

L'ÉGALITÉ, À LA TROISIÈME GÉNÉRATION

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE
UNIVERSITÉ CATHOLIQUE
DE LOUVAIN

HUGUES DUMONT
FACULTÉS UNIVERSITAIRES
SAINT-LOUIS

1. — Les dispositions de la Constitution ne restent jamais en l'état où leur auteur a cru pouvoir, un jour, les figer. Les unes s'effacent, incapables qu'elles sont de résister au choc des événements politiques, économiques et sociaux. Les autres, au contraire, s'affermissent, se développent, voire prennent un essor que l'auteur même de la règle n'avait pu prévoir. Il en va, en effet, des Constitutions comme de bon nombre d'œuvres humaines. Nul ne peut en prédire l'avenir. Nul ne peut prétendre en détenir à jamais les secrets. L'œuvre échappe, en quelque sorte, à son auteur comme à ses interprètes (1).

Le commentaire de l'article 6 de la Constitution n'illustre-t-il pas à merveille le raisonnement? N'offre-t-il pas l'exemple choisi d'une disposition constitutionnelle qui, de génération en génération, s'est chargée de significations toujours renouvelées?

Dans un premier temps, en effet, la règle constitutionnelle d'égalité reçoit une signification limitée. « Les Belges sont égaux devant la loi ». Prise à la lettre, la disposition marque l'abolition des « distinctions d'ordres ». Des lois particulières ne peuvent avoir cours dans l'ordre juridique du nouvel Etat belge. Ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions doivent être soumis aux mêmes règles. C'est aussi l'idée de l'égalité politique qui est affirmée. Au terme d'une lente évolution, elle trouve à se réaliser au moment où un droit égal à l'électorat et à l'éligibilité est reconnu au profit de tous les citoyens. Mais, une fois acquises l'égalité juridique et l'égalité politique, qu'attendre de plus de l'article 6 de la Constitution?

(1) Sur le thème de l'interprétation de la règle constitutionnelle, voy. F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. I. *Les données constitutionnelles*, p. 42 ; *addé* : « La vie de la Constitution », in *150 ans d'interprétation constitutionnelle*, n° spécial des *Annales de Droit*, 1980, pp. 2-3.

Sous la pression des luttes sociales, surgit une deuxième génération d'interprètes. Elle met en exergue les applications foisonnantes et jusqu'alors inaperçues que la règle constitutionnelle d'égalité est en mesure de recevoir. Elle prépare ainsi des évolutions significatives sur le plan social, économique et culturel. Une société nouvelle se crée dans cette perspective. Elle cherche à réunir les conditions d'une égalité plus réelle et plus concrète. Le droit en porte trace. Il n'est pas de discipline juridique — ni le droit des personnes, ni le droit fiscal, ni le droit commercial, ni le droit social ... — qui puisse se dispenser d'invoquer la règle d'égalité à l'appui de solutions novatrices (2). C'est l'égalité de traitement, cette fois, qui doit être assurée, coûte que coûte, à tous les individus qui appartiennent à un même groupe social. Une fois affirmé cet objectif, qu'attendre encore de l'article 6 de la Constitution? Ses virtualités ne se trouvent-elles pas épuisées?

Il n'en est rien. Une troisième évolution se produit qui marque, semble-t-il, le dernier quart du vingtième siècle. Si les individus et les classes continuent, bien sûr, à revendiquer le respect de la règle d'égalité, de nouvelles formes de collectivités et de groupements sont apparues qui en réclament aussi le bénéfice. La Constitution, telle qu'elle a été révisée en décembre 1970 et en juillet 1980, ne peut manquer de tenir compte de ce changement de perspectives. Elle le fait de deux manières. Premièrement, elle s'attache à construire l'Etat belge en faisant droit, au moins pour une part, à la logique d'organisation d'un Etat fédéral. Elle ne peut donc s'empêcher de consacrer l'égalité foncière de collectivités quasi-fédérées — les communautés et les régions — non seulement entre elles, mais surtout avec l'Etat central. Cela ne va pas sans réserves, ni nuances. Mais une nouvelle

(2) Ainsi le titre V de la loi du 4 août 1978 de « réorientation économique » entend réaliser l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans plusieurs domaines importants. Est-il étonnant que pareille loi soit adoptée « en application de l'article 6 de la Constitution » (*Mon. b.*, 17 août 1978, p. 60)? Si l'on croit devoir limiter la portée de l'article 6 aux valeurs auxquelles il était lié dans la perspective historique de 1831, la référence à cette disposition dans une loi tendant à promouvoir des valeurs très différentes peut sembler anachronique (en ce sens L. INGBER, « L'égalité en droit ou le droit à l'égalité », *J.T.*, 1979, p. 317). Nous pensons, au contraire, que la richesse d'un texte juridique écrit et particulièrement d'une disposition constitutionnelle, lorsqu'elle entend s'exprimer dans le domaine des droits et des libertés, réside précisément dans son aptitude à recevoir des significations autres que celles qui lui ont été assignées dans les limites de la représentation idéologique contemporaine à son adoption (Voy. not. à ce sujet Cl. LEFORT, *Droits de l'homme et politique*, in *Libre*, 1980, n° 7, pp. 3-42).

forme d'égalité politique, de nature collective cette fois, s'est fait jour. Est-on sûr qu'elle puisse toujours coexister avec les règles de l'égalité politique, entendue dans une acception strictement individuelle (3)?

Deuxièmement, la Constitution révisée entend jeter les bases d'une société pluraliste. Mais, fait significatif, elle ne se contente pas, pour réaliser cet objectif, d'affirmer le droit pour chaque individu d'exprimer librement ses opinions (Const., art. 14). Elle ne se borne pas non plus à concevoir les règles de protection qui doivent profiter aux courants d'opinion minoritaires — c'est-à-dire aux « minorités idéologiques et philosophiques » (Const., art. 6bis). Elle cherche surtout à éviter, au sein d'une communauté, « toute discrimination pour des raisons idéologiques ou philosophiques » (Const., art. 59bis, § 7). De manière plus positive, elle s'efforce donc d'assurer une égalité de traitement entre les tendances idéologiques et philosophiques qui ont cours dans une communauté. L'égalité prend ainsi, à la troisième génération, un sens neuf (4). L'on voudrait, dans la présente étude, relever les traits essentiels de cette dernière évolution. L'on ne procède pas ici à une étude théorique des concepts utilisés ou à une analyse des procédures mises en œuvre (5). Mais on essaie, au départ de la jurisprudence de la Commission nationale permanente du pacte culturel, d'indiquer quelles sont les préoccupations qui paraissent affleurer derrière les dispositions constitutionnelles et leurs textes d'application.

Cette démarche inductive n'est pas sans présenter des inconvénients : elle est tributaire de la conception que la Commission, et plus encore les plaignants, se font de la règle d'égalité entre tendances idéologiques et philosophiques. Elle présente, par

(3) Sur ce thème, voy. notamment F. DELFÉRÉE, « La nouvelle grammaire constitutionnelle », *Wallonie* 80, n° 6, p. 413.

(4) Il n'y a pas lieu de se méprendre sur la référence aux « générations » d'interprètes et de considérer, par exemple, qu'elles seraient génératrices d'un progrès linéaire et continu dans la défense de la cause de l'égalité. Le droit ne contribue pas nécessairement à fonder une société d'égaux. Parfois même, il fait œuvre opposée (sur ce sujet, voy. F. RIGAUX, *L'insertion des inégalités objectives dans un système juridique d'égalité devant la loi*, in *L'égalité*, Bruxelles, Bruylant, 1977, pp. 104 et ss.). La référence aux « générations » d'interprètes suggère plutôt que la règle d'égalité reçoit des significations distinctes dans un système institutionnel qui reste fondamentalement inchangé.

(5) Voy. J. VELU, « La protection des droits fondamentaux de l'homme et des droits des minorités », in *La réforme de l'Etat, 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1980, p. 57.

contre, un avantage : celui de révéler une jurisprudence (6) largement ignorée des milieux juridiques comme des milieux politiques ; celui aussi d'indiquer concrètement la portée et les limites de cette nouvelle règle d'égalité. Trois thèmes retiennent l'attention : la *notion* même d'égalité gagne à être précisée (I) ; les *modalités* que peut emprunter la règle d'égalité doivent être concrétisées (II) ; les *bénéficiaires* de la règle doivent aussi être identifiés (III).

§ 1^{er}. — LA NOTION D'ÉGALITÉ.

2. — A première impression, la notion d'égalité semble comode à définir. Ne peut-on tirer parti en la matière des interprétations qui assortissent l'article 6 de la Constitution ? Ne peut-on dégager de la jurisprudence de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat, voire de la Cour européenne des droits de l'homme, des leçons générales qui s'imposeraient dans le domaine de l'égalité entre tendances idéologiques et philosophiques ? La réponse est moins simple qu'il ne pourrait paraître à première vue.

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques se réfère, au moins implicitement, à la notion d'égalité : la « protection » des tendances doit s'entendre de leur « égale protection » ; la « représentation » des tendances doit être comprise comme leur « égale représentation », comme leur « juste représentation » (art. 8, § 1^{er}), ou encore comme leur représentation « proportionnelle » (art. 9, a) ; l'accès des tendances aux moyens d'expression doit se concevoir comme leur « égal accès » (art. 18) ; la répartition entre tendances des emplois et des fonctions doit s'analyser comme une réparti-

(6) La Commission prend « pour règle de considérer chaque cas comme un cas d'espèce » et de ne « pas se lier trop étroitement par une jurisprudence trop rapide » pour conserver « toute la souplesse nécessaire à la fonction première que lui définit la loi : concilier les parties en cause ». (Premier rapport de la CNPPC, exercice 1976-1977, Doc. Cons. Cult. fr., s.e., 1979, n° 11/1, p. 15). Il n'en apparaît pas moins que certains éléments d'une jurisprudence peuvent dès à présent se dégager. Dans les allocutions qu'ils prononcèrent à l'occasion de la prestation de serment des membres de la Commission, MM. de Stexhe et Coppieters, présidents des Conseils culturels de l'époque, insistèrent d'ailleurs, sur l'importance de cet aspect jurisprudentiel de la mission assignée à la Commission. La présente contribution — il faut le souligner — ne fournit que les premiers résultats d'une étude en cours. Elle s'appuie sur les avis rendus par la Commission depuis le 15 janvier 1975 jusqu'au 31 décembre 1979.

tion égale ou, en tout cas, « équilibrée » (art. 20). Mais au-delà de ces approximations, que préciser de plus ?

