n'est ainsi pas étonnant de noter que les premières politiques culturelles se donnaient précisément pour objectif le « rassemblement » des citoyens autour d'une culture commune, permettant ainsi le développement d'une culture politique.

55. C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014 (la première partie).

56. D. BEAUREGARD, *Cultural Policy and Industries of Identity. Québec, Scotland & Catalonia*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 3 et la littérature citée.

57. *Ibid.*, p. 3 et la littérature citée. « *In the global context – and in the face of globalization – almost all indigenous cultures have effectively become cultural minorities and must, therefore, act to preserve their culture or risk assimilation* ».

58. C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 134-135. Voy. sur la politique (artistique) de rassemblement du jeune État belge, les travaux éclairants d'Hugues Dumont : « La genèse des principes directeurs du droit public belge de la culture entre 1830 et 1940 », in G. KURGAN VAN HENTENRYK et V. MONTENS (dir.), *L'argent des arts*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2001, pp. 15-16 ; *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, De 1830 à 1970, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, pp. 79-84.

59. D. BEAUREGARD, *Cultural Policy and Industries of Identity. Québec, Scotland & Catalonia*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 3. Notre traduction de : « *it is [...] through cultural policy that questions of cultural identity are formalized in political and cultural discourse* ».

plus d'investir dans des institutions patrimoniales, mais de développer des politiques culturelles économiques, résolument orientées vers la consommation culturelle⁶⁰.

Cette centralité de la culture et des politiques culturelles dans la construction des significations et, ~~le cas échéant~~, des identités culturelles, explique le développement de politiques culturelles ambitieuses dans des États fédéraux centripètes, dans une dynamique de justification de l'État⁶¹, et le caractère controversé de la culture fédérale dans les États fédéraux animés d'une dynamique centrifuge⁶². Dans l'une des rares études disponibles sur les politiques culturelles en contexte fédéral, Jonathan Paquette affine cette intuition, en proposant plusieurs modèles. Dans le modèle du « leadership fédéral », qui se développe dans des États fédéraux fortement centralisés (Brésil, Mexique, Argentine), la politique culturelle est dans les mains de l'autorité fédérale, et l'éventuelle diversité culturelle existant au niveau des États fédérés ne contrebalance pas la prédominance du fédéral. À l'autre bout du spectre, dans le modèle du « fédéralisme culturel compétitif », « traversé d'asymétries culturelles, linguistiques, régionales »⁶³, les acteurs ~~de ce système~~ mobilisent différents leviers pour atteindre leurs propres objectifs, étant animés par des intérêts culturels différents, voire concurrents⁶⁴. Certains États fédéraux relevant de cette catégorie définissent la culture comme une compétence des entités fédérées⁶⁵ – tout en maintenant la possibilité d'une politique culturelle fédérale – (c'est le cas des systèmes belges et allemands) ~~et~~ tandis que d'autres systèmes compétitifs définissent la culture comme des compétences ~~du fédéral et des entités fédérées~~. Dans tous les cas, « les deux niveaux de gouvernement sont actifs dans les affaires culturelles, ce qui crée un champ de force qui est canalisé par les institutions fédérales »⁶⁶. Des transferts de compétences peuvent être le résultat de l'action d'entités infranationales. Les politiques culturelles menées aux différents niveaux peuvent être très différentes les unes des autres :

60. *Ibid.*

61. En Suisse, l'Office fédéral de la culture reçoit une dotation de 250 millions d'euros : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home.html>.

62. Voy. A. BOUTEN et K. REYBROUCK, « Capitales fédérales et institutions culturelles nationales. Leçons pour Bruxelles des exemples de Berlin, Brasília, Canberra et Ottawa », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 178, mis en ligne le 26 mars 2023.

63. J. PAQUETTE, *op. cit.*, p. 189.

64. *Ibid.*, p. 190.

65. Voy. art. 23, § 6, et 73, § 5a, de la Loi fondamentale allemande.

66. *Ibid.* 191. Notre traduction de : « the two levels of government are active in cultural affairs and create a field of force that is channeled through federal institutions ».

« En ce sens, les politiques culturelles constituent un espace de différenciation normative ; elles contribuent à l'affirmation de différentes identités et valeurs distinctives »⁶⁷.

L'intensité de la compétition sur les matières culturelles dans les systèmes fédéraux s'explique non seulement par la tendance « naturelle » des acteurs d'un système fédéral à revendiquer toujours davantage de leviers d'action⁶⁸, mais également par la diversité culturelle qui peut être présente dans l'État considéré ou par son caractère plurinational⁶⁹. La dimension compétitive de ce modèle implique que dans les politiques culturelles menées aux différents niveaux, des idées différentes, voire conflictuelles, sur la culture, l'identité, les institutions culturelles, et la dimension politique de la culture peuvent être exprimées⁷⁰. Une « différenciation normative » se déploie alors sur le plan culturel.

Cette compétition culturelle ne se développe plus uniquement à partir des compétences culturelles classiquement associées à la protection des identités culturelles (~~patrimoine culturel, langue, beaux-arts~~) ; mais également, désormais, ~~à partir~~ des compétences associées au secteur des industries culturelles⁷¹. Comme Devin Beauregard l'a très bien démontré, les politiques culturelles des nations infraétatiques animées par de forts mouvements nationalistes ont ~~e~~ tendance, ces dernières années, à mobiliser le secteur des industries culturelles, et non seulement celui des institutions muséales et des beaux-arts, au service d'une politique de protection et de *promotion* de leur identité culturelle spécifique⁷². Parce que les industries culturelles, comme la culture, ont une influence sur presque toutes les dimensions de notre vie quotidienne, « les industries culturelles, en tant que productrices d'idées et de significations sociales ~~peuvent~~, ~~elles~~ sont canalisées à cette fin par une politique culturelle, ~~peuvent~~ servir l'agenda gouvernemental concernant l'identité culturelle »⁷³.

67. *Ibid.* Notre traduction de : « *In this sense, cultural policies are a space for normative differentiation ; they help assert different identities and distinctives values* ».

68. Tendance qui n'est pas observable à tous les niveaux du fédéralisme belge en matière culturelle (voy. ci-dessous pour l'inaction du fédéral).

69. J. PAQUETTE, *op. cit.*, p. 102.

70. *Ibid.*, p. 105.

71. D. BEAUREGARD, *Cultural Policy and Industries of Identity*. Québec, Scotland & Catalonia, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

72. « *This evolution... has drawn heavily on the cultural industries as a way of preserving and promoting culture and cultural identity vis-à-vis the isomorphic pressure of both state and international forces* » (D. BEAUREGARD, *Cultural Policy and Industries of Identity*. Québec, Scotland & Catalonia, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 73).

73. *Ibid.*, p. 5. Notre traduction de : « *in their capacity as producers of ideas and social meaning, the cultural industries, when properly channeled through cultural policy, can serve to further government agenda with respect to cultural identity* ».

Les travaux de Beauregard, notamment, nous paraissent souligner l'importance de distinguer **enti** fédéralisme culturel compétitif qui se déploie dans un cadre plurinational, à tendance centrifuge, des autres situations. Si tous les systèmes fédéraux⁷⁴ sont susceptibles d'évoluer vers une compétition en matière culturelle, dès lors ~~que ces systèmes reposent~~ sur le principe d'une appartenance politique des citoyens à plusieurs entités politiques, là où existent des minorités culturelles ou des nations infraétatiques, des mouvements nationalistes et sécessionnistes, la compétition est plus intense, et la « différenciation normative » peut même poser des questions ~~des stabilités~~. Le sort de la culture fédérale dans un État fédéral plurinational, qui plus est plurilingue, et aux tendances centrifuges diffère fondamentalement **est** ce qui explique les profondes différences dans l'évolution des politiques culturelles menées par l'État fédéral belge et allemand, malgré une répartition des compétences très proche dans les textes.

Si l'existence d'une « culture politique fédérale » est étroitement liée à la stabilité et au bon fonctionnement de tous les États fédéraux, sa nécessité pratique **se pose des termes** plus aigus encore dans les États fédéraux plurinationaux. Dans ces États, la subsistance d'une « culture politique fédérale » et le maintien de certaines politiques culturelles à l'échelon fédéral permettant de faire vivre cette culture peuvent devenir une question existentielle, surtout si d'importantes compétences culturelles ont été reconnues à des collectivités politiques à l'issue de revendications autonomistes de groupes nationaux infraétatiques. Dans le fédéralisme belge, cette reconnaissance, et la tendance centrifuge qu'elle alimente, va de pair avec un travail de sape des rares compétences qui restaient dévolues à l'État fédéral, qui, à terme, pourrait bien menacer la stabilité, voire la subsistance, du système fédéral.

Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi avaient déjà bien identifié ce risque dans un article fondateur dédié à la conceptualisation du fédéralisme plurinational. Ils écrivent ainsi que, dans le « fédéralisme de la reconnaissance », qui protège « l'intégrité culturelle » de certains groupes, en leur attribuant « une autonomie politique et législative dans les matières de l'éducation, de la culture et des langues », « [l']enjeu de l'autonomie culturelle dépasse néanmoins celui de la survie des nations infra-étatiques ». Les deux auteurs soulignent qu'« [e]n confiant à ces dernières la compétence dans les matières culturelles, l'État plurinational permet à ces groupes de conforter leurs aspirations nationales ».

74. B. SIMON, C. KULLA et M. ZOBEL, « On Being More than Just a Part of the Whole: Regional Identity and Social Distinctiveness », *European Journal of Social Psychology*, 1995, vol. 25, n° 3, p. 107.

D'une part, les compétences en matière de culture, notamment, font partie des instruments qui comptent parmi « les plus décisifs des entreprises de nation building » : « les compétences culturelles permettent de renforcer les spécificités d'un groupe »⁷⁵. D'autre part, le fédéralisme de la « reconnaissance », qui se développe dans les États fédéraux plurinationaux, peut permettre à une entité politique « d'offrir un espace d'identification comparable à celui d'un État et assure le fonctionnement d'institutions démocratiques » et de démontrer une « capacité à l'autogouvernement », voire à « assier le récit du pluralisme national de l'État ».

Ce fédéralisme de la reconnaissance, traduction et incarnation de la plurinationalité, peut remettre en question la stabilité de l'État. En effet, il est susceptible de contribuer à mettre l'accent sur les différences existantes entre les groupes nationaux, à « attiser les tensions et polariser les positionnements de leurs élites »⁷⁶. Dans un contexte où « une fédération plurinationale ne peut s'appuyer sur une homogénéité culturelle, son existence continue suppose à tout le moins une certaine homogénéité politique »⁷⁷ ou, à tout le moins, une certaine concordance entre les conceptions politiques fondamentales⁷⁸.

Or, à cet égard, comme l'écrivent Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, « une forte autonomie culturelle peut s'avérer problématique »⁷⁹, puisque l'espace public se réduit sous l'effet, notamment, de l'attribution de compétences audiovisuelles et culturelles exclusives. Selon ces auteurs, la pérennité des Fédérations plurinationales « repose notamment sur leur capacité à articuler la légitimité de l'État fédéral et celle des groupes nationaux infraétatiques ». Ceci implique que l'État fédéral ne doit pas être vidé de « la légitimité qu'apporte son assise populaire, son ancrage dans une nation étatique »⁸⁰, de « dédoubler les foyers de légitimité de l'État », sans qu'une légitimité « ne prime sur l'autre ». Mais, comme le notaient Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, « par son fonctionnement, une fédération plurinationale

75. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « L'État fédéral plurinational : tentative de définition juridique », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (dir.) *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 377.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

78. Y. LEJEUNE, « Retour aux sources de l'idée fédéraliste », in *Europe(s), Droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 746 et 747.

79. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « L'État fédéral plurinational : tentative de définition juridique », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (dir.) *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 377.

80. *Ibid.*

peut avoir plus de difficultés à recueillir un large soutien populaire », dès lors qu’une série de « garanties institutionnelles » établies pour protéger les groupes nationaux infraétatiques apportent de la complexité et de l’illisibilité (négociations entre élites, prohibition de la démocratie directe, manque de transparence, compromis complexes)⁸¹.

