

LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE CULTURELLE COMMUNE

[Céline Romainville](#)

L'Harmattan | « Études théâtrales »

2009/3 N° 46 | pages 142 à 146

ISSN 0778-8738

ISBN 9782930416304

DOI 10.3917/etth.046.0142

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-etudes-theatrales-2009-3-page-142.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Céline Romainville

Les fondements d'une politique culturelle commune

POUR QUI VEUT bien s'y plonger, le droit public offre des perspectives intéressantes pour éclairer la question lancinante des rapports entre l'État et la culture dont la comparaison des politiques culturelles fait ressortir les traits spécifiques. À une extrémité du spectre, la doctrine française du service public milite en faveur de l'intervention de l'État dans la culture¹. À l'autre extrémité, les États-Unis favorisent le soutien privé à la culture et refusent l'intervention active et volontaire de la collectivité publique². Cette vision réductrice du rôle de la puissance publique dans le secteur culturel est globalement relayée au niveau du commerce international³. Il existe donc un décalage entre, d'une part, le droit public de la culture tel qu'il se développe en France, en Allemagne et en Belgique, et d'autre part, le droit international économique des biens et services. Celui-ci perçoit le secteur culturel comme un secteur commercial, alors que le droit public interne des trois pays précités le considère comme relevant de l'intérêt général, les organisations qui s'y rattachent assumant des missions de service public.

L'issue de ce conflit juridique et idéologique peut-elle être trouvée dans la notion de diversité culturelle et au niveau de l'Union européenne ? Par son action, celle-ci – associée à d'autres organismes comme l'UNESCO – permettra-t-elle de préserver l'intervention publique en faisant prévaloir la nature ambivalente du secteur culturel : à la fois marchande et non marchande ?

Céline Romainville

Aspirante du Fonds national de la recherche scientifique (FNRS), membre du Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CREC) et doctorante en droit international à l'Université catholique de Louvain (UCL). La thèse de Céline Romainville porte sur le droit de participer à la vie culturelle. Elle a publié récemment

« Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel », in *Les Droits culturels des plus défavorisés*, Bruylant, 2009, p. 159-227, et un article sur l'« Arrêt UTECA : le soutien à la production culturelle dans une langue déterminée », *Journal de droit européen*, octobre 2009, p. 209-213.

L'exemple du fédéralisme belge

La France, l'Allemagne et la Belgique estiment que les collectivités publiques doivent soutenir la culture tout en la laissant libre et que ce secteur, considéré comme relevant de l'intérêt général, doit être régulé, policé, subventionné voire organisé en service public. Plusieurs dispositions inscrites dans la Constitution belge traduisent cette conception des rapports entre État et culture.

La première d'entre elles est relative à la répartition des compétences. En édictant les normes qui partagent les responsabilités entre collectivités fédérées, le constituant et le législateur spécial ont dressé une liste des matières dans lesquelles ils ont considéré que les pouvoirs publics pouvaient, voire devaient intervenir. Ainsi, l'article 127 de la Constitution transfère les « matières culturelles » aux trois Communautés (française, flamande, germanophone). L'article 4 de la Loi spéciale du 8 août 1980 détaille cette notion. Les beaux-arts, dont fait partie le théâtre, relèvent des matières culturelles. Concrètement, la compétence transférée s'étend à « la fixation des conditions d'octroi de subventions, prix et bourses d'étude ; à la création de fonds, d'académies et de toutes institutions pour l'exercice des beaux-arts et des lettres » et enfin à « la protection du titre d'artiste professionnel »⁴. D'autres collectivités restent compétentes pour régler certains aspects relatifs à la culture. Ainsi l'État fédéral intervient notamment pour ce qui concerne les matières biculturelles à Bruxelles, les établissements publics fédéraux culturels, le statut fiscal et social des artistes, les normes qui régissent les salles de spectacle et la protection des mineurs d'âge dans l'accès à certaines œuvres. Les pouvoirs locaux et les Régions exercent également certaines compétences relatives à la culture.

Le deuxième principe en faveur d'une intervention culturelle publique est posé dans l'article 23, 5° de la Constitution ; il s'agit du droit à l'épanouissement culturel, qui légitime et oblige les pouvoirs publics à poursuivre des politiques de démocratie et de démocratisation de la culture. Ce « droit-créance »⁵ n'est peut-être pas invocable directement par les administrés devant les tribunaux, mais il a des effets juridiques certains, comme l'interdiction pour l'État de légiférer, sans motif d'intérêt général, à rebours du niveau de protection déjà garanti⁶. Il constitue donc une sorte de « verrou » des politiques publiques : l'on ne peut, sans motif d'intérêt général dûment articulé, revenir en arrière dans les politiques d'accessibilité et de participation. Une dimension objective s'attache également au droit à l'épanouissement culturel, en ce que la consécration constitutionnelle de ce droit emporte par elle-même l'obligation pour le législateur compétent d'agir et de tout mettre en œuvre en faveur d'une protection effective de celui-ci⁷. Les effets concrets de la constitutionnalisation d'un tel droit fondamental ont été observés dans d'autres pays, notamment en Bulgarie⁸. L'article 23 est particulièrement clair sur ce point : les législateurs ont une obligation de garantie des droits économiques, sociaux et culturels⁹.

