

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2002-2003

17 JANVIER 2003

PROJET DE DECRET
RELATIF AU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES D'AVIS ŒUVRANT
DANS LE SECTEUR CULTUREL

EXPOSE DES MOTIFS

Les instances d'avis en matière culturelle jouent un rôle essentiel tant pour les opérateurs culturels qui entrent dans leur champ de compétences que, de manière plus générale, pour le développement de la politique culturelle de la Communauté française.

La gestion de la politique culturelle ne peut en effet se faire de manière adéquate que si elle est le résultat d'une réelle concertation entre les opérateurs culturels et le Gouvernement de la Communauté française et de ses services.

La participation effective de chacune de ces parties à la gestion de la politique culturelle de la Communauté française doit donc être assurée, ainsi qu'une réelle concertation entre celles-ci en tant qu'entités indépendantes les unes des autres.

Les instances d'avis ont pour mission d'émettre des avis et des propositions sur les mesures à prendre pour le développement — et dans le cadre du développement — des politiques culturelles de la Communauté française.

Elles se prononcent dans ce cadre notamment sur la justification de la reconnaissance des opérateurs culturels, sur l'octroi de subsides à ceux-ci en fonction de leurs projets, sans compter leur rôle de « mise en garde » dans les périodes durant lesquelles les opérateurs connaissent des difficultés importantes.

Leurs avis et propositions doivent permettre au pouvoir subsidiant — en l'espèce, la Communauté française — d'avoir une vision objective, impartiale et spécialisée sur la gestion de ces opérateurs culturels et sur l'opportunité et la manière de les aider dans les projets qu'ils développent.

Aujourd'hui, il faut toutefois constater, pour reprendre l'expression de Richard Kalisz, « les commissions d'avis sont l'objet de tous les ressentiments » (1). Certains les accusent de tous les maux : manque de transparence, copinage, abus de pouvoirs, etc.

Il est, dès lors, essentiel d'opérer une réforme dans le fonctionnement des instances d'avis afin de leur redonner leur légitimité. Ces institutions sont des acteurs essentiels et il importe qu'elles ne puissent être fragilisées ou remises en cause en raison de dysfonctionnements — parfois réels et parfois plus fantasmagoriques — qui perdure-

raient et qui aboutiraient à leur remise en cause fondamentale.

Il faut être conscient qu'il s'agit d'un des principaux instruments qui permettent l'expression du secteur culturel dans les projets soumis à l'autorité politique. Elles sont, pour reprendre une nouvelle expression de Richard Kalisz, « les moins mauvais instruments de démocratie en matière d'examen des dossiers artistiques ». A ce titre, elles doivent impérativement être préservées.

Préalablement à la rédaction du présent projet de décret, l'ensemble des présidents des instances d'avis ont été invités à débattre du projet le 14 septembre 2001.

Par une lettre du 3 octobre 2001, le ministre de la Culture a sollicité l'avis des institutions sur un avant-projet de décret.

La plupart des institutions ont fait part de leur avis sur ce texte.

Le présent projet de décret vise plusieurs objectifs :

1. Assurer l'indépendance des instances d'avis par rapport au Gouvernement et à l'administration de la Communauté française

Le rôle et le fonctionnement des instances d'avis ne sont pleinement légitimes que si elles sont indépendantes par rapport au Gouvernement de la Communauté française et de ses services.

En effet, les instances d'avis ont pour mission de fournir au Gouvernement, une vision spécialisée et extérieure sur les projets qui sont soumis aux autorités politiques et à l'administration.

Une participation de membres de l'administration et des cabinets au sein des instances d'avis présenterait le double inconvénient d'apporter la confusion quant aux idées défendues par les uns et les autres et d'impliquer une intervention à un double échelon de la part des personnes concernées.

L'objectif poursuivi est donc de garantir la représentativité du secteur dans les avis rendus et donc d'éclaircir le rôle des instances d'avis en tant que relais des professionnels et experts du secteur.

(1) Carte blanche parue dans le journal *Le Soir* du 14 août 2001, Art et commissions d'avis.

Le Gouvernement doit en pratique être éclairé, pour prendre ses décisions, par ses services, d'une part, et par les instances d'avis, d'autre part. Il convient d'assurer cette complémentarité dans l'information du Gouvernement et donc l'indépendance des instances d'avis qui existent dans le secteur de la Culture par rapport au Gouvernement de la Communauté française et aux services qui en dépendent, comme les cabinets ministériels ou l'administration.

Le projet de décret vise donc à ce que la distinction soit faite entre le rôle et les fonctions respectifs des opérateurs culturels d'une part et ceux du Gouvernement de la Communauté française et des services qui en dépendent d'autre part.

Le projet de décret qui est soumis au Conseil tend à renforcer l'indépendance de ces institutions en instaurant une incompatibilité générale entre la qualité de membre d'une instance d'avis et celle de membre d'un cabinet ministériel d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française ou de celle d'agent — statutaire ou contractuel — du ministère de la Communauté française lorsque ceux-ci peuvent être amenés, dans le cadre de leur fonction, à remettre un avis sur les associations sans but lucratif subventionnées par la Communauté française et œuvrant dans le secteur culturel.

En effet, tant les membres des cabinets ministériels que ceux du ministère de la Communauté française ont pour mission de remettre des avis d'opportunité et des propositions aux ministres qui sont en charge des secteurs culturels et au Gouvernement.

Dans la mesure où ces avis portent notamment sur le subventionnement des opérateurs culturels, il convient de veiller à ce que leurs auteurs ne participent pas dans le même temps aux décisions des instances d'avis puisque celles-ci doivent constituer l'un des éléments extérieurs au pouvoir exécutif sur lesquels reposent les propositions qui sont faites aux ministres ou au Gouvernement.

Il est cependant nécessaire qu'un lien existe entre les instances d'avis et l'administration dans la mesure où l'administration centralise les demandes des opérateurs culturels et qu'à ce titre, elle seule connaît les dossiers sur lesquels les institutions doivent se prononcer.

De plus, la présence d'un de ses responsables au sein des instances d'avis permet à l'ensemble des membres de celles-ci d'avoir une vision « large » du secteur concerné.

En outre, il est également nécessaire que l'administration connaisse immédiatement les propositions qui sont faites par les instances d'avis.

C'est la raison pour laquelle le projet qui est soumis au Conseil de la Communauté française prévoit que l'administration assumera le secrétariat des instances d'avis sans y disposer d'une voix délibérative pour autant qu'il n'y ait pas de disposition contraire dans le décret particulier créant l'institution.

2. Objectiver les nominations des membres des instances d'avis par un appel public à candidatures, par l'association des associations représentatives reconnues et par la présence de représentants des usagers

Le Pacte culturel impose que les instances d'avis soient composées « de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » (1).

À l'heure actuelle, au niveau de la Communauté française, on recourt en pratique le plus souvent au système D'Hondt. Ainsi, dans un certain nombre de cas, les partis politiques démocratiques sont invités à communiquer le ou les noms des experts qu'ils souhaitent voir désigner dans l'instance d'avis concernée.

Un des objectifs majeurs poursuivis par le présent projet de décret consiste à mettre un terme à cette pratique et de permettre la transparence et la représentativité des personnes qui seront nommées au sein d'une instance d'avis.

D'un point de vue juridique, le législateur décretaal peut fixer les modalités d'application du Pacte culturel. Cela signifie qu'il peut compléter celles-ci mais qu'il lui est interdit de les contredire, d'y déroger ou de les modifier (2).

Le projet de décret qui est soumis au Conseil prévoit la procédure suivante :

1^o Dans un souci de transparence et de professionnalisme, il y aura systématiquement une procédure d'appel public aux candidatures basé sur la compétence, l'expérience professionnelle et l'intérêt des candidats.