Ainsi, selon Hugues Dumont, dans les Fédérations plurinationales, un liant est indispensable. La piste préconisée par le dédicataire de ces lignes⁸² est de prendre au sérieux l’invitation faite par le philosophe Jean-Marc Ferry à développer une « communauté morale » articulant la Fédération et les communautés infraétatiques nationales en développant des initiatives propres à instituer progressivement un espace public européen et à élever les dialogues interculturels qui doivent connecter les identités culturelles nationales au niveau de ce qu’il appelle l’éthique reconstructive⁸³. Pour qu’un espace public de la Fédération puisse s’épanouir, Hugues Dumont soutient qu’il faut prendre des initiatives qui favorisent une « culture du dialogue interculturel fondée non seulement sur la connaissance des histoires et des cultures nationales, mais aussi et surtout sur l’aptitude de chaque culture nationale à se décentrer et à se livrer à une analyse critique d’elle-même en acceptant de se laisser interroger par les autres »⁸⁴. Concrètement, il s’agirait de développer des aides à la traduction, des incitants à ce que les membres des nations infraétatiques puissent se décentrer vers les autres groupes⁸⁵. Hugues Dumont défend également l’organisation, dans les deux Fédérations plurinationales qu’il a étudiées, à savoir l’Union européenne et la Belgique⁸⁶, d’un cours portant sur l’histoire de la Fédération et des nations qui la compose, développé par des historiens, des philosophes et des politologues issus des différentes entités, et dans l’esprit de cette

81. *Ibid.*, p. 378.

82. Cf. H. DUMONT, « La question du démos dans un État fédéral plurinational et dans une Fédération plurinationale : une comparaison entre l’État belge et l’Union européenne », in Ch. DENIZEAU (dir.), *L’idée fédérale européenne*, Paris, Panthéon-Assas, 2019, pp. 73-101.

83. Cf. les références dans A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, t. I, *Fondements du droit institutionnel de l’Union*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 539-541.

84. J. CLARENNE et al., « Quelle culture populaire de la démocratie ? Rapport belge », Rapport présenté dans le cadre du projet DEFIDEM à Aix-en-Provence les 10 et 11 juin 2024, inédit, p. 3.

85. Hugues Dumont s’inspire sur ce point de : J.-M. FERRY, « Dix propositions et trois considérations sur la situation actuelle de l’Union », in Y.-C. ZARKA (dir.), *Refaire l’Europe avec Jürgen Habermas*, Paris, Presses universitaires de France, 2012, p. 80.

86. Voy. pour l’Union européenne : A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, t. I, *Fondements du droit institutionnel de l’Union*, Bruxelles, Bruylant, 2015, n° 1282. Pour la Belgique, voy. : J. CLARENNE et al., « Quelle culture populaire de la démocratie ? Rapport belge », Rapport présenté dans le cadre du projet DEFIDEM à Aix-en-Provence les 10 et 11 juin 2024, inédit, p. 3.

même éthique reconstructive. Ce cours pourrait permettre un dialogue entre les mémoires (infra)nationales et éviter la fabrique artificielle d'un récit (infra)national.

Pour tenir compte de la littérature précitée, il s'agirait d'ajouter aux leviers identifiés par Hugues Dumont ceux qui concernent les industries culturelles : le développement de plateformes digitales fédérales, permettant le croisement des cultures et des mémoires, mais aussi la valorisation des collections fédérales ou encore la promotion des industries culturelles susceptibles de contribuer à un dialogue interculturel et la création d'incitants pour des innovations contribuant au développement d'un dialogue interculturel populaire (au rang desquels on peut identifier les jeux vidéo, l'art dans l'espace public, etc.).

Mais encore faut-il qu'une autorité soit compétente pour organiser un tel cours d'histoire ~~et de tels incitants~~. Comme le soulignait Hugues Dumont, l'État fédéral belge ne dispose pas de compétences en matière d'enseignement qui l'autoriseraient à ~~intervenir pour organiser un tel cours~~ et il n'est pas certain que l'interprétation très étroite des « communications fédérales » pour lesquelles il est compétent l'autorise à organiser des incitants pour favoriser un dialogue intercommunautaire dans les médias de chacune des Communautés. Il dispose cependant encore d'un certain nombre de leviers pour développer une forme de culture fédérale dans l'esprit de l'éthique reconstructive mentionnée ci-dessus. Ces leviers n'ont pas toujours été activés, loin de là, et un mouvement d'assèchement de la politique culturelle fédérale, et donc de la culture (politique) fédérale est à l'œuvre, de façon plus ou moins délibérée. 

Section 3. Les compétences culturelles de l'État fédéral belge : insuffisantes, et en voie d'évaporation ?

Les compétences de l'État fédéral belge sont très insuffisantes pour développer une culture politique fédérale à la hauteur des fonctions qui lui sont attribuées dans la littérature susmentionnée. L'autorité fédérale n'a pas de compétence en matière d'éducation permanente, ni d'enseignement (ces matières relèvent des compétences des Communautés), sauf pour ce qui concerne le bicommunautaire bruxellois. Les initiatives que les Régions ou l'État fédéral pourraient prendre en matière d'éducation à la démocratie/citoyenneté relèvent de la « campagne », de l'action ponctuelle, mais ne pourraient pas – sauf à commettre un excès

de compétence – prendre la forme d’une politique plus structurelle, durable dans ses actions et financements⁸⁷. L’État fédéral n’a pas davantage reçu de compétences pour initier, ou agir comme moteur, de coopération culturelle.

Les rares compétences culturelles fédérales sont les suivantes⁸⁸.

Premièrement, l’État fédéral est resté compétent pour la gestion des établissements scientifiques et culturels fédéraux et autres musées comme le *War Heritage Museum*⁸⁹. Dès les premières discussions concernant les compétences des conseils culturels, on a considéré que certaines institutions culturelles et scientifiques devaient rester communes⁹⁰. En vertu de cet article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l’État fédéral est en effet resté compétent pour « les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers »⁹¹. Ces établissements, qui comprennent notamment de grandes institutions culturelles, relèvent ainsi de la compétence réservée (et non pas résiduelle) de l’État fédéral. L’État fédéral doit gérer ces établissements, le financement du recrutement des chercheurs qui travaillent dans ces institutions étant

87. « L’État fédéral ne peut donc prendre les initiatives nécessaires pour “accompagner”, de manière structurelle, sur le plan de l’“éducation”, les “innovations démocratiques” dont il déciderait lui-même dans le cadre de ses compétences exclusives, qu’il s’agisse de l’introduction de nouveaux outils – par exemple, les commissions délibératives –, ou de la modification d’outils existants. Cet “accompagnement” devra passer par les Communautés, et, par la force des choses – et sauf à supposer que les communautés s’entendent pour harmoniser leurs politiques sur ce terrain –, ne présentera pas d’homogénéité, ni en termes de dynamisme (certaines communautés pourraient être plus ambitieuses que d’autres), ni en termes de contenu. À la citoyenneté fédérale unique en termes de droits et devoirs, car tracée par l’autorité fédérale, pourrait répondre une éducation à la citoyenneté fédérale multiple, car définie par les communautés » (J. CLARENNE *et al.*, « Quelle culture populaire de la démocratie ? Rapport belge », Rapport présenté dans le cadre du projet DEFIDEM à Aix-en-Provence les 10 et 11 juin 2024, inédit, p. 1).

88. Nous n’analysons pas les leviers fiscaux que l’État fédéral peut mettre en place en faveur de la culture, tels que le mécanisme du tax shelter. Voy. sur ce point, notamment, l’analyse suivante d’A. VANDENBULKE, « Le nouveau régime de *tax shelter* pour la production audiovisuelle », *J.T.*, 2015/33, n° 6619, pp. 707-710.

89. L’arrêté royal du 4 juin 2018 modifie l’arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en remplaçant le Musée royal de l’Armée et d’Histoire militaire par le « War Heritage Institute », *M.B.*, 18 juin 2018.

90. *Doc. parl.*, Sén., sess. extraord. 1969-1970, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. Van Bogaert, n° 402, p. 26.

91. Art. 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé en vertu de l’article 3, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l’État, *M.B.*, 20 juillet 1993.

ainsi à sa charge⁹². La terminologie usitée à leur égard fut hasardeuse⁹³. Tantôt qualifiés d'établissements scientifiques et culturels, tantôt d'institutions scientifiques et culturelles, ils ont ensuite reçu la dénomination « d'établissements scientifiques »⁹⁴, leur rattachement à la « culture » disparaissant ainsi de leur dénomination. L'arrêté royal du 30 octobre 1996, modifié e.a. par l'arrêté royal du 9 avril 2007⁹⁵, établit la liste des établissements scientifiques⁹⁶. Ceux-ci comprennent : les Archives générales du Royaume et les archives de l'État dans les provinces, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'Aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, l'Institut royal du Patrimoine artistique, l'Institut royal de météorologie de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, les musées royaux des Beaux-arts, l'Observatoire royal de Belgique⁹⁷. À la lecture de cette liste, on peut donc distinguer parmi les « ESF » entre des institutions muséales, des « instituts ou laboratoires de recherche » et enfin des établissements mixtes, qui ont à la fois une

92. C.E., section législation, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1996-1997, n° 1022/1. Voy. ég. C. GOUX, *La recherche scientifique dans la Belgique fédérale : examen de la répartition des compétences*, Namur, Centre de droit régional, Faculté de droit de Namur, Bruges, la Charte, 1996.

93. H. DUMONT, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », in E. WITTE et al. (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, p. 584.

94. A.R. du 9 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, *M.B.*, 20 avril 2007.

95. A.R. du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, *M.B.*, 7 décembre 1996.

96. Un accord des gouvernements des Communautés et des Régions est requis pour modifier la liste de cet arrêté royal. Voy., à cet égard, l'avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 24155, disponible par le lien suivant : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/24155> (consulté le 16 décembre 2024).

97. Absent de l'arrêté royal du 30 octobre 1996, le centre d'études et de documentation Guerre et sociétés contemporaines a toujours relevé du ministre ayant la politique scientifique dans ses attributions. Depuis une loi-programme de 2016, le centre est intégré à l'organisation des Archives générales du Royaume. On doit encore préciser que certains établissements scientifiques fédéraux relèvent de la compétence d'autres ministres fédéraux. Ainsi, le ministre ayant la santé dans ses attributions est compétent pour deux établissements scientifiques, à savoir l'Institut scientifique de santé publique et le Centre d'étude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques. Relèvent du ministre de la Justice l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie et le Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique (cette institution, à notre connaissance, n'existe que sur papier). Le Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire relève du ministre ayant la défense nationale dans ses attributions. Le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions était compétent pour le Jardin botanique national de Belgique (devenu désormais l'objet de compétences communautaires).

mission de musée et d'institut de recherche⁹⁸. Trois missions leur sont assignées : la conservation du patrimoine, la recherche scientifique et le service aux tiers⁹⁹.

Deuxièmement, l'État fédéral est compétent à l'égard de toutes les institutions culturelles qui, à Bruxelles, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté. La compétence de l'État fédéral en matière d'institutions biculturelles est résiduelle – elle se déduit *a contrario* de la lecture de l'article 127, § 2, de la Constitution – alors que sa compétence en matière de politique scientifique est expressément réservée¹⁰⁰. On retrouve dans le secteur biculturel résiduel des institutions prestigieuses, comme le Palais des Beaux-arts, société anonyme de droit public à finalité sociale¹⁰¹, ou encore le Théâtre Royal de la Monnaie et l'Orchestre national de Belgique, tous deux organismes d'intérêt public¹⁰².