Enfin, la troisième disposition constitutionnelle, la plus ancienne, concerne la liberté d'expression dans le domaine artistique. Même si la Constitution belge ne la reconnaît pas expressément, celle-ci doit être rattachée aux articles 19, 25 et 26, qui consacrent en termes généraux la liberté d'expression, la liberté de la presse et la liberté de réunion. L'État est tenu de respecter cette liberté, qui n'est pas absolue. Il n'y a pas d'*exceptio artis*¹⁰ même si les restrictions dans le domaine artistique sont soumises à une surveillance étroite et ne peuvent jamais constituer des mesures de censure préventive, conformément aux conditions posées aux articles 19, 25 et 26 de la Constitution ; ces mesures doivent en outre respecter l'article 150 de la Constitution qui établit la compétence de la Cour d'assises pour les délits de presse. Les États devront également respecter les prescriptions européennes sur ce point : l'ingérence devra être prévue par la loi, elle devra poursuivre un but légitime et demeurer proportionnée. Le respect des bonnes mœurs, des convictions religieuses et de la vie privée comptent parmi les buts légitimes reconnus. Le contrôle du Conseil d'État sur les décisions des communes en matière de police des spectacles est ainsi très sévère et les juges de référé sont peu enclins à approuver des mesures de censure. La liberté d'expression artistique constitue donc bel et bien une limite à l'action de l'État. Mais au-delà de cet aspect défensif il faut souligner que l'État peut également assumer des obligations positives en faveur de la liberté d'expression. On le voit, la Constitution belge est à la source de nombreuses interventions culturelles publiques. Elle en définit les missions, les objectifs et les limites.

L'Union européenne, l'OMC et l'UNESCO

Le droit économique international repose sur une vision marchande du secteur culturel ; considérés comme des produits, les biens et services culturels rentrent dans le champ d'application des accords commerciaux. Certains États ont voulu défendre leur vision, proprement culturelle, des formes artistiques. Il existe dès lors certaines exemptions et exceptions, comme la clause dite « des trésors nationaux ». On ne peut cependant s'empêcher de penser qu'à l'avenir, dans un contexte de libéralisation progressive de la circulation des produits et des services, les mesures publiques d'aide à la culture telles que les subventions et les compensations financières à destination des services publics seront de plus en plus menacées par les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les règles de libre concurrence, la prohibition des aides d'État ou la règle de la nation la plus favorisée s'appliqueront parfois au détriment du droit public de la culture des États membres.

Certains estiment que la solution pourrait être trouvée dans l'Union européenne, dont la logique d'origine est pourtant loin d'être culturelle. L'Union, sur base de l'ex-article 151 du Traité¹¹, est titulaire d'une compétence subsidiaire en matière culturelle. Cette compétence s'est développée depuis quelques années notamment en vue de promouvoir la diversité culturelle et, « si nécessaire », d'appuyer et compléter les politiques cul-

turelles des États membres. L'enjeu financier est de taille et la bataille en faveur d'une politique culturelle commune n'est pas encore gagnée. La principale difficulté réside dans la détermination de la nature des activités et des productions culturelles, et du rôle de l'Union dans cette sphère. Sans doute l'Union européenne peut-elle œuvrer pour la diversité. Elle l'a prouvé en s'associant avec le Canada pour faire adopter en 2005 la Convention sur la diversité culturelle de l'UNESCO. Elle le montra en mettant en œuvre ses programmes « Culture » et « Média » mais aussi en reconnaissant la compatibilité de principe des aides d'État en faveur de la promotion de la culture avec le droit européen. Mais l'absence d'efficacité juridique de la Convention sur la diversité culturelle, qui implique que le contentieux culturel sera tranché par les instances de l'OMC, nuance les victoires de l'Union sur ce terrain. De plus, au sein même de l'ordre juridique européen, le flou qui entoure la notion de service d'intérêt général et le régime juridique à lui appliquer constitue une menace pour les services publics culturels.