Selon les particularités de chaque institution, en effet, elles pourront être composées de deux manières :

— soit elles seront composées dans leur entièreté d'experts,

(1) Article 7, alinéa 1^{er}, de la loi dite du Pacte culturel du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

(2) Cf. sur ce point les références précises à la jurisprudence dans *ibidem*, pp. 40 et 116.

— soit elles seront composées pour moitié d'experts et pour moitié de personnes désignées selon le système D'Hondt.

Il est en effet apparu, suite à un avis informel de la Commission nationale du Pacte culturel, que dans certains secteurs, le système de composition double était souhaitable.

2^o Les associations représentatives du secteur seront associées à la désignation des membres de l'institution concernée par un mécanisme de consultation préalable systématique de celles-ci.

3^o En ce qui concerne le Président de l'instance d'avis, il sera choisi par le Gouvernement sur proposition de l'institution et sur base de sa compétence à présider l'instance d'avis, de sa connaissance du monde culturel en général et du «recul» dont il dispose par rapport aux domaines de compétence de l'instance d'avis. Le texte prévoit donc que, dans la mesure du possible, le Président ne peut exercer une activité professionnelle qui relève directement des missions et de la sphère de compétence de l'instance d'avis qu'il préside.

4^o Pour s'assurer que les avis des instances d'avis reflètent la diversité des opinions, le texte prévoit que les mandats sont renouvelables mais dans une certaine limite.

5^o Enfin, le texte prévoit que le Gouvernement communique systématiquement au Conseil et à l'Observatoire des politiques culturelles les membres qu'il désigne dans les différentes instances d'avis.

Pour s'assurer de la régularité de la réforme qui est proposée, une première consultation a été demandée à Hugues Dumont, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis et codirecteur du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel et en droit de la culture (CIRC). Sa consultation est annexée au présent exposé des motifs.

Il soulève notamment les éléments suivants :

1^o La jurisprudence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel à propos de la composition des organes de consultation dont elle a eu à connaître est aussi souple que pragmatique.

« Elle consiste à déclarer illégal, en principe, tout système de répartition des mandats qui a pour effet d'exclure de l'organe une tendance, ne fût-elle incarnée que par un seul groupement représentatif. J'ai ainsi repéré de nombreux avis condamnant un recours au système D'Hondt qui produisait cet effet, et quelques-uns écartant une représentation proportionnelle au plus fort resté pour le même motif.

Toutefois, quand le nombre des tendances est égal ou supérieur au nombre des sièges à

pourvoir, la Commission encourage les regroupements de tendances proches. Elle préconise parfois aussi des correctifs comme l'octroi de mandats d'observateur.

Enfin, quand plus de la moitié des mandats dans l'organisme de consultation ou de concertation est attribuée à une seule tendance, la Commission retient une présomption simple de prédominance injustifiée. »

2^o L'avant-projet de décret qui est soumis au Parlement est-il conforme à ces exigences? Hugues Dumont considère que « Globalement, il n'appelle pas d'objection pour autant qu'il soit rappelé, au moins dans l'exposé des motifs, qu'il entend précisément compléter la loi, et non la remplacer implicitement ».

Cette précision est apportée dans le présent exposé des motifs.

Hugues Dumont a également souligné que « sur un point particulier, une disposition de la version initiale de l'avant-projet (l'article 3, dernier tiret) faisait problème, eu égard à l'article 3, § 3, alinéa 3, de la loi du Pacte qui précise qu'une reconnaissance du caractère représentatif d'une organisation d'utilisateurs ne peut pas être refusée sur base d'un seul critère, et « notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents ».

La nouvelle version issue de mon entretien avec votre collaboratrice contourne l'objection dans la mesure où il n'est plus suggéré que le Gouvernement ne peut reconnaître que les associations qui satisfont notamment au critère quantitatif indiqué.

Il est dit dans la nouvelle version que le Gouvernement doit reconnaître au moins ces associations, ce qui ne l'empêche pas d'en reconnaître d'autres. Celles qui ne répondent pas au critère quantitatif n'ont donc pas un droit à la reconnaissance selon cette seconde version, mais elles peuvent néanmoins être reconnues en fonction d'autres critères. En toute hypothèse, si un refus de reconnaissance devait être opposé à l'une d'entre elles, ce refus ne pourra pas tirer son unique justification du non-respect du critère quantitatif indiqué. »

Ces dispositions visent à appliquer véritablement le Pacte culturel et à garantir la représentativité du secteur dans ses diverses composantes idéologiques et philosophiques.

Certaines modifications ayant été apportées au texte soumis au professeur Dumont par les membres du Gouvernement, une seconde consultation lui a été demandée et un avis de la Commission nationale du Pacte culturel a été remis à propos de la nouvelle version du texte.

Ces avis sont également annexés au présent exposé des motifs.

3. Assurer la transparence et la publicité du fonctionnement des instances d'avis

Le projet de décret qui est soumis au Conseil prévoit également de nouvelles règles pour assurer le dynamisme, la transparence et la publicité du fonctionnement de l'instance d'avis.

Une meilleure publicité des travaux et des avis des instances d'avis apparaît comme un élément fondamental pour assurer un véritable climat de confiance et apporter une légitimité complémentaire aux instances d'avis.

Concrètement :

1° Des délais sont instaurés pour que les avis soient remis rapidement au Gouvernement;

2° L'instance d'avis a la faculté d'entendre l'auteur du projet culturel qui lui est soumis;

3° L'obligation pour l'instance d'avis de communiquer son avis simultanément au Gouvernement et à l'auteur du projet culturel concerné;

4° L'obligation pour l'instance d'avis de motiver son avis et d'y inclure, le cas échéant, une note de minorité;

5° L'obligation pour l'instance d'avis de remettre chaque année un rapport d'activités au Gouvernement et à l'Observatoire des politiques culturelles.

Ce rapport devra au moins contenir :

— la liste des dossiers qui lui ont été soumis;

— les critères dont il a été tenu compte dans l'élaboration des avis;

— la présence de ses membres lors des réunions.

6° Enfin, les services de la Communauté française devront assurer la mise en ligne de ces rapports sur le site officiel de la Communauté française.

4. Assurer le dynamisme des instances d'avis

Afin d'assurer le dynamisme de l'instance d'avis, le projet de décret prévoit que les instances d'avis doivent se réunir au moins une fois par trimestre.

Le projet de décret prévoit également des mécanismes pour s'assurer de la participation effective des membres des institutions à ses travaux. A titre d'exemple, le texte prévoit que les membres des instances d'avis seront démissionnaires de plein droit s'ils sont absents à plus de trois réunions par an. En effet, la dynamique de l'instance d'avis n'est possible que s'il y a un investissement personnel des membres des instances d'avis dans leurs missions.

*Le ministre de la Culture, du Budget,
de la Fonction publique, de la Jeunesse
et des Sports,*

R. DEMOTTE.

*Le ministre des Arts et des Lettres
et de l'Audiovisuel,*

R. MILLER.

Première consultation du professeur Dumont

FACULTES UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
BOULEVARD DU JARDIN BOTANIQUE 43
1000 BRUXELLES
TEL.: 02/211.78.71 — TELEFAX: 02/211.79.97
Faculté de droit
Centre interdisciplinaire de recherche en droit
constitutionnel et en droit de la culture

Bruxelles, le 10 janvier 2002.

A Monsieur Rudy Demotte,
ministre de la Culture de la Communauté française
Place Surllet de Chokier 15-17
1000 Bruxelles

Concerne: consultation au sujet du respect de la loi dite du Pacte culturel par l'avant-projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel

Monsieur le ministre,

Suite à votre courrier du 7 décembre, j'ai examiné avec votre collaboratrice, madame Frédérique Vanhaelen, l'avant-projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel, que vous m'avez transmis. Je lui ai fait part de mon analyse en ce qui concerne le respect de la loi dite du Pacte culturel du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. J'ai aussi jugé indispensable de lui soumettre une série d'autres observations d'ordre juridique. Je lui ai finalement suggéré un grand nombre d'amendements. Vous trouverez en annexe la nouvelle version du texte qui en résulte.