Troisièmement, l'État fédéral dispose également d'une compétence réservée en ce qui concerne les archives générales du Royaume. Durant les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, il fut décidé que « [...] les archives au sens où elles sont touchées par la loi, organisant les archives générales du royaume, restent du domaine national et échappent à la compétence des Conseils culturels »¹⁰³. Ces

98. M. BEUMIER et N. BRYNAERT, « Les établissements scientifiques fédéraux », *C.H. CRISP*, n° 1855-1856, 2004, p. 5.

99. A.R. du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'État, *M.B.*, 15 mai 1965 ; A.R. du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management au sein des établissements scientifiques de l'État et apportant diverses modifications aux statuts du personnel des établissements scientifiques de l'État, *M.B.*, 30 janvier 2003.

100. H. DUMONT, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », in E. WITTE et al. (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, p. 585 et note infrapaginale n° 132 ; L. GALLEZ et A. VANDECAPPELLEN, « L'intervention des communes dans les matières communautaires à Bruxelles », in E. WITTE et al. (dir.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 477.

101. Loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des beaux-arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale et modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles capitale, *M.B.*, 20 août 1999. ~~Voy. pour un aperçu des législations antérieures : ibid.~~ 74. La forme juridique du Palais des beaux-arts implique des recoupements de législations quant à son statut. Voy. C. NAGELS, « Le palais des beaux-arts de Bruxelles entre droit administratif et droit des groupements », *Rev. prat. soc.*, 2005, pp. 159-182.

102. Il convient de préciser que relèvent également de la catégorie des institutions biculturelles 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 qui ne peuvent être rattachées à l'une ou l'autre Communauté.

103. *Doc. parl.*, Sén., sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 100.

archives continuent, même lorsqu'elles revêtent un caractère culturel¹⁰⁴, de relever de la compétence du législateur fédéral afin de tenir compte du « bien commun ». L'État fédéral est compétent pour la création et l'organisation d'un service public national des archives¹⁰⁵, pour instituer un service fédéral des archives, prescrire par le dépôt et organiser la conservation et la consultation de ces documents¹⁰⁶.

Quatrièmement, l'État fédéral détient une série de compétences en matière de patrimoine culturel mobilier. Il est compétent pour régler le statut des biens culturels mobiliers rassemblés dans les établissements scientifiques fédéraux¹⁰⁷ et pour ce qui concerne le patrimoine culturel mobilier qui est conservé, étudié ou restauré dans les institutions du secteur biculturel. Il est aussi compétent pour les collections patrimoniales au sein des SPF, du Parlement (en particulier du Sénat¹⁰⁸), ou encore de la Banque Nationale par exemple¹⁰⁹. La collectivité fédérale est seule compétente pour régler le statut des biens culturels mobiliers qui, à Bruxelles, ne relèvent pas de la compétence de l'une ou de l'autre Communauté et qui ne se situent pas dans une institution fédérale ou biculturelle¹¹⁰. La collectivité fédérale est compétente à l'égard des biens des collections muséales des collectivités autres que les Communautés

104. Avis C.E., section législation, n° 21.595/1, donné le 1^{er} octobre 1982, sur une proposition de loi « abrogeant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et portant organisation des archives belges ». Selon le Conseil d'État, il ressort en effet de l'analyse des dispositions constitutionnelles que la notion même de patrimoine culturel a été affinée dans un sens restreint pour les archives, puisqu'elle n'a plus englobé les archives concernées par la Loi sur les archives générales du Royaume.

105. Avis C.E., section législation, L. 21 595/1, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extraord. 1991-1992, n° 462/2.

106. Avis C.E., section législation, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1995-1996, 258/4, p. 9.

107. En effet, il est certain que l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 implique l'existence d'un patrimoine culturel de la collectivité fédérale même si aucune norme de répartition des compétences ne règle la compétence de la collectivité fédérale à ce titre.

108. Une page du site web du Sénat est consacrée à sa collection artistique : https://www.senate.be/www/?Mlval=index_senate&MENUID=30100&LANG=fr (consulté le 12 décembre 2024).

109. S'agissant des collections de la Monarchie, certaines font partie de la Donation royale, établissement public autonome, e.a. sous compétence fédérale, ou ressortissent du patrimoine privé des membres de la famille royale. À propos de la Donation royale, voy. B. GORS, « Considérations sur les conditions et charges assortissant la donation royale », in *L'environnement, le droit et le magistrat*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 795-817.

110. B. GORS, « Le palais Stoclet ou la compétence relative à la protection des biens mobiliers culturels en Région bruxelloise », *Rev. dr. ULg*, 2007, n° 1, pp. 93-96. Voy. aussi e.a. : H. DUMONT, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », in E. WITTE et al. (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, p. 583 ; L. GALLEZ et A. VANDECAPPELEN, « L'intervention des communes dans les matières communautaires à Bruxelles », in E. WITTE et al. (dir.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 477.

qui se situent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹¹, mais également à l'égard des biens des personnes privées, qui ne peuvent en aucun cas, en raison de l'interdiction de toute sous-nationalité¹¹², être rattachés à l'une ou à l'autre Communauté. Ainsi, on a pu écrire que tous les objets culturels mobiliers situés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qu'ils appartiennent à des personnes publiques ou à des personnes privées, relèvent du patrimoine culturel de la collectivité fédérale¹¹³. Au-delà du territoire bruxellois, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les contingents et les licences, l'État fédéral est compétent pour régler la sortie du pays des biens culturels du territoire, même si les Communautés sont compétentes pour désigner les biens culturels dont elles souhaitent restreindre l'exportation¹¹⁴. Longtemps, le Conseil d'État a en effet estimé que seul l'État fédéral était compétent pour régler la sortie des biens culturels. Mais la chambre flamande du Conseil d'État s'est toutefois distancée de cette interprétation dès 1978, ~~dans un premier avis~~, et a considéré que la Communauté flamande était exclusivement compétente pour le patrimoine culturel mobilier, y compris pour la sortie des biens culturels hors de son territoire¹¹⁵. ~~Cependant, certains~~ auteurs francophones argumentent qu'il s'agit d'un pouvoir indispensable à la réalisation de la politique patrimoniale des communautés¹¹⁶. La pratique démontre d'ailleurs que les communautés se chargent depuis longtemps de régler la sortie des biens culturels hors du territoire belge et une délégation récente à l'administrateur général pour les procédures d'octroi de licences confirme que la Communauté française traitait

111. C. ROMAINVILLE, « Les collections des musées en droit domanial et le droit à la culture », *C.D.P.K.*, 2009, n° 3, pp. 473-501.

112. Fr. DELPÉRÉE et S. DEPREZ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 101, n° 114.

113. Fr. RIGAUX, « Le patrimoine culturel : répartition de compétences et conflits de lois », *R.B.D.C.*, 1994, p. 50.

114. Avis C.E., section législation, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. 2000-2001, 4 mars 2002, n° 32.214/4, n° 271/1, p. 31.

115. SLCE, avis n° 13.040/1 du 3 mars 1978 sur une proposition de décret portant invento-risation, reconnaissance et protection du patrimoine culturel mobilier de la Communauté culturelle néerlandaise, *Doc.*, Parl. flam., sess. extraord. 1977, n° 55-3. Cette position est confirmée par un avis récent du Conseil d'État : SLCE, avis n° 54.908/3 donné le 24 janvier 2014 sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 24 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier d'intérêt exceptionnel, *Doc. parl.*, Parl. flam., 2013-2014, n° 2431-1.

116. L. STERCKX, « Du pouvoir de régler la sortie des biens culturels mobiliers hors des frontières du Royaume. Réflexion en faveur de la compétence des communautés », *C.D.P.K.*, 2014, pp. 196-207. Voy. aussi B. DEMARSIN, « "This is our history, this is our soul". La protection du patrimoine culturel en Belgique », in *Droit des contrats. France, Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 267 et s.

des licences depuis 1993¹¹⁷. En revanche, il est utile de conclure un accord de coopération afin de s'accorder sur la question de Bruxelles et des déplacements intra-belges¹¹⁸. L'État fédéral se distingue par une carence persistante en ce qui concerne la protection des objets culturels mobiliers. En effet, la loi de 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la Nation¹¹⁹ ne concerne que la problématique de l'exportation de certains biens culturels et ne protège donc pas de manière générale les biens culturels mobiliers situés à Bruxelles. En ce qui concerne la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, elle prévoit que les objets mobiliers dont la conservation est d'intérêt national ou communautaire du point de vue artistique sont inventoriés et classés¹²⁰, mais elle ne vise que les objets mobiliers appartenant aux différentes autorités publiques (à l'exception des musées de l'État et des provinces). En 1988 déjà, Francis Haumont constatait l'inertie des autorités belges quant à la mise en œuvre des mesures prévues par la loi de 1931¹²¹, constat renouvelé par Benoît Gors en 2007¹²² et réitéré régulièrement par les deux autrices de cet article¹²³.

Ce désinvestissement touche désormais les institutions biculturelles et en particulier les ESF, qui suivent au surplus une cure d'amaigrissement telle que l'on se demande ce qu'il va en rester (et que l'on peut se demander si, dans certains cas, des décisions budgétaires n'équivalent pas à des modifications de la répartition des compétences). Les négociations politiques ~~en cours en vue de former un gouvernement fédéral, qui n'ont toutefois pas encore abouti à un accord à ce stade, impliqueraient de nouvelles coupes budgétaires à l'égard des établissements scientifiques et culturels fédéraux, allant cette fois jusqu'à supprimer la~~

117. Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française, art. 86, al. 4, *M.B.*, 25 septembre 2020.

118. L. STERCKX, « Du pouvoir de régler la sortie des biens culturels mobiliers hors des frontières du Royaume. Réflexion en faveur de la compétence des communautés », *C.D.P.K.*, 2014, p. 206.

119. Loi du 16 mai 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la Nation, *M.B.*, 5 août 1960.

120. Art. 17-20 loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et sites, *M.B.*, 5 septembre 1931.

121. Fr. HAUMONT, « La protection du patrimoine culturel mobilier », *op. cit.*, p. 285.

122. B. GORS, « Le palais Stoclet ou la compétence relative à la protection des biens mobiliers culturels en Région bruxelloise », *Rev. dr. ULg*, 2007, n° 1, p. 97.

123. M.-S. DE CLIPPELE, « Quand l'art ouvre la voie au droit : le palais Stoclet », *J.T.*, 2013, vol. 4, n° 6506, pp. 49-59 ; M.-S. DE CLIPPELE, « Le palais Stoclet, une protection d'ensemble à tout prix ? », *A.P.*, 2014, vol. 1, pp. 83-89 ; C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Larcier, 2014 ; C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 871.

moitié de leur dotation annuelle. D'après ceux qui ont pu la consulter, la « supernota De Wever » de juillet 2024 suggérerait d'« amputer de 10 % le budget de la politique scientifique (comme cela pourrait être le cas pour toutes les administrations fédérales) mais, de surcroît, de réduire ce budget de 50 % en en reportant la charge sur les Régions qui pourraient – ou peut-être pas – compenser en tout ou en partie »¹²⁴. Si la note cible la politique scientifique, il nous paraît évident que la politique culturelle en fait partie de manière implicite et inhérente, tant elle est attachée aux établissements scientifiques et culturels, tels que visés dans la loi spéciale des réformes institutionnelles ; aucune distinction n'est au demeurant opérée entre le volet patrimonial et le volet recherche dans la « supernota » ni dans les discussions ultérieures.

En réaction, le Comité de direction de la SPP Politique scientifique, Belspo, qui rassemble notamment les établissements scientifiques et culturels fédéraux¹²⁵, a rédigé une lettre ouverte le 29 août 2024, « Pour une politique scientifique fédérale ambitieuse »¹²⁶. Dans celle-ci, le Comité de direction prévient que les tailles budgétaires annoncées seraient à ce point sévères que le fonctionnement des institutions est menacé, remettant en cause leur existence même, ce qui serait « impensable et absurde », notamment en raison de leur utilité pour la société belge et de leur rayonnement international¹²⁷. Le plus grand reproche semble consister en l'absence de vision politique quant à l'avenir de

124. M. DE MUELENAERE, « La politique scientifique inquiète de futures coupes budgétaires », *Le Soir*, 29 août 2024, disponible sur <https://www.lesoir.be/619010/article/2024-08-29/la-politique-scientifique-inquiete-de-futures-coupes-budgetaires> (consulté le 8 octobre 2024).

