

## ÉTUDE DOCTRINALE

### QUEL ACCORD CULTUREL POUR LA BELGIQUE DU 21<sup>ème</sup> SIÈCLE? LE PROJET D'ACCORD DE COOPÉRATION CULTURELLE ENTRE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE ET LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE : VOYAGE AU CENTRE DU MALAISE BELGE

PAR

JEAN-GILLES LOWIES (1)

*La culture en tant que telle n'est jamais nationale parce qu'elle se développe au-delà du cadre politique des structures étatiques et ne se laisse arrêter par aucune frontière nationale (Rudolf ROCKER, Nationalisme et culture)*

2010, le Royaume de Belgique, peuplé d'une dizaine de millions d'habitants et abritant les sièges de l'Union Européenne et de l'OTAN, se rapproche de son bicentenaire lentement et peu paisiblement, bercé sans interruption depuis quarante ans par le rythme chaotique des nombreuses réformes de l'Etat. Ce processus continu de fédéralisme, auquel semblent soumises la Belgique et sa classe politique, est de nature centrifuge, l'Etat unitaire étant dépecé progressivement par les volontés autonomistes et indépendantistes d'entités communautaires et régionales. Ce fédéralisme n'est pas sans effet sur les politiques publiques menées par l'Etat, depuis leur mise à l'agenda jusqu'à leur modification en passant par leur élaboration, leur mise en œuvre et, parfois, leur évaluation. Il existe par ailleurs un moyen pour les entités de la fédération Belgique de coopérer, elles peuvent en effet établir entre elles des accords de coopération.

Cet article portera sur l'analyse d'un projet d'accord de coopération relatif aux politiques publiques de la culture, accord qui est évoqué depuis plu-

(1) Jean-Gilles LOWIES est chercheur à l'Observatoire des politiques culturelles de la Communauté française de Belgique et à l'Université Libre de Bruxelles (jlowies@ulb.ac.be). Cette étude est le fruit de recherches entamées lors d'un séminaire dirigé par Johanne POIRIER. Je tiens à lui exprimer mes plus vifs remerciements et toute ma gratitude pour ses précieux conseils et ses nombreuses remarques stimulantes et enrichissantes. Mes remerciements vont également à monsieur BLÉRO pour sa relecture instructive d'une étape de l'étude.

sieurs décennies sans jamais aboutir. Les analyses proposées auront en conséquence une nature prospective; à cette fin plusieurs scénarios d'accord de coopération seront envisagés, avec en filigrane cette question : quel accord culturel pour la Belgique du 21<sup>ème</sup> siècle ?

Comment se construit notre démarche prospective ? Tout d'abord, afin de construire plusieurs scénarios futurs, nous avons choisi de commencer par dresser un état des lieux de la situation présente tout en convoquant les éléments historiques propres à saisir au mieux les processus à l'œuvre. Il s'agit de partir de la situation passée et actuelle pour envisager la(es) situation(s) future(s) — le *forecasting* — et non pas de partir d'une situation future choisie et d'envisager les différents processus pouvant y mener — le *backcasting* —. Il serait en effet vain d'entreprendre la démarche prospective de ce projet d'accord culturel sans chercher à comprendre les motifs de son échec répété depuis un quart de siècle et de son actuel immobilisme apparent. Cet état des lieux comprendra des approches juridiques et politologiques, nous nous attacherons en ce sens à faire la lumière sur différentes *réalités* : les normes, l'action politique et les activités culturelles. A cette fin, il sera fait appel au droit positif, aux documents parlementaires, à la presse écrite, à des documents administratifs et à plusieurs entretiens semi-directifs avec des acteurs politiques, administratifs et culturels (2).

D'un point de vue théorique, nous tenterons d'inscrire la prospection proposée dans une question plus large : quel paradigme pour des politiques culturelles dans les fédérations plurinationales ? Cette réflexion ne constitue pas le cœur de ce document et nous n'en épuiserons certes pas tous les aspects. Elle nous aidera cependant à situer les oppositions politico-culturelles entre les deux principales Communautés belges non pas dans une relativité de perceptions mais dans une divergence de conceptions politiques, au sens fort du terme : quelle vie ensemble choisir ?

Nous procéderons dans un premier temps à la définition des concepts de culture et de politique culturelle et au rappel de la répartition des compétences matérielles et territoriales des Communautés pour cette matière culturelle (chapitre 1), celles-ci étant les acteurs majeurs des politiques culturelles en Belgique. Seront de surcroît évoqués brièvement d'autres pouvoirs publics intervenant dans le secteur culturel (fédéral, communes, régions, Cocof, Vgc, Cocom) (3). Nous tracerons ensuite un court exposé du

(2) Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont accepté de nous rencontrer et qui ont incontestablement enrichi nos recherches de leurs commentaires avisés. Leurs contributions, notamment celles des agents de l'administration des trois Communautés belges, nous ont permis de rendre compte plus précisément des faits recueillis dans cet article. La responsabilité de la teneur du texte nous incombe cependant pleinement, certaines imprécisions éventuelles ne peuvent être le fait que de notre manquement.

(3) Index des abréviations :

Cocof : Commission communautaire française

Vgc : Vlaamse gemeenschapscommissie (Commission communautaire flamande)

projet avorté d'accord culturel entre les Communautés française et flamande (chapitre 2). Nous ferons alors un détour par la présentation de certains accords de coopération culturelle existants ou ayant existé : les accords conclus par les deux Communautés avec la Communauté germanophone et un accord établi entre les trois Communautés et l'autorité fédérale (chapitre 3). Nous envisagerons enfin trois scénarios d'accord culturel du point de vue de leurs fonctions (chapitre 4).

1. — POLITIQUES CULTURELLES :  
QUELLES COMPÉTENCES POUR LES COMMUNAUTÉS ?

*L'intérêt porté au mot culture croît à mesure qu'augmente l'incertitude qui pèse sur sa signification véritable (4)*

T.S. ELIOT

1.1. — *Politiques culturelles en Belgique*

Un accord de coopération culturelle se rapportera sans surprise à des politiques culturelles. Mais lorsqu'il est question de culture et de politiques culturelles, il importe de définir ce dont on parle tant le thème est sujet à interprétations.