La lecture de cette nouvelle version doit cependant être accompagnée des précisions suivantes. Celles-ci revêtant une importance cruciale, je me permets d'y insister.

1. Tous les conseils consultatifs que vise l'avant-projet doivent être organisés dans le respect de la loi du Pacte culturel.

Je songe en particulier aux articles 3, 6 et 7 de cette loi. Ils posent quatre exigences (1).

a) La loi impose la création d'organes de consultation de manière à couvrir l'ensemble des secteurs qui entrent dans le concept de matières culturelles tel qu'il est défini par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (2).

b) L'autorité publique a l'obligation de consulter effectivement les organes mis en place. Elle doit donc veiller à ce que ces derniers se réunissent réellement. Elle doit aussi veiller à ce qu'ils disposent des moyens financiers, administratifs et matériels nécessaires à l'exercice normal de leurs fonctions.

(1) Cf. H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, volume 2, De 1970 à 1993*, Bruxelles, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 264 et suivantes. Je me permets de renvoyer aussi à cet ouvrage pour ce qui concerne les questions particulièrement délicates relatives à l'identification des bénéficiaires du droit à la consultation, à savoir les tendances idéologiques et philosophiques et les groupements utilisateurs: cf. p. 369 et suivantes, 392 et suivantes, 447 et suivantes.

(2) Sous réserve de la controverse relative aux rubriques ajoutées dans cet article postérieurement à la loi du 8 août: cf. *ibidem*, p. 151 et suivantes.

c) Ces organes doivent être composés « de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » (article 7, alinéa 1^{er}).

Pour les organes consultatifs qui couvrent l'ensemble de la Communauté française, nul n'ignore que l'on recourt en pratique le plus souvent au système D'Hondt.

Quant à la jurisprudence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel à propos de la composition des organes de consultation dont elle a eu à connaître, elle est aussi souple que pragmatique. Elle consiste à déclarer illégal, en principe, tout système de répartition des mandats qui a pour effet d'exclure de l'organe une tendance, ne fût-elle incarnée que par un seul groupement représentatif. J'ai ainsi repéré de nombreux avis condamnant un recours au système D'Hondt qui produisait cet effet, et quelques-uns écartant une représentation proportionnelle au plus fort reste pour le même motif.

Toutefois, quand le nombre des tendances est égal ou supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la Commission encourage les regroupements de tendances proches. Elle préconise parfois aussi des correctifs comme l'octroi de mandats d'observateur.

Enfin, quand plus de la moitié des mandats dans l'organisme de consultation ou de concertation est attribuée à une seule tendance, la Commission retient une présomption simple de prédominance injustifiée.

d) « Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité » (article 7, alinéa 2).

Beaucoup, et j'en suis, préconisent une révision de la loi du Pacte culturel pour différentes raisons. Il n'en demeure pas moins que cette révision ne peut être décidée que par le législateur fédéral.

2. Que peut faire un législateur décrétoire par rapport à la loi du Pacte culturel ?

La réponse à cette question est très simple: il peut fixer les modalités d'application des dispositions légales; il peut donc compléter celles-ci, mais il lui est interdit de les contredire, d'y déroger ou de les modifier (1).

3. L'avant-projet de décret sous rubrique est-il conforme à ces exigences ?

Globalement, il n'appelle pas d'objection pour autant qu'il soit rappelé, au moins dans l'exposé des motifs, qu'il entend précisément compléter la loi, et non la remplacer implicitement.

Sur un point particulier, une disposition de la version initiale de l'avant-projet (l'article 3, dernier tiret) faisait problème, eu égard à l'article 3, § 3, alinéa 3, de la loi du Pacte qui précise qu'une reconnaissance du caractère représentatif d'une organisation d'utilisateurs ne peut pas être refusée sur base d'un seul critère, et « notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents ».

La nouvelle version issue de mon entretien avec votre collaboratrice contourne l'objection dans la mesure où il n'est plus suggéré que le Gouvernement ne peut reconnaître que les associations qui satisfont notamment au critère quantitatif indiqué. Il est dit dans la nouvelle version que le gouvernement doit reconnaître au moins ces associations, ce qui ne l'empêche pas d'en reconnaître d'autres. Celles qui ne répondent pas au critère quantitatif n'ont donc pas un droit à la reconnaissance selon cette seconde version, mais elles peuvent néanmoins être reconnues en fonction d'autres critères. En toute hypothèse, si un refus de reconnaissance devait être opposé à l'une d'entre elles, ce refus ne pourra pas tirer son unique justification du non-respect du critère quantitatif indiqué.

(1) Cf. sur ce point les références précises à la jurisprudence dans *ibidem*, pp. 40 et 116.

4. La technique générale utilisée par l'avant-projet examiné se heurte cependant à une autre objection décisive.

L'avant-projet modifie implicitement la trentaine de textes décrets ou réglementaires qui organisent actuellement les conseils consultatifs existant dans le secteur culturel et relevant de la DG Culture ou du CGRI. Cette façon de légiférer mise sans doute sur l'application de la règle selon laquelle une loi postérieure déroge à une loi antérieure. Malheureusement, elle néglige les très nombreux problèmes d'interprétation qu'elle ne manquera pas de susciter chaque fois qu'il faudra lire concurremment le texte du décret ou de l'arrêté qui institue tel ou tel organe particulier, et le texte du décret envisagé dont la portée est forcément générale et abstraite. Une très grande insécurité juridique est l'inévitable conséquence de cette méthode.

Je ne prends qu'un seul exemple pour illustrer mon propos. Dans plusieurs décrets, l'on distingue les avis, les avis conforme et les propositions que peut rendre tel ou tel organe consultatif. L'avant-projet ignore cette distinction. Faut-il en déduire que les propositions échappent à ses prescriptions? En toute rigueur, oui, mais est-on sûr que c'est cela qui a été voulu? Voilà le genre de question irritante que la méthode envisagée va induire sans que personne ne verra clair dans la réponse à y apporter.

La seule façon correcte de légiférer ici consiste à élaborer un décret qui modifie explicitement — en les abrogeant ou en les adaptant — chacune des règles aujourd'hui en vigueur dans les différents décrets instituant des conseils consultatifs. Par ailleurs, c'est un arrêté qui devrait modifier explicitement les normes réglementaires pertinentes des arrêtés dans lesquels d'autres conseils trouvent encore leur fondement, dans l'attente des décrets qui devraient se substituer entièrement à ces arrêtés.

En ne procédant pas de cette manière, l'avant-projet de décret prêterait le flanc, à coup sûr, à des critiques virulentes du Conseil d'Etat et de tous ceux qui devront concourir à son application sur le terrain, sans parler des critiques bien probables de l'opposition au Conseil de la Communauté française, que ne manquerait pas de relayer la presse. Je vous prie d'excuser ma franchise, mais je crois de mon devoir d'insister sur le paradoxe énorme qui consisterait à vouloir porter — à juste titre — les exigences d'une bonne gouvernance dans le secteur culturel, tout en créant le chaos par l'usage d'une technique juridique désastreuse. Les idées fort pertinentes de l'avant-projet auraient tout à perdre dans ce scénario.

5. C'est la raison pour laquelle je suggère la présentation de l'avant-projet remanié comme ci-dessous sous la forme d'une note politique qui serait transmise au moins aux membres de la Commission de la Culture et de l'Audiovisuel du Parlement de la Communauté française.

La réforme annoncée aurait le mérite d'être ainsi déjà énoncée avec une grande précision. Elle pourrait être débattue et approuvée dans ses principes directeurs par ladite Commission.