125. Énumérés dans l'A.R. du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, *M.B.*, 7 décembre 1996, dernièrement modifié par l'A.R. du 25 mai 2024, *M.B.*, 17 juin 2024 reprenant les établissements de la politique scientifique suivants : les archives générales du Royaume et les archives de l'État dans les provinces, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'Aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, l'Institut royal du Patrimoine artistique, l'Institut royal de météorologie de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, les musées royaux des Beaux-Arts, l'Observatoire royal de Belgique, le centre d'études et de documentation Guerre et sociétés contemporaines, centre autonome rattaché aux Archives générales du Royaume et à la Bibliothèque royale de Belgique. Par ailleurs, le War Heritage Institute constitue un ESF rattaché au ministère de la Défense.

126. « Communiqué de presse | Belspo », 29 août 2024, disponible sur https://www.belspo.be/belspo/organisation/press/20240829_Belspo_fr.stm (consulté le 8 octobre 2024).

127. « Si le département subit, depuis 15 ans, une diminution de 2 % par an de son budget global, l'annonce d'une réduction drastique de son enveloppe n'est pas non plus une première. Peut-on cependant imaginer un pays sans institut météorologique, sans politique spatiale, sans archives, sans collection photographique du patrimoine national, sans bibliothèque nationale, sans musées au rayonnement international ? Cela nous semble impensable et absurde. L'économie annoncée au niveau fédéral impliquerait donc une réflexion fondamentale sur le financement de ces politiques publiques et institutions liées. Une réflexion qui mérite un débat public et éclairé sur les choix qui sont posés » (*ibid.*).

ces institutions, dans la mesure où il leur paraît « compliqué de tirer un trait sur le passé sans ouvrir un débat sur le futur que l'on souhaite construire », résumant ainsi tout l'enjeu de maintenir un (maigre) espace culturel commun.

Une des explications à ces diminutions budgétaires massives, outre des raisons idéologiques de certains partis nationalistes flamands qui se traduit par une volonté d'aboutir à une structure fédérale la plus réduite possible, devrait être trouvée dans le rôle différent que jouent les établissements scientifiques fédéraux pour la recherche et l'innovation pour les différentes parties du pays¹²⁸. Selon des chiffres repris dans la presse, la Flandre investirait davantage en recherche et développement que les autres entités du pays¹²⁹ – notons cependant que nous ne disposons pas, à ce stade, d'une étude comparée et précise des investissements dans la recherche et développement des trois Régions. Dans ce contexte, certains politiques flamands défendent la thèse que les francophones dépendraient et bénéficieraient davantage des montants investis par l'autorité fédérale en recherche et innovation que les chercheurs flamands¹³⁰. Cette situation expliquerait le désintérêt flamand pour les ESF, et l'attachement francophone à ces établissements. Il nous est impossible, à ce stade, en l'absence de clé de répartition des budgets fédéraux en la matière et en l'absence d'analyses de l'« affectation communautaire » des moyens financiers fédéraux, de vérifier l'empirie d'une telle affirmation, d'autant que de nombreux projets financés par les ESF sont développés par des équipes ancrées à la fois dans des institutions relevant de la Communauté française et de la Communauté flamande (c'est notamment le cas pour les projets BRAIN-be) et que de nombreux financements fédéraux sont destinés au soutien de plateformes belges, rassemblant des chercheurs des deux Communautés¹³¹. C'est précisément sur ce point que les recteurs des universités flamandes ont réagi dans un communiqué du 12 décembre 2024 « *Waarom besparingen op federaal wetenschapsbeleid een hoogst onverstandige keuze zijn* ». Dans leur opinion commune, ils dénoncent l'impact des coupes budgétaires

128. « Halvering federaal wetenschapsbudget is doodvonnis, vrezen onder meer KMI, dinomuseum en Rijksarchief », *De Standaard*, 28 août 2024, disponible sur https://www.standaard.be/cnt/dmf20240827_97339079 (consulté le 9 novembre 2024).

129. *Ibid.*

130. *Ibid.*

131. On notera déjà, à la lecture de la section 46 « politique scientifique » du budget fédéral, qu'une partie du budget des ESF est dédié aux frais de personnel, personnel qui est précisément réparti par cadres linguistiques et, à la lecture de la division 60 (Politique scientifique.), que ce budget sert à financer des projets conséquents situés tant au Nord qu'au Sud du pays (en matière nucléaire par exemple). La moitié de ce budget est versée à l'Agence spatiale européenne (ESA) qui est libre de répartir ses dépenses de la manière dont elle le souhaite.

en recherche scientifique fédérale sur la recherche flamande. Outre les avantages fiscaux pour certains chercheurs, ils estiment que 10 % des aides publiques à la recherche proviennent du fédéral, et ils doutent que cette perte soit compensée par la Région flamande¹³². Ils déplorent par ailleurs la vision court-termiste des coupes budgétaires alors que la coopération intra-fédérale est plus que jamais nécessaire, citant celle en matière de défense, dont les budgets ont été sensiblement rehaussés, également en ce qui concerne la recherche et le développement. Le 6 janvier 2025, le Conseil des rectrices et recteurs francophones (CRef) a également communiqué pour souligner l'importance cruciale de la recherche scientifique au niveau fédéral, ainsi que la plus-value des ESF, « pépites historiques de la science belge »¹³³.

~~Si les coupes suggérées dans la « supernota » se réalisent, il n'est en effet pas certain que toutes les entités fédérées soient capables de les compenser, eu égard à leurs propres difficultés budgétaires¹³⁴. Dans un tel scénario, on en sera très probablement réduit à constater une perte sèche pour la recherche scientifique, la protection et la promotion du patrimoine culturel, et la diversité culturelle, notamment pour ce qui concerne l'espace culturel commun. Il y a dix ans déjà, l'une de nous alertait sur la potentielle violation de l'article 23 de la Constitution et de son principe de *standstill* si des diminutions budgétaires trop importantes étaient décidées¹³⁵. Aujourd'hui la question d'une violation du droit à l'épanouissement culturel (droit de participer à la vie culturelle) se pose avec une acuité renforcée. Comment ne pas qualifier de recul sensible dans la réalisation des obligations positives induites du droit de participer à la vie culturelle des coupes budgétaires qui aboutissent à remettre en question le fonctionnement opérationnel d'une institution~~

132. « In 2023 verwierven de Vlaamse universiteiten meer dan 65 miljoen euro van deze federale middelen. Dit is weliswaar aanzienlijk minder dan de Vlaamse (325 miljoen) of internationale (259 miljoen) middelen, maar vertegenwoordigt toch nog altijd 10 % van alle overheidsbijdragen voor toegepast wetenschappelijk onderzoek. Een grondige lezing van de Vlaamse meerjarenbegroting 2024-2029 leert dat het weinig waarschijnlijk is dat eventuele federale besparingen afdoende geabsorbeerd, laat staan gecompenseerd kunnen worden op Vlaams niveau », *Opinie | Waarom besparingen op federaal wetenschapsbeleid een hoogst onverstandige keuze zijn*, VLIR, 12 décembre 2024, <https://vlir.be/nieuws/opinie-federaal-wetenschapsbeleid/> (consulté le 12 décembre 2024).

133. Communiqué du 6 janvier 2025, http://www.cref.be/communication/20250106_Communicu%C3%A9_CRef_recherche_f%C3%A9d%C3%A9rale.pdf (consulté le 8 janvier 2025).

134. Il peut être utile de renvoyer à un précédent en matière de recherche concernant les PAI (Pôles d'attraction interuniversitaire) dont les moyens ont été transférés aux communautés qui, si elles ont dans un premier temps poursuivi la politique de coopération via l'instrument EOS (Excellence of Science), envisagent d'y renoncer à brève échéance, notamment en raison d'un désintérêt flamand.

135. C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 818.

~~scientifique ou culturelle, voire son existence même ? Est-il possible de considérer, sérieusement, que les justifications apportées à ces coupes sont légitimes ? Pourrait-on admettre comme élément de justification d'éventuelles mesures compensatoires adoptées par les entités fédérées, ou une gestion interfédéralisée, alors qu'il y a de fortes raisons de douter de l'efficacité de ces mesures (voy. section 4) ?~~

Au-delà de l'échelle des droits individuels, sur le plan collectif, on devra également s'interroger, dans ce scénario, sur les conséquences qu'implique l'éclipse de la culture fédérale dans un État fédéral plurinational, telles que la dégradation de la culture politique commune, ~~des espaces publics communs~~, au risque du repli identitaire et de la construction de narratifs identitaires ~~artificiels~~.

Section 4. Les compétences biculturelles à Bruxelles : un levier pour un espace culturel commun ?

Si la culture fédérale est en voie d'évaporation dans une Fédération, le soutien, la promotion et la protection d'un espace culturel commun pourraient-ils être repris par une autre entité ? *A priori*, une capitale, par ailleurs point de rencontre entre les communautés nationales, pourrait être en mesure – et avoir intérêt¹³⁶ –  dossier ce rôle.

Pourtant, ~~dans l'hypothèse de l'État belge~~, le potentiel de la Ville-Région¹³⁷ (également qualifiée de « super capitale »¹³⁸) est singulièrement entravé par l'extrême complexité de son système institutionnel¹³⁹ et par la voie étroite que sa compétence en matière biculturelle lui ouvre. L'articulation entre la compétence régionale et fédérale en matière biculturelle, ~~ainsi que celle avec~~ les compétences culturelles uncommunautaires, ~~s'avère~~ en effet peu praticable¹⁴⁰ – loin du pragmatisme qu'avait cependant prôné l'une d'entre nous¹⁴⁰. Dans un système de fédéralisme dualiste, où la compétence d'une entité exclut celle de

136. Voy. sur les stratégies des villes dans le modèle du fédéralisme culturel compétitif : J. PAQUETTE, *op. cit.*, pp. 123-151.

137. Bruxelles est ainsi, avec Vienne, une capitale « Ville-Région ». Voy. la typologie des capitales de C. VAN WYNSBERGHE, « Brussels, DC : le rêve américain ? », *Outre-Terre*, 2014, vol. 40, n° 3, pp. 321-332.

138. J. PAQUETTE, *op. cit.*, p. 141.

139. Voy. J. PAQUETTE, *op. cit.*, p. 142. Voy. également, notamment, E. CORIJN et al., « Bruxelles, ville internationale », *Brussels Studies*, 2009, n° 13, pp. 1-10.

140. C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième*

l'autre, la démarcation entre compétence régionale et fédérale est un enjeu majeur, d'autant plus que l'État fédéral, malgré sa carence remarquablement constante dans les matières biculturelles (notamment pour ce qui concerne le patrimoine culturel), veille jalousement sur sa compétence. L'État fédéral a ainsi déjà introduit plusieurs recours devant la Cour constitutionnelle¹⁴¹ et le Conseil d'État contre des initiatives bruxelloises : il paraît ainsi, paradoxalement, déterminé à empêcher toute incursion de la Région bruxelloise sur des terrains qu'il s'entête à délaisser. Dans un commentaire de l'arrêt du Conseil d'État rejetant le classement de l'intérieur du *War Heritage Museum* au Cinquantenaire¹⁴², l'une des autrices de ce chapitre appelait l'État fédéral à se montrer conséquent en assumant les responsabilités en matière de protection et de classement des œuvres que la Région de Bruxelles-Capitale avait souhaité endosser¹⁴³. À ce stade, cet appel est resté sans réponse.