1.1.1. *Définitions de la culture*

Le terme *culture* n'a pas de tous temps été utilisé et considéré comme utilisable en Belgique. Sans en retracer la généalogie depuis le «*cultura animi philosophia est*» de Cicéron dans les *Tusculanes*, premier usage métaphorique du terme à l'origine agricole (culture de l'âme ou de l'esprit), disons que peu avant la deuxième guerre mondiale on commençait à parler de politique des Beaux-Arts et de la *Culture*, le terme *culturel* n'était pas encore reconnu par l'Académie française, mais son usage se répandait néanmoins jusque dans l'enceinte parlementaire belge (5). Nous nous limiterons ici à évoquer une dynamique générale et à distinguer trois usages majeurs.

Cette dynamique, sans surprise, dénote une extension du concept, un élargissement qui semble sans limite. A la suite de T.S. Eliot, nous pensons

Cocom : Commission communautaire commune  
VG : Vlaamse gemeenschap (communauté flamande)  
CF : Communauté française  
CG : Communauté germanophone  
RW : Région wallonne

(4) T.S. ELIOT, *Notes Towards the Definition of Culture*, 1948, cité dans P. STICHT, *Culture européenne ou Europe des cultures?*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 26.

(5) Voir pour la période 1918-45 : V. DEVILLEZ, *Le retour à l'ordre. Art et politique en Belgique*, Bruxelles, Ed. Labor et Dexia Banque, 2002.

que ce flou entourant les contours de la signification du terme est porteur d'intérêt. S'agissant des politiques culturelles, cette indéfinition permet une grande liberté dans les objets d'intervention; si *tout est culture*, tout peut entrer dans les compétences du Ministère de la culture. Au-delà des politiques culturelles, cette indétermination permet une praticabilité et une malléabilité qui stimulent son libre usage, repoussant par là encore un peu plus loin ses limites, multipliant ainsi son attrait, etc.

- a) L'usage premier, surtout lorsqu'on s'occupe de politiques culturelles, renvoie aux beaux-arts et aux lettres, c'est-à-dire aux activités et pratiques de création artistique, dont le spectre ne cessera de s'élargir jusqu'à maintenant. Cette conception de la culture comme expression artistique sera considérée comme étant une acception de la culture au sens strict.
- b) Un autre usage fréquent renvoie à la culture générale.
- c) Et enfin la définition anthropologique de la culture que l'on peut retrouver notamment à l'Unesco (6). Cette définition, dont la connotation identitaire est palpable, sera considérée comme l'acception de la culture au sens large.

A ces trois usages majeurs s'adjoint encore celui qui se réfère à la répartition des compétences matérielles et territoriales en matière de culture, telle que figurant à l'article 127 de la Constitution et dans la Loi spéciale du 8 août 1980. Il en résulte une polysémie du terme *culture* qui nécessitera l'explicitation du sens choisi selon les propos : la culture au sens strict, la culture générale, la culture au sens large et la culture au sens constitutionnel.

### 1.1.2. Définition des politiques culturelles

Les politiques culturelles font l'objet de multiples définitions à travers l'histoire et les pays et peuvent également se moduler au sein d'un même pays sur une période relativement courte. La politique culturelle répondrait en ce sens à la définition suivante : «les politiques culturelles sont le ou les moments de convergence et de cohérence entre, d'une part, des représentations du rôle que l'Etat peut faire jouer à l'art et à la *culture* à l'égard de la société et, d'autre part, l'organisation d'une action publique» (7). Nous retiendrons ici cette définition de la politique culturelle en tant que catégorie floue et homogénéisante car elle met l'accent sur la contingence du

(6) «La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances», UNESCO, Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet-6 août 1982.

(7) P. URFALINO, in J.-P. RIOUX, J.-F. SIRINELLI, *Pour une histoire culturelle. Inventaire d'objets*, Paris, Seuil, 1997, p. 317.

rôle attribué à la culture, ce qui correspond particulièrement à la situation qui nous occupe. Nous userons dès lors différemment du concept de politique culturelle selon les multiples acceptions du terme culture.

Ajoutons à cela que les politiques culturelles ont souvent été étudiées par le prisme du concept d'Etat, c'est-à-dire par le degré d'implication de l'Etat dans le champ de la culture, et corrélativement par le degré d'instrumentalisation de la culture par l'Etat. En ce sens, la typologie la plus macroscopique oppose les états totalitaires et les démocraties libérales, les premiers entendant orienter et diriger l'ensemble des manifestations culturelles selon leur visée politique (par exemple l'esthétique réaliste sociale propre au communisme ou encore les architectures nazie et fasciste) et les secondes limitant leur action par le respect et la promotion des libertés fondamentales. Entre ces deux pôles ont été proposées plusieurs grilles d'analyse distinguant différents modèles ou idéaux-types : modèle (8) français/modèle britannique/modèle hybride, l'économie de marché/l'état-providence(9), etc.

Il est dès lors à noter que les différentes politiques culturelles que nous retrouvons en Belgique procèdent également de diverses représentations de l'étendue du rôle auquel l'Etat est supposé pouvoir prétendre, tant dans la sphère étatique (relations de l'individu à l'Etat) que dans la sphère publique (la société civile, les réunions et associations d'individus) ou la sphère privée (les pratiques et consommations individuelles et familiales). Bien entendu, la prétention de l'Etat à régir le champ culturel dans une démocratie libérale voit sa légitimité décroître à mesure qu'elle se rapproche de la sphère privée. Par exemple, on trouverait aisément légitime que l'Etat veuille organiser un réseau de bibliothèques publiques ou dans une moindre mesure une grande fête de carnaval urbain mais on octroierait moins de légitimité à l'Etat si celui-ci voulait choisir à quelle fête de carnaval la famille lambda peut se rendre, ou quels livres monsieur gamma peut acheter, ou encore quelle chaîne de télévision la famille alpha peut regarder.

