



CONSEIL CULTUREL
DE LA
COMMUNAUTÉ CULTURELLE FRANÇAISE

Session 1979-1980

21 DECEMBRE 1979

RAPPORT

DE LA COMMISSION NATIONALE PERMANENTE
DU PACTE CULTUREL (1)
(Exercice 1976-1977)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA POLITIQUE GENERALE
PAR M. J. LEPAFFE

(1) Voir Doc. Conseil 11 (S.E. 1979) - N° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de la Politique générale (1) a consacré ses réunions des 6 et 20 novembre, 4 et 18 décembre 1979 à l'examen du rapport de la Commission nationale permanente du Pacte culturel pour l'exercice 1976-1977.

Elle a en effet estimé, à l'unanimité, qu'il y avait lieu de soumettre au Conseil culturel les réflexions suscitées par ce rapport.

M. Willem, inspecteur en chef-directeur de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, présente la structure générale du rapport en détaillant chacun des cinq chapitres qui le constituent.

Il souligne au passage le caractère prioritaire de l'objectif de conciliation de la Commission, ce qui explique que le délai de 60 jours après la réception de la plainte, prévu par l'article 24 de la loi pour que l'avis de la Commission soit donné, est généralement trop court. Il insiste également sur les distorsions pouvant éventuellement surgir entre la loi communale et l'application de la loi sur le Pacte culturel.

Discussion générale

La discussion générale est alors ouverte, étant entendu qu'elle sera poursuivie ultérieurement pour permettre aux commissaires, qui n'ont reçu que très récemment le rapport, de l'examiner de manière plus approfondie.

M. Willem ayant signalé que la Commission a, pour la compréhension de la procédure, fait distribuer, à 6 000 exemplaires, une brochure d'information, un commissaire s'informe de leur destination. M. Willem répond que la brochure a été transmise à l'ensemble des mandataires nationaux, provinciaux, d'agglomération et communaux ainsi qu'aux mouvements de jeunesse, mouvements sportifs, maison de la culture et foyers culturels.

Un commissaire interroge le représentant de la Commission nationale permanente du Pacte culturel sur les résultats effectifs obtenus par

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Paque (président), André, Bataille, Delpérée, Dulac, Gondry, Knoops, Lagasse, Lallemand, Leclercq, Liénard, Mme Pétry, MM. Remacle M., Wauthy et Lepaffe (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission :

M. le secrétaire d'Etat à la Communauté française, un représentant du ministre de la Communauté française, M. Willem, inspecteur en chef-directeur de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, et Mme Dinant, MM. Bonmariage et Evers, parlementaires.

cette procédure d'avis, alors qu'il apparaît que certains avis de la Commission sont suivis et d'autres ignorés.

Ce membre regrette que l'absence de ces renseignements ne permette pas aux membres du Conseil culturel de se faire une opinion sur l'efficacité de la Commission par rapport à l'objectif général de protection des minorités.

Le représentant de la Commission nationale permanente du Pacte culturel admet qu'il est exact que certains avis n'ont pas été suivis d'effets. Il rappelle que la Commission n'a pas, et la chose est regrettable, la possibilité d'être mise au courant de la suite à donner à ses avis.

Le même membre de la commission demande alors au représentant du ministre de lui communiquer les chiffres pour la communauté culturelle française.

Le représentant du ministre recueillera les informations mais il rappelle que le ministre de la Communauté française n'est le gardien du pacte que pour les institutions qui relèvent de lui. Pour d'autres matières ce sont d'autres autorités de tutelle qui sont concernées, par exemple le ministre de l'Intérieur. Il s'informera néanmoins auprès de lui en ce qui concerne les administrations communales.

Le rapporteur regrette que dans la lettre introductive au rapport signée par les deux présidents, la Commission justifie elle-même le retard apporté au dépôt du rapport par son initiative de rendre compte de manière circonstanciée de l'historique de la loi et du décret relatifs au Pacte culturel et de se livrer à un examen approfondi du contenu de cette loi et de ce décret.

La législation a prévu des délais, ils doivent être respectés de façon stricte.

Ce point de vue est partagé par l'ensemble de notre Commission.

Un commissaire demande si une nouvelle initiative a été prise à propos de certaines discordances existant entre la loi du 16 juillet 1973 sur le Pacte culturel et la loi communale, discordances ayant fait l'objet d'une recommandation de la Commission du Pacte.