Une partie de la compétence en matière biculturelle fut précisément transférée à la Région de Bruxelles-Capitale lors de la sixième réforme de l'État en raison de l'incurie marquée de l'État fédéral. Fruit d'âpres négociations, l'article 135bis de la Constitution et l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989¹⁴⁴ prévoient l'attribution de compétences à Bruxelles dans les matières biculturelles « d'intérêt régional »¹⁴⁵. Cette notion est peu précisée dans les travaux parlementaires, ces derniers ne citant que la *Zinneke Parade*¹⁴⁶. Le constitutionnaliste

Réforme de l'État, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 871 ; C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », in P.-O. DE BROUX, Br. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 1580.

141. Outre l'arrêt n° 71/2021 du 20 mai 2021, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 120/2022 du 13 octobre 2022 porte également sur la répartition des compétences patrimoniales à Bruxelles.

142. C.E., 7 décembre 2023, n° 258.176.

143. « L'avenir des collections militaires demeure ainsi entre les mains fédérales, le Conseil d'État ayant annulé l'arrêté bruxellois classant une partie de celles-ci avec le monument. Il ne nous reste plus qu'à espérer que ces compétences fédérales seront exercées avec la même diligence que les nombreuses actions en justice introduites pour préserver cette même compétence » (M.-S. DE CLIPPELE, « Prendre le Palais Stoclet comme point de référence, une interprétation (trop) stricte de la protection d'ensemble ? », *Amén.*, 2024, vol. 2024, p. 116).

144. M.B., 14 janvier 1989.

145. Pour une analyse approfondie, voy. C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015 ; et Q. PEIFFER, « La répartition des compétences en matière de patrimoine culturel en Région de Bruxelles-Capitale », *A.P.*, 2019, n° 2-3, pp. 280-289.

146. À en croire les travaux préparatoires du Sénat, la notion de « matières biculturelles d'intérêt régional » est restrictive, puisque, d'une part, seule la *Zinneke Parade* fut trouvée comme exemple, et d'autre part, sont exclues les matières biculturelles d'intérêt national, international et, pour certains, communales. Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 184-186 : « D'intérêt régional : à l'exclusion des établissements culturels

Jan Velaers avait appelé à ne pas réfléchir les contours de cette compétence par rapport à cette seule manifestation culturelle. Il avait estimé qu'un tel rétrécissement serait absurde, dans la mesure où cela impliquerait que « le seul musée qui pourrait être qualifié d'« intérêt régional » est celui qui, essentiellement fréquenté par des Bruxellois, exposerait principalement des œuvres de peintres bruxellois représentant la Grand-Place ou l'Atomium » ; seule une telle institution, en effet, réunirait les trois critères mis en avant par la référence à la *Zinneke Parade* : un lien avec Bruxelles tant au niveau des participants, que des spectateurs et du thème¹⁴⁷. Selon lui, le critère du public devrait être déterminant¹⁴⁸. À nos yeux pourtant, même ce critère nous paraît problématique : il souffre en effet des mêmes faiblesses que celles qui affectent le critère de la langue du public visé pour le rattachement unicommunautaire d'une institution culturelle¹⁴⁹. Jan Velaers appelait

fédéraux : soutien à des activités biculturelles comme la Zinneke Parade, etc. » (p. 184, note de bas de page n° 1) ; voy. aussi « rapport Claes-Moureaux », *Doc. parl.*, Sén., sess. 2013-2014, n° 5-2232/1, p. 210 (intervention de K. Vanlouwe) : « [...] des initiatives telles que Flagey et le Kunsten Festival des Arts présentent clairement un « intérêt bruxellois ». Ces initiatives ont d'ailleurs explicitement été évoquées lors des négociations, mais elles n'ont pas été mentionnées dans le texte final. De l'aveu d'un négociateur, ce choix a été fait pour ne pas susciter de rumeurs inutiles ». Le commentaire de Céline Romainville est limpide à ce sujet : « on sent bien, derrière l'obstination des parlementaires fédéraux à ne se référer qu'à la Zinneke Parade pour définir la notion de matière biculturelle d'intérêt régional, et à ne donner aucun autre exemple de pareille matière, la volonté de limiter strictement cette compétence » (C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture », in P.-O. DE BROUX, Br. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 1580).

147. J. VELAERS, « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'État », trad. S. Van Drooghenbroeck, A.P., 2014, p. 178.

148. *Ibid.*

149. Pour Nicolas Lagasse, ce critère de la langue du public visé ne satisfait toutefois pas entièrement non plus, car il aboutirait trop rapidement à reconnaître un caractère biculturel à tous les musées ou autres institutions qui publient leurs annonces dans trois langues (français, néerlandais, anglais) ou engagent un personnel de préférence bilingue (N. LAGASSE, « Le modèle bruxellois revisité à la lumière de la théorie du fédéralisme personnel. Introduction à la problématique du fédéralisme personnel », Recherche menée sous la direction du professeur Hugues Dumont, juin 2005, inédit, pp. 76-77). La pratique démentirait donc en partie le critère retenu, celui-ci s'avérant dans certains cas impraticable et irréaliste. Le même constat est formulé par Hugues Dumont et Laurence Vancrayebeck qui pointent la difficulté de déterminer le public visé vu l'impossibilité d'organiser un recensement des publics (H. DUMONT et L. VANCRAYPEBECK, « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *C.D.K.P.*, 2008/1, pp. 246-255). Pour Céline Romainville, ce critère du public visé « apparaît largement dépassé par l'évolution des politiques culturelles à Bruxelles », qui s'ouvrent « aux métissages et aux brassages de culture » et s'adressent « indistinctement à tous les publics (Bruxellois francophones, Bruxellois flamands, touristes, minorités culturelles issues de l'immigration) » (C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 871).

en outre à un contrôle marginal de la Cour constitutionnelle sur les contours de cette compétence biculturelle, afin de laisser une certaine latitude aux autorités publiques¹⁵⁰.

Peut-être enhardi par ces appels de la doctrine à envisager largement la compétence régionale, le législateur bruxellois interpréta de manière extensive la notion dans son ordonnance du 25 avril 2019 : l'« intérêt régional » ~~est établi~~ dès qu'un objet culturel est situé sur le territoire bruxellois. Mais un cran d'arrêt a été posé à cette vision maximaliste du biculturel d'intérêt régional par la Cour constitutionnelle. Saisie par l'État fédéral, la Cour estima, dans son arrêt n° 71/2021 du 20 mai 2021, que « l'intérêt régional se définit en termes de rayonnement ou d'envergure géographique » et non pas en référence à l'éventuelle carence fédérale, même si l'institution ou l'objet sont situés sur le sol bruxellois¹⁵¹.

Cette interprétation risque de réduire drastiquement la portée de la compétence régionale bruxelloise et d'empêcher tout déploiement d'une politique patrimoniale ambitieuse. En effet, comment déployer pareille politique s'il faut, pour chaque objet, vérifier que son rayonnement n'est que régional et exclure systématiquement toutes les œuvres n'ayant pas de dimension nationale ou internationale ? On ne voit, par ailleurs, pas clairement comment déterminer la « portée » régionale, nationale ou internationale, de chaque objet. En particulier, le critère de l'origine de l'artiste, du contenu de l'œuvre ou de l'identité du public nous paraît très arbitraire¹⁵².

Subsiste, en outre, un – fameux – angle mort : qu'en est-il de l'intérêt communal ? Dans les travaux parlementaires, on a considéré que « les matières biculturelles qui sont d'intérêt communal ne pourraient être qualifiées comme relevant de l'intérêt régional »¹⁵³. Mais cette affirmation fut aussitôt nuancée par des précisions sur le nécessaire respect par les communes du principe de la hiérarchie des normes. Ainsi, il fut

150. *Ibid.*, p. 179.

151. « En matière de patrimoine culturel, cette attribution limitée implique que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale s'étend uniquement au patrimoine biculturel qui n'a pas une envergure nationale ou internationale [...] Cette condition d'intérêt régional s'applique au patrimoine visé. Dès lors que l'intérêt régional se définit en termes de rayonnement ou d'envergure géographique, et non, comme le soutient pourtant le Gouvernement bruxellois, par rapport au constat d'une carence de l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences, cette condition s'applique nécessairement aux situations concrètes que le législateur ordonnancier entend régler » (B.9.4).

152. Ces interrogations renvoient aux discussions plus profondes quant à la nationalité d'une œuvre d'art, menées notamment devant la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'affaire *Beyeler c. Italie* du 5 janvier 2000.

153. *Doc. parl., Sén.*, sess. 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 280.

précisé que dans le cas où la matière culturelle d'intérêt communal est également d'intérêt régional, les communes devront respecter la législation régionale en la matière¹⁵⁴. Il reste malaisé d'appréhender l'ampleur de la voie ainsi ouverte. La Région pourrait-elle intervenir sur les collections du Musée de la Ville de Bruxelles (communal) ou du Musée d'Ixelles¹⁵⁵ ? Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi relèvent que « la majorité institutionnelle a explicitement rejeté la suggestion du Conseil d'État qui proposait une formulation de cette disposition excluant de la compétence de la Région le biculturel d'intérêt national ou international, ce qui aurait eu pour effet de lui confier la compétence résiduaire dans les domaines visés à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 »¹⁵⁶, en ce compris l'intérêt communal. En l'absence de précision du pouvoir constituant, la relation entre le biculturel d'intérêt régional et le biculturel d'intérêt communal reste incertaine¹⁵⁷.

La Région est ainsi entravée dans sa capacité d'action en matière biculturelle – ce qui pourrait expliquer que l'arrêté d'application de l'ordonnance du 25 avril 2019 tarde à être adopté¹⁵⁸. Elle paraît attendre des clarifications quant à la portée de la compétence qui lui a été reconvenue – ~~sans moyens financiers~~, faut-il le rappeler. Elle reste, enfin, dans l'expectative sur l'investissement ~~fédéral de ses propres compétences~~ en matière biculturelle. Reconnaissons ~~qu'elle investit malgré tout dans des projets culturels d'envergure, comme celui du musée d'art contemporain Kanal – Centre Pompidou~~ ~~(en travaux cependant, dont l'ampleur suscite des craintes quant à la capacité budgétaire de la Région à pouvoir assumer ces dépenses)~~ ou le futur Musée « Le Chat » financé tant par Philippe Geluck que par la Région, sans qu'une vision globale de politique culturelle soit forcément présente.

154. *Ibid.*

155. Vu l'envergure nationale, voire internationale, de la collection et surtout des activités (expositions temporaires) du Musée, l'on pourrait considérer que les biens et collections du Musée d'Ixelles méritent d'être élevés au moins au niveau régional, voire national et relever de la compétence patrimoniale de la Région ou du fédéral, le cas échéant. Notons par ailleurs que le Musée a été reconnu comme musée de la Communauté française, catégorie B (2022-2026), ajoutant à sa reconnaissance en dehors des frontières ixelloises et bruxelloises.

156. M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, Bruges, die Keure, 2017, p. 52.

157. Dans son arrêt de mai 2021, la Cour constitutionnelle ne se prononce pas sur cette question.

158. Ordonnance relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel.

Section 5. La coopération culturelle interfédérale au service de l'espace culturel commun ?

Si aucune entité n'a la compétence ni les moyens pour soutenir le développement d'un espace culturel commun, en particulier dans un contexte d'abandon des compétences fédérales et d'un système basé sur des compétences exclusives, cet espace peut-il néanmoins être bâti par la pratique du fédéralisme coopératif ?

Déjà en 1998, Hugues Dumont constata que « le secteur dit "biculturel" pris en charge par l'État n'a aucune consistance autre que résiduelle », la volonté fédérale manquant pour élaborer une politique¹⁵⁹. Il termine ses conclusions doctorales par un vœu de coopérations culturelles renforcées entre les communautés et l'État fédéral : « Puissent les deux Communautés comprendre qu'en remédiant à cette double carence¹⁶⁰, elles verraient leur autonomie non pas s'appauvrir, mais s'enrichir tant sur le plan culturel que sur le plan politique »¹⁶¹.