Si l'Etat a historiquement été couplé (10) à la nation en tant qu'expression et fondement de la citoyenneté, les politiques culturelles reposant alors sur un paradigme national, en régime fédéral la notion même d'Etat doit

(8) M. GATTINGER et D. SAINT-PIERRE, «Can National Cultural Policy Approaches Be Used for Sub-national Comparisons? An Analysis of the Québec and Ontario Experiences in Canada», *The international journal of cultural policy*, Vol. 14, n° 3 (August 2008), Routledge-Taylor & Francis, pp. 335-354.

(9) T. MC CORMACK, «Culture and the State», *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 10, n° 3 (sept., 1984), University of Toronto Press, pp. 267-277.

(10) Notons toutefois que «La coïncidence entre Etat et nation est *a priori* impossible. Et pourtant elle s'est souvent réalisée, quand bien même elle n'est jamais incontestable», sa réalisation faisant parfois preuve d'une grande brutalité (déplacement de population, épuration ethnique, etc.). Cf. A.-M. THIESSE, *La création des identités nationales*, Paris, Editions du Seuil, 1999, p. 237.

être revue. Une fédération plurinationale (11) ne pourrait reprendre en charge telle quelle la fonction identitaire des politiques culturelles étatiques-nationales, puisque les constructions identitaires peuvent être dévolues aux entités fédérées. Déjà réductrice pour les états unitaires, la formule classique « l'Etat est la nation organisée juridiquement » (12) devient *a fortiori* inopérante dans les fédérations plurinationales.

Plus largement, on observe depuis peu l'apparition d'un nouveau paradigme des politiques culturelles, surtout occidentales, celui de la diversité culturelle. Que cette diversité culturelle soit interne (minorités nationales) ou externe (population issue de l'immigration) et qu'elle s'exprime en régime unitaire ou fédéral, ce nouveau paradigme remet en question la prétention de l'autorité publique à régir une unification identitaire pour le bon accomplissement d'une unité politique (13). Ce paradigme est principalement véhiculé par des institutions supranationales, l'Unesco en tête suivie de l'Union Européenne, et semble sinon dicter au moins orienter l'agenda des politiques culturelles des Etats-nations.

### 1.1.3. *Les politiques culturelles en Belgique*

La politique culturelle au sens constitutionnel relève de la compétence exclusive des Communautés. Il existe cependant d'autres pouvoirs publics menant des politiques culturelles au sens strict ; à vrai dire, tous les niveaux de pouvoirs publics belges mènent de telles politiques culturelles. Nous ne portons pas l'ambition ici d'en retracer le contenu exhaustif mais il semble pour le moins instructif d'en esquisser quelques contours.

Si l'on analyse les budgets de la culture (au sens strict) et du sport en 2003 (14), il ressort que l'intervention financière des pouvoirs locaux (communes et provinces) atteint 46% des budgets culturels et sportifs, tout comme les trois Communautés réunies (48% si l'on y ajoute les crédits de la Cocof et de la Vgc). Les crédits culturels et sportifs de l'autorité fédérale (15) représentent à peine 2,6% de l'ensemble des crédits culturels et sportifs en 2003. Ces crédits fédéraux se rapportent notamment :

(11) Nous parlerons à propos de la Belgique d'une fédération plurinationale (ou multinationale) en empruntant les distinctions entre fédération territoriale/multinationale et entre fédération multinationale/polyethnique telles que définies respectivement par : A. DIECKHOFF, *La nation dans tous ses états*, Paris, Flammarion, 2000, pp. 228-233; R.L. WATTS, «Multinational Federations in Comparative Perspective», in M. BURGESS et J. PINDER (éd.), *Multinational Federations*, Routledge 2007, pp. 225-247, spéc. p. 227.

(12) Cf. P. BRAUD, *Penser l'Etat*, Paris, Éditions du Seuil, 2004, p. 96.

(13) Voir notamment, à ce sujet, L. BONET et E. NÉGRER (dir.), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, La Découverte, 2008.

(14) *Le bilan de la culture en Belgique (1995-2003) — Partie I*, édition 2005, Bruxelles, Ministère de la Communauté française. Disponible sur le site de l'Observatoire des Politiques Culturelles : <http://www.opc.cfwb.be>.

(15) L'autorité fédérale exerce les compétences résiduelles relatives au secteur biculturel et les compétences prévues à l'article 6bis, §2, 4° de la LS. du 8 août 1980 concernant les établissements

- à la presse (agence de presse Belga et le Centre international de Presse du Résidence Palace)
- aux institutions bi-culturelles (Théâtre royal de la Monnaie, Orchestre national de Belgique et Palais des Beaux-Arts S.A.)
- à la Commission nationale permanente du Pacte culturel
- à la coopération multilatérale — Unesco
- au Musée royal de l'Armée
- à divers travaux d'infrastructures (de 1996 à 2003 : Atomium, Stade du Heysel, La Monnaie, Bruxelles 2000, Musée de l'Architecture, Palais des Beaux-Arts)
- à la politique scientifique (Académies royales des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts, Bibliothèque royale Albert 1<sup>er</sup>, Archives générales du Royaume, Centre d'Etudes et de Documentation «Guerres et sociétés contemporaines», Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, Musée royal d'Afrique centrale, Musées royaux d'Art et d'Histoire, Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, Institut royal du Patrimoine artistique, Centre international d'étude pour la conservation et la restauration des biens culturels, Cinémathèque royale)
- aux activités culturelles communes (Service national de Congrès, Conservatoire royal de Musique de Bruxelles — bibliothèque, Musée de l'Enfant, Musée du Cinéma, Société philharmonique de Bruxelles, Centre belge de documentation musicale, Associations de concerts, Europalia, Chapelle musicale «Reine Elisabeth», diverses subventions ponctuelles)
- aux activités culturelles internationales (Fédération internationale des Jeunesses musicales, subventions aux organismes internationaux de jeunesse, promotion culturelle à l'étranger).