Un autre commissaire s'associe à cette question et s'interroge sur les pouvoirs du Conseil culturel.

Il est rappelé en réponse que la Commission est une commission d'avis que l'on suit ou non, et que les suites sont dispersées entre les autorités de tutelle. Celles-ci, interrogées, n'ont pas répondu.

Le président constate le vide existant et souhaite que le ministre de la Communauté française, gardien du pacte, le rappelle à qui il convient.

Un commissaire rappelle que le Conseil culturel est une assemblée législative et qu'une demande d'explications au ministre sur le fait qu'il n'a pas suivi l'avis est possible pour que le Conseil culturel impose son avis.

Un autre commissaire envisage la possibilité d'une motion en ce sens du Conseil culturel.

Un fonctionnaire rappelle que si une association culturelle s'estime lésée, elle peut déposer plainte auprès de la Commission du Pacte. Si l'avis de celle-ci est favorable, un recours au Conseil d'Etat contre la décision du conseil communal est possible dans les soixante jours qui suivent l'avis.

L'inspecteur en chef-directeur précise qu'il y a eu des recours.

Un membre donne connaissance des réflexions, suggestions et questions écrites d'un commissaire retenu par d'autres obligations.

Avant de répondre aux questions, le représentant du ministre souhaite faire part de quelques considérations.

L'évaluation à laquelle il est procédé, pour la première fois, du fonctionnement de la Commission nationale permanente du Pacte culturel devra faire l'objet d'un débat non seulement devant le Conseil culturel, mais aussi devant les Chambres législatives, conformément à l'article 26 de la loi du 15 juillet 1973. En effet, l'économie de cette loi est fondée avant tout sur les conditions d'équilibre idéologique réunies au niveau national.

Par ailleurs, les réformes institutionnelles en cours vont probablement nécessiter une extension de cette loi aux nouvelles compétences qui vont être confiées aux communautés. Toutefois, cette extension aux matières personnalisables devra être effectuée *mutatis mutandis*, ainsi que le prévoit l'exposé des motifs du projet de loi en cours de discussion au Sénat.

Il examine alors les questions posées.

a) A propos de l'administration de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, le commissaire note que le rapport fait état de deux problèmes particuliers :

1. Le manque de personnel de niveau 2, 3, 4 ainsi que de traducteurs.

Il estime urgent de pourvoir à l'élargissement du cadre en personnel de la Commission nationale et notamment d'affecter des traducteurs à cette Commission. La manière dont la traduction se fait actuellement permettrait de casser les décisions du fait qu'il n'y a pas de traducteurs-jurés.

Le représentant du ministre estime qu'il est exact que le personnel mis à la disposition de

la Commission est insuffisant aux niveaux 2, 3 et 4 notamment en ce qui concerne les traducteurs. Un projet de cadre est élaboré par la Commission néerlandaise. La fonction publique garde un cadre non modifié depuis 1967-1968.

Des expédients sont utilisés : traducteurs payés par honoraires et chômeurs mis au travail.

Il espère que la réforme communautaire permettra une restructuration.

2. Un problème de déontologie et d'indépendance du personnel de la Commission nationale lorsque celui-ci a à connaître de certaines affaires.

Si l'on veut répondre à cette question, il apparaît que, légalement, la Commission nationale est du ressort du pouvoir national, mais qu'administrativement le personnel est du ressort du pouvoir communautaire.

Il est nécessaire que les fonctionnaires qui traitent les dossiers jouissent d'une certaine indépendance. En effet, actuellement, ils peuvent être amenés à connaître des plaintes contre leur ministre de tutelle.

On pourrait imaginer de donner à ces fonctionnaires un statut qui les fasse dépendre directement du Conseil culturel de la Communauté culturelle française.

Le représentant du ministre admet qu'effectivement, à l'heure actuelle, en vertu de l'article 22 de la loi sur le Pacte culturel, la Commission est assistée par des agents de l'Etat mis à la disposition du ministère de l'Education nationale et de la Culture française. Plusieurs formules ont déjà été envisagées pour améliorer l'indépendance de ces fonctionnaires et notamment un statut prévoyant la carrière plane. La solution n'a pas été retenue à cause de l'étroitesse du cadre et de la difficulté d'assurer une carrière. On pourrait également, par arrêté royal, établir un statut particulier garantissant plus d'indépendance. Il ne faut cependant pas dramatiser.