~~La question est désormais d'une actualité brûlante, alors que certaines notes sur lesquelles planchent actuellement les négociateurs en vue de la formation d'un gouvernement fédéral envisageraient la défédéralisation, ou l'« interfédéralisation » des ESF¹⁶². Les deux Communautés pourraient-elles, par la voie d'une coopération et d'une coordination bien ordonnée, prendre le relais de l'État fédéral et prendre en charge l'espace culturel commun de la Fédération belge, dans l'hypothèse où l'État fédéral serait placé dans l'incapacité d'assumer ses compétences – pour des raisons politiques, financières, ou tenant à l'organisation de l'exercice des compétences fédérales, voire en cas de transferts de compétences ?~~

Répondre à cette question suppose de s'interroger sur l'état de la coopération culturelle entre les Communautés. Comment s'est déployée, ces trente dernières années, la coopération (inter)fédérale en matière culturelle ? Hugues Dumont a déjà amplement documenté cette question dans ses écrits relatifs au Pacte culturel, un mécanisme

159. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, De 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, p. 537.
160. Soit l'absence de coopération minimale et l'absence de dialogue politique pour réviser la loi du pacte culturel.

161. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, De 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, p. 538.

162. D. COPPI et M. DE MUELANAERE, « Une note de travail N-VA très communautaire sur la table de l'Arizona », *Le Soir*, 17 octobre 2024, disponible sur <https://www.lesoir.be/630034/article/2024-10-17/une-note-de-travail-n-va-tres-communautaire-sur-la-table-de-l-arizona> (consulté le 18 décembre 2024).

certaines essoufflé, mais qui reste essentiel aux bons rouages des dialogues intercommunautaires¹⁶³. Nous n'y reviendrons pas dans cette contribution. N'ayant pas l'occasion de dresser un bilan complet de la coopération en matière culturelle¹⁶⁴, nous nous concentrerons sur la coopération dans un contexte de défédéralisation, que cette défédéralisation soit formellement actée (par l'attribution formelle de la compétence anciennement fédérale à une entité fédérée) ou qu'elle soit larvée ou implicite (par l'exercice asymétrique de la compétence fédérale ou le recours aux pouvoirs implicites par les entités fédérées). Il est possible de distinguer plusieurs catégories de défédéralisation ou d'« interfédéralisation » de la culture fédérale, impliquant ou non une coopération et une forme de contribution au maintien d'un espace culturel commun.

Premièrement, dans certains cas, défédéraliser la culture a signifié une unicommunautarisation pure et simple. Ce fut le cas pour le transfert de propriété par l'État fédéral du Musée de Mariemont à la Communauté française ou celui du Château de Gaasbeek à la Communauté flamande¹⁶⁵. La question de la coopération ne fut pas posée dans ces cas, les propriétés transférées tombant automatiquement sous la compétence culturelle de chacune des communautés, en raison de leur situation géographique.

Deuxièmement, pour ce qui concerne le Jardin botanique de Meise, la défédéralisation s'est traduite par une unicommunautarisation avec maintien de certaines prérogatives fédérales et du principe de la propriété fédérale sur les collections existantes, ainsi que la subsistance d'une compétence de la Communauté française sur ses chercheurs

163. H. DUMONT, « La loi du Pacte culturel : enjeux anciens, nouveaux défis », *C.H. CRISP*, 2022, vol. 2545, n° 20, pp. 5-52, disponible sur <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2022-20-page-5> (consulté le 15 novembre 2024).

164. Nous nous limiterons ici à constater la faible fréquence des CIM culture (deux à trois fois par an (<https://www.les-plats-pays.com/article/accord-culturel-entre-les-communautaires-francaise-et-flamande-de-belgique/>)) ; la conclusion de l'accord de coopération culturelle entre les Communautés française et flamande de Belgique, quarante ans après sa mise à l'agenda politique (l'accord est entré en vigueur le 7 février 2014) ; le caractère encore modeste du budget dédié à la mise en œuvre de cet accord et des initiatives financées ; l'absence de projet d'envergure qui structurerait réellement un espace culturel commun (au-delà du développement de certains programmes (comme « Flandre » à la RTBF) et du soutien apporté à quelques initiatives comme Daardar) sur l'accord de coopération culturelle : J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *C.H. CRISP*, 2016/8 n° 2293-2294).

165. Le Musée de Mariemont a été donné en legs à l'État belge en 1917 au décès de Raoul Warocqué, puis transmis à la Communauté française en 1991. Le Château de Gaasbeek a été donné par la marquise Arconati Visconti en 1921 à l'État belge et ensuite transmis à la Communauté flamande en 1980. Les deux sites sont des musées abritant des collections prestigieuses et appartiennent exclusivement à une des deux communautés.

qu'elle rémunère. La défédéralisation s'est réalisée à partir de l'insertion d'une disposition dans la loi spéciale autorisant, en prenant quelques libertés avec le principe d'indisponibilité des compétences, le transfert du Jardin botanique moyennant la conclusion d'un accord de coopération entre les Communautés¹⁶⁶. Le résultat de ce transfert fut la transformation du Jardin botanique de Meise en une agence flamande, chargée de la gestion d'une importante collection scientifique (bibliothèque, herbiers, collections naturelles) principalement fédérale. Le Jardin botanique de Meise est ainsi devenu l'« *Agentschap Plantentuin Meise* » en 2014, gérée par le Gouvernement flamand¹⁶⁷. Le patrimoine scientifique de l'ancien Jardin botanique national est donné en prêt à la Communauté flamande par l'État fédéral¹⁶⁸. Le Jardin botanique abrite également une banque de graines importante, comprenant une collection de semences mondialement réputée, qui seraient, quant à elles, propriété de la Communauté flamande. La Fédération Wallonie-Bruxelles emploie, enfin, 30 personnes sur le site (pour 150 employés sous le rôle « flamand ») et nomme deux personnes au sein du Conseil d'administration. Cette nomination est une forme de pratique de coopération intercommunautaire¹⁶⁹. À la suite de la défédéralisation et de la

166. Sur cette technique, voy. avis n° 50.1183/1 du 6 septembre 2011 (pp. 66 et 67) et le silence de la section de législation dans le cas du transfert du Jardin Botanique de Meise. Voy. l'avis critique de J.-T. DEBRY, « Les accords de coopération et la cinquième réforme de l'État », A.P., 2002, pp. 128-129. L'auteur rappelle que cette technique « revient à donner aux deux gouvernements de communauté le pouvoir de décider de l'extension de leurs compétences, au moyen d'un accord de coopération. Lorsqu'il ne l'exerce pas lui-même, le Constituant réserve pourtant ce pouvoir au législateur spécial. Et ce dernier ne peut [...] porter atteinte, lorsqu'il impose la conclusion d'un accord de coopération, aux règles constitutionnelles de répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Celle-ci ne peut donc être modifiée par un accord de coopération ».

167. Décret flamand du 6 décembre 2013 portant création de l'agence autonome externe de droit public « *Agentschap Plantentuin Meise* » (agence Jardin botanique de Meise), M.B., 17 décembre 2013 ; voy. aussi l'arrêté royal du 26 janvier 2016 portant suppression de la personnalité juridique instituée auprès du Jardin botanique national de Belgique, M.B., 10 février 2016 (produit ses effets rétroactivement dès le 1^{er} janvier 2014, art. 6).

168. Convention de prêt à usage entre l'État fédéral et la Communauté flamande du 8 avril 2013, selon laquelle le patrimoine scientifique du Jardin botanique national est donné en prêt à la Communauté flamande, auquel il est fait référence dans l'accord de coopération du 17 mai 2013 (ci-dessous). Cet accord mentionne en son article 2 que : « le patrimoine scientifique du Jardin botanique national de Belgique, visé à l'alinéa deux, reste la propriété de l'État fédéral. Le patrimoine scientifique comprend l'herbier, les collections scientifiques (comprenant notamment les plantes vivantes sous verre et en plein air et la banque de graines) et la bibliothèque (comprenant notamment les livres, les périodiques, les archives, l'iconothèque, les tirages à part et la cartothèque), ainsi que la documentation y afférente ».

169. Voy. l'accord de coopération du 17 mai 2013 entre la Communauté flamande et la Communauté française relatif à la gestion et au fonctionnement du Jardin botanique national de Belgique et approuvé par le décret de la Communauté française du 20 juin 2013 (M.B., 10 juillet 2013).

reprise en large part en mains flamandes du Jardin botanique, des investissements importants ont été réalisés pour le site par un plan directeur « Jardin botanique de Meise 2.0 » reprenant des travaux d'infrastructure sur une période de 10 ans. Dans les faits, la défédéralisation du Jardin botanique prend la forme d'une communautarisation flamande, hormis quelques collaborateurs sous le rôle francophone, dont certains ne seront pas renouvelés après un départ, étant en quelque sorte en cadre d'extinction¹⁷⁰. Le potentiel coopératif est très réduit dans pareille configuration.

Troisième catégorie : la défédéralisation signifierait une bicommunautarisation ou une coopération tripartite, avec les communautés et l'État fédéral, voire avec la région bruxelloise (à deux, trois ou à quatre), autant de modalités d'« interfédéralisation », dans lesquelles l'État fédéral conserve une frange substantielle ou réduite de compétence.

Ces répartitions de compétence bi-, tri- ou quadricéphales pourraient aller de pair avec la création d'une entité privée, souvent sous la forme d'une société ou association qualifiée de droit public en raison de sa composition, avec un système de représentation fédéral ou bicommunautaire. Ce modèle de gouvernance est, à l'évidence, peu compatible avec l'article 127 de la Constitution, le principe d'exclusivité des compétences, et le principe de l'exclusivité du rattachement des institutions uncommunautaires à l'une ou l'autre Communauté. Mais les inconstitutionnalités sont tellement nombreuses en matière culturelle, avec la multiplication de situation de subventionnements **bi communautaires**, régionaux et fédéraux à une seule entité ou à un seul projet, que nous envisageons l'hypothèse, **considérant que l'effectivité très affaiblie des critères de rattachement en matière culturelle**. Les statuts peuvent prévoir des formes de coopération « privatisées » intégrées à la gouvernance de la SA. Il y a des précédents en ce sens. La Cinémathèque royale de Belgique est une fondation privée d'utilité publique¹⁷¹, où siège ~~pour l'instant encore Hadja Lahbib, soit une représentante~~ de l'autorité fédérale, mais sans représentants flamands ni francophones. Elle ne peut donc être actuellement le lieu d'évaluation de la coopération culturelle « privatisée ». Quant à l'asbl Flagey, créée en 2001¹⁷², elle consti-

170. « À la cessation de leur carrière, ces membres du personnel [administratif et technique] sont remplacés par des membres du personnel néerlandophones », art. 9, al. 2, de l'accord de coopération du 17 mai 2013 entre la Communauté flamande et la Communauté française relatif à la gestion et au fonctionnement du Jardin botanique national de Belgique et approuvé par le décret de la Communauté française du 20 juin 2013 (M.B., 10 juillet 2013).

171. N° d'entreprise : 0406.613.706.

172. N° d'entreprise : 0476.091.737.

tue un exemple de gouvernance multiniveau, malgré son financement majoritairement privé, en étant composée de membres désignés par les deux communautés (12 pour la Communauté flamande et 6 pour la Fédération Wallonie-Bruxelles), 6 membres par la Région de Bruxelles-Capitale et 2 par la commune d'Ixelles. Il n'est pas certain cependant que l'on puisse tirer beaucoup d'enseignements de cette structure très particulière, en raison de la prédominance de parts sociales privées, du caractère bicommunautaire très historiquement ancré du projet, mais aussi et surtout en raison du fait qu'on ne peut pas à proprement parler qualifier la reprise par les Communautés et la Région de Flagey comme une défédéralisation, dès lors que Flagey n'a jamais été un ESF ni une institution biculturelle « résiduelle ».