Outre ces aides financières, l'autorité fédérale joue un rôle régulateur dans de nombreux domaines de la culture dont le droit d'auteur et les droits voisins (16), la sécurité sociale de l'artiste (17), la fiscalité (le *tax shelter* (18)), la

scientifiques et culturels fédéraux. La liste de ces établissements scientifiques et culturels est établie par arrêté royal, toute modification doit obtenir l'accord préalable des gouvernements des Communautés et des Régions : A.R. du 30 octobre 1996 (*Mon. b.*, 7 décembre 1996) modifié par l'A.R. du 9 avril 2007 (*Mon. b.*, 20 avril 2007).

(16) Cf Loi du 30 juin 2004 relative au droit d'auteur et aux droits voisins, *Mon. b.*, 27 juillet 1994.

(17) Cf. Loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Mon. b.*, 31 décembre 2002.

(18) Il s'agit d'un incitant fiscal, de mesures d'encouragement pour le financement de la production d'œuvres audiovisuelles belges agréées (Tax Shelter) — art. 194<sup>ter</sup>, CIR 92. Circulaire n° Ci.RH.421/566.524 (AFER 42/2004 — AAF 18/2004) dd. 23.12.2004. Cf. Loi-programme du 2 août 2002, *Mon. b.*, 29 août 2002; Loi-programme du 22 décembre 2003, *Mon. b.*, 31 décembre 2003; Loi du 17 mai 2004 modifiant l'article 194<sup>ter</sup> du Code des impôts sur les revenus 1992 relatif au régime de *tax shelter* pour la production audiovisuelle, *Mon. b.*, 4 juin 2004; Loi du 3 décembre 2006 modifiant l'article 194<sup>ter</sup> du Code des impôts sur les revenus 1992 relatif au régime de *tax shelter* pour la production audiovisuelle, *Mon. b.*, 27 décembre 2006. Signalons que les sommes provenant de cet incitant fiscal destiné au financement de la pro-

dation (19), le précompte mobilier libérateur des droits d'auteur (20)), le mécénat, la protection des consommateurs culturels et les pratiques commerciales culturelles, certaines aides à l'emploi (ex. : plan activa) (21).

Les régions interviennent également dans le secteur culturel par des aides à l'emploi (ex. : plans ACS (22), APE (23), etc.), des aides économiques aux industries culturelles (par des fonds publics : Wallimage, Start, Cultuurinvest) ou encore pour les monuments et les sites. Si la proportion de l'intervention régionale est globalement faible, moins de 4% des crédits culturels en 2003, elle se révèle fort utile au sud du pays qui peut compter sur des financements qui s'ajoutent aux crédits disponibles et limités de la Communauté française (notamment par des politiques croisées (24)).

A Bruxelles également la Région intervient dans le secteur culturel au sens strict, par des commandes d'œuvres d'art, pour les monuments et les sites, pour l'aide aux industries cinématographiques (Bruxellimages, etc.) ou les relations extérieures (c'est-à-dire la promotion de l'image nationale et internationale de Bruxelles; ont par exemple été aidés à ce titre entre 1995 et 2003 : le Kunsten festival des Arts, Les Nuits Botanique, Couleur Café, Ars Musica ou le Printemps baroque du Sablon; le cinéma n'est pas en reste avec des subsides au Festival du Film européen de Bruxelles, au Festival du Film fantastique et au Festival du Dessin animé et du Film d'Animation; sans oublier l'une ou l'autre manifestation folklorique ou fête, comme celle de l'Iris, fête officielle de la Région) (25).

duction cinématographique dépassaient en 2009, concernant le cinéma francophone, le montant des subventions octroyées par la Communauté française (Cf. Bilan 2009 de la production, de la promotion et de la diffusion cinématographiques et audiovisuelles, Communauté française).

(19) Cf. Loi du 21 juin 2001 visant à modifier les conséquences sur l'impôt sur les revenus des donations à l'Etat et les modalités des dations d'œuvres d'art en paiement de droits de succession, *Mon. b.*, 5 juillet 2001; Loi-programme du 11 juillet 2005, *Mon. b.*, 12 juillet 2005.

(20) Cf. Loi du 16 juillet 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 et organisant une fiscalité forfaitaire des droits d'auteur et des droits voisins, *Mon. b.*, 30 juillet 2008.

(21) Cf. Arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, *Mon. b.*, 12 janvier 2002.

(22) Agents contractuels subventionnés (ACS), cf. Loi-programme du 30 décembre 1988, *Mon. b.*, 5 janvier 1989; Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après AGRBC) du 28 novembre 2002, *Mon. b.*, 24 décembre 2002; Ordonnance modifiant l'AGRBC du 17 juillet 2003; *Mon. b.*, 29 juillet 2003; AGRBC du 30 juin 2005, *Mon. b.*, 4 août 2005.

(23) Aides à la promotion de l'emploi (APE), cf. Décret du 25 avril 2002 de la Région wallonne relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand et du secteur marchand, *Mon. b.*, 24 mai 2002

(24) Cf. l'Accord de coopération du 22 juin 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles, *Mon. b.*, 26 août 2000; Accord de coopération du 30 janvier 2009 entre la Région wallonne et la Communauté française en vue de la cogestion du Domaine de Mariemont, *Mon. b.*, 27 mai 2009.

(25) Voir Le Bilan de la Culture, cf. note n° 14, *supra*.



Bref, les singularités et entrelacs des politiques culturelles en Belgique sont nombreux et nous ne tenterons pas ici de les examiner tous (26). S'il est question d'envisager un accord de coopération culturelle au sens strict de la culture, plusieurs ordres de pouvoir autres que les Communautés pourraient être convoqués (par exemple le fédéral et les régions). S'il est question d'envisager un accord de coopération culturelle au sens constitutionnel de la culture, toutes les politiques culturelles au sens strict ne seront pas reprises et plusieurs politiques culturelles au sens large apparaîtront (voire même plusieurs politiques publiques excédant le sens large de la culture). Pour ce qui nous occupe, nous envisagerons les politiques culturelles au sens strict relatives aux compétences culturelles des Communautés énumérées à l'article 4 de la Loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que, dans une certaine mesure, les politiques culturelles au sens strict d'autres ordres de pouvoirs publics.