Il n'y aurait plus alors, dans un second temps, qu'à préparer soigneusement un décret et un arrêté qui prescriraient les modifications à apporter à chacun des décrets et des arrêtés en vigueur aujourd'hui. La discussion parlementaire de ce décret aurait forcément été largement amorcée par le débat précédent.

6. La détermination du champ d'application ratione materiae de l'avant-projet suscite également ma perplexité.

Ne sont visés que les organes d'avis institués dans les domaines dépendant de la DG Culture et du CGRI. En ce qui concerne les premiers, le décret verrait donc son champ d'application dépendre entièrement d'un arrêté modifiable par le seul gouvernement, puisque l'organisation interne du ministère de la Communauté est évidemment une prérogative qui revient au seul exécutif.

Je ne perçois pas non plus la cohérence d'une réforme qui prétend s'appliquer « aux instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel », mais qui laisse en dehors de son champ tous les conseils compétents dans les domaines de l'audiovisuel ou du sport, pour ne prendre que ces exemples, alors que ces deux secteurs appartiennent aussi à l'extension du concept de culture tel qu'il est défini par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

7. Le terme « organe d'avis » doit être préféré à celui d'« instance ».

Ce n'est bien sûr qu'un détail, mais en toute rigueur, une instance vise, en droit, l'ensemble des actes, délais et formalités ayant pour objet l'introduction, l'instruction et le jugement d'un litige. J'ai néanmoins laissé le terme « instance », vu le peu d'importance de cette question par rapport aux autres.

Je suis à votre disposition pour vous fournir toute information ou assistance complémentaire dont vous pourriez avoir besoin.

En vous priant encore de bien vouloir excuser la franchise de mes propos et en vous souhaitant une bonne réception de la présente, je vous prie de croire, monsieur le ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Hugues DUMONT

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis
Codirecteur du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel et en droit de la culture (CIRC)

NOTE POLITIQUE RELATIVE A LA COMPOSITION ET AU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES D'AVIS ŒUVRANT DANS LE SECTEUR CULTUREL

Le ministre de la Culture de la Communauté française compte présenter au Conseil de la Communauté française un projet de décret et au Gouvernement de la Communauté française un projet d'arrêté en vue de traduire les principes suivants.

Article premier

Au sens de la présente note, on entend par :

1^o « Instances d'avis » : les conseils et commissions consultatifs institués par décret ou arrêté dans les domaines dépendant de la Direction générale de la Culture et du Commissariat général aux Relations internationales;

2^o « Membres d'un cabinet ministériel » : les membres des cabinets ministériels visés par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté et au personnel des services du Gouvernement de la Communauté appelés à faire partie d'un cabinet ministériel d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française;

3^o « Membres de l'administration » : les agents statutaires ou contractuels du ministère de la Communauté française ou du Commissariat général aux Relations internationales qui sont conduits, en raison de leur fonction, à examiner des dossiers relatifs à la reconnaissance, au subventionnement et au fonctionnement d'associations actives dans le secteur culturel;

4^o « Communauté » : la Communauté française Wallonie-Bruxelles.

Article 2

§ 1^{er}. La qualité de membre d'une instance d'avis est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

1. membre d'un cabinet ministériel;
2. membre de l'administration;

3. titulaire d'un mandat politique de quelque nature que ce soit;

4. membre d'un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés, notamment, par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide.

§ 2. Le membre d'un cabinet ministériel qui appartient à une instance d'avis cesse immédiatement de siéger au sein de celle-ci et reprend son mandat lorsque ses fonctions au sein du cabinet ministériel prennent fin. Toutefois, un représentant du ministre dont l'instance d'avis relève peut assister aux réunions de cette instance et s'y faire entendre.

§ 3. Le membre de l'administration qui appartient à une instance d'avis cesse immédiatement de siéger au sein de celle-ci et reprend son mandat lorsque ses fonctions au sein de l'administration prennent fin.

§ 4. A moins que le décret ou l'arrêté portant création de l'instance d'avis n'en dispose autrement, le secrétariat de celle-ci est assuré par un membre de l'administration en charge du secteur concerné.

Article 3

Chaque instance est composée conformément à la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Elle assure la représentation de la diversité des disciplines ou des modalités d'organisation du secteur concerné. A concurrence de 10 % de ses membres, elle assure aussi la représentation des usagers.

Article 4

§ 1^{er}. Le Gouvernement nomme les membres de l'instance après un appel public aux candidatures dont il détermine les modalités d'organisation.

Les candidats doivent justifier leur compétence ou leur expérience professionnelle, ainsi que leur intérêt à siéger au sein de l'instance.

§ 2. S'il existe, au sein du secteur concerné, des associations représentatives reconnues conformément à l'article 7, celles-ci sont consultées par le Gouvernement préalablement à la désignation des membres de l'instance d'avis.

L'avis des associations consultées est remis dans un délai de deux mois à dater de la demande du Gouvernement. A défaut, la procédure de nomination est poursuivie.

§ 3. Nonobstant les dispositions du paragraphe premier, le président de l'instance ne doit pas nécessairement être désigné parmi les candidats.

Il est nommé par le Gouvernement en raison de sa compétence.

Son activité professionnelle ne relève pas directement de l'instance d'avis.

Article 5

Les mandats des membres des instances d'avis qui siègent avec voix délibérative sont renouvelables pour autant qu'ils ne soient pas successifs au sein d'une même instance.

Article 6

Le Gouvernement communique au Parlement de la Communauté française la liste des membres de chaque instance d'avis.

Article 7

Le Gouvernement reconnaît les associations représentatives dans chaque secteur qui:

— sont constituées sous forme d'association sans but lucratif;

- dont l'objet social consiste au moins à représenter le secteur concerné;
- dont l'organisation offre des garanties en matière de démocratie interne;
- sont habilitées à mandater leurs représentants;
- couvrent le territoire soit de la Région wallonne, soit de la Région de Bruxelles-Capitale, soit de la Communauté française;
- représentent, dans leur aire géographique, au moins 30 % (?) des institutions reconnues par la Direction générale de la Culture du ministère de la Communauté française.

Article 8

Le Gouvernement peut déroger aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4, lorsque l'instance est exclusivement composée de délégués d'autres organes consultatifs ou lorsque l'ensemble des associations représentatives reconnues en vertu de l'article 7, représente 75 % des institutions reconnues par la Direction générale de la Culture du ministère de la Communauté française et relevant du secteur concerné.

Dans ces deux cas, les candidatures sont présentées au Gouvernement respectivement par les organes consultatifs représentés dans l'organe d'avis et par les associations représentatives reconnues en vertu de l'article 7.

Ces candidatures résultent d'une élection directe, organisée respectivement au sein des organes consultatifs concernés ou des associations représentatives reconnues en vertu de l'article 7. L'ensemble de leurs membres participe à cette élection.

Article 9

Pour chaque membre effectif, le Gouvernement nomme un membre suppléant. Celui-ci ne siège que lorsque le membre effectif est démissionnaire.

Article 10

L'Administration communique les dossiers complets en sa possession dans les plus brefs délais aux membres de l'instance d'avis.

L'instance d'avis transmet ses rapports au Gouvernement au plus tard trois mois après la transmission par l'Administration du dossier complet et un mois après la réunion au cours de laquelle le contenu de l'avis a été décidé. Si ces délais ne sont pas respectés, le Gouvernement peut prendre sa décision sans le rapport de l'instance d'avis.

Article 11

Le Gouvernement motive spécialement sa décision lorsqu'il s'écarte de l'avis de l'instance concernée.

Article 12

Chaque instance est tenue d'élaborer un règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du Gouvernement.