On peut par ailleurs, toujours dans cette catégorie, considérer l'hypothèse de la création d'une société anonyme, comme la SA Conservatoire royal de Bruxelles, intégrant les autorités fédérales et les deux communautés. La gestion du Conservatoire royal de Bruxelles a été en effet reprise par les deux communautés, dès 1966, et la propriété du bâtiment est restée en mains fédérales, jusqu'à ce que l'État le transmette pour un euro symbolique à la Société anonyme du Conservatoire royal de Bruxelles en 2018¹⁷³. Cette SA Conservatoire est représentée par 150 actions nominatives valant ensemble 1,5 millions d'euros, réparties de manière égalitaire entre la Régie des Bâtiments, la Communauté flamande (via la NV School Invest) et la Fédération Wallonie-Bruxelles¹⁷⁴. Si cette nouvelle structure était gage d'efficience, le délabrement progressif du bâtiment a toutefois longtemps été dénoncé¹⁷⁵, notamment par l'association *Conservamus* créée depuis 2007 à cet effet. En 2022 et après de longues discussions politiques, un plan de restauration a été validé pour 75 millions d'euros, soit 20 millions portés par la Fédération Wallonie-Bruxelles et autant par la Communauté flamande, ainsi que la

173. A.R. du 25 décembre 2016 transférant les bâtiments du Conservatoire royal de Bruxelles pour un euro symbolique à la Société anonyme du Conservatoire royal de Bruxelles, *M.B.*, 3 janvier 2018.

174. Voy. Acte de constitution de la SA Conservatoire royal de Bruxelles, n° d'entreprise 0676484631, 1^{er} juin 2017 et publié aux annexes du *Moniteur belge* le 6 juin 2017.

175. Voy. la question parlementaire Question écrite n° 6-1085 de Bert Anciaux (sp.a) du 27 octobre 2016 au vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, Sénat, dans laquelle il dénonce : « Le bâtiment de style néo-renaissance, conçu par l'architecte Jean-Pierre Cluysenaar, est dans un état déplorable depuis des années. Des champignons ont envahi les murs, il y pleut à l'intérieur et l'immeuble risque de s'effondrer. L'année dernière, le bâtiment a dû être évacué à la suite d'un incendie. Si l'État fédéral est propriétaire du bâtiment, celui-ci est exploité par la Communauté flamande et la Communauté française. Aucune de ces trois autorités ne se sent responsable de l'entretien de l'immeuble [...] », alors que dans sa réponse le ministre affirme que « [l]a collaboration se déroule très bien et est très constructive ».

Régie des bâtiments et 15 millions par Beliris¹⁷⁶. L'action de l'association *Conservamus*, d'initiative privée, a été déterminante pour pallier le manque de coopération interfédérale. La situation de la collection des partitions de musique conservées au sein de la Bibliothèque du Conservatoire, d'importance mondiale, demeure dans le flou artistique institutionnel : l'État fédéral n'a transmis que la propriété de l'immeuble à la SA, mais les deux communautés gèrent, en principe, l'aspect enseignement, ainsi que cette collection, ensemble avec Belspo. Les droits de propriété n'ont pas été si clairement répartis comme en ce qui concerne le Jardin botanique de Meise, les responsabilités n'en demeurent dès lors que plus vagues.

~~En d'autres termes~~, les exemples les plus récents de « défédéralisation » en matière culturelle ~~ne sont pas forcément ni des gages d'efficacité, ni des gages d'une coopération culturelle optimale, ni des exemples plaidant en faveur de la coopération comme levier pour l'espace culturel commun de la Fédération belge.~~ Le cas, bruxellois, du Conservatoire démontre que la coopération fédérale-bicommunautaire passe par de telles constructions que l'ensemble du patrimoine, immobilier et mobilier, ~~en pâtit en raison~~ de la lenteur du système de gouvernance. La défédéralisation du Jardin botanique de Meise est une communautarisation flamande ; la coopération, le dialogue intercommunautaire ne peut y être que très marginal.

Au-delà de ce bilan rapidement esquissé de la coopération à la suite des défédéralisations en matière culturelle, on peut également s'intéresser aux initiatives des Communautés elles-mêmes quant à la culture fédérale. La Communauté flamande a ainsi mis en place, depuis une modification décrétole du 30 mai 2022 relative à sa politique en matière de sciences et d'innovation, des *Vlaamse Wetenschappelijke Instellingen*, soit des établissements scientifiques flamands pour six institutions, dont le Jardin botanique de Meise¹⁷⁷. L'appellation similaire à celle des établis-

176. Pour un aperçu complet du dossier de restauration, voy. <https://www.beliris.be/projets/restauration-du-conservatoire-royal-de-bruxelles.html> (consulté le 9 novembre 2024).

177. 1° l'Institut de Recherche des Forêts et de la Nature (INBO),

2° l'Institut de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'alimentation (ILVO),

3° l'agence autonomisée externe AAE Musée Royal des Beaux-Arts - Anvers (KMSKA),

4° l'Institut flamand du Patrimoine immobilier (VIOE),

5° l'agence autonomisée externe Jardin botanique Meise (APM),

6° le Laboratoire de Recherches hydrauliques (WL) du Département de la Mobilité et des Travaux publics.

Décret du 25 mars 2022 modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l'organisation et au financement de la politique en matière de sciences et d'innovation, *M.B.*, 30 mai 2022. La politique culturelle et scientifique que la Flandre entend mener est reprise dans le document suivant, *Prioriteiten Vlaamse Wetenschappelijke Instellingen 2024-2029* : <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/67404> (consulté le 9 novembre 2024).

sements scientifiques fédéraux semble indiquer la volonté d'offrir une ambition équivalente aux institutions scientifiques et culturelles à celles du fédéral : allier gestion des collections à la recherche scientifique, au niveau de la Communauté flamande. Cette démarche paraît constituer un prélude à la communautarisation de l'AfricaMuseum, seul ESF encore situé en Région flamande¹⁷⁸. Si telle est l'ambition politique et institutionnelle, reste à savoir quel modèle financier sera prévu vu les besoins importants de l'AfricaMuseum en termes de gestion des bâtiments (une grande partie des bâtiments accueillant la recherche n'est pas rénovée), de gestion des collections ou encore de soutien au personnel et à la recherche¹⁷⁹ et quel type de gouvernance serait développée (le modèle « Meise » ?). Cette politique, qui participe d'une contestation de la légitimité d'une politique fédérale scientifique et d'innovation, ne paraît pas s'inscrire dans la perspective d'un renforcement de la culture fédérale, ni de la coopération en la matière.

Conclusion : quelles perspectives pour la culture (politique) fédérale belge ?

Comme nous avons déjà pu l'écrire en nous inspirant des écrits d'Hugues Dumont¹⁸⁰, la question identitaire est au fondement de la création de la Belgique, parfois qualifiée d'« État improbable », clivée par une logique de « piliers » entre flamands et francophones, entre catholiques et libéraux ainsi qu'entre travailleurs et possédants. Aujourd'hui largement dépassée, la polarisation de la société belge a rendu difficile la

178. Voy. un passage assez clair à ce sujet dans le document susmentionné, *Prioriteiten Vlaamse Wetenschappelijke Instellingen 2024-2029* : « *Bij de eventuele overheveling van de federale wetenschappelijke instellingen naar de gemeenschappen moet gezorgd worden voor logische clustering en schaalvergroting. De overheveling moet aangegrepen worden om structuren kritisch te beoordelen en zoveel mogelijk in te zetten op schaalvergroting. Voor het thema "natuur" kan het Naturalis Biodiversity Centre in Nederland als voorbeeld dienen van een succesvolle reorganisatie waarbij verschillende instellingen werden samengebracht in een nieuwe, meer competitieve en in Europa toonaangevende organisatie. Ook voor de erfgoedgerelateerde instellingen zou een clustering of fusie kunnen zorgen voor efficiëntiewinsten en verhoogde slagkracht* » (p. 11).

179. Voy., à cet égard, le rapport de la Cour des comptes, *Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral – inventaire et enregistrement comptable*, assemblée générale du 20 juin 2018, disponible sur <https://www.ccrek.be/fr/publication/patrimoine-culturel-et-scientifique-de-l-etat-federal> (consulté le 15 novembre 2024).

180. M.-S. DE CLIPPELE, *Protéger le patrimoine culturel : à qui incombe la charge ?*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2020, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/26644>.

construction d'une identité culturelle nationale¹⁸¹. Dans la préface de la thèse d'Hugues Dumont, François Rigaux analyse que « l'État belge unitaire n'a pas eu, ne pouvait pas ou ne voulait pas avoir une politique culturelle : les milieux catholiques et les milieux flamands, qui coïncidaient pour une large part, étaient hostiles à l'État »¹⁸². Point de culture nationale, point de patrimoine national, hormis quelques monuments et sites « prestigieux »¹⁸³ : le sentiment d'appartenance belge demeure faible. Dans sa thèse, Hugues Dumont explique cette faiblesse par les forces centrifuges déjà à l'œuvre au XIX^e siècle et par la fragilité d'une union entre catholiques et libéraux et entre francophones et flamands, qui s'exprime dans les termes d'une neutralité de l'État souvent remise en question par des conflits idéologiques et philosophiques¹⁸⁴. Hugues Dumont a ainsi largement documenté, d'une part, la timidité des politiques (artistiques) de rassemblement, la quasi-absence de volonté politique de construction d'une identité culturelle belge et, d'autre part, l'absence réelle, ou politiquement ressentie comme telle, d'un sentiment d'appartenance culturelle à la Belgique. La dynamique centrifuge, et le malaise autour de la culture belge, ont, au fil du temps, fragilisé toujours un peu plus la politique culturelle et scientifique menée à l'échelle de l'État.

Face à ce creux, l'importance de la « culture politique fédérale » ne nous paraît pas devoir être sous-estimée. L'existence d'un « espace culturel commun » de la fédération nous paraît également pouvoir être considérée comme un des espaces privilégiés du dialogue interculturel, de la pratique de cette « éthique reconstructive », qui permet aux citoyens d'une Fédération de se comprendre, réciproquement ; il s'agit là d'enjeux politiques majeurs, alors que, en Europe, la tendance est à la réécriture, par des partis politiques d'extrême droite, des politiques culturelles vers un nationalisme identitaire.

181. Pour une analyse approfondie de la question, voy. la thèse de H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, De 1830 à 1970, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996.

182. Fr. RIGAUD, « Préface », in H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, De 1830 à 1970, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, p. 12.

183. La première législation belge relative au patrimoine culturel, la loi du 7 août 1931 relative à la conservation des monuments et des sites, poursuit une vision élitiste du patrimoine et ne protégea que les édifices considérés les plus prestigieux tels les cathédrales, beffrois et certains châteaux.

184. Voy. dans la thèse de H. Dumont, la partie I, titre I, introduction et chapitre 1 (H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, De 1830 à 1970, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, pp. 69-95).

185. « Aux quatre coins de l'Europe, la culture subit les assauts du nationalisme identitaire », *Le Soir*, 14 novembre 2024, disponible sur <https://www.lesoir.be/636043/article/2024-11-14/aux-quatre-coins-de-leurope-la-culture-subit-les-assauts-du-nationalisme> (consulté le 15 novembre 2024).

La situation actuelle de la culture fédérale belge est particulièrement intéressante à documenter dans ce contexte. Elle paraît montrer que, dans un fédéralisme plurinational dualiste, l'investissement dans la culture (politique) des entités fédérées, ou de l'une d'entre elles, peut amorcer un mouvement d'assèchement de la politique culturelle fédérale¹⁸⁶ – plus ou moins délibéré. La fragilisation de la culture (politique) fédérale peut menacer, à terme, la viabilité du système fédéral en lui-même. L'éventuelle cogestion par les entités fédérées de la politique culturelle fédérale ne paraît pas ~~permettre~~ de remédier à ce risque d'instabilité, la coopération intergouvernementale pas davantage, ~~ni encore moins le levier de~~ la Région bruxelloise, ~~enroué~~ par la complexité institutionnelle.