Quels sont, en l'occurrence, les contours de la règle d'égalité ? Quels sont les impératifs d'une justice distributive dont on sait, depuis Aristote, qu'elle ne saurait se réduire à la simple égalité arithmétique mais qu'elle implique la proportionnalité ?

Castoriadis a bien montré que l'application des règles d'égalité — et la répartition entre individus ou entre groupes qu'elle postule — peut se présenter sous deux facettes différentes. D'une part, il peut s'agir de *répartir* « ce dont l'attribution à l'un exclut (par la nature des choses ou par la loi) l'attribution à un autre » — par exemple, des biens matériels — : la répartition ouvre alors un *droit au partage*. D'autre part, il peut s'agir de *répartir* ce qui n'est pas partageable — par exemple, des éléments immatériels, comme la langue ou les coutumes (7) — : la répartition ouvre alors un *droit à la participation*.

Comment ne pas considérer que le droit prend — inconsciemment peut-être — à son compte pareille distinction et qu'il fonde sur elle le régime contrasté de différentes libertés publiques ? Pour ne prendre qu'un exemple, la Constitution confère à chaque individu le droit d'informer et de s'exprimer, y compris par les moyens de la presse, — ce qui est de l'ordre de la « participation » à une œuvre intellectuelle — ; la loi, de son côté, s'attache à préciser quelles entreprises vont bénéficier d'une aide à la presse — ce qui est de l'ordre du « partage » des moyens financiers prévus par l'Etat —.

Mais la répartition des avantages de la culture que poursuivent les sociétés modernes ouvre-t-elle un droit au partage ou se contente-t-elle d'ouvrir un droit à la participation ?

C'est à cette question que s'efforce de répondre la loi dite du pacte culturel. Elle concourt à instituer une zone de « partageable », au sens le plus strict du terme, autour de ce « participable » par excellence que semble constituer la culture. L'Etat ou la communauté créent des infrastructures culturelles ; ils mettent en place des moyens d'expression ; ils octroient des

(7) Ce partageable, « ce qui peut être partagé », pose donc la « question de savoir s'il doit l'être » — C. CASTORIADIS, *Valeur, égalité, justice, politique : de Marx à Aristote et d'Aristote à nous*, in *Les carrefours du labyrinthe*, (coll. Esprit), Paris, Seuil, 1978, pp. 249-316.

subsides et des encouragements multiples... C'est au niveau de la gestion et du bénéfice de ces moyens que le pacte culturel entend assurer juridiquement une égale protection des tendances idéologiques et philosophiques. Plus précisément, le champ du partageable qui se dessine est constitué par un ensemble complexe de moyens, de mandats et d'influences dans le domaine culturel. S'il est excessif de prétendre que la vie culturelle tout entière peut être circonscrite dans ce domaine soumis à partage, il reste que la culture est appelée à recevoir un contenu de plus en plus structuré et déterminé par les instruments qu'elle utilise et par les formes qu'elle emprunte.

Cette logique du partage suscite des problèmes d'application difficiles. Chaque tendance idéologique et philosophique est appelée à recevoir, non un traitement égal à celui des tendances similaires, mais un traitement proportionné à son importance relative. Encore faut-il mesurer les candidats au partage. Encore faut-il évaluer la force relative des tendances idéologiques et philosophiques. L'importance de la question ne saurait être sous-estimée. Dans un Etat qui fait du secret de l'appartenance politique ou syndicale une règle de vie sociale, comment mesurer la force respective des tendances qui s'apparentent à ces courants d'idées ? Dans un Etat qui protège la liberté individuelle d'expression, tout comme la liberté de ne pas révéler ses opinions, comment rattacher les individus à l'une ou à l'autre tendance en vue d'évaluer leur importance ?

Le problème est d'autant plus aigu qu'aux termes mêmes de la loi (art. 3, §4), « aucune personne, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ... »

Est-il exagéré de penser que, dans les litiges qui lui ont été déferés, la Commission nationale a été amenée à faire choix d'un critère simple, à savoir celui qui avait présidé à sa propre composition ? L'on sait que les membres francophones et néerlandophones de la Commission sont élus respectivement par le conseil de la Communauté française et par celui de la Communauté flamande ; ils le sont « selon la représentation proportionnelle des groupes politiques composant ces conseils » (art. 22, al. 1 *in fine*). Ils pouvaient donc être enclins à trouver dans cette règle de calcul un mode précis de répartition des moyens

et des fonctions. La logique de la proportionnalité conduit ainsi à une logique de la représentation. La « valeur » d'une tendance idéologique se mesure, en principe, par le nombre de ses représentants « au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante » (art. 3, §2) (8). Ce n'est pas sans nuances, cependant, que le principe de la représentation proportionnelle trouve à s'appliquer. Trois leçons se dégagent à ce sujet de la jurisprudence de la Commission.

3. — Première leçon. *L'égalité des tendances, assurée selon le principe de la représentation proportionnelle, ne doit pas s'apprécier de manière abstraite mais doit être réalisée dans le cadre d'une collectivité déterminée.*

Rien ne sert, par exemple, de s'interroger sur la force respective des tendances au sein de l'Etat, de la communauté ou de la province, si le problème consiste à répartir les mandats au sein du conseil d'administration d'un foyer culturel communal. Rien ne sert non plus de s'interroger sur la correspondance entre les majorités qui se constituent au sein d'un conseil communal et celles qui se nouent au niveau d'autres assemblées politiques (Voy. notamment, avis n° 023 du 16 mai 1977, *commune de Jodoigne*). L'égalité et la proportionnalité entre tendances s'apprécient de manière circonstancielle.

4. — Deuxième leçon. *L'égalité des tendances, assurée selon le principe de la représentation proportionnelle, ne doit pas s'apprécier selon les normes de la seule arithmétique et dans le respect de la seule lettre de la loi.* Elle doit se réaliser dans le respect de « l'esprit » de la loi, à savoir la volonté de protéger toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

La précision est d'importance. L'application des techniques électorales le démontre amplement : la représentation propor-

(8) L'article 3, § 4 cité ci-dessus a trouvé ainsi à s'appliquer dans l'avis n° 188 du 3 décembre 1979, *commune de Grez-Doiceau* : le conseil communal avait désigné les douze membres de la commission administrative de l'école de musique, sur base d'une liste présentée par le collège échevinal. Un de ces douze membres est censé représenter le groupe « Intérêts communaux — Vivre ensemble à Grez-Doiceau ». Le fait que cette personne « n'a pas été mandatée par son groupe pour figurer en qualité de membre de la Commission administrative » constitue une méconnaissance de l'article 3.

tionnelle, surtout si elle est pratiquée selon le système D'Hondt, aboutit toujours à provoquer des distorsions entre les opinions exprimées et les mandataires désignés ; au second et au troisième degré, les déformations peuvent être considérables. Elles profitent de plus en plus aux formations majoritaires. Elles favorisent la formation de coalitions de circonstance. Elles rejettent dans l'oubli les petites formations et les tendances minoritaires. Pouvait-on se satisfaire d'une application pure et simple de ces techniques électorales conçues à d'autres fins (11) ?

La Commission fait, sur ce terrain, œuvre originale. Là même où, *dans ses avis*, elle observe que « l'obligation de représentation proportionnelle » a été respectée, elle ne peut manquer, *dans ses recommandations*, d'émettre des suggestions pour « atteindre une proportionnalité mieux approchée » ou pour « parfaire cette proportionnalité » (recommandation n° 023 du 16 mai 1977, *commune de Jodoigne*) ; une modification des statuts, par exemple, pourrait avoir pour résultat d'augmenter le nombre des représentants du conseil communal au conseil d'administration de tel organisme culturel et d'assurer mieux le respect des règles de proportionnalité.

Dans une matière particulière, précisons que la Commission ajoute un second et important correctif au principe de la représentation proportionnelle. Il est tiré de l'article 7 de la loi, aux termes duquel la composition des organes de consultation doit éviter « toute prédominance injustifiée d'une des tendances ... ». Il s'agit de la composition du bureau des conseils communaux de la culture et des loisirs culturels appartenant à la communauté flamande.

Le décret du 12 décembre 1974 réglant l'agrégation de ces conseils (*Mon. b.*, 22 mars 1975, p. 3317) organise de manière détaillée la composition de leur assemblée générale. Celle-ci comprend les délégués de toutes les associations et organismes socio-culturels locaux. Le bureau, quant à lui, est formé de 12 membres au maximum élus par l'assemblée générale. L'article 6, alinéa 2, précise que « les diverses activités socio-culturelles et les tendances idéologiques et philosophiques devront (y) être

(11) L'application du système D'HONDt est critiquée, en particulier, dans la proposition de loi POMA, DE CROO et consorts (*Doc. Parl.*, ch., s.o., 1977-1978, n° 377). Voy. aussi, avec le même objet, *Doc. C.C.N.*, s.o., 1977-1978, n° 97.

représentées de manière équitable », tandis que l'article 3 renvoie de manière générale aux dispositions du décret relatif au pacte culturel.

Les difficultés que suscite l'application de ces dispositions sont aiguës. La Commission, désirant les trancher cas par cas, évite soigneusement de se lier par l'affirmation de principes généraux. Quelques lignes directrices se dégagent, cependant, des avis exprimés. Voici une assemblée générale comptant 181 membres (12). Ils représentent chacun une association socio-culturelle de la commune. Mais une question préalable se pose. Ne convient-il pas de grouper ces associations en tendances? N'est-ce pas là la logique du pacte? Va-t-on appliquer strictement le principe de l'article 3, § 2, du décret du 12 décembre 1974? S'il fallait suivre ce raisonnement, seules les tendances représentées au conseil communal mériteraient d'être retenues. Comment, dans ces conditions, ne pas crier à la politisation d'organes consultatifs, dont on ne voit pas, à première vue, pourquoi ils devraient refléter très exactement la composition du conseil communal? Ne faut-il pas plutôt préconiser une application combinée des §§ 2 et 3 de l'article 3 du décret? La loi prévoit la collaboration des tendances et des *utilisateurs* (voy. infra). L'article 7 exige qu'on tienne compte de la tendance de ces derniers. Ne faut-il pas alors admettre que des tendances puissent se déclarer et agir en toute indépendance de celles qui sont représentées au conseil communal? La Commission paraît souscrire à ce point de vue. Pour reprendre notre exemple, il ne lui semble pas anormal que l'assemblée générale du Conseil de la Culture de Malines comprenne non seulement 51 associations catholiques et 30 socialistes, mais aussi 9 « pluralistes », 10 « libres » et 81 « neutres ». C'est entre ces tendances que les 12 sièges du bureau devront être répartis.