Ce règlement d'ordre intérieur comporte au minimum :

- la méthodologie de travail que l'instance entend suivre;
- le nombre minimal de réunions annuelles, celui-ci ne pouvant être inférieur à une par trimestre;
- les règles prévues en matière de procuration;
- la faculté d'entendre le responsable du projet sur lequel porte l'avis, ainsi que les cas où cette audition est obligatoire;
- l'obligation, pour l'instance, de communiquer son avis simultanément au Gouvernement et au responsable du projet;
- l'obligation de motiver ses avis;

- des dispositions garantissant la publicité des avis rendus;
- l'obligation de rédiger un résumé des débats tenus au cours de chaque réunion. Ce résumé sera transmis au Gouvernement en même temps que l'avis.

Article 13

Chaque instance remet annuellement au Gouvernement et à l'Observatoire des Politiques culturelles un rapport d'activités comprenant au minimum :

- la liste des dossiers qui lui ont été soumis;
- les critères dont il a été tenu compte dans l'élaboration des avis;
- la présence de ses membres lors des réunions.

Les services de la Communauté française assurent la mise en ligne de ces rapports sur le site officiel de la Communauté française.

Article 14

Les membres d'une instance d'avis sont démissionnaires de plein droit en cas d'absence non justifiée à trois réunions annuelles.

Article 15

Le Gouvernement arrête le montant perçu par les membres des instances par jeton de présence, ainsi que le montant perçu par dossier traité.

*Le ministre du Budget, de la Culture, de la Fonction publique,
de la Jeunesse et de l'Education permanente,*

Rudy DEMOTTE.

Deuxième consultation du professeur Dumont

FACULTES UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
BOULEVARD DU JARDIN BOTANIQUE 43
1000 BRUXELLES
TEL.: 02/211.78.71 — TELEFAX: 02/211.79.97
Faculté de droit
Centre interdisciplinaire de recherches en droit
constitutionnel et en droit de la culture

Bruxelles, le 15 février 2002.
A Monsieur Rudy Demotte,
ministre de la Culture de la Communauté française
Place Surllet de Chokier 15-17
1000 Bruxelles

Concerne: consultation complémentaire au sujet du respect de la loi dite du Pacte culturel par la deuxième version de l'avant-projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel

Monsieur le ministre,

Suite à votre courrier de ce 6 février, j'ai examiné les deux hypothèses envisagées dans la note au Gouvernement de la Communauté française sur l'avant-projet de décret relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.

1. Avant toute autre considération, je crois devoir attirer votre attention sur les limites de l'exercice que vous avez le mérite d'entreprendre. Vous cherchez à améliorer la gouvernance du secteur culturel, tout en étant tenu de respecter la loi du Pacte culturel. Or, l'on ne pourra pas améliorer en profondeur la dite gouvernance aussi longtemps que l'on ne remettra pas sur le métier la loi du 16 juillet 1973 (1). C'est la loi du Pacte culturel qui réduira nécessairement les effets de votre projet de dépolitisation du secteur culturel.

2. C'est la raison pour laquelle je me permets de joindre en annexe à la présente une synthèse des modestes idées de révision de la loi du Pacte culturel que j'ai communiquées le 27 novembre dernier à la Direction générale de la Culture, à la demande de Mme France Lebon, pour publication dans l'ouvrage « Culture et citoyenneté ». Veuillez me pardonner pour ma franchise, mais je ne puis pas m'empêcher de vous dire que vous gagneriez en crédibilité dans votre combat pour une meilleure gouvernance du secteur culturel, si vous annonciez parallèlement au dépôt de vos projets de décret, l'introduction au moins par des parlementaires fédéraux de votre formation politique d'une proposition de loi visant à amender la loi du Pacte culturel. Je vois bien tous les obstacles qu'il faudrait franchir pour arriver à une révision de cette dernière, mais pourquoi ne pas essayer?

3. Cela étant dit, la suite de ma consultation doit forcément présupposer que la loi du 16 juillet 1973 demeure en vigueur et impose le respect de ses prescriptions à votre avant-projet. On peut se livrer à l'exercice en pensant qu'une amélioration limitée de la gouvernance — qui vaut tout de même mieux que le statu quo! — demeure possible à l'intérieur des limites du cadre légal.

J'étudie l'hypothèse n° 1 de la note au Gouvernement sous les points 4 à 9, et l'hypothèse n° 2 sous les points 10 et 11. Les points 12 à 19 avancent, à toutes fins utiles, quelques observations complémentaires.

(1) Cf. en ce sens H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, De 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996.

4. Dans l'hypothèse n° 1 avancée aux pages 4 et 5 de la note au Gouvernement, l'application cumulée des articles 3, 4 et 5 de l'avant-projet et des articles 3, 6 et 7 de la loi du Pacte culturel aura pour effet que la désignation des membres des organes d'avis devra se conformer simultanément aux impératifs de compétence et de représentativité du « terrain » que formule le premier, d'une part, et aux impératifs de représentativité des tendances idéologiques et philosophiques, ainsi que des groupements utilisateurs qui se déduisent du second, d'autre part.

Plusieurs conséquences en résultent que j'avais indiquées sommairement à votre collaboratrice, madame Frédérique Vanhaelen, lors de notre entretien du 8 janvier. Pour éviter toute ambiguïté et aussi pour tenir compte des éléments nouveaux qui figurent dans la seconde version de l'avant-projet (beaucoup plus précise que la première qui m'a été soumise antérieurement), il convient de les expliciter avec précision.

Dans l'exposé des motifs, à la page 7, le dernier alinéa du point 2 est présenté erronément entre guillemets et en italiques: il m'attribue des propos que je n'ai pas tenus. Je n'ai pas écrit dans ma première consultation que « ces dispositions visent à appliquer véritablement le Pacte culturel et à garantir la représentativité du secteur dans ses diverses composantes idéologiques et philosophiques ». Le point de vue que j'ai exprimé oralement à votre collaboratrice est plus nuancé: en réalité, l'avant-projet ne se contente pas d'appliquer la loi du Pacte culturel, il la complète par des dispositions qui me paraissent conciliables avec celle-ci, moyennant les précisions apportées ci-après aux n°s 5 à 9 de la présente note.

5. Selon les termes des articles 4 et 5 combinés avec l'article 3, § 1^{er}, deuxième phrase de l'avant-projet, tous les membres des conseils consultatifs devront d'abord avoir fait la preuve de leur compétence ou de leur expérience professionnelle dans les diverses « disciplines » du secteur concerné (selon des modalités qui restent à définir ...), et/ou de leur qualité d'élus représentant les associations visées à l'article 8 (et non 7 comme indiqué par erreur de plume dans l'article 5).

En soi, cette première exigence ne pose pas de problème, mais la distinction qui est faite entre les experts (ceux qui ont la « compétence » requise) et les professionnels (ceux qui ont l'« expérience professionnelle requise ») manque de clarté. L'obscurité provient de ce que l'article 4 de l'avant-projet ne retient que ces deux catégories d'experts et de professionnels, alors que l'article 3, § 2, en ajoute une troisième, celle d'« usagers ». Si l'on combine les articles 3, § 2, et 4, il faut en déduire qu'un représentant des usagers ne peut être nommé que s'il a en outre soit la qualité d'expert, soit celle de professionnel, ce qui est, en effet, parfaitement concevable. Mais dans le commentaire de l'article 3, il est précisé que l'on entend par usager « toute personne qui n'est pas un professionnel du secteur » et « qui pourrait être amené à remettre un projet à l'instance d'avis concerné ». Logiquement, les représentants des usagers devraient donc être tous des experts, mais non des professionnels. Si telle est bien l'intention de l'avant-projet, il conviendrait de l'indiquer plus clairement. En revanche, si les notions d'expert et de représentant des usagers s'excluent mutuellement, il convient de prendre garde à l'observation suivante (n° 6).

6. En toute hypothèse, la notion d'« usagers » qui apparaît à l'article 3, § 2, devrait aussi être clarifiée, non seulement dans l'exposé des motifs, mais aussi dans le dispositif: s'agit-il d'un synonyme de la notion de « groupement utilisateur » qui est employée, elle, par la loi du Pacte culturel? Si oui, il faut employer ce deuxième terme, plutôt que le premier, dans un souci de cohérence terminologique: un même terme juridique est censé désigner une même réalité, et l'usage de deux termes distincts, même proches, signifie en principe que ceux-ci se réfèrent à deux réalités différentes.