Prenant au sérieux les suggestions échangées dans les négociations fédérales, et en guise de ~~conclusions~~, nous proposons de pousser le raisonnement politique jusqu'à son terme en se demandant ce que signifierait concrètement, pour les institutions scientifiques et culturelles fédérales, une défédéralisation, ou une « interfédéralisation ». Une approche trop superficielle manquerait les nuances cruciales à une réflexion plus opérationnelle, que nous voulons mettre à l'épreuve au travers de quatre enjeux : (1) la compétence, (2) la propriété (bâtiment, collections...), (3) la gouvernance et (4) le financement des ESF futurs. Ainsi, si en termes institutionnels, une défédéralisation semble être considérée, encore faut-il la faire réussir en termes de gouvernance, ~~financiers~~, ainsi que prévoir, le cas échéant, les transferts de propriété, tant mobilière qu'immobilière. Des arrangements distincts peuvent en outre être prévus pour chaque cas séparément, un transfert de la compétence fédérale aux communautés ne ~~signifie~~ par exemple pas nécessairement un transfert de propriété, ni un transfert total de la charge financière, ~~même si elle pourrait supposer~~.

Premièrement, s'agissant des compétences, on peut considérer trois scénarios : un transfert de la compétence fédérale en bonne et due forme, avec modification de l'article 6bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles, qui ~~nécessite~~ une double majorité dans chacune des deux Chambres (des deux tiers et majorité dans chacun des groupes linguistiques) ; une défédéralisation « soft », avec maintien du principe de la compétence à l'article 6bis, mais réduction de la liste des établissements scientifiques fédéraux ou, enfin, une défédéralisation qui ne dit

186. Ce risque varie certainement selon l'intensité de la dynamique centrifuge. Ainsi, il existe des différences notables entre le désinvestissement dans la culture fédérale en Belgique et au Canada, où existent, à l'échelon fédéral, un ministère de la culture et du patrimoine et un ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

pas son nom. ~~À ce stade en effet, il~~ n'est pas certain que les conditions ~~soient~~ réunies pour une modification des lois spéciales. D'où la tentation de rechercher d'autres voies pour défédéraliser « sans le dire ». On pourrait considérer l'option d'un « transfert » « de type Meise », c'est-à-dire organisé par accord de coopération, en poussant plus loin encore la logique de contractualisation et en se passant d'une base dans la loi spéciale. Ainsi, il pourrait être envisagé d'associer étroitement, par accord de coopération, les Communautés à la gestion des établissements scientifiques. Ce scénario soulève de nombreuses questions. D'abord, comme le « transfert Meise », on doit s'interroger sur le respect du principe d'indisponibilité des compétences et d'interdiction de la subdélégation. En outre, on doit se rappeler que la possibilité prévue en 2001 dans la LSRI et la conclusion effective de l'accord de coopération a ~~par ailleurs~~ pris plus de douze ans, ~~ayant un impact temporel considérable~~ sur le fonctionnement stratégique ~~d'une~~ institution. Si de tels transferts de compétence devaient être prévus selon le même modèle, ils risqueraient non seulement d'être inconstitutionnels, mais aussi de requérir un temps de négociation long et coûteux, nuisant de la sorte au fonctionnement d'un établissement, en attente entre deux entités compétentes. Enfin, on ne voit pas comment ces « transferts » garantiraient le respect des lois linguistiques. Au contraire de Meise, les établissements pour lesquels une forme de défédéralisation ~~est envisagée~~ sont tous situés à Bruxelles, à l'exception de l'AfricaMuseum. Or, si de manière générale, l'on est désormais assez souple sur les différences entre critères d'activité et autorité compétente pour des institutions privées, jusqu'à présent l'application des linguistiques est très rigoureuse quand il s'agit d'institutions publiques. En bref, une institution publique rattachée à une Communauté doit être uniquement francophone ou néerlandophone. Dans ce contexte, il reste compliqué d'envisager comment une institution fédérale se retrouverait dans le giron des Communautés. La Région de Bruxelles-Capitale ou la Cocom pourraient-elles, à cadre institutionnel inchangé, accueillir ces institutions dans leurs périmètres de compétences ? Concernant la Région, nous avons documenté ci-dessus les contours incertains de sa compétence en matière biculturelle d'intérêt régional. Quant à la Cocom, elle n'a pas de compétence en matière biculturelle¹⁸⁷. La Cocom pourrait-elle mobiliser ses compétences en tant que pouvoir organisateur ? La question est moins claire que pour ce qui concerne le biéducatif. En effet, l'article 64, § 2, confie à la Cocom la compétence reconnue aux commissions communautaires française

187. Voy. les développements repris ci-dessus sur la compétence biculturelle exclusive de l'État fédéral et la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière biculturelle d'intérêt régional.

et flamande « de prendre et d'encourager les initiatives prises dans les matières culturelles et personnalisables » « lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt commun »¹⁸⁸.

Deuxièmement, la propriété des établissements fédéraux mérite une attention distincte, celle-ci portant tant sur les bâtiments que sur les collections, en particulier des établissements culturels. En cas de compétence partagée ou transférée, la propriété de l'immeuble n'est pas nécessairement transférée, à moins de le prévoir comme à Meise ou à Mariemont, au besoin par la création d'une société privée, selon le « modèle Conservatoire » cette fois. Qu'en irait-il en revanche de la propriété mobilière des collections ? À Meise, la propriété mobilière historique est demeurée entre les mains fédérales, alors que les nouvelles acquisitions botaniques sont flamandes. Au Conservatoire, les collections seraient encore fédérales, mais gérées par les deux communautés. L'enjeu de la propriété est essentiel pour déterminer les responsabilités à l'égard des objets et ouvrages dans les collections. Des droits de propriété disséminés risquent de ralentir considérablement une prise en charge diligente, tant des bâtiments que des collections, sans parler d'un risque de dispersion de celles-ci en cas de transferts à plusieurs communautés ou régions. Rappelons à cet égard l'épisode malheureux des transferts louvanistes, lors desquels des bibliothèques entières et des collections artistiques et scientifiques furent scindées purement et simplement entre la KULeuven et l'UCLouvain, sans autre rationalité que la division numéraire duale. Il nous paraît préjudiciable qu'un tel critère soit à nouveau utilisé pour répartir la propriété de collections culturelles et scientifiques des ESF. À toutes fins utiles, enfin, si la propriété des bâtiments et/ou des collections devait être transférée à une entité privée et ainsi être réellement « privatisées », celles-ci appartiennent au domaine public fédéral et devraient être désaffectées par une décision du Gouvernement fédéral, la motivation pouvant faire l'objet d'un contrôle par le Conseil d'État. Le transfert hors du domaine (privé, après désaffectation) de l'État devra par ailleurs respecter les conditions fixées à l'article 117 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral¹⁸⁹, ce qui ne paraît à première vue pas le cas.

188. Cette compétence est établie à l'article 64, § 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

189. *M.B.*, 3 juillet 2003. Voy. aussi les discussions quant à la restitution des collections coloniales fédérales dans le respect des prescrits de cette loi à cet égard, et notamment la loi du 3 juillet 2022 reconnaissant le caractère aliénable des biens liés au passé colonial de l'État belge et déterminant un cadre juridique pour leur restitution et leur retour, *M.B.*, 28 septembre 2022.

Troisièmement, l'enjeu de la gestion des ESF peut différer des questions de compétences et de propriété. Il est ainsi parfaitement possible qu'une institution demeure sous la compétence fédérale, que les immeubles et les collections restent sa propriété, mais que la gouvernance de celle-ci intègre davantage les entités fédérées. Cela permettrait une coopération minimale, sans modification constitutionnelle ni législative, amorçant un transfert ultérieur par exemple. À l'inverse, si une défédéralisation est envisagée, et que la compétence est devenue uni-, bi- ou tripartite, peu importe les droits de propriété d'ailleurs, la gouvernance mérite une attention particulière, notamment quant à la gestion du personnel, et leurs rôles linguistiques respectifs. Le « modèle Meise » prévoit une gouvernance duale, les membres du personnel étant pris en charge par leur communauté respective, alors que le « modèle Conservatoire » met en place deux entités côte à côte, deux écoles, chacune gérant l'enseignement musical et leur personnel. La gouvernance peut également passer par la mise en place d'entités de droit privé, telle une société anonyme, comme pour le Conservatoire, une fondation, comme pour la Cinémathèque, ou une asbl, comme pour Flagey. Le modèle des structures privées pour chaque ESF permettrait sans doute de regrouper les entités compétentes autour d'une même structure de gouvernance, dans l'espoir d'assurer d'une meilleure coopération, mais engendrerait un coût de gestion supplémentaire.

Quatrièmement, la question du financement des ESF devrait tout autant faire partie d'éventuelles négociations de défédéralisation et/ou d'« interfédéralisation », sous peine de constituer une perte sèche pour la recherche scientifique et la culture. ~~Dans sa « supernota » de juillet 2024, Bart De Wever laisse le champ libre aux régions d'éventuellement compenser les diminutions budgétaires, mais il est fort à craindre que ces compensations ne soient jamais totales, si elles devaient même l'être. Preuve en est de la déclaration conjointe des recteurs des universités flamandes, susmentionnée, doutant de la reprise flamande des budgets fédéraux consacrés à la politique scientifique. L'état budgétaire des autres entités fédérées n'est pas de teneur à rassurer davantage. Aussi, une défédéralisation court-elle le risque de masquer un désinvestissement plus étendu dans les missions menées jusqu'à présent par les ESF. On ne peut en effet exclure que certains négociateurs néerlandophones soient intéressés à détricoter la culture fédérale pour des raisons idéologiques, et que d'autres négociateurs francophones considèrent qu'il s'agit d'institutions dans lesquelles on peut préférentiellement faire des économies~~¹⁹⁰.

190. Voy. not. l'interview du président du MR, Georges-Louis Bouchez, dans *Le Soir* du samedi 4 janvier 2025 disant : « Si vous voulez un pavé dans la mare, moi, je ne vois pas pourquoi on a un ministre de la Culture. Il n'y en a pas aux États-Unis, et la culture

Les interrogations que nous soulevons quant à l'avenir que ~~semblent~~ réserver les discussions politiques aux ESF annoncent, enfin, les complexités institutionnelles, organisationnelles et financières auxquelles risquent de se confronter non seulement le secteur scientifique et culturel fédéral, mais peut-être aussi d'autres secteurs et institutions du fédéral. ~~En ce sens, les négociations politiques et leurs éventuelles traductions juridiques et institutionnelles concernant la culture fédérale, et en particulier les ESF, éprouveraient des mécanismes centrifuges, de défédéralisation, voire de confédéralisation, bien plus étendus, un « test » avant des transferts plus massifs.~~ Chacun des cas analysés où une défédéralisation ou « interfédéralisation » a déjà eu lieu par le passé illustre cependant la lourdeur et la lenteur qui accompagnent nécessairement ces refontes institutionnelles et, à moins de bénéficier d'un refinancement sensible, comme le cas singulier de Meise, le désinvestissement et la déresponsabilisation qui finissent par miner leur fonctionnement. Les directeurs et directrices fraîchement nommées dans les ESF soulignent tour à tour le rayonnement international dont bénéficient leurs ESF : cette envergure internationale devrait rester l'objectif et non celui d'une réécriture identitaire nationaliste ou d'un désintérêt assumé. Pour les multiples raisons évoquées précédemment, tant d'ordre théorique que d'ordre pratique, le niveau fédéral ~~est le plus à même de~~ garantir cet objectif, à condition qu'il le fasse sérieusement, conscient de l'importance d'un espace culturel commun liant les entités au sein du pays et le maintenant sur la scène culturelle mondiale.

américaine domine le monde, et pas seulement les blockbusters, ceux-ci financent le cinéma d'auteur. Bon, mon modèle, c'est un seul gouvernement, quinze ministres, et c'est tout, avec un chef du gouvernement élu au suffrage universel sur tout le pays. [...] Je précise au passage : je n'attaquais pas notre ministre de la Culture, je dis cela juste pour montrer qu'on a tous un modèle idéal, mais qu'il y a un contexte dans lequel on rentre en essayant de le faire évoluer », p. 3.