### 1.2. — *Les compétences matérielles des Communautés en matière de culture*

La révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 aboutit à la création des Communautés culturelles néerlandaise, française et allemande (cette dernière ayant un statut subordonné apparenté à la décentralisation). La compétence «culturelle» n'était pas définie dans la Constitution, celle-ci renvoyait par son article 59bis, §2, alinéa 2, à une loi spéciale qui définirait ces matières (aujourd'hui, l'article 127, §1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution coordonnée). La Loi spéciale du 21 juillet 1971, aujourd'hui abrogée (27), édictait l'organisation des Communautés culturelles et énumérait en son article 2 les matières culturelles (28). Remarquons que cette première liste de matières culturelles excédait déjà la définition au sens strict de la culture. Ces Communautés

(26) Voir notamment J.-G. LOWIES, *Introduction aux politiques de la culture*, Conservatoire royal de Bruxelles, Syllabus BA1, tirage 2009-2010; A. DE WASSEIGE, *Communauté Bruxelles-Wallonie. Quelles politiques culturelles?*, Quorum sprl, Gerpinnes, 2000; J.-L. GENARD, *Les politiques culturelles de la Communauté française de Belgique : fondements, enjeux et défis*, in C. AUDET et D. SAINT-PIERRE (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles. Analyses et témoignages*, Presses universitaires de Laval, 2010, pp. 187 et s.; W. DE PAUW, *Minister Dixit. Een geschiedenis van het Vlaamse cultuurbeleid*, Garant, Antwerpen, 2005; W. DE PAUW, *Absoluut modern. Cultuur en beleid in Vlaanderen*, VUBPRESS, Bruxelles, 2007.

(27) A l'exception du chapitre 3, *Coopération entre les communautés culturelles*, toujours référencé au *Moniteur* (Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *Mon. b.*, 23 juillet 1971).

(28) 1° la défense et l'illustration de la langue; 2° l'encouragement à la formation des chercheurs; 3° les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma; 4° le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles; 5° les bibliothèques, discothèques et services similaires; 6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de la publicité commerciale; 7° la politique de la jeunesse; 8° l'éducation permanente et l'animation culturelle; 9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air; 10° les loisirs et le tourisme. La compétence du conseil culturel pour régler les matières culturelles comprend le pouvoir d'adopter des décrets relatifs à l'infrastructure.

culturelles avaient aussi une compétence en matière linguistique (l'emploi des langues dans les matières administratives, dans l'enseignement et dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel).

Le constituant a révisé la Constitution le 17 juillet 1980; les Communautés culturelles changent alors de nom pour devenir: Communauté française, Communauté flamande et Communauté germanophone. La loi spéciale du 8 août 1980 définit à nouveau la liste des matières culturelles et ajoute sept nouvelles matières (29) à la liste des dix matières définies en 1971. La Constitution, par son article 137, permet également aux Communautés d'exercer les compétences des Régions, ce que fera la Communauté flamande.

La révision de la Constitution du 15 juillet 1988 réalise la communautarisation de l'enseignement (avec trois exceptions). La loi spéciale du 8 août 1988 modifie la loi spéciale du 8 août 1980 et procède à un réaménagement limité des matières culturelles et des matières personnalisables. De l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 :

- 4° : du patrimoine culturel sont retirés «les monuments et les sites», transférés aux Régions
- 6° : concernant la radiodiffusion et la télévision, est soustraite l'exception de «la publicité commerciale»
- 6°bis : est rajouté «le soutien à la presse écrite»
- 17° : qui prévoyait «la recherche scientifique afférente aux matières énumérées ci-dessus» est abrogé

En outre, les Communautés reçoivent une compétence plus nette qu'auparavant concernant les relations internationales : elles peuvent dorénavant conclure des traités, à l'instar des Régions.

La réforme de 1993 marque la naissance officielle de l'Etat fédéral. La Constitution prévoit l'élection directe des Conseils des Communautés, c'est-à-dire de leur assemblée législative. Avec les accords de la Saint-Quentin, la Communauté française peut transférer l'exercice de certaines compétences à la Région wallonne et à la Cocof, sans leur transférer les moyens budgétaires correspondants (art. 138 de la Constitution) (30). Cela affecte

(29) 11° la formation préscolaire dans les préguardiennats; 12° la formation postscolaire et parascolaire; 13° la formation artistique; 14° la formation intellectuelle, morale et sociale; 15° la promotion sociale; 16° la reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise; 17° la recherche scientifique appliquée afférente aux matières énumérées ci-dessus.

(30) Par le Décret I du 5 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 10 septembre 1993; le Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 10 septembre 1993; le Décret I du 8 juillet 1993 de la Commission communautaire française rela-

certaines matières culturelles au sens constitutionnel, l'exercice de plusieurs compétences relatives aux matières visées à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 se trouve transféré :

- 9° : concernant l'éducation physique, les sports et la vie en plein air : les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées
- 10° : le tourisme (et non les loisirs)
- 15° : c'est-à-dire la promotion sociale
- 16° : la reconversion et le recyclage professionnel

En revanche, l'exercice des compétences relatives aux matières culturelles au sens strict n'est pas transféré. Si la Cocof exerce quelques compétences culturelles au sens strict, c'est en principe en tant que pouvoir organisateur et autorité décentralisée de la Communauté française, sa compétence étant dès lors réglementaire (31). Nous pouvons toutefois constater que certaines matières culturelles au sens strict émergent au budget décretaal de la Cocof par la D.O. 22 (aide aux personnes) ou la D.O. 30 (relations internationales et politique générale) (32). Rajoutons aussi que la compétence en matière de tourisme engendre également des interventions dans des matières culturelles au sens strict (33).

Par ailleurs, concernant notamment les matières culturelles, les Parlements des Communautés peuvent «adopter les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure, nécessaire à l'exercice de ces compétences» (34). Il faut également mentionner que l'article 10 de la loi

tif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 10 septembre 1993; le Décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 10 septembre 1993; le Décret I du 7 juillet 1993 de la Région wallonne relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne, *Mon. b.*, 10 septembre 1993; le Décret II du 22 juillet 1993 de la Région wallonne attribuant l'exercice de certaines des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 10 septembre 1993.