La question de la proportionnalité resurgit ici. Va-t-on appliquer un système de représentation proportionnelle stricte pour composer ce bureau? Prenons cette fois l'assemblée générale du Conseil de Merelbeke — on y trouve 24 associations catholiques, 21 neutres, 2 socialistes et 2 libérales —. Elle compose son bureau en appliquant le système D'Hondt : 6 sièges reviennent ainsi aux associations catholiques, et 6 autres aux neutres. Suite

(12) Voy. CNPPC, n° 50, 13 février 1978, *commune de Malines*.

aux plaintes introduites par les associations libérales et socialistes, la Commission estime cette composition contraire aux articles 3, 6 et 7 de la loi du pacte culturel (13). Elle motive cet avis en relevant « la prédominance injustifiée possible exercée par un ensemble d'organisations qui se réclament de la tendance neutre » (14). De cet avis, comme d'autres, trois observations se dégagent. La première. La Commission admet qu'une prédominance injustifiée puisse être exercée non seulement par une des tendances en présence ou par un ensemble de groupements utilisateurs se réclamant d'une même tendance, mais aussi par un ensemble de mouvements « qui ne se réclament d'aucune tendance » (15) ou « qui se réclament de la tendance neutre » (16). La seconde. Une prédominance peut être reconnue comme injustifiée, même si elle découle de l'application correcte d'un système de représentation proportionnelle. La troisième. Une telle reconnaissance semble s'appuyer sur une double constatation : une tendance recueille la moitié des mandats (17) ou plus (18). Si cette circonstance permet de parler de « prédominance », celle-ci n'est pas « injustifiée » *en soi* (19). C'est dans la mesure où elle s'accompagne de la non-représentation d'une tendance minoritaire présente au sein de l'assemblée générale qu'elle peut devenir

(13) Voy. CNPPC, n° 118, 120, 127 et 129, 19 mars 1979, *commune de Merelbeke*.

(14) Dans le premier avis qu'elle avait rendu dans un cas analogue, la Commission invoquait seulement l'esprit de la loi du pacte et, surtout, l'article 6, al. 2 du décret du 12 décembre 1974 (cité). Voy. CNPPC, n° 06, 3 janvier 1977, *commune d'Eeklo*. Dans l'avis n° 027, 27 juin 1977, *commune de Knesselare*, la Commission invoquait à la fois une prédominance injustifiée contraire à l'esprit de l'article 7 de la loi du Pacte et l'article 6, al. 2 du décret du 12 décembre 1974. *Addé* en ce sens, CNPPC, n° 040, 23 janvier 1978, *commune de Knesselare*. Dans les avis n° 080 (29 janvier 1979, *commune d'Aarschot*), n° 111 (22 octobre 1979, *commune de Beringen*), n° 118, 129, 127 et 129 (cités), la Commission ne cite plus le décret du 12 décembre 1974. Elle retient seulement une prédominance injustifiée.

(15) CNPPC, n° 080 (cité).

(16) Voy. note 13.

(17) Voy. CNPPC, n° 080 (cité) : sur les 12 sièges du bureau, 6 revenaient aux 31 associations « sans tendance », 5 aux 23 associations de tendance « catholique-romaine » et 1 aux trois associations de tendance BSP. Les tendances « humaniste-libérale » (2 associations) et marxiste (1 association) n'avaient aucun siège. La Commission déclare fondée la plainte introduite au nom de la tendance « humaniste-libérale ». CNPPC, n° 111 (cité) : sur les 12 sièges du bureau, 6 revenaient à la tendance « catholique-romaine » (dont la voix prépondérante du président en cas de partage des voix), 5 aux neutres et 1 au BSP. Les organisations libérales exclues voient leur plainte accueillie. *Addé* CNPPC, n° 118, 120, 127 et 129 : voy. *supra*.

(18) Voy. CNPPC, n° 027 et n° 040 (cité) : sur les 24 mandats que comptent le bureau et la Commission d'agrégation, 20 revenaient aux associations de tendance « catholique-romaine », 2 aux neutres et 2 aux socialistes. Ceux-ci, n'étant pas représentés au bureau, se plaignirent et la Commission leur donna raison.

injustifiée. Il est difficile, pour l'instant, de tirer des avis de la Commission de plus amples précisions.

5. — Troisième leçon. *L'égalité des tendances, assurée selon le principe de la représentation proportionnelle, ne doit pas seulement s'apprécier de manière globale ; elle doit aussi être réalisée dans le détail.*

L'observation, qui peut paraître singulière, s'efforce de résoudre une difficulté suscitée par l'application de la loi du 16 juillet 1973. Là où une institution voit ses membres désignés à la faveur de procédures qui requièrent l'intervention d'autorités publiques multiples, comment assurer le respect des prescriptions de la loi ? Faut-il se satisfaire d'un équilibre global des tendances dans la répartition des postes et des fonctions ? Faut-il exiger un équilibre particulier au sein de chacune des délégations ? Faut-il requérir l'un et l'autre ?

Pour la commission, c'est à la fois l'équilibre global et les équilibres particuliers qui doivent être assurés (voy. en particulier CNPPC, n° 043, 044, 046 et 047, 5 décembre 1977, *ville de Gand* ; Adde : CNPPC, n° 016, 28 mars 1977, *commune de Verviers*). Et cela même si, dans son premier rapport annuel, la Commission semble tenir pour acquis qu'une somme de représentations proportionnelles assurées de manière partielle équivaut, par définition, à une représentation équilibrée au plan total (20).

L'application de la règle ne va pas toujours sans difficultés. Que faire, par exemple, si l'organe de gestion ou d'administration ne comporte pas suffisamment de mandats ? Que faire, si des délibérations discordantes ne concourent pas à promouvoir une représentation équilibrée ? La Commission ne manque pas non plus sur ce point de faire œuvre pratique. Des expédients, en effet, peuvent être trouvés. La Commission en suggère quelques-uns.

(19) Voy. en ce sens les travaux préparatoires relatifs à l'article 7 : l'attribution de plus de la moitié des mandats à une seule tendance n'est pas nécessairement « injustifiée », mais c'est à partir du moment où la marge de 50 % est dépassée que s'institue « une présomption simple de prédominance injustifiée » (*Doc. parl.*, Ch., s.o., 1972-1973, n° 633/1, p. 4 et n° 653/2, p. 5).

(20) *Loc. cit.*, p. 17.

Si des sièges ne peuvent être attribués aux représentants de certaines tendances, ne peut-on au moins les inviter pour connaître leur avis? L'on sait que la loi du 16 juillet 1973 prévoit la participation à titre consultatif aux travaux de la Commission des partis qui n'y seraient pas représentés. La Commission semble y voir une formule heureuse pour le fonctionnement des institutions publiques. Elle recommandera donc au besoin aux pouvoirs publics d'associer, fût-ce à titre consultatif, des personnes qui, à raison d'une trop stricte arithmétique, auraient été écartées de la gestion ou de l'administration d'une institution — voy. notamment l'art. 8, § 1^{er} de la loi du 16 juillet 1973 — (CNPPC, n° 030/A et 030/B, 7 novembre 1977, *commune de Charleroi*) (21).

Si des procédures complexes et diversifiées doivent conduire à assurer au départ de proportionnalités particulières une proportionnalité globale, est-il permis que les différentes autorités publiques délibèrent — le plus souvent au scrutin secret — (CNPPC, n° 030/A, 7 novembre 1977, cité) sans se concerter? La Commission s'attachera au besoin à réaliser cette harmonisation des points de vue : en vue d'assurer la représentation équilibrée des différentes tendances au sein du Conseil d'administration du Centre lyrique de Wallonie, elle n'hésite pas à recommander « si cela s'avère nécessaire, une concertation ... entre les diverses communes » — soit Liège, Verviers, Charleroi et Mons — « pour que la représentation globale soit aussi fidèle que possible à l'esprit du pacte » (CNPPC, n° 016, 28 mars 1977, cité) ; en vue de réaliser le même objectif au sein du Conseil d'administration du « Koninklijke Opera te Gent », elle invitera le Ministre de la Culture néerlandaise à agir « de concert avec la ville de Gand et la province de Flandre orientale » (CNPPC, n° 044, 5 décembre 1977, cité). En dehors de pareilles concertations, comment respecter la loi?

§ 2. — LES MODALITÉS DE L'ÉGALITÉ.

6. — La loi du 16 juillet 1973 a certainement un mérite. Elle ne se contente pas de proclamer les principes d'égalité et

(21) La Commission applique aussi cet expédient aux organes de gestion ne ressortissant qu'à une seule autorité publique : voy. avis n° 073, 23 février 1978, *commune d'Estaimpuis*.

de proportionnalité qui doivent présider aux relations entre tendances idéologiques et philosophiques. Elle devine les difficultés d'application pratique de cette règle. Pour les déjouer, elle s'attache à identifier les circonstances dans lesquelles le respect de la règle d'égalité pourrait être compromis et des discriminations commises.

L'entreprise ne va pas sans risques. Est-on sûr que le législateur de juillet 1973 a été en mesure d'identifier à suffisance, même en recourant à quelques formules génériques, toutes les hypothèses de la vie sociale où se trouve posée, de manière fondamentale, la question de l'égalité des tendances idéologiques et philosophiques? Est-on sûr que, dans le silence de la loi, les autorités publiques auront à cœur d'en appliquer l'esprit plutôt que la lettre et s'inspireront, en toute circonstance, des préoccupations foncières que la Constitution a exprimées et que le législateur a simplement charge d'explicitier? Est-on sûr que, dans une période de profondes transformations institutionnelles, le législateur soit toujours en mesure de deviner les évolutions qui se préparent et que, par exemple, il puisse — en droit comme en fait — anticiper sur l'œuvre d'élargissement de l'autonomie culturelle?