Toujours dans l'hypothèse où les « usagers » de l'avant-projet coïncident avec les « groupements utilisateurs » de la loi du 16 juillet 1973, il conviendrait aussi de justifier la part modeste qui est réservée à ces groupements dans la

composition des organes d'avis — même si les 10 % retenus par l'article 3, § 2, de l'avant-projet ne constituent qu'un minimum —, compte tenu de ce que la loi du Pacte en fait la deuxième grande catégorie de bénéficiaires de ses prescriptions, après les tendances idéologiques et philosophiques (les deux notions pouvant se recouvrir du reste).

L'avant-projet semble vouloir privilégier les professionnels et les experts. Il n'est pas sûr qu'il puisse le faire d'une manière aussi massive, si c'est au détriment des groupements utilisateurs.

7. Admettons que tous les membres des conseils consultatifs, qu'ils soient ou non représentants de groupements utilisateurs, devront d'abord avoir fait la preuve de leur compétence ou de leur expérience professionnelle dans les diverses « disciplines » du secteur concerné, et/ou de leur qualité d'élus représentant les associations visées à l'article 8. On peut considérer que c'est dans un second temps qu'il conviendra ensuite d'assurer le respect des critères prévus par la loi du Pacte culturel. Celle-ci ne se préoccupe pas — et c'est un reproche que l'on peut lui adresser (1) — de la participation des experts et des professionnels de la culture dans les organes d'avis. Mais il me semble admissible de ne se soucier de l'équilibre idéologique et philosophique qu'elle impose qu'à l'intérieur d'un ensemble de personnes préalablement sélectionnées en fonction de leur compétence ou de leur aptitude à représenter le secteur culturel en cause. Il est permis de défendre cette interprétation, compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage le 15 juillet 1993 (2). En revanche, on ne peut pas considérer qu'un expert ou un professionnel qui reçoit un mandat dans un organe quelconque en tant qu'expert ou professionnel est du coup tenu de se déclarer neutre ou d'être considéré comme neutre (3).

8. Plusieurs cas de figure pourront alors se présenter. Premier cas : voilà un expert, un professionnel ou un élu qui appartient publiquement, sans que cela soit contesté, à une organisation délibérément engagée sur le plan idéologique ou philosophique (4). Le Gouvernement ne peut pas ne pas en tenir compte lors de ses décisions de nominations, eu égard aux articles 3, 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, même si l'article 3, § 4, porte que : « Pour l'application de la présente loi, aucune personne, aucune organisation, aucune institution, ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée » (5). En effet, on ne peut pas faire le choix d'appartenir publiquement à une organisation volontairement engagée sous l'angle idéologique ou philosophique dans un secteur social ou culturel déterminé, et en même temps se prétendre neutre ou être considéré comme neutre quand il s'agit de siéger dans un organe d'avis destiné à couvrir ce secteur.

Deuxième cas : voilà un expert ou un élu qui appartient à un groupement d'utilisateurs. Il convient alors d'appliquer l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi qui, envisageant l'hypothèse où ledit groupement se réclame d'une tendance déterminée, proscrit « la prédominance injustifiée (...) d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » (6).

Troisième cas : voilà un expert, un professionnel ou un élu qui ne se réclame d'aucune tendance idéologique ou philosophique ni d'aucun groupement particulier d'utilisateurs. L'article 3, § 4, de la loi du Pacte culturel ménage — c'est bien le moins — le droit de ne révéler aucune appartenance, tout comme celui de se rattacher à une tendance qui ne répond pas à la définition de l'article 3, § 2.

(1) Cf. *ibidem*, p. 511 et suivantes.

(2) Voyez H. Dumont et X. Delgrange, « La loi du Pacte culturel et la directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations : sagesse ou monstruosité ? A propos de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1993 (n° 65/93) », in *Journal des Tribunaux*, 1994, p. 2-12.

(3) Cf. en ce sens H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle ...*, op. cit., p. 390, note 74.

(4) Sur le cas de la personne dont l'appartenance idéologique ou philosophique est contestée, voyez *ibidem*, pp. 388-392.

(5) Cf. en ce sens *ibidem*, p. 390, note 73.

(6) Sur cette disposition, voyez *ibidem*, p. 407 et suivantes, et plus largement sur les droits des groupements utilisateurs sans tendance représentative, voyez p. 392 et suivantes.

L'on doit déduire de cet article 3, § 4, la légitimité de principe de la « tendance » des « sans famille » (1).

9. Dans tous les cas de figure, on n'évitera pas la logique de « l'étiquetage » que postule la loi du Pacte culturel. Il se pourrait dès lors qu'au terme de l'appel public aux candidatures ou à la suite des élections prévues à l'article 5 de l'avant-projet, un déséquilibre idéologique ou philosophique apparaisse, par exemple parce qu'une tendance déterminée n'est pas représentée ou est manifestement sous-représentée dans l'ensemble des candidats et/ou des élus parmi lesquels le Gouvernement est appelé à nommer les membres d'un organe d'avis. Dans ce cas, le Gouvernement devra solliciter une nouvelle présentation de candidats à la nomination dans le but de réaliser l'équilibre requis par la loi. Il conviendrait que l'avant-projet mentionne expressément cette possibilité.

10. Dans l'hypothèse n° 2 avancée à la page 5 de la note au Gouvernement, le nombre de membres des organes d'avis est prédéterminé une fois pour toutes. On peut se demander si cette norme rigide ne va pas compliquer la recherche, déjà délicate en soi, des équilibres idéologiques et philosophiques. En effet, chaque secteur a ses particularités. Il sera difficile d'en tenir compte, tout en se conformant à une règle numérique de composition arrêtée de manière aussi uniforme.

Six membres sont désignés par le Gouvernement « en tant que délégués de l'autorité publique ». De quelle autorité publique s'agit-il ? La notion devrait au moins être précisée.

S'il s'agit de la Communauté française elle-même, le dispositif contredirait l'exposé des motifs. Celui-ci justifie, en effet, le projet par le souci de renforcer l'indépendance des organes d'avis précisément par rapport à la Communauté française. En droit, un « délégué » est tenu par un mandat du délégant. Que ce mandat soit impératif ou représentatif, il est inconciliable avec l'intention de renforcer l'indépendance des conseils consultatifs.

Les six autres membres désignés par le Gouvernement auraient la qualité d'experts « pour le domaine des Arts de la scène concerné ». On ne comprend pas bien pourquoi seul ce domaine précis est retenu ici. Il ne s'agit sans doute que d'un exemple.

11. Si je le comprends bien, ce schéma semble animé par la volonté de distinguer et d'associer de manière paritaire dans les organes de consultation, une catégorie dont les membres ont tous une identité idéologique ou philosophique déterminée et une autre catégorie d'experts neutres sans tendance, l'équilibre idéologique et philosophique ne devant être respecté que dans la première.

Ce mode de composition se concilie mal avec la loi du Pacte culturel. En effet, celle-ci exige une représentation équilibrée des tendances idéologiques et philosophiques dans l'ensemble formé par la totalité des membres de chaque organe d'avis. La loi ne réserve aucun quota au profit des experts neutres. Plus, elle contraint ceux qui ont la charge de l'appliquer à au moins envisager l'hypothèse où un expert se réclamerait d'une tendance déterminée, ou ne pourrait raisonnablement nier son appartenance idéologique ou philosophique (*cf. supra* dans la présente note, les points 7 et 8).