Dans la pratique, l'Exécutif n'intervient pas à la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Celle-ci travaille en fait de façon autonome et s'il devait y avoir un problème d'indépendance des fonctionnaires, ce serait plutôt à l'égard des partis politiques (pressions possibles au niveau local par exemple).

Enfin, en ce qui concerne la double dépendance de la Commission nationale permanente du Pacte culturel à l'égard du Conseil culturel, d'une part, et des Chambres législatives nationales, d'autre part, le représentant du ministre estime que cette double dépendance doit être maintenue.

b) En ce qui concerne la suite donnée aux avis et recommandations émis par la Commission :

Actuellement, la Commission émet des avis et des recommandations et n'est pas avertie de la suite qui est donnée à ceux-ci.

Le commissaire propose d'ajouter un article à l'arrêté royal du 16 novembre 1976, fixant le règlement d'ordre intérieur de la Commission nationale permanente du Pacte culturel :

« Dans tous les cas traités par la Commission nationale permanente du Pacte culturel, trois mois après le vote par l'assemblée plénière des avis et recommandations, la commission de la Politique générale du Conseil culturel de la Communauté culturelle française est informée par un rapport de la Commission nationale permanente du Pacte culturel de la suite donnée à ses avis et recommandations. »

En agissant de la sorte, la commission de la Politique générale du Conseil culturel pourrait intervenir afin de savoir pourquoi tel ou tel avis ou recommandation n'est pas suivi d'effets.

Le représentant du ministre déclare qu'en moyenne, sur dix plaintes déposées, sept sont classées après conciliation.

Les avis sont communiqués aux autorités responsables et sont suivis d'effet sauf dans un cas, à Charleroi.

c) A propos de l'article 66 de la loi communale.

Cet article 66 de la loi communale prévoit des scrutins à huis clos et secrets en ce qui concerne des nominations ou désignations.

Afin de garantir l'application du Pacte culturel, ne pourrait-on pas introduire un amendement à la loi communale qui permettrait que le dossier soit instruit en séance publique en respect avec le Pacte culturel sur base de la présentation par le collège des bourgmestre et échevins d'une grille de répartition ?

Le huis-clos étant prononcé pour désigner les personnes.

Un commissaire rappelle à ce propos la proposition de loi communale en discussion au Parlement.

Le représentant du ministre croit qu'il faut être prudent. Il craint sinon une politisation de la vie culturelle. Il préfère un rappel de l'esprit du pacte à une modification de la loi communale.

Le huis-clos prescrit par l'article 66 de la loi communale peut rendre difficile le respect des procédures et des représentations requises par la loi du 15 juillet 1973.

L'expérience montre toutefois que les prescriptions de la loi sont respectées. Si une modification de l'article 66 de la loi communale devait s'avérer opportune, elle devrait être proposée devant les Chambres législatives. Cette opportunité n'apparaît pas établie à ce jour.

Il va de soi que, dans le cadre du contrôle parlementaire normal, le gouvernement peut, à tout moment, être interrogé sur le manque de suivi éventuel d'un avis de la Commission.

Un commissaire regrette l'absence du ministre de la Communauté française pour une discussion d'une telle importance. Il refuse dès lors de discuter du rapport de la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Le président fait remarquer que le ministre est en mission officielle au Sénégal et qu'il a été excusé en début de séance.

Le chef de cabinet transmettra le souhait du commissaire au ministre pour qu'il soit présent à la clôture des débats.

Le commissaire trouve la présence du chef de cabinet normale pour des sujets techniques, mais pour un tel débat, le ministre doit être représenté par un collègue.

Il estime que de telles pratiques n'auraient lieu, ni à la Chambre, ni au Sénat, et que la commission et acceptant de discuter de ce problème, engageant la responsabilité de l'Exécutif de la Communauté, sans la présence du ministre ou d'un de ses collègues, confine le Conseil culturel dans le rôle d'une assemblée de second ordre.

Plusieurs membres contestent cette interprétation et constatent que le représentant du ministre a éclairé la commission sur les conceptions du cabinet en ce qui concerne le Pacte culturel.

Le président de la commission rappelle que la discussion générale ne sera pas close sans qu'ait eu lieu une séance de commission à laquelle le ministre participera et où il répondra à toutes les questions posées.