La double nature, à la fois culturelle et commerciale, des biens et services culturels est au centre de la problématique. En effet, cette dualité, difficilement appréhendable en termes de catégories juridiques, a conduit tantôt à une application des règles du marché et tantôt à des dérogations relatives à ces biens et services, voire parfois, plus radicalement, à une non-application des normes du droit commercial. Comme l'avance Laurence Mayer-Robitaille, la solution passe peut-être par la reconnaissance de l'ambivalence de ce secteur, et dans l'inscription de la diversité culturelle et de la promotion de la culture « pour elle-même » comme un paradigme d'interprétation dans le droit de l'OMC comme dans celui de l'Union européenne¹². Quand cette ambivalence des biens et des services culturels sera reconnue, il restera à réinvestir le débat idéologique sur le rôle que la collectivité publique doit jouer dans ce secteur.

(1) Sur cette question, se référer à Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci et Jacques Bourdon, *Droit de la culture*, Paris, Dalloz, 1997 ; André-Hubert Mesnard, *Droit et politique de la culture*, Paris, PUF, 1990, coll. « Droit fondamental. Droit politique et théorique » ; André-Hubert Mesnard, *L'Action culturelle des pouvoirs publics*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, coll. « Bibliothèque de droit public » ; *Ajda*, numéro spécial, *Culture et service public. Quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques ?*, Paris, Dalloz, septembre 2000, coll. « L'actualité juridique. Droit administratif ».

(2) Cf. Frédéric Martel, *De la culture en Amérique*, Paris, Gallimard, 2006 ; John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 325-326 ; Ronald Myles Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, p. 221-233 ; Noel Carroll, « Can Government Funding of the Arts Be Justified Theoretically ? », in *The Journal of Aesthetic Education*, Vol. 21, n. 1, Printemps 1987, p. 21-35 ; Samuel Black, « Revisionist Liberalism and the Decline of Culture », in *Ethics* 102, n. 2, Janvier 1992, p. 245-246 ; Harry Brighouse, « Neutrality, Publicity, and State Funding of the Arts », in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 24,

n. 1, Hiver 1995, p. 35-63 ; Dale Francis Murray, « Liberalism, Art, and Funding », in *The Journal of Aesthetic Education*, Vol. 38, n. 3, Automne 2004, p. 116-122.

(3) Laurence Mayer-Robitaille, « Le statut ambivalent au regard de la politique communautaire de concurrence des accords de nature culturelle et des aides d'État relatives à la culture », in *Revue trimestrielle de droit européen*, Vol. 40, n. 3, juillet-septembre 2004, p. 477-504 ; Laurence Mayer-Robitaille, « L'impact des accords de libre échange américains sur le statut juridique des biens et services culturels », in *Annuaire français de droit international* n. 50, 2004, p. 715-730 ; Laurence Mayer-Robitaille, *Le Statut juridique des biens et services culturels dans les accords commerciaux internationaux*, Paris, L'Harmattan, 2008.

(4) Doc. parl., Sén., sess. ord. Projet de loi portant exécution de l'article 59 bis §1 et §2 de la Constitution, Exposé des motifs, n. 400, R.A. 8633, 1970-1971, p. 4 ; Doc. parl., Sén., sess. ord., n. 497, 1970-1971, p. 4 ; Doc. parl., Sén., sess. extr., 434, n. 2, 1979-1980, p. 88.

(5) Laurence Gay, *Les « Droits-créances » constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, « Collection de droit public comparé et européen 1 », 2007.

(6) Isabelle Hachez, *Le Principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant / Athènes, Sakkoulas Publishers / Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008.

(7) Marc Verdussen, Sébastien Depré et Thomas Bombois, « Les devoirs fondamentaux en droit

constitutionnel comparé », in *La Responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, sous la dir. de Hugues Dumont, François Ost et Sébastien Van Droogenbroeck, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 271-274.

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

(9) Marc Verdussen, « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista catalana dret públic* n. 31, 2005, p. 187.

(10) Jan Velaers, « De kunstvrijheid als vrijheid van meningsuiting en de grenzen ervan », in *Kunst en recht*, Frederik Swennen (ed.), Anvers, Intersentia, 2007, p. 1-24.

(11) Voir le titre XIII-Culture, Article 167 de la nouvelle numérotation du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La compétence culturelle de l'UE a été introduite par le Traité de Maastricht (art. 128) et confirmée dans les traités de Nice et de Lisbonne (art. 151). Ce domaine qui relevait jusqu'alors du vote à l'unanimité du Conseil européen fait désormais l'objet de délibérations à la majorité qualifiée, sauf si la décision risque de « porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union » (art. 207 du TFUE).

(12) Laurence Mayer-Robitaille, *Le Statut juridique des biens et services culturels dans les accords commerciaux internationaux*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 308.