Enfin, la composition retenue dans la seconde hypothèse semble encore se concilier difficilement avec l'impératif légal d'une représentation des groupements utilisateurs. D'une part, les « délégués de l'autorité publique » ne sauraient siéger en tant que représentants des groupements utilisateurs. D'autre part, les experts n'ont pas nécessairement cette qualité de représentants des usagers. Et si l'un ou l'autre parmi eux devait avoir ce titre, il conviendrait alors d'appliquer l'article 7, alinéa 1^{er}, que nous avons déjà cité : cette disposition contraint de s'interroger sur l'éventuelle appartenance idéologique ou philosophique des groupements d'utilisateurs, ce que l'article 4, § 3, de l'avant-projet entend précisément éviter, ... à moins d'écarter *a priori* tous les experts qui représenteraient des groupements d'utilisateurs engagés, ce qui reviendrait à faire de ceux-ci les

(1) *Cf. ibidem*, pp. 391-392.

victimes d'une discrimination idéologique ou philosophique que la loi du Pacte culturel veut justement prohiber.

12. La présente demande de consultation ne portant pas sur les autres aspects de cette nouvelle version de l'avant-projet, les dernières observations qui suivent ne reposent pas sur une analyse exhaustive. Je me permets cependant de les soumettre à votre attention, dans la mesure où leur prise en compte pourrait conduire à quelques amendements qui me semblent recommandables.

13. La nouvelle technique de détermination du champ d'application rationne *materiae* de l'avant-projet (article 1^{er}) suscite encore ma perplexité. Ne sont visés dans cette deuxième version que les organes d'avis institués dans certaines des matières culturelles énoncées par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il faudrait au moins justifier dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles les conseils œuvrant dans les autres matières culturelles sont ainsi exclus du champ d'application du futur décret.

14. Sur le plan légistique, dans la nouvelle version du texte, il conviendrait de fusionner les §§ 2 et 3 de l'article 2. Dans ces mêmes paragraphes, l'expression « membre de la réserve » n'est pas heureuse.

15. Un monopole de présentation des candidats aux nominations de membres de certains organes consultatifs est confié par l'article 5 de l'avant-projet à l'ensemble des associations représentatives reconnues en vertu de l'article 7 qui représentent 75 % des institutions agréées du secteur concerné. Il est permis de penser que la légitimité de ce monopole est contestable, eu égard à l'objectif d'indépendance des organes d'avis mis en avant par l'exposé des motifs. En effet, comment un organe d'avis qui serait composé exclusivement de représentants des institutions déjà reconnues pourrait-il remettre un avis objectif sur l'agrément sollicité par une nouvelle association virtuellement concurrente ? Les membres d'un club sont rarement complaisants pour les outsiders ...

16. Dans la logique de la loi du Pacte culturel (*cf.* article 3, § 2, alinéa 2, de cette loi), la durée des mandats devrait être alignée sur la durée des législatures communautaires, soit 5 ans.

17. L'article 7 introduirait une plus grande transparence si la liste des membres composant les instances d'avis indiquait pour chacun de ceux-ci la qualité qui lui a valu d'être nommé. Si l'on regroupe les catégories utilisées par la loi du Pacte culturel et celles retenues par l'avant-projet, l'on en retrouve quatre : les professionnels, les experts, les représentants des tendances idéologiques ou philosophiques et les représentants des usagers ou groupements utilisateurs. Une même personne peut cumuler tout ou partie de ces qualités, mais ce ne sera pas nécessairement le cas. L'article 3, § 2, ajoute encore la catégorie des « disciplines ».

Si le souhait est d'assurer la transparence de la motivation des décisions du Gouvernement, et notamment de faciliter le contrôle par le Conseil de la Communauté française du respect de la loi du Pacte culturel (*cf.* le commentaire de l'article 7 dans l'exposé des motifs), une référence à ces catégories pour chacun des membres nommés par le gouvernement semble indiquée, aussi bien dans l'arrêté de nomination publié au Moniteur que dans la liste communiquée au Conseil et à l'Observatoire des politiques culturelles.

18. Les articles 11 et suivants évoquent les « avis » rendus par les conseils consultatifs, en perdant de vue que ceux-ci ont parfois le pouvoir de faire des « propositions » que l'on ne peut pas confondre avec des avis (*cf.* sur ce point ma consultation du 10 janvier 2002).

19. Je n'ai pas eu le temps d'examiner les dispositions abrogatoires.

Je suis à votre disposition pour vous fournir toute information ou assistance complémentaire dont vous pourriez avoir besoin.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, je vous prie de croire, monsieur le ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Hugues DUMONT
Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis
Codirecteur du Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel
et en droit de la culture (CIRC)

A paraître dans « Culture et citoyenneté », ministère de la Communauté française

Quatre idées pour réviser la loi du Pacte culturel

par

Hugues DUMONT

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Les appels que l'on entend aujourd'hui en faveur d'une « nouvelle culture politique » ne sont pas crédibles s'ils ne conduisent pas à une révision de la loi du 16 juillet 1973 dite du Pacte culturel. Cette législation a des mérites que l'on ne doit pas sous-estimer. Mais elle présente aussi des défauts majeurs que l'on ne peut pas se contenter de dénoncer (1). Pour sauvegarder les vertus du dispositif actuel tout en le rendant plus conforme aux exigences de la démocratie, je me permets d'avancer quatre séries de propositions (2).

1) En privilégiant la notion de tendance, en amalgamant les tendances philosophiques et idéologiques, en marginalisant la catégorie des utilisateurs, et en ignorant celle des professionnels, la loi du Pacte culturel a fatalement induit une politisation abusive de la culture. Je suggère dès lors un triple correctif.

Il faudrait d'abord reconnaître trois catégories différentes d'acteur culturel. Premièrement, les fédérations des professionnels de la culture. Je songe aux « créateurs » des biens culturels — les artistes, les auteurs, les producteurs, les réalisateurs, les journalistes, ... — et les « médiateurs », ceux qui jouent un rôle d'intermédiaire essentiel entre les créateurs et le public — les bibliothécaires, les conservateurs de musée, les animateurs culturels, les enseignants, les critiques —. Deuxièmement, les usagers, le public, qu'on ne peut appréhender qu'à travers la notion — qui reste pertinente — de « groupement utilisateur ». Troisièmement, les pouvoirs publics et — protection des minorités oblige — les groupes politiques en concurrence pour en assumer les responsabilités.

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

Telles sont les raisons pour lesquelles on propose de distinguer soigneusement trois catégories de tendance. Les tendances culturelles viseraient toute

(1) Pour un bilan critique, voyez H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, De 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996. Les idées défendues dans cette contribution sont développées dans *ibidem*, n° 1018 et suivantes.

(2) Par manque de place, je n'aborde pas ici les suggestions que je crois recommandables en ce qui concerne la composition et le fonctionnement de la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Voyez à ce sujet *ibidem*, n° 676 et suivantes et 1025.

identité artistique, sociale ou doctrinale définie par référence aux clivages qui structurent la vie d'un secteur (socio)culturel déterminé, à l'exception des tendances idéologiques et philosophiques. Les tendances philosophiques viseraient exclusivement toute identité définie par référence à un culte reconnu ou une conception philosophique non confessionnelle. Et les tendances idéologiques viseraient exclusivement toute identité d'un groupe politique membre d'une assemblée représentative, ou d'une association statutairement liée au parti politique correspondant.

Les groupements d'utilisateurs et de professionnels seraient libres de s'identifier dans les termes de l'une ou l'autre de ces trois catégories de tendance. Quant à l'équilibre à rechercher au nom du pluralisme, il ne pourrait être apprécié qu'à l'intérieur de chacune desdites catégories, et non globalement à peine de retomber dans la logique des amalgames que l'on veut précisément proscrire. On protégera par ailleurs les droits des individus « sans famille » (1).