Le même commissaire intervient à nouveau pour rappeler que sur 24 questions parlementaires posées en 5 mois au ministre de la Communauté française, sept sont restées sans réponse, une a reçu une réponse provisoire, ce qui confirme, par un autre exemple, le sentiment d'indifférence de l'Exécutif à l'égard de l'assemblée.

Il termine en estimant déshonorant pour le Conseil culturel de voir un représentant du ministre qui ne peut engager la responsabilité du gouvernement, représenter l'Exécutif devant la principale commission du Conseil culturel,

alors que le ministre aurait pu demander à la commission de surseoir à ses travaux. En conséquence de quoi, ce membre déclare qu'il quitte la séance et il demande une réponse écrite à ses questions.

Le représentant du ministre reprend ses réponses.

En ce qui concerne le contrôle, le contrôle d'un ministre se fait par la voie parlementaire classique en assemblée, par la voie de l'interpellation par exemple.

Pour les pouvoirs publics subordonnés, le problème est plus délicat; l'Exécutif peut toujours intervenir à travers les subsidiations pour le respect du prescrit du pacte. En outre, l'actuelle transformation des structures de l'Etat a transféré aux ministres régionaux la tutelle sur les pouvoirs subordonnés alors que dans l'esprit du Pacte le recours devrait être national, ce qui poserait actuellement des problèmes.

Un commissaire penche pour l'idée d'une menace du retrait de subvention rendant la tutelle plus efficace.

Le président et le rapporteur ne partagent pas cette optique parce qu'ils ne voient pas quel lien logique on pourrait faire apparaître entre un non-respect du Pacte culturel, dans un domaine précis et le droit à des subsides établis sur base de critères rigoureux dans un autre domaine.

A propos du respect du Pacte culturel, le rapporteur rappelle que le précédent ministre de la Culture française s'était engagé à apporter une solution à la non-représentation du FDF/RW dans les structures de l'administration.

Un commissaire revient sur les statistiques de conciliation et dit que les chiffres fournis ne lui paraissent pas résulter du rapport.

L'inspecteur répond que l'estimation est globale pour la période 1976-1979, mais que, même lorsqu'une plainte est fondée, il existe une possibilité de conciliation.

La commission examine la recevabilité de la plainte puis son fondement et alors commence la conciliation.

A la séance suivante, le ministre est retenu devant une autre commission du Conseil culturel, mais le secrétaire d'Etat à la Communauté française est présent.

Un commissaire regrette que le président de l'Exécutif de la communauté ne soit pas personnellement présent; il demande au secrétaire d'Etat à la Communauté française les réponses aux questions qu'il a posées.

Le secrétaire d'Etat va préciser, confirmer ou compléter les informations déjà fournies lors des précédentes réunions :

a) Le personnel : il confirme qu'il s'agit bien d'agents de l'Etat. Il estime que cela vaut mieux que des agents à la disposition du Conseil culturel parce que la plus grande mobilité doit permettre de respecter à l'intérieur du cadre administratif le Pacte culturel, tout en permettant des déplacements, ce qui rend les promotions plus faciles. Il précise ensuite qu'au sein de l'administration de la commission, l'équilibre des tendances sera respecté;

b) La suite à donner aux avis : le secrétaire d'Etat souligne qu'ils sont, la plupart du temps, respectés. En ce qui concerne l'absence éventuelle de suite aux avis, c'est au pouvoir de tutelle de réagir. Par ailleurs, c'est aux assemblées parlementaires d'apporter une sanction politique au non-respect éventuel d'un avis par une autorité de tutelle. Il y a lieu de respecter la loi et la procédure parlementaire normale, c'est-à-dire l'interpellation devant l'assemblée compétente.

Le rapporteur demande une réponse précise à sa question relative à la non-représentation du groupe FDF/RW au sein de l'administration de la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Le secrétaire d'Etat s'engage à demander, lors de la prochaine réunion de l'Exécutif communautaire, une solution qui permettrait de faire une place à cette tendance politique qui n'est plus représentée.

Un commissaire intervient pour demander des chiffres précis : quel est le pourcentage d'avis qui n'a pas été respecté et quelles actions l'Exécutif a-t-il menées pour faire respecter lesdits avis ?

Le secrétaire d'Etat lui répond qu'à sa connaissance, il n'y a qu'un seul cas où l'avis n'a pas été suivi. Il est vrai que, dans ce cas, le pouvoir de tutelle a laissé s'écouler le délai qui lui permettait d'improver. Il ne voit pas comment il serait actuellement possible de réformer la décision.