Qui ne le sait? Définir, c'est toujours limiter. En précisant en 1973 les contours de la règle d'égalité des tendances, le législateur en indiquait les bornes. En instituant, pour assurer le respect de la règle, la Commission nationale permanente du pacte culturel, le législateur ne pouvait s'empêcher non plus d'en fixer — dans le détail — les attributions. A travers les dispositions de la loi, c'est une certaine conception de l'égalité — la proportionnalité — qui prévaut. Mais — répétons-le — c'est dans un domaine particulier de la vie sociale — les activités et les institutions culturelles — que cette conception s'applique. L'on est ainsi conduit à préciser les modalités de l'égalité entre tendances idéologiques et philosophiques.

Si l'on s'en tient au texte de la loi, quelques têtes de chapitre apparaissent aussitôt. La règle d'égalité doit être préservée à l'occasion de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique culturelle (loi du 16 juillet 1973, chapitre III), de la gestion et de l'administration des organismes culturels (*id.*, chapitre IV), de l'agrégation et de l'octroi de subsides en nature ou en espèces (*id.*, chapitre V), des encouragements individualisés (*id.*, cha-

pitre VI), de l'utilisation des infrastructures culturelles (*id.*, chapitre VII), de l'utilisation des moyens d'expression (*id.*, chapitre VIII) et de la gestion du personnel (chapitre IX).

La liste de ces rubriques peut paraître hétéroclite. A y regarder de plus près, quelques idées-force, cependant, se font jour. Elles rendent compte des différents procédés qui permettent d'associer les tendances idéologiques ou philosophiques à la vie culturelle de l'Etat ou de la communauté. Elles correspondent aux principaux « objets » constituant ce que nous avons appelé le champ du partageable institué par la loi dans le domaine culturel : des moyens, des mandats et des influences.

7. — Première idée-force. *L'égalité des tendances entendue au sens de la proportionnalité, doit se concrétiser dans une répartition équilibrée des moyens, en espèces ou en services, que les autorités publiques entendent consacrer à l'action culturelle.* Subsidés et infrastructures forment l'essentiel de ces moyens.

L'on relève que, dans cette première perspective, les tendances idéologiques et philosophiques sont appelées à jouer un rôle purement passif. Elles bénéficient d'aides ou de subventions. Mais elles ne sont pas, à ce titre, associées à la gestion d'un service public ou à la conception d'une politique. Il leur appartient seulement d'utiliser, au mieux des intérêts particuliers dont elles ont la charge et dans le respect des règles de droit public mises, par exemple, à l'utilisation des deniers publics, les moyens supplémentaires dont elles bénéficient.

L'on relève également que, dans cette perspective, les autorités publiques voient leur mission se réduire à une juste distribution des moyens réservés aux activités culturelles qu'elles n'entendent pas elles-mêmes promouvoir. Une fois arrêtés les principes de la représentation proportionnelle (voy. *supra*), une fois fixé aussi le montant de l'allocation globale des aides et des subsides, les autorités publiques ne sont en principe appelées à exercer que des compétences liées selon une procédure qui est, par ailleurs, préétablie : une loi, un décret ou une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique arrêtent, en effet, les règles d'agrément et d'octroi de subsides en faveur d'activités culturelles régulières ; c'est en exécution de ces mesures de portée générale que la répartition des moyens s'opère.

Il semble, cependant, que nombreuses sont les collectivités politiques où pareilles dispositions n'ont pas encore été adoptées. La loi, en son article 10, alinéa 2, prévoit qu'en cette hypothèse l'octroi de subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription *nominative* particulière dans un budget. La Commission, à plusieurs reprises, l'a rappelé (22). Toutefois, elle ne se contente pas de veiller au seul respect de cette dernière obligation formelle.

Celui-ci ne suffit pas toujours à éliminer les discriminations. Dans deux séries de questions, la Commission tend ainsi à exercer son contrôle plus avant. Première question. Une autorité publique refuse d'octroyer un quelconque subside à une organisation socio-culturelle agréée exerçant un type déterminé d'activités, alors qu'elle se montre généreuse pour des groupements *similaires*. La Commission n'hésite pas à condamner ce refus comme contraire aux prescriptions des articles 10 et 13 de la loi (23). La seconde question est plus délicate. La Commission paraît encore hésitante à son sujet. Un conseil communal décide d'attribuer un subside d'un montant déterminé à l'ensemble des associations culturelles de la commune. L'une d'elles se plaint, après le répartition de ce montant, parce que sa part ne serait pas proportionnelle à l'importance de ses activités. Dans un cas, la Commission se borne à vérifier le respect de l'article 10, alinéa 2 et semble renoncer à s'engager dans un délicat calcul de proportionnalité, en l'absence de disposition

(22) Voy. not. CNPPC, n° 015, 28 mars 1977, *commune de Sint-Lievens Hutem* ; n° 057, 29 mai 1978, *commune de Aalter* ; n° 076, 29 mai 1978, *commune de Galmaarden*, n° 092, 29 janvier 1979, *ville de Gand*. Remarquons que l'article 14, lui, paraît imposer la publication de la liste détaillée des bénéficiaires chaque fois qu'il y a octroi de subventions et encouragements à des individus, organisations ou organismes. La Commission, dans son premier rapport annuel, estime que cet article ne peut avoir une portée aussi générale, car il entrerait dans une certaine mesure en contradiction avec l'article 10 qui n'impose l'inscription nominative qu'« à défaut de l'existence d'un règlement général d'agrément et d'octroi de subsides ». Raisonnant à partir de l'intitulé du chapitre VI, elle conclut que l'article 14 ne s'applique qu'aux encouragements individualisés et que la liste détaillée des bénéficiaires ne doit être publiée que dans le cas où ceux-ci « se voient octroyer ... des subventions ou des encouragements qui peuvent être qualifiés d'extraordinaires et qui ne peuvent faire l'objet d'un règlement général » (*loc. cit.*, p. 17). Voy. CNPPC, n° 091, 31 juillet 1978, *commune de Erpe-Mere*.

(23) Voy. not. CNPPC, n° 052, 5 décembre 1977, *commune d'Estaimpuis* : « Considérant que les clubs de volleyball et de tennis de table d'Estaimpuis, se sont vu refuser les subventions communales alors que des clubs aux disciplines sportives *similaires* ont reçu un subside communal » ; n° 085/161, 17 septembre 1979, *commune de Sint-Katelijne Waver* ; n° 162, 22 octobre 1979, *commune d'Asse*.

légale précise à ce sujet (24). Dans un autre, elle accepte de contrôler si une discrimination n'a pas été commise dans la répartition des subventions. L'espèce, il est vrai, permettait un contrôle plus aisé. Le conseil communal de Vilvorde avait attribué des montants différents de subventions à cinq « *zaterdagvoetbalclubs* » pourtant *similaires* et jouant *tous* dans des rencontres organisées au sein du même « Sportverbond Vilvoorde ». Constatant l'*identité* de leurs activités, la Commission estime que cette répartition différenciée est contraire à l'esprit de la loi du pacte culturel (25). Elle n'exclut donc pas *a priori* tout contrôle de proportionnalité dans le partage des subsides, mais elle n'entend s'y livrer qu'avec la plus grande prudence et seulement quand les circonstances de l'espèce l'autorisent.

Autre domaine susceptible d'engendrer des controverses : l'utilisation des infrastructures culturelles (loi du 16 juillet 1973, art. 4, 5, 15, 16 et 17) qui peuvent être mises à la disposition d'organisations ou de groupements culturels, notamment ceux qui se réclament d'une tendance idéologique ou philosophique. La loi, elle-même, est consciente des difficultés d'ordre technique et matériel que ses prescriptions ne pouvaient manquer de susciter. Voici une autorité publique qui ne dispose en tout et pour tout que d'« une infrastructure » culturelle. Elle la met de manière permanente à la disposition d'un organisme relevant d'une tendance. Mais comment, dans ces conditions, va-t-elle faire bénéficier d'autres des mêmes avantages ? Des réponses empiriques et de bon sens s'ébauchent : il faudra procurer, « dans un délai raisonnable » (art. 5, al. 1), des avantages « équivalents » (*ibidem*), par exemple, en recourant à un système de compensation tel que le paiement d'un loyer (26) ou bien il faudra procéder « par roulement » (art. 5, al. 3).

Les travaux préparatoires de la loi insistent pour que cet article soit interprété « de bonne foi » et que son application soit « souple et objective », « de telle façon que les avantages donnés à différents organismes puissent être équivalents, ce qui ne signifie pas nécessairement identiques » (26).

Sans entrer dans le détail des solutions techniques appropriées, la Commission applique ces principes dans plusieurs

(24) CNPPC, n° 089, 29 mai 1979, *commune de Pont-à-Celles*.

(25) CNPPC, n° 102, 6 novembre 1978, *commune de Vilvorde*.

(26) *Doc. parl., Ch., s.o., 1972-1973, n° 633/1, pp. 3-4.*

avis (27). Elle recommande éventuellement à l'autorité publique concernée une modification du règlement relatif à l'occupation de l'infrastructure en cause, dans le but de le rendre conforme aux prescriptions légales (28).

8. — Deuxième idée-force. *L'égalité des tendances, entendue au sens de la proportionnalité, doit se concrétiser dans une répartition équilibrée des mandats au sein des institutions publiques qui, à titre consultatif ou décisionnel, concourent à la définition ou à la gestion de la politique culturelle.*

En l'espèce, la loi du 16 juillet 1973 fait œuvre fort détaillée. Elle recense les diverses obligations qui sont faites aux autorités publiques. Elle précise de manière très concrète où et comment les tendances idéologiques et philosophiques sont appelées à participer à la vie culturelle.

Où? Les pouvoirs publics ont constitué, en matière culturelle, des institutions de consultation ou de concertation. Il faut que ces organes ou ces structures (loi du 16 juillet 1973, art. 6, al. 2) permettent à toutes les tendances idéologiques et philosophiques de s'exprimer (29). S'ils font défaut, des institutions appropriées doivent être créées aux mêmes fins (30).

Des organismes culturels fonctionnent. Il faut que ces services, infrastructures ou institutions soient dotés d'organes de gestion, d'administration ou de consultation où toutes les tendances idéologiques et philosophiques puissent s'exprimer (art. 8 et 9).