(31) Cf. article 65 de la Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises : «Chaque commission communautaire peut exercer les compétences réglementaires qui lui sont déléguées respectivement par le Parlement de la Communauté française et le Parlement flamand. Chaque collège exécute par voie d'arrêtés les règlements pris en application de l'alinéa 1<sup>er</sup>», *Mon. b.*, 14 janvier 1989.

(32) Bilan de la Culture, cf. note n° 14, *supra*, pp. 55-60.

(33) Telles que notamment : «subventions à des associations actives dans le secteur (ex. : 'Voir et dire Bruxelles', qui fédère des associations de visites guidées à thèmes, 'Bruxelles destination langue française' (BDLF) qui valorise Bruxelles au niveau international comme une destination francophone et culturelle de première importance, l'asbl 'Attractions et Tourisme', 'La Fondation pour les Arts à Bruxelles' pour le développement d'une permanence de réservation pour l'ensemble des activités culturelles et touristiques de la région...); commande et diffusion de courts-métrages sur Bruxelles, participation à des émissions spéciales sur Bruxelles».

Cf. site internet de la Cocof, consulté le 8 avril 2010 : <http://www.cocof.irisnet.be/site/fr/tourisme/politique>.

(34) Art. 8 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Mon. b.*, 15 août 1980.

spéciale du 8 août 1980 reconnaît l'existence de compétences implicites (35). Plus concrètement, les Communautés peuvent exercer des compétences qui ne leur sont pas explicitement attribuées si elles sont nécessaires à l'exercice des compétences propres : «Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence» (36).

Il est permis de constater à la lecture de l'énumération des matières culturelles (37) que certaines d'entre elles n'ont pour ainsi dire pas de rapport avec la culture et les politiques culturelles au sens strict (surtout au-delà du point 10°) (38). Cela nous paraît confirmer que l'autonomie culturelle de 1970 ne pourrait être considérée uniquement comme la création d'«une sorte de ministère de la culture décentralisé» (39), mais aussi et peut-être surtout comme le moment d'une autonomisation d'ordre politique ou encore, plus prosaïquement, comme un divorce politique. Dès la fin de l'année 1963, les projets de composition des conseils culturels prenaient une tournure nettement politique (40) et les préoccupations culturelles au sens strict étaient pour ainsi dire remises aux archives argumentaires du combat politique du mouvement flamand. Cette précision semblait nécessaire car un accord de coopération culturelle, s'il envisage une collaboration culturelle au sens strict, ne tiendra pas nécessairement compte de toutes les matières dites culturelles dans la loi spéciale.

Notons également que plusieurs politiques culturelles au sens strict revêtent une importance non négligeable, à savoir différentes politiques linguistiques, ne sont pas reprises dans les matières culturelles au sens constitutionnel, seules la défense et l'illustration de la langue font partie des matières culturelles au sens constitutionnel. Certaines matières linguistiques sont de la compétence des Communautés et d'autres sont fédérales (cf.

(35) Concernant l'origine de cette disposition et les controverses doctrinales et jurisprudentielles relatives à sa signification, le lecteur consultera notamment : G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 485 pp., spéc. pp. 137-175.

(36) Art. 10 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Mon. b.*, 15 août 1980.

(37) Art. 4 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Mon. b.*, 15 août 1980.

(38) «9° L'éducation physique, les sports et la vie en plein air; 11° La formation préscolaire dans les pré-gardiennats; 12° La formation post-scolaire et parascolaire; 15° La promotion sociale; 16° La reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise».

(39) T. HACHEZ, «Communauté française et société belge», dans M.T. COENEN, S. GOVAERT et J. HEINEN (coord.), *L'état de la Belgique. 1989-2004 — Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2004, 346 pp., pp. 81-98, spéc. p. 82.

(40) Cf. M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 35-37.

article 129 de la Constitution). Nous ne détaillerons pas ici cette thématique (41) mais nous relevons qu'une bonne part de ce qui se rapporte à la langue, élément culturel par excellence, a été extraite de la culture. Nous verrons plus loin que la question linguistique est loin de constituer un détail dans la réalisation d'un hypothétique accord de coopération culturelle entre Communautés, notamment parce que cet élément linguistique se trouve au cœur du projet d'Etat-nation nourri par le mouvement flamand depuis le 19<sup>ème</sup> siècle (42).

### 1.3. — *Les compétences territoriales des Communautés en matière de culture*

Les compétences matérielles définies, il reste encore à établir quelle sera l'étendue territoriale sur laquelle elles pourront être exercées. La situation paraît simple concernant les régions unilingues, encore qu'il y ait matière à débat, mais elle devient indubitablement complexe quand on se penche sur le cas de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

L'article 127, §2, de la Constitution, concernant notamment les matières culturelles, définit le champ d'application des décrets et arrêtés des Communautés en se référant aux régions linguistiques (43). La Constitution octroie aux Communautés des compétences en matière culturelle sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (1.3.1).

Les normes de la Communauté française s'appliquent sur le territoire de la région de langue française et celles de la Communauté flamande sur celui de la région de langue néerlandaise. La compétence territoriale des Communautés française et flamande sur les régions unilingues respectives ne pose a priori pas question, encore que l'on puisse se demander si le principe d'exclusivité de la compétence qui régit les matières doit également caractériser les territoires et que l'on puisse interroger les effets extraterritoriaux des politiques culturelles (1.3.2).

#### 1.3.1. *A Bruxelles*

L'article 127, §2 de la Constitution énonce que les Communautés sont compétentes en matière culturelle «à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent

(41) Le lecteur pourra à cet égard consulter utilement l'ouvrage suivant : E. WITTE et H. VAN VELTHOVEN, *Langue et politique. La situation en Belgique dans une perspective historique*, VUB University Press, 1999.

(42) Voir, à ce sujet, K. DESCHOUWER, *Comprendre le nationalisme flamand*, Fédéralisme Régionalisme, Volume 1, 1999-2000 — Nationalisme et démocratie. Consulté le 15 avril 2010 à l'adresse internet suivante : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=285>.