Le commissaire interroge alors à nouveau le secrétaire d'Etat, pour savoir s'il y a ou non eu recommandation de l'Exécutif à l'autorité de tutelle. Si oui, quand et par quel document, sinon pourquoi ?

Il rappelle que sur interpellation le ministre s'était engagé à faire tout ce qui serait possible. Il note avec un certain plaisir que ce serait le seul cas où un avis n'aurait pas été suivi.

Le secrétaire d'Etat s'engage à suggérer à l'Exécutif de la Communauté française, à l'occasion de l'examen de ce rapport, d'envoyer un rappel aux pouvoirs de tutelle sur l'importance du respect des avis de la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Le même commissaire revient sur l'indépendance nécessaire des fonctionnaires de la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Il rappelle que cet organe doit jouir d'une indépendance comparable à celle du Comité supérieur de Contrôle, selon une déclaration du Premier ministre sur interpellation.

Il faudrait donc un statut qui garantisse cette indépendance et l'on peut songer, soit à la carrière plane, soit à un statut identique à celui des magistrats.

A cet égard, ce membre regrette qu'un fonctionnaire de la Commission nationale permanente du Pacte culturel ait été détaché dans un cabinet ministériel, ce qui est de nature à prouver la dépendance de cette administration à l'égard de l'Exécutif et affaiblit la commission.

Le secrétaire d'Etat estime que l'appartenance d'un agent de l'Etat à un groupe politique déterminé ne signifie pas sa dépendance politique.

Il répète que ces fonctionnaires sont des agents de l'Etat à part entière. Les fonctionnaires de la commission relèvent hiérarchiquement de la commission elle-même et non de l'Exécutif.

Quand un agent de l'Etat cesse d'être affecté à la commission, il subit le sort de n'importe quel agent qui peut être appelé auprès d'un ministre.

Le commissaire estime que pour que l'indépendance soit suffisante, il faut la garantie d'un minimum de carrière. Y a-t-il ou non carrière plane ?

Le secrétaire d'Etat s'étonne de la question.

Le commissaire indique qu'elle porte sur les mutations vers d'autres postes dans l'administration.

Le secrétaire d'Etat fait remarquer qu'on peut retirer les fonctionnaires mais que la stabilité est assurée. Il souligne que le fait d'être choisi par un ministre n'est pas attentatoire à l'indépendance du fonctionnaire. Dans le cas visé par le commissaire, le ministre a averti le président de la commission qui a pris acte. Le président de la commission ne peut pas recevoir d'instructions fonctionnelles du ministre.

Le commissaire regrette que le bureau n'ait pas été consulté et estime que la commission s'est inclinée alors que la conception d'indé-

pendance de fonction lui paraît pouvoir être opposée même au ministre. Il y a là, estime-t-il, un constat de carence. Les fonctionnaires ne peuvent être mis dans une situation où ils sont tentés de se soumettre.

Le secrétaire d'Etat souligne que tel n'a pas été le cas mais reconnaît qu'il s'agit d'une situation délicate que ne peut être réglée par un statut propre tel celui de magistrat inamovible.

Il ne faut cependant pas faire de procès d'intention, ni bouleverser le système alors que la pensée du législateur est respectée.

A ce sujet, le représentant du ministre de la Communauté française souligne que les agents instruisent les dossiers mais que c'est la commission qui donne les avis. Cette distinction est importante pour apprécier l'indépendance des fonctionnaires puisque leur rôle est limité à l'instruction.

Le commissaire n'est pas convaincu et le secrétaire d'Etat le trouve injuste à l'égard de la commission.

Un commissaire espère recevoir désormais en temps voulu le rapport de la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

La réponse est affirmative.

Un commissaire rappelle une fois de plus que le fonctionnement de la Commission du Pacte est retardé par l'absence de traducteurs.

Il lui est répondu que le problème sera traité bientôt et les effectifs renforcés.

Le président clôt la discussion générale.

Approbation du rapport

Il propose d'entendre le rapport à la séance suivante de manière à permettre aux participants au débat d'émettre leurs remarques éventuelles.

Lecture de ce rapport a été faite devant la commission de la Politique générale du 18 décembre 1979. Quelques modifications sont intervenues et ont été apportées au présent rapport.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,
J. LEPAFFE.

Le Président,
G. PAQUE.