(27) Voy. not. CNPPC, n° 071, 3 juillet 1978, *commune de Steenokkerzeel* : Est contraire à l'article 5 de la loi, le refus du conseil communal d'accorder la disposition permanente de l'infrastructure culturelle au « Parkse Culturele Kring Streven » qui en a fait la demande, alors qu'il l'accorde à une autre association culturelle déterminée, sans donner à la première un avantage équivalent. *Adde* CNPPC, n° 113, 6 novembre 1978, *commune d'Halle* concernant l'accès à une « salle communale polyvalente » ; n° 128, 29 janvier 1979, *commune de Bredene*, concernant l'occupation des terrains du centre sportif communal.

(28) Voy. CNPPC, n° 013, 24 janvier 1977, *commune de Knesselare*.

(29) La Commission estimera, par exemple, que la décision de l'assemblée générale du conseil communal de la jeunesse d'Heverlee, refusant d'admettre en son sein le groupe d'inspiration marxiste « Pioniersverbond van België » constitue une violation des articles 6 et 7 de la loi : CNPPC, n° 008, 24 janvier 1977, *commune d'Heverlee*. *Adde supra* p. 102, concernant les conseils communaux de la culture.

(30) Ibidem. La Commission dira ainsi que la situation de l'Intercommunale Interleuven, qui « ne possédait pas encore au 16 février 1977 un organe ou structure appropriée en vue de la consultation ou de la concertation à propos de son projet d'animation sociale », est contraire aux articles 2 et 6 de la loi : CNPPC, n° 018, 19 mars 1979, *Intercommunale Interleuven*. *Adde* CNPPC, n° 061/B, 3 juillet 1978, *commune de Sint-Katelijne-Waver*.

La Commission considérera, par exemple, que ne répond pas au vœu de la loi et du décret la décision de la ville de Gand qui n'attribue à la tendance nationale flamande, soit au groupe Volksunie, aucun mandat au sein du conseil de gestion et de l'assemblée générale du « Bloemenweelde Corso » (CNPPC, n° 048, 5 décembre 1977, *ville de Gand*) (31).

Il va de soi que la Commission n'a pas été constituée pour connaître des plaintes adressées à l'encontre d'associations de caractère privé (voy. la plainte introduite contre le « Jeugd-toneel Tervuren » pour avoir privé d'un rôle dans une pièce de théâtre deux enfants qui s'étaient absentés pendant deux répétitions afin d'assister à la fête de la jeunesse laïque — CNPPC n° 038 —). Seuls les actes d'autorité publique sont pris en compte par la Commission. L'on ne saurait pourtant, en la matière, introduire des distinctions trop tranchées. Si l'on sait que les communes ont tendance à faire gérer certains services — y compris dans le domaine culturel — sous forme d'A.S.B.L., si l'on se rappelle aussi que les associations de pouvoirs publics peuvent se constituer sous des formes de droit privé, une interprétation trop stricte de la notion d'autorité publique ne risque-t-elle pas de priver la Commission d'une part primordiale de ses possibilités de contrôle?

Les dispositions de la loi sont empreintes, à cet égard, de quelque ambiguïté. L'article 2 de la loi du 16 juillet 1973 fait référence expressément aux « mesures prises par les autorités publiques » — et le juriste est tenté de rapprocher cette formule de celles qu'utilisent les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat —. Mais, par ailleurs, la notion d'institution culturelle ou d'organisme culturel qu'utilise indifféremment la loi est particulièrement vague puisqu'elle englobe les services qui relèvent directement de l'autorité publique, ceux qu'elle a créés et qui bénéficient, tel un établissement public, d'une gestion autonome et ceux qui se contentent de ressortir — mais à quel titre? — d'elles.

C'est la question des associations sans but lucratif constituées à l'échelon d'une commune qui suscite en la matière le plus de

(31) Voy. encore CNPPC, n° 166, 22 octobre 1979, *commune de Wellin*; la désignation des seuls membres du collège des bourgmestre et échevins pour gérer l'infrastructure culturelle dénommée « Centre de santé et de loisirs » de Lomprez est contraire aux articles 8 et 9 de la loi.

controverses (32). Sans doute la Commission ne verra-t-elle dans la technique associationnelle qu'un habillage juridique là où l'A.S.B.L. est constituée par la commune, où ses statuts sont adoptés par le conseil communal, où les associés-fondateurs sont désignés par lui ; elle n'hésitera donc pas à rappeler, en l'occurrence, à une observation élémentaire des dispositions du pacte culturel (33).

Elle agira de même pour contrôler la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration d'une association qui s'est contentée de choisir pour administrateurs tous les membres du conseil communal (CNPPC, n° 048, *ASBL « Sport en recreatie Meise » et commune de Meise*). Mais quelle sera la jurisprudence de la Commission là où il s'agira de donner un avis sur les plaintes dirigées contre des associations dont les liens institutionnels avec les autorités publiques ne sont pas aussi nets ? Quelle sera son attitude lorsqu'il lui appartiendra de faire connaître son point de vue sur le mode de gestion d'associations qui trouvent, par exemple, l'essentiel de leurs moyens financiers dans une subvention communale, mais qui ne dépendent pas directement d'elles ?

Ainsi localisée l'action des tendances idéologiques et philosophiques, il faut encore préciser les procédés qui vont leur permettre d'être associées à la vie des institutions culturelles. Ces moyens sont les plus divers. Tantôt il s'agira de définir une politique. Tantôt il conviendra de gérer un organisme (34).

(32) Les travaux préparatoires de l'article 8 précisent que les mots « ressortissant à » ont pour effet de placer sous l'empire de la ... loi les interventions des autorités publiques, que celles-ci agissent directement ou indirectement. Cette dernière forme d'intervention est concrétisée le plus souvent par la création d'une ASBL de gestion à travers laquelle l'autorité publique exerce son influence : *Doc. parl., Ch., s.o., 1972-1973, n° 633/1, p. 4. Adde* la question écrite n° 129 du 18 juin 1975 posée au Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise par M. E. RASKIN au Ministre de la Culture néerlandaise et la réponse de celui-ci, in *Cultuurraad, Vragen en Antwoorden*, n° 11, 12 août 1975, p. 139.

(33) Pour un exemple parmi une série d'autres, voy. CNPPC, n° 030/B, (cité) concernant l'A.S.B.L. « *Palais des Beaux-Arts* » de Charleroi. Comp. CNPPC, n° 128, 29 janvier 1979, *ASBL « Sport centrum Bredene » et commune de Bredene* : l'ASBL « Sport Centrum Bredene » est contractuellement chargée par l'administration communale d'exploiter le centre sportif de Bredene. Son conseil d'administration refuse au « Fonds voor de derde Leef tijd » l'utilisation des terrains dudit centre. La Commission, sur plainte introduite par le Fonds, déclare le refus de l'ASBL « contraire aux articles 4 et 15 » de la loi.

(34) Il est néanmoins précisé que « la programmation ou le contenu des activités » qui se déroulent au sein d'une infrastructure culturelle ne peuvent faire l'objet d'intervention, ni de la part des autorités publiques, ni de la part des organes de gestion

Tantôt encore, il conviendra de distribuer des subsides. En chacun de ces domaines, les « tendances » sont appelées, par le truchement de leurs mandataires, à participer à des procédures de consultation, de concertation ou de délibération. Le phénomène est significatif à un double titre.

D'abord, l'on ne saurait sous-estimer la part essentielle qui revient, dans la gestion des institutions culturelles, aux tendances idéologiques et philosophiques. Elles-mêmes semblent l'avoir compris ainsi. Près de la moitié des plaintes introduites auprès de la Commission du pacte culturel mettent en cause une répartition jugée inéquitable des mandats dans des organismes culturels. L'explication saute aux yeux. La création d'institutions à finalité culturelle en marge des pouvoirs publics a pour effet d'opérer un transfert de la fonction politique à des organismes nouveaux. Comment les tendances — et les formations politiques qui les soustendent (voy. infra, par. 3, 1) — pourraient-elles négliger cette part importante de l'activité publique? Comment, à peine d'être dépossédées d'une part importante de leurs attributions, accepteraient-elles de ne pas se préoccuper de leur représentation à ce niveau?

Ensuite, l'on ne saurait ignorer que l'évolution semble, pour quelque temps, fixée résolument en ce sens. La loi du 21 juillet 1971 fournissait une liste importante de matières culturelles qui pouvaient être prises en charge par des institutions distinctes des pouvoirs publics (depuis l'établissement public qu'est un institut de radiodiffusion et de télévision jusqu'à l'association qui couvre les activités d'un centre culturel communal). La loi spéciale de réformes institutionnelles (art. 4) est venue compléter cette énumération. Peut-on penser qu'à la faveur d'une réforme législative, les garanties prévues en la circonstance ne s'étendront pas au secteur des matières personnalisables et que les garanties du pacte culturel ne trouveront pas à s'appliquer avec plus d'à propos encore dans le domaine des institutions sociales?

En la matière, l'égalité des tendances idéologiques et philosophiques en est encore à ses premiers développements.

9. — Troisième idée-force. *L'égalité des tendances, entendue au sens de la proportionnalité, doit se concrétiser dans une répar-*

et d'administration auxquels sont associées les diverses tendances idéologiques et philosophiques (art. 17).

tition équilibrée des influences dans la gestion du personnel des établissements et organismes culturels et dans l'utilisation des moyens d'expression relevant des pouvoirs publics (art. 18 à 20).

L'importance attribuée en ce domaine aux tendances idéologiques et philosophiques ne saurait être négligée. Elle se révèle de manière très précise : la désignation de tel agent, par exemple, qui exerce telle fonction culturelle dans tel établissement culturel répond-elle effectivement à la nécessité d'assurer une « répartition équilibrée des fonctions, attributions et affectations » (art. 20)? Mais, en même temps, l'intervention des tendances idéologiques et philosophiques va se manifester de manière très indirecte : elles ne se voient reconnaître aucune possibilité d'agir d'initiative, — c'est plutôt une règle de conduite qui est formulée à l'intention des pouvoirs publics et qui devra les guider dans leur action propre —.