(43) Cf. article 4 de la Constitution.

*être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté».*

La question se pose à Bruxelles de savoir comment distinguer les citoyens liés à l'une ou l'autre des deux Communautés. Car il adviendrait à l'évidence contradictoire qu'un citoyen doit simultanément répondre aux normes des deux Communautés. Le constituant a exclu de recourir à un critère d'identité sous-nationale du citoyen : une déclaration d'appartenance flamande ou francophone. Il n'a pas non plus choisi de découper géographiquement Bruxelles en deux parties : une zone flamande et une zone francophone. Dès lors, le constituant a décidé que les destinataires dont il faut identifier l'appartenance ne soient pas des citoyens mais des «institutions». La Cour d'Arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle, estime que le terme d'«institution» n'implique «pas nécessairement une organisation à structure publique» (44). Hugues Dumont (45) précise que le terme «institution» désigne «les personnes morales de droit public ou de droit privé et les organismes établis dans la Région de Bruxelles-Capitale qui relèvent de personnes morales de droit public ou de droit privé» (46).

De plus, ces procédés d'identification doivent permettre aux personnes physiques de jouir d'une liberté de choix de relations envers les Communautés qui répondent à trois principes (47) : le caractère non obligatoire, non exclusif et non définitif. Le citoyen peut en effet choisir de n'être relié à aucune Communauté pour certaines matières (école privée, cours de musique privé, théâtre privé, etc.), d'être relié à une Communauté par certains aspects (une école fondamentale par exemple) et à l'autre concernant d'autres aspects (par exemple un cours de piano dans une académie de musique), et il doit pouvoir modifier ses choix dans le temps.

Vient ensuite l'épineuse question consistant à déterminer comment on doit considérer l'appartenance *exclusive* d'une institution, de par ses *activités* (48), à l'une des deux Communautés ? Ce critère d'*activité* n'est pas défini par la Constitution. Si les activités sont sexuées linguistiquement (théâtre de langue française ou néerlandaise, poésie, etc.), il semble aisé de faire correspondre l'activité à une Communauté déterminée. En revanche, que dire d'un spectacle de danse, par exemple un ballet de Tchaïkovski (afin d'évi-

(44) C.A., arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.2.4.

(45) H. DUMONT in «Actes du colloque : *Culture et pouvoirs publics à Bruxelles*», Réseau des arts à Bruxelles, Bruxelles, 2007, p. 6.

(46) Voir *Doc. parl.*, Sén., S.E. 1979, n° 100/27, p. 9. Voir également P. DE STEXHE, «La révision de la Constitution belge 1968-1971», Namur-Bruxelles, Société d'études morales, sociales et juridiques, Larcier, 1972, p. 104; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 328.

(47) H. DUMONT, «Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone», in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT et R. ERGEC, *Het statuut van Brussel — Bruxelles et son statut*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1999, pp. 557-594, spéc. p. 567.

(48) Cf. art. 127, §2 de la Constitution.

ter un hypothétique critère d'appartenance linguistique du compositeur...)? Que dire d'une exposition de peinture abstraite américaine? Et pourrait-on interdire à une Communauté de soutenir un théâtre programmant un opéra en allemand? On constate que la nature linguistique de l'activité ne peut permettre de conclure définitivement à l'appartenance exclusive à l'une des Communautés. Car la notion de langue ne pourrait réussir à recouvrir le concept de culture... Selon Dumont, «en général on s'accorde pour considérer que le critère de l'activité ne se confond *pas* avec la langue de l'évènement culturel» (49).

Faut-il dès lors se tourner vers les destinataires de l'activité pour identifier l'appartenance? Et comment? Par le recensement linguistique des publics de l'activité? Outre l'inopérabilité d'un tel recensement, que faudrait-il penser alors d'une politique culturelle flamande (50) qui déclare ouvertement qu'elle s'adresse à tous les Bruxellois et au moins à un tiers de sa population, même si ce tiers ne fait pas partie des Néerlandophones et des Flamands bruxellois «traditionnels»? Et que ferait-on des touristes ou de la population bruxelloise qui n'est ni francophone ni néerlandophone dans l'élaboration de telles statistiques?

Ou faudrait-il cerner les destinataires par l'étude du matériel de communication de l'institution, autrement dit en identifiant le critère de l'activité à la langue dans laquelle les activités sont proposées aux publics? C'est-à-dire que si les annotations des titres des toiles abstraites sont rédigées en une seule des deux langues, les institutions appartiendraient à la Communauté y relative. Ou à l'inverse, que si les titres des tableaux sont bilingues français-néerlandais, ou anglais, aucune des Communautés ne pourrait être exclusivement compétente vis à vis de l'institution organisant l'exposition? De même pour le programme rédigé en plusieurs langues d'un théâtre qui rendrait en principe le dit théâtre dépendant du secteur biculturel fédéral? Idem pour les pratiques linguistiques des réceptionnistes téléphoniques à la réservation et celles des préposés à l'accueil ou à la billetterie (51)...

(49) H. DUMONT et I. HACHEZ, «La gestion des matières culturelles à Bruxelles», in Actes du Colloque «Culture et pouvoirs publics à Bruxelles», lundi 26 mars 2007 à Flagey, Réseau des arts à Bruxelles (RAB), 59 pp., pp. 5-12, spéc. p. 9.

(50) Voir «Beleidsbrief Brussel 2008», Beleidsbrief van Bert Anciaux, Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel, 43 pp., spéc. p. 4; «Beleidsbrief Brussel 2007», Beleidsbrief van Bert Anciaux, Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel, 39 pp., spéc. p. 4.

(51) La caractéristique de la structure d'accueil étant par ailleurs un des critères d'appartenance exclusive à la Communauté française prévus par l'article 2 du décret de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982 fixant les critères d'appartenance exclusive à la Communauté française des institutions traitant les matières personnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 27 août 1982: «Appartiennent exclusivement à la Communauté française au sens de l'article 59bis, §4bis, de la Constitution, les institutions visées à l'article 1, dont les actes de gestion courante et journalière se font en français, et qui, par l'organisation de leur service d'accueil, s'adressent de manière spécifique aux francophones».