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

Là où la clarification est la plus urgente, c'est à propos du dernier: à quelles institutions s'applique l'obligation de créer un organe de gestion pluraliste conforme aux articles 8 et 9? La tendance à étendre le champ d'application de cette règle, non seulement à tous les services publics organiques — ce qui est normal —, mais aussi aux organismes privés qui ne peuvent subsister qu'à l'aide des subsides octroyés par les pouvoirs publics me paraît néfaste. En toute hypothèse, il faudrait s'entendre sur des critères assez précis, et les faire connaître: les acteurs socioculturels privés doivent savoir à partir de quel seuil une collaboration avec les pouvoirs publics engendre un processus de publicisation de leurs associations à travers l'application des articles 8 et 9 aux organes de celles-ci (2).

3) La troisième série de propositions concerne les critères de répartition des subventions et des mandats. A propos des premières, il ne serait pas inutile que la loi interdise explicitement le recours au critère proprement scandaleux — et parfois utilisé dans la pratique ... — de la répartition numérique des groupes politiques d'une assemblée représentative, pour partager des subventions entre des organismes culturels privés qui n'ont pas de rapport direct avec ces groupes (3). Les critères à retenir ne devraient pas pour autant se limiter à la nature des activités, leur ampleur, leur qualité, le nombre des personnes qui en bénéficient, le type de personnel et d'infrastructure administrative et matérielle qu'elles requièrent, et les autres dépenses qu'elles occasionnent. Ils devraient aussi, et même surtout, permettre de poursuivre une politique d'égalisation des chances. Des discriminations positives devraient ainsi être systématiquement instituées pour garantir « un financement plus favorable des coûts de fonctionnement, des programmes ou des équipements directement orientés vers des publics défavorisés » (4).

A propos de la répartition des mandats, si le droit à la participation des groupes politiques est nécessairement tributaire de leur force numérique au sein de leur assemblée représentative, celui des groupements d'utilisateurs et de professionnels doit dépendre d'abord de leur représentativité sur le terrain. Le volume des activités, leur régularité, leur qualité, le nombre des adhérents et des personnes touchées, et le caractère démocratique de leur organisation interne devraient

(1) Cf. à ce sujet *ibidem*, n° 489; 514; 826; 858 et 1021.

(2) Voyez pour le surplus *ibidem*, n°s 642-664; 671 et 1022.

(3) Je songe ici à une nécessaire reformulation de l'article 20 qui a été justement déclaré inconstitutionnel par la Cour d'arbitrage. Cf. *ibidem*, n°s 489, 514, 826, 858, 991 et suivantes.

(4) E. Grosjean, « Vie associative et développement culturel », in *Des associations*, Bruxelles, Vie ouvrière-PAC, 1987, p. 135.

constituer les critères prioritaires de leur sélection et du partage des mandats. Ce n'est que secondairement qu'il devrait pouvoir être tenu compte de leur tendance idéologique, philosophique ou culturelle pour éviter des déséquilibres manifestes.

4) On ne saurait oublier enfin que la loi du Pacte culturel est une loi fédérale, et non un décret de la Communauté française. Ainsi le veut l'article 131 de la Constitution. Au sein de la Communauté flamande, un large débat est en cours depuis plusieurs années pour évaluer les mérites et les défauts de la loi. Certains ont même été jusqu'à préconiser son abrogation.

Théoriquement, la légitimité du caractère fédéral de la loi du Pacte culturel paraît toujours très défendable. On peut admettre, en effet, que la répartition des compétences entre un Etat fédéral sociologiquement plurinational et les communautés qu'il fédère doit permettre à celles-ci d'exercer librement les pouvoirs requis par la sauvegarde et la promotion de leur identité culturelle, tout en faisant du premier le garant d'une « citoyenneté fédérale » reposant sur une culture politique démocratique commune comprenant certains droits fondamentaux qui méritent de transcender les appartenances communautaires. La limite que le principe de pluralisme impose à l'autonomie culturelle des Communautés s'inscrit parfaitement bien dans ce schéma, pour autant que le contenu du dit principe soit rénové. Que les Chambres fédérales s'entendent enfin pour revoir le contenu de la loi du Pacte culturel serait donc éminemment sensé et souhaitable.

Il faudrait cependant faire preuve de beaucoup d'optimisme pour croire que cela se fera. Le risque est grand que Flamands et francophones soient incapables de mener à bien cette entreprise. Comme souvent, ils ne tomberaient finalement d'accord que pour communautariser le Pacte culturel et donc abroger l'article 131 de la Constitution. Une voie moyenne s'offre cependant qui mérite l'attention. Elle consisterait à inscrire dans la Constitution une version amendée et épurée des principes généraux du Pacte culturel, et à laisser aux législateurs décrets le soin de les mettre en œuvre moyennant la réunion d'une majorité spéciale.

En soumettant l'article 131 à révision, on court sans doute le risque de voir les prochaines Chambres constituantes décider son abrogation pure et simple. La protection des minorités idéologiques et philosophiques connaîtrait alors une sévère régression. Mais en s'interdisant de modifier à l'avenir cette disposition, on se priverait d'une solution alternative qui paraît préférable au statu quo actuel. C'est aux Chambres préconstituantes et au gouvernement fédéral qu'il appartiendra de trancher ce dilemme.

REPOSE OFFICIEUSE AU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Les présidents, vice-présidents et fonctionnaires francophones de la Commission nationale permanente du Pacte culturel se sont réunis le 11 mars 2002 pour examiner le projet de Décret relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel; un des vice-présidents étant empêché, les éléments d'analyse dégagés par ce groupe informel lui ont été communiqués par courrier et il a pu faire part de ses remarques éventuelles.

1. Champ de la demande

Le courrier de M. Demotte, ministre de la Culture, porte sur une demande d'avis relatif aux articles 4 et 5 de l'avant-projet ainsi que de leur variante éventuelle telle que proposée dans la note au Gouvernement jointe au courrier susmentionné.

Au vu de la structure de l'avant-projet et afin d'avoir une vision globale des objectifs poursuivis par l'avant-projet de décret, les membres du groupe de travail ont décidé d'analyser les chapitres I et II qui sont les plus susceptibles de concerner la Commission nationale permanente du Pacte culturel dans l'éventualité du dépôt d'une plainte.

2. Analyse de l'avant-projet en rapport avec la loi du 16 juillet 1973

2.1. Principe de composition des instances d'avis

L'avant-projet de décret soumis aux membres du groupe de travail vise à élaborer un décret cadre pour les instances d'avis relevant de certaines compétences culturelles de la Communauté française reprises dans la loi du 8 août 1988 (modifiant la loi du 8 août 1980).

Les chapitres II et III de la loi du 16 juillet 1973 règle les principes généraux que les autorités publiques doivent mettre en œuvre dans le cadre de la participation à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique culturelle.

Ainsi, les articles 3, §§ 1^{er} et 7, de la loi précisent que les autorités publiques doivent associer à l'élaboration de leur politique culturelle :

- les tendances idéologiques et philosophiques et
- les utilisateurs via des groupements agréés lorsque c'est possible.

Ces deux composantes doivent donc normalement se retrouver dans tout instance d'avis qui serait mise en place par une autorité publique.

Il n'apparaît pas aux membres du groupe de travail que les propositions d'article 4 et 5 de l'avant-projet de décret ainsi que les variantes proposées respectent ce principe général.

Le point 3 de la présente note reprend une proposition des membres du groupe de travail afin de répondre aux prescrits de la loi du 16 juillet 1973.

2.2. La notion de tendance

La notion de tendance est définie à l'article 3, § 2, de la loi du 16 juillet 1973.

Dans le cas de la Communauté française, la représentation des tendances est donc fondée sur leur présence au sein du Parlement de la Communauté française.

Couplé avec l'article 3, § 1^{er}, et la jurisprudence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, seul les groupes politiques issus des partis démocratiques (acceptant les principes et les règles de la démocratie et s'y conformant) sont à prendre en considération pour la notion de tendance.