Est-ce pour cette raison que la jurisprudence de la Commission est particulièrement discrète sur ces sujets (6 plaintes sur 229, selon le troisième rapport de la Commission)? L'explication est autre, nous semble-t-il. Les principes que traduisent en ce domaine le pacte culturel et la loi qui en reproduit le contenu sont, en réalité, empruntés à une jurisprudence classique du Conseil d'Etat. Il suffira de rappeler ici l'existence des arrêts *Moulin et De Coninck* et *Association protestante pour la radio-télévision*, en matière d'utilisation des moyens d'expression, et celle de la jurisprudence *Lenaerts*, en matière de gestion de personnel, pour se convaincre que la loi n'a pas fait, sur ce terrain, œuvre entièrement originale. Elle s'est contentée de systématiser les leçons d'une jurisprudence administrative bien acquise (35). Pour le reste, la principale difficulté rencontrée par la Commission nationale du pacte culturel semble résider dans l'interprétation des mots : « fonctions culturelles » (36). Le direc-

(35) Le législateur lui-même le reconnaît : voy. *Doc. parl.*, Ch., s.o., 1972-1973, n° 633/1, p. 7. Pour un arrêt récent du Conseil d'Etat appliquant l'article 20 de la loi, voy. C.E., n° 18290, 1^{er} juin 1977 et n° 20470, 25 juin 1980, *Berckx c. Etat belge* : « Considérant qu'il ne ressort pas du dossier, que dans le processus d'élaboration des nominations contestées, le Ministre ait tenu compte des prescriptions de l'article 20 de la loi relative au pacte culturel et qu'on peut seulement être amené à conclure de ce qui précède que les nominations contestées ont été faites en méconnaissance de l'article de loi précité » (traduction).

(36) Le législateur avait présenté ce problème ... sans le résoudre : voy. *Doc. parl.*, loc. cit., p. 7 : « Il est difficile de fixer avec précision les conditions pour reconnaître qu'une fonction est culturelle ... ».

teur général à l'Administration des services communs de l'Éducation nationale exerce-t-il, par exemple, des fonctions culturelles? La Commission a émis l'avis que « cette fonction ne peut être considérée qu'accessoirement comme une fonction culturelle au sens de l'article 20 », celui-ci ne s'appliquant dès lors pas à la nomination contestée (37). On peut imaginer d'autres exemples : une autorité communale gère un bassin de natation ; doit-elle soumettre le recrutement des maîtres-nageurs au prescrit de l'article 20 ? On rappellera ici qu'avant la promulgation de la loi du pacte, le Conseil d'Etat limitait l'application de ce qu'il appelait déjà une règle normale de gestion à la nomination des « fonctionnaires *dirigeants* » (38).

Sur un point, sans doute, les prescriptions de la loi avaient paru novatrices. Evoquant les moyens d'expression mis en œuvre par les pouvoirs publics relevant de la communauté, n'avait-elle pas rencontré de front le problème des bulletins d'information communaux ? N'avait-elle pas implicitement considéré que les comités de rédaction de pareils périodiques devaient être composés selon les règles de la représentation proportionnelle? Ne conduisait-elle pas aussi à répartir le nombre de pages de ces publications au prorata de la force respective des formations représentées au conseil communal? (39).

La Commission pourtant ne partage pas cette interprétation. Considérant que la presse ne fait pas partie des matières culturelles qui relèvent des attributions des communautés, elle rejette, comme non recevables, les plaintes qui lui sont adressées à l'encontre de bulletins communaux rédigés de manière unilatérale par un comité de rédaction formé de manière homogène (40).

Cette interprétation paraît fondée (41). Elle vide évidemment l'article 19 de la loi du 16 juillet 1973 d'une part essentielle du contenu qui aurait pu lui être procuré. Mises à part les expé-

(37) CNPPC, n° 034, 19 décembre 1977, *Etat belge*.

(38) C.E., n° 13.122, 25 juillet 1968, *Lenaerts*.

(39) Le législateur avait manifesté son intention en ces termes : « On a voulu empêcher qu'une majorité n'utilise les deniers publics pour en faire un bulletin de propagande unilatérale » (*Doc. parl., loc. cit.*).

(40) Voy. CNPPC, n° 058, 20 mars 1978, *commune d'Aalter*, et n° 065, 20 mars 1978, *commune d'Aartselaar* : dans ces 2 cas, l'édition du bulletin « sous la forme et avec le contenu de celui qui avait été déposé devant la CNPPC ... » ne pouvait être « considéré comme relevant des matières culturelles ... ».

(41) F. DELPÉRÉE, « Presse et subventions », in *Mélanges Dehousse*, Liège, Nathan 1980, p. 190.

riences de radiodiffusion ou de télévision communautaire, mise à part aussi l'utilisation de la presse écrite aux fins de distribuer des informations de nature culturelle, quel usage pourrait être fait de moyens de communication au niveau communautaire qui tombent sous le coup des prescriptions de la loi définissant les matières culturelles?

10. — On le voit. L'examen des modalités concrètes de la règle d'égalité des tendances idéologiques et philosophiques révèle les nombreuses difficultés de sa mise en œuvre. Celles-ci découlent-elles de la rédaction pour le moins maladroite du texte légal? Sans doute. Plus fondamentalement, ne constituent-elles pas l'irréductible conséquence d'une prétention à saisir par le droit une matière particulièrement rétive à cette appréhension (42)? En tout état de cause, il apparaît que la Commission nationale du pacte, dont la jurisprudence est encore en pleine élaboration, exerce avec prudence son important pouvoir d'interprétation et répond ainsi au vœu du législateur qui souhaitait éviter « un juridisme trop strict » propre à engendrer « de nouvelles formes d'intolérance », une « stagnation » et un « immobilisme de la vie culturelle » (43).

§ 3. — LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ÉGALITÉ.

11. — La question peut paraître singulière. Il faut néanmoins s'interroger sur la nature des bénéficiaires de la règle constitutionnelle d'égalité, telle qu'elle s'applique désormais dans l'Etat, dans les communautés et dans les collectivités politiques qu'elles intègrent. Qui ne le sait? L'égalité est toujours contingente. Elle ne profite pas également à tous les hommes et à tous les groupes. En l'espèce, elle ne va pas profiter de la même manière à toutes les « tendances ». Il importe donc d'identifier de manière aussi précise que possible les tendances que la Constitution, la loi ou le décret entendent protéger, voire promouvoir.

(42) Nombreux sont les intervenants à la Chambre et au Sénat qui l'ont reconnu. Monsieur A. LAGASSE, par exemple, déclare : « Nul ne conteste qu'il est difficile de mettre en termes de loi une telle matière. Beaucoup de notions restent très vagues ... » (*C.R.A., Sén., s.o., 1972-1973, 4 juillet 1973, p. 711*).

(43) Intervention de Monsieur J. CHABERT, Ministre de la culture néerlandaise et des affaires flamandes, *C.R.A., Ch., s.o., 1972-1973, 28 juin 1973, p.p 907 et s.*

L'entreprise, à nouveau, ne paraît guère aisée. Comment identifier des « tendances », c'est-à-dire selon l'expression consacrée des conceptions de vie sociale? Comment surtout les appréhender par le droit? Comment, de surcroît, sélectionner celles qui se réclament d'« idéologies » ou de « philosophies »? Comment éviter, en l'occurrence, de faire œuvre éminemment subjective? Les indications de la loi à ce sujet paraissent lacunaires. Et cela, alors même que la référence aux tendances et à leur force respective paraît être un critère déterminant pour une application correcte de la loi ...

A la faveur des espèces qui lui étaient soumises, la Commission n'a pu s'empêcher de rencontrer cette difficulté. Mais — s'en est-on suffisamment rendu compte? — le problème qu'elle a été alors amenée à résoudre présentait deux facettes distinctes.

C'était, d'abord, un problème de recevabilité des plaintes adressées à la Commission. Ces plaintes, aux termes de la loi, doivent être introduites par une « partie qui fait preuve d'intérêt ou qui estime avoir subi un préjudice quelconque » (art. 21, al. 2). Elles peuvent donc émaner de personnes physiques qui, agissant à titre individuel, estiment avoir été victimes, au moins de manière indirecte, d'une violation des dispositions du pacte culturel. Mais, là notamment où la loi prescrit une répartition des mandats ou des influences (voy. supra, § 2), les plaintes ne vont-elles pas être introduites par des plaignants qui ne sont que les porte-parole de tendances qui considèrent être l'objet d'une discrimination? Il y a place, à ce moment, pour un premier examen de la notion de « tendance idéologique ou philosophique ». En se demandant qui a intérêt pour agir — et aussi qui a qualité pour le faire —, la Commission ne peut que contribuer à mieux définir les bénéficiaires de la règle d'égalité.

Mais le problème des bénéficiaires mérite aussi d'être soulevé à un autre moment. Il s'agit, cette fois, d'examiner le bien-fondé des plaintes adressées à la Commission. Ces plaintes articulent des griefs qui sont formulés contre une décision de l'autorité publique. Elles dénoncent des infractions à la règle de l'égalité qui doit présider aux relations entre tendances idéologiques et philosophiques. Encore faut-il savoir ce que recouvre cette dernière notion. Encore faut-il préciser quelles tendances entrent en ligne de compte pour la répartition des fonctions, des moyens et

des influences. A ce stade, un second examen de la notion de « tendance » paraît s'imposer pour faire œuvre utile.

Il convient, à notre sens, de distinguer soigneusement ces deux temps de l'analyse. La Commission se montrera, en effet, particulièrement large dans l'examen des conditions de recevabilité (44). Et comment pourrait-elle faire autrement puisque les plaignants peuvent être tantôt des individus sans responsabilité politique ou sociale particulière, tantôt des mandataires publics, tantôt encore les dirigeants d'un groupe social ou culturel (45).

La Commission tend à construire une doctrine plus cohérente et plus rigoureuse au niveau de l'examen du bien-fondé des plaintes. Trois orientations permettent de mieux indiquer les bénéficiaires de la règle d'égalité.

12. — Première orientation. *L'égalité des tendances idéologiques et philosophiques est sous-tendue par l'idée d'égalité des tendances politiques.*

Cette orientation découle notamment de l'article 9, a, de la loi qui prévoit que la représentation des tendances « idéologiques et philosophiques » au sein des institutions de gestion, d'administration et de consultation des organismes culturels se fera notamment selon le principe de la représentation proportionnelle (46) des tendances « politiques » qui existent au sein de

(44) Voy. en ce sens le premier rapport de la CNPPC (cité), p. 11 : « Cet intérêt doit être interprété d'une manière très large, puisqu'il s'agit d'une loi d'intérêt public ». Notons que le Conseil d'Etat a longuement expliqué dans son premier arrêt *Berckx* pourquoi « la loi du Pacte culturel doit être considérée comme une loi d'ordre public ». Il en a bien sûr déduit son pouvoir d'examiner d'office toute violation à ses prescriptions : C.E., n° 18.290, cité.

(45) Voy. par exemple, la plainte introduite par un individu, « à titre personnel et en qualité de libre-penseur » contre l'acte par lequel le Commissariat général au Tourisme a concédé l'exploitation et la gestion d'un terrain : CNPPC, n° 033, s.d., *Commissariat général au Tourisme*.

(46) En ce sens, l'égalité entre tendances idéologiques et philosophiques se conçoit comme une égalité entre tendances *représentatives*, étant entendu que « la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante » (loi du 16 juillet 1973, art. 3, § 2, al. 3 ; *adde*, pour l'utilisation des moyens d'expression, l'article 18 qui fait de la représentation dans un conseil de communauté, une condition d'accès aux moyens relevant des pouvoirs publics de cette communauté). En d'autres termes, ne sont prises en compte que les tendances qui sont assurées d'une présence dans les assemblées délibérantes. Mais peut-on inverser la règle et considérer que tout mandat quelconque détenu dans un conseil communal est générateur d'une tendance — qui n'est pas seulement représentée mais qui peut se considérer comme représentative et qui peut, à ce titre, bénéficier de la protection de la loi ? Suffit-il d'être représenté pour être représentatif ?

l'assemblée de l'autorité publique (47) concernée. Le passage de « l'idéologique » au « politique » est particulièrement net. Même s'il est quelque peu estompé par la référence commune à la notion de « tendance ». Mais les « tendances politiques » ne servent-elles pas, en réalité, de paravent aux « formations politiques » qui sont en lice à l'occasion d'élections générales ou particulières et qui sont, à ce titre, représentées en groupes ou en fractions politiques (CNPPC, n° 030/B, cité ; dans sa recommandation, la Commission parle explicitement mais curieusement de « groupes idéologiques et philosophiques » ; adde : CNPPC, n° 016/1, cité) dans une assemblée délibérante (48).

Sans doute peut-on s'attacher, en chaque espèce, à faire le départ entre ces différentes notions : le leader de la fraction politique « P.V.V. » au conseil communal de Gand se prévaudra de la tendance « libérale », le chef du groupe politique « Volksunie » au sein du même conseil se réclamera de la tendance « nationaliste flamande »... (voy. aussi CNPPC, 19 décembre 1977, n° 034/4.1, *Etat belge, Ministère de l'Education nationale*). Mais les différences sont subtiles. La Commission ne s'attache pas toujours à en tenir compte. Ainsi, dans son avis du 5 décembre 1977, elle relèvera qu'est contraire à la loi et au décret « la non-association de la V.U. en tant que tendance idéologique à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique relative à l'ASBL Bloemenweelde Corso ».

Comment ne pas considérer, dans cette perspective, que les notions de « tendance idéologique », de « tendance politique » et de « groupe politique » sont quasiment synonymes ? Plusieurs phénomènes attestent de ce rapprochement de significations.

Le premier phénomène est celui des dissidences. Voici une famille politique qui éclate à l'approche des élections, qui se présente divisée aux suffrages des électeurs et qui recueille donc des suffrages — et des élus — dispersés sur des listes distinctes. Pour l'application des dispositions du pacte culturel, va-t-on prendre en compte la qualité et l'importance des formations

(47) Il ne sert donc à rien de se demander quelle est l'importance d'une tendance « au sein de la population » d'une commune, par exemple (voy. pourtant la plainte introduite au nom de la liste Volksunie — qui prétendait à cette occasion représenter 25 % de la population — contre la commune d'Aalter — cité —).

(48) Nombre de plaintes seront donc introduites au nom d'un « groupe politique » constitué au sein d'un conseil communal.

distinctes ou la tendance commune qu'elles contribuent, chacune de leur côté, à défendre ? C'est évidemment la première solution qui prévaut (CNPPC, n° 30/A, 7 novembre 1977, *ville de Charleroi* — avec le problème de la coexistence d'un groupe P.L.P.W. et d'un groupe P.L.R.W. au conseil communal —).

Le phénomène des défections mérite aussi d'être pris en considération. Voici une formation politique qui se présente unie au suffrage des électeurs. Mais, postérieurement à l'opération de désignation des élus, un ou plusieurs mandataires politiques appartenant à cette formation font sécession. Va-t-on, pour assurer la règle d'égalité entre tendances, enregistrer ce phénomène post-électoral ? A quel moment se placer pour apprécier la force respective des tendances ? Les anciennes formations seront-elles parties au partage ? Les nouvelles auront-elles aussi droit à l'existence ? Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de statuer sur ce type de questions. Ce n'est pas au moment de l'élection, mais à celui de la répartition des moyens qu'il y a lieu de se placer. Ce sont les formations politiques existantes qui ont voix au chapitre.

Le phénomène des coalitions politiques ne saurait non plus être ignoré. Elles sont de divers ordres. D'un côté, des formations peuvent se grouper, avant un scrutin en une seule liste (voy. par exemple CNPPC, 20 mars 1978, *commune de Rhode-St-Genèse* — référence est faite à l'existence d'une *liste* « Alliance pour Rhode » et par conséquent à celle d'une *tendance* du même nom ; 20 mars 1978, *commune d'Aalter* — référence est faite à la liste « Volksbelangen » et aussi à une *tendance* du même nom). Elles forment une tendance nouvelle qui n'a peut-être pas cours au niveau national ou régional (49) mais qui, dans un contexte politique donné, répond à une réalité indiscutable. C'est cette tendance qui doit entrer en ligne de compte pour le partage des mandats et des fonctions (CNPPC, 16 mai 1977, *commune de Jodoigne*, cité — avec une liste qualifiée pourtant par le plaignant de « liste composite », groupant en fait des candidats P.S.C., indépendants et P.R.L.W. —).

(49) Il n'y a pas lieu de faire référence à ce sujet aux seules formations politiques dont l'audience nationale ou régionale serait assurée. Un groupement écologiste, un mouvement féministe, une formation anarchiste... peuvent, toutes, se réclamer d'une « conception de la vie ou de l'organisation en société » (loi du 16 juillet 1973, § 2, al. 1^{er}).

D'un autre côté, des formations peuvent se grouper en cartel ; elles entendent ainsi sauvegarder leur individualité ; elles entendent, en tout cas, la retrouver dès le lendemain des élections. Il serait anormal de n'y voir qu'une seule tendance idéologique et philosophique, *a fortiori* qu'une seule tendance politique.

D'un autre côté encore, des formations politiques peuvent s'associer, au lendemain des élections, pour gérer en commun une entité politique déterminée. C'est une majorité politique hétérogène qui se crée ainsi pour présenter au Roi un candidat aux fonctions de bourgmestre, pour assurer la désignation des échevins, pour prendre en charge les destinées d'une collectivité politique. C'est une coalition d'intérêts. Ce n'est pas évidemment une nouvelle tendance qui prévaut. (voy., par exemple, CNPPC, 5 décembre 1977, n° 044, *ville de Gand*)

La démarche sera, en chaque occasion, identique : chercher les formations politiques existant réellement. Ce sont elles qui forment le substrat des tendances politiques qui serviront à identifier quelques tendances idéologiques et philosophiques.

Rien n'interdit, à la limite, à un groupe politique qui ne se réclame d'aucune tendance idéologique et philosophique de réclamer le bénéfice de la loi du 16 juillet 1973. Présent sur la scène politique, il doit être présumé, même s'il s'en défend, porteur d'une idéologie ou d'une philosophie. Les « listes du bourgmestre » ou celles de « défense des intérêts communaux » (CNPPC, 29 mars 1978, n° 058/4.1., *commune d'Aalter* : liste Volksbelangen ; 27 mai 1978, n° 057/4.1., *commune d'Aalter* : idem) paraissent bien, dans cette perspective, avoir voix au chapitre.

C'est le problème des groupements neutres qui, de cette manière, se trouve plus fondamentalement posé (voy. infra).

13. — Deuxième orientation. *L'égalité des tendances idéologiques et philosophiques se conçoit comme une égalité des seules tendances démocratiques.* La Commission n'a pas eu à se prononcer sur ce type de problèmes. Mais la loi est particulièrement explicite à ce sujet. En principe, « toutes les tendances idéologiques et philosophiques » doivent être associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle : les pouvoirs publics ne sauraient, ni en droit ni en fait, exclure l'une d'elles de l'exercice de cette responsabilité. Il n'empêche. Une condition est mise

à leur intervention : il faut que ces tendances « acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment » (loi du 16 juillet 1973, art. 3, §1^{er}, *in fine*). Quel est le sens exact de cette réserve?

Formule creuse, diront certains. Si les tendances appelées à intervenir dans la vie culturelle sont les tendances politiques consacrées par le suffrage, et donc par la vertu des techniques démocratiques, ne faut-il pas présumer qu'elles acceptent *a priori* les principes et les règles de ce système d'organisation sociale? Formule dangereuse, diront pourtant d'autres : si la désignation par la voie du suffrage a pour résultat de lever tout doute sur la légitimité des courants d'opinion incarnés par les mandataires politiques, comment accepter que des autorités publiques, voire la Commission, se livrent à des analyses de programme pour sonder les reins et les cœurs, ou procèdent à des analyses de comportement, pour vérifier si les intentions correspondent bien aux actes? Formule moins radicale qu'elle ne pourrait paraître à première vue, argumenteront encore d'autres. Elle viserait moins les représentants des tendances politiques que ceux des groupements d'utilisateurs. Si, comme la loi le souhaite, il importe d'associer les unes et les autres à une œuvre commune, ne faut-il pas exiger de tous ceux qui participent à l'exercice d'une fonction quasi-officielle d'ordre consultatif, le respect de conditions élémentaires d'adhésion à un système politique? Ne faut-il pas demander aux représentants des usagers qu'ils acceptent et qu'ils pratiquent un ensemble de règles que les mandataires de formations politiques ont l'habitude de respecter? L'observation procède, sans doute, d'une curieuse conception des relations entre citoyens et mandataires politiques. Par les contrôles *a priori* et *a posteriori* qu'elle permet d'instaurer sur l'activité des associations, voire des groupements politiques, elle introduit une conception nouvelle en droit public belge de la protection des opinions et des groupements qui ont charge de les promouvoir.

L'on peut se demander, ici encore, si les termes de la loi sont bien choisis et s'ils correspondent vraiment aux intentions de leur auteur.

14. — Troisième orientation. *L'égalité des tendances idéologiques et philosophiques ne saurait porter atteinte à l'égalité des*

utilisateurs. Des équilibres doivent aussi être assurés entre ces deux groupes.

Alors même que la loi du 16 juillet 1963 cherche à protéger les tendances idéologiques et philosophiques — tels sont l'intitulé et la préoccupation majeure de la loi —, elle s'attache aussi à « associer les utilisateurs » à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle (art. 3, § 1^{er}). Ces utilisateurs seront entendus pourvu qu'ils soient groupés en « organisations » (art. 3, §3, al. 1) (50), que celles-ci soient représentatives — « le caractère représentatif, précise laconiquement la loi, est fonction d'un ensemble de critères » ... (art. 3, § 3, al. 3) — et qu'elles soient agréées comme telles (*ibidem*) (51). Ce sont donc les « groupements d'utilisateurs » que la loi entend également protéger.

L'on comprend d'emblée la justification de cette double protection. Voici une commune qui entend organiser sous forme d'A.S.B.L. un centre culturel ou un centre sportif. Les tendances politiques représentées au conseil communal seront, au prorata de leur importance, associées à la gestion du centre : tels sont le texte et l'esprit du pacte culturel. Mais va-t-on ignorer les usagers du centre, les troupes de théâtre ou les équipes d'athlétisme? Le bon sens commande de les faire participer à la gestion et à l'administration de l'institution. Quoi de plus simple et de plus démocratique que ce double circuit de représentation (52)? La Commission est aussi amenée à veiller au respect de la règle d'égalité entre les différents groupements d'utilisateurs qui peu-

(50) Relevons que la CNPPC a été saisie d'une plainte introduite par un individu « en tant que personne privée » contre le règlement d'utilisation d'une infrastructure sportive qui prévoyait, comme beaucoup d'autres, l'application de tarifs plus élevés pour des utilisateurs individuels que pour des groupes organisés. La Commission a rejeté la plainte comme non fondée : un tel règlement d'utilisation n'est pas contraire aux articles 15 et 16.

(51) Au sujet de cette condition d'agrément, voy. le Rapport à la Chambre : *Doc. parl.*, cité, p. 4. *Addé* CNPPC, n° 20, 16 mai 1977, *commune d'Ostende* : plainte non recevable « étant donné que la demande d'utiliser l'infrastructure culturelle n'émane pas d'une organisation ou groupement culturel dûment agréé ... ».

(52) Voy. par exemple, CNPPC, n° 144, 22 octobre 1979, *commune de Torhout* : le refus de laisser siéger en tant que groupement utilisateur la Fédération sportive de la B.G.J.G., A.S.B.L., section de Torhout, au local sportif de la ville de Torhout, est contraire aux articles 3, 6 et 7 de la loi.

Voy. aussi l'intervention de M. DEJARDIN, *C.R.A.*, Sén., s.o., 1972-1973, 4 juillet 1973, p. 712 ; citant l'exemple des nombreuses organisations sportives qui « refusent de se voir appliquer une étiquette philosophique ou idéologique », il déclare : « il faut éviter que ne se propage dans l'opinion publique l'impression qu'on a voulu créer un monopole pour ceux qui ont une opinion philosophique ou idéologique déterminée » et d'estimer que la notion « d'utilisateur » répond à cette préoccupation.

vent bénéficier des moyens consacrés par les autorités publiques à l'action culturelle (voy. *supra*). A l'occasion de l'octroi d'avantages financiers par le collège échevinal (53), elle s'attachera, par exemple, à dénoncer sur plainte d'une « ligue de pensionnés » située sur une section de la commune fusionnée de Asse, la discrimination commise au détriment de cette ligue et au profit de deux groupes similaires implantés sur une autre section (Zellik) de la même commune.

Des difficultés ne peuvent, cependant, manquer d'apparaître là où la distinction entre « tendances » et « groupements » s'estompe. Où ranger une fédération chrétienne de gymnastique ou un centre d'action culturelle socialiste ? Les deux représentations n'ont-elles pas alors vocation à se recouvrir (voy. à ce sujet l'article 15 de la loi du 16 juillet 1973) ? Le recours aux groupements d'utilisateurs n'a-t-il pas pour effet de porter au carré la représentation de certaines tendances ? Le recours aux tendances n'a-t-il pas pour effet de donner à certains groupements d'utilisateurs le relais politique qui leur est nécessaire pour faire œuvre utile ? On se rappellera, d'autre part, la teneur de l'article 7 de la loi. Dans la mesure où il prescrit d'éviter, au sein des organes de consultation, « la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements *utilisateurs se réclamant d'une même tendance* », il impose à ces derniers de décliner leur « identité idéologique ». Selon la jurisprudence de la Commission, ceux-ci peuvent se contenter d'affirmer leur neutralité. Des diverses plaintes que la matière suscite (voy. *supra*), il apparaît, cependant, que les groupements neutres voient régulièrement leur représentation amoindrie pour faire place à ceux qui se réclament d'une tendance plus officielle. La Commission ne semble pas s'en émouvoir. L'avis rendu concernant la composition du bureau du conseil communal de la culture malinois ne manquera pas de frapper à cet égard (54). Là où l'application du système D'Hondt avait attribué 6 sièges aux 81 associations « neutres », 4 aux 51 « catholiques », 2 aux 30 « BSP » et 0 aux 10 « libres » et aux 9 « pluralistes », l'assemblée générale du Conseil décida d'en octroyer respectivement 2 (= — 4), 5 (= + 1), 3 (= + 1), 1 (= + 1) et 1 (= + 1).

(53) CNPPC, n° 162, cité.

(54) CNPPC, n° 050, cité.

Remarquons que le système d'élection retenu était conforme aux statuts et que ceux-ci avaient été approuvés à l'unanimité par l'assemblée générale et donc notamment par les groupements neutres. Pour la Commission, la composition qui en découle « n'est pas contraire aux articles 3, 6 et 7 » de la loi. Même si cet avis s'inscrit dans la logique du pacte, il nous paraît contestable et, en tout cas, révélateur des dangers que présente celui-ci pour les minorités dont le sort a toujours été précaire dans le système politique belge (55).

A cet égard, comment ne pas voir que le pacte culturel répond partiellement à la volonté des grands partis politiques de contrôler directement ou indirectement tous les secteurs de la vie culturelle du pays? Pour qui s'interroge sur l'étonnante perdurance des clivages traditionnels dans notre société, la loi du pacte culturel doit, pour le moins, retenir l'attention. L'appréciation doit, cependant, rester nuancée. Si les groupes politiques constituent les principaux bénéficiaires de la nouvelle règle d'égalité, celle-ci peut être invoquée aussi par les plus petits d'entre eux, ainsi que par des groupements qui ne se réduisent pas toujours aux affinités qui les unissent aux premiers.

CONCLUSION

15. — En irait-il des libertés comme des ordinateurs? L'apparition de générations nouvelles aurait-elle pour effet de renvoyer au rayon des accessoires hors d'usage les générations plus anciennes? Ou bien l'essor des libertés suppose-t-il que le droit procède nécessairement par voie d'alluvionnement et qu'il cherche toujours à marier les sables nouveaux aux argiles anciennes?

Il n'est pas sûr que l'égalité à la troisième génération soit toujours compatible avec les acquis de la civilisation libérale et avec les avantages de la révolution post-industrielle.

(55) *Addé* : les avis n° 080, 118, 120, 127 et 129 (cités) où il est dit qu'un ensemble d'organisations qui se réclament de la tendance neutre ou qui ne se réclament d'aucune tendance exercent une éventuelle « prédominance injustifiée » (voy. *supra*). Voy. aussi l'opinion de certains membres de la Commission de la culture de la Chambre : l'un d'eux estime que le Pacte « ne correspond pas complètement à la variété et à la richesse de la vie culturelle ». Il est d'avis que la tolérance est surtout affaire de mentalité. En dehors des tendances philosophiques et idéologiques qui sont figées, il existe d'autres groupes, par exemple, celui des contestataires qui ne sont pas protégés par la proposition (*Doc. parl., loc. cit.*, n° 633/2, p. 2).

Il y a bien des signes d'espoir. Le principe d'égalité, tel qu'il se trouvait inscrit, il y a cent cinquante ans, dans le texte primitif de la Constitution belge, demeure. Il a résisté aux évolutions politiques, économiques et sociales qu'a connues la Belgique. Mieux : loin de les freiner, il en constitue l'un des moteurs. C'est dire que les applications successives qui ont pu être procurées à la règle constitutionnelle d'égalité, loin de se contredire, sont appelées à faire œuvre complémentaire.

Mais il y a aussi des signes d'incertitude. La règle constitutionnelle d'égalité s'interprète aujourd'hui dans un Etat aux structures composées. En matière culturelle, elle voit sa portée ramenée aux limites d'une collectivité particulière, à savoir celles d'une communauté. Est-ce de bon augure ? Est-ce nécessairement le gage d'une protection plus efficace et plus rapprochée ?

Il y a encore des sentiments d'inquiétude. La règle constitutionnelle de l'égalité profite en même temps aux individus et aux groupes. Son bénéfice en est revendiqué par les faibles comme par les forts. Sera-t-il toujours possible de concilier ces préoccupations contradictoires ? Peut-on espérer que l'égalité profitera toujours aussi aux individus qui sont rebelles aux appartenances de groupes ou de tendances ?

En somme, l'égalité est aujourd'hui porteuse de sentiments mélangés. Elle est porteuse aussi d'interrogations sur notre devenir social. Ce n'est pas l'un des moindres mérites d'une disposition constitutionnelle que d'aller droit, de génération en génération, aux problèmes essentiels qu'une société politique doit, en toute lucidité, se poser à elle-même.