Par ailleurs, la nécessité d'une modification constitutionnelle à ce sujet semble de plus en plus communément admise, qui substituerait le critère d'organisation au critère d'activité, tel que cela s'appliquerait déjà *de facto* pour la détermination de l'appartenance d'une institution uniculturelle (52). Cette substitution n'est en l'état pas constitutionnelle comme l'a déjà rappelé la Cour Constitutionnelle (alors Cour d'Arbitrage) (53), seule l'activité peut déterminer l'attachement exclusif à l'une ou à l'autre Communauté.

On perçoit aisément ici les limites d'un système qui veut poser des délimitations imperméables entre divers groupes et qui excède ce faisant la structuration réelle des groupes sociaux visés. Cette question réside bien sûr au cœur du malaise belge et tient en dernière instance à la présence ou l'absence d'une volonté politique propre à nourrir un projet commun dépassant le clivage linguistique. Cette question ne semble pouvoir aller qu'en s'amplifiant car certains opérateurs culturels bruxellois (54) tendraient à généraliser le multilinguisme de leur personnel et à tout le moins de leur communication (55) : autrement dit le discernement par le critère de l'organisation deviendrait aussi inextricable que celui de l'activité... Imaginons par exemple que le critère d'appartenance de l'organisation à une Communauté soit l'inscription auprès de l'Office national de sécurité sociale dans le rôle linguistique francophone ou néerlandophone. Que se passerait-il alors pour les institutions qui souhaitent être inscrites aux deux rôles linguistiques, notamment pour cotiser à deux fonds de sécurité d'existence au prorata des travailleurs de chaque rôle linguistique (56)? Irait-on jusqu'à comptabiliser les travailleurs de chaque rôle pour déterminer communau-

(52) Voir H. DUMONT, in Groupe Wallonie-Bruxelles, Groupe de travail «Matières culturelles», 2<sup>e</sup> Rapport, 6 juin 2008, 55 p., spéc. p. 54.

(53) C.A., arrêt n° 124/99 du 25 novembre 1999, B.8.7 : «[...] En tant que le décret contient des obligations qui seraient applicables, en vertu des *litterae* a) et b) de l'article 3, alinéa 2, aux institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation — et non en raison de leurs activités — doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande, le décret est entaché d'excès de compétence territoriale et doit être annulé dans cette mesure». L'a.s.b.l. Ligue professionnelle de football, dont le siège social est établi à Bruxelles, avait introduit un recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 17 mars 1998 réglant le droit à la liberté d'information et la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs (*Mon. b.*, 17 avril 1998).

(54) Lorsque ce ne sont pas les pouvoirs publics qui requièrent l'usage d'une communication externe bilingue ou multilingue. Voir par exemple l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, article 6, 9<sup>o</sup> et article 7, 6<sup>o</sup>, *Mon. b.*, 9 mars 2007.

(55) Voir, à ce sujet, le récent «Plan culturel pour Bruxelles», Réseau des arts à Bruxelles, Bruxelles, 2009, mené par le RAB asbl (Réseau des Arts à Bruxelles) et le BKO vzw (Brussels Kunstenoverleg).

(56) Tel que le prévoit notamment la Convention collective de travail instituant un fonds de sécurité d'existence pour le secteur des arts scéniques de la Communauté française Wallonie-Bruxelles. Dépôt : 6 avril 2009. Enregistrement : 14 avril 2009. N° : 91807/CO 304; article 2, p. 2.



tairement l'institution, au risque de discriminer les candidats à l'embauche pour préserver la subvention reçue d'une Communauté ?

A moins que le critère d'appartenance exclusive de l'organisation soit, tel qu'évoqué par Hugues Dumont (57), de savoir « si la Communauté est propriétaire des lieux, organise le fonctionnement de l'institution, subventionne ses activités, exerce un contrôle sur la gestion et les comptes » (58) ? Cette éventualité ne dissiperait pourtant pas toute zone grise d'interprétation et mènerait même à expliciter clairement le cercle logique auquel tout organisateur culturel bruxellois peut se trouver confronté : telle Communauté est compétente vis à vis de moi, car *je lui appartiens*, car elle exerce des compétences vis à vis de moi, etc. Notons toutefois que, à notre connaissance, la porte d'entrée de ce cercle logique s'effectue jusqu'à présent par le choix posé par l'organisateur culturel, ce qui est de nature à éviter tout accaparement politique arbitraire.

Il nous faut cependant préciser que certains opérateurs culturels éprouvent une frustration non dissimulée face à l'obligation de choisir l'une ou l'autre appartenance, allant jusqu'à dédoubler les structures associatives pour conserver des liens avec les deux Communautés (59), et pouvoir demander des subventions à chacune d'elles. Les acteurs de terrain du secteur des arts et de la culture réservent généralement une attitude d'ouverture (60) vis-à-vis de l'altérité car un repli sur leur identité réduirait leur ambition d'une renommée la plus large possible. De très nombreux artistes éprouvent donc une incompréhension face à la situation créée en 1970 fort bien résumée par Luc de Heusch : « Chaque artiste, passé ou présent, est prié désormais de décliner son identité » (61).

Les matières culturelles concernant à Bruxelles des personnes physiques ou des institutions qui ne doivent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une des deux Communautés ne relèvent donc en principe pas de la compétence des Communautés. Ce secteur baptisé « biculturel » devrait en principe être réglé par l'Etat fédéral (62), ce qui n'est pas le cas

(57) H. DUMONT et I. HACHEZ, *op. cit.*, note n° 49, p. 10.

(58) N. LAGASSE, *Le modèle bruxellois revisité à la lumière de la théorie du fédéralisme personnel. Introduction à la problématique du fédéralisme personnel*, Recherche menée sous la direction de H. DUMONT, juin 2005, non publiée, 68 pp., cité par H. DUMONT, *ibid.*

(59) Par exemple, Bruxelles nous appartient asbl et Brussel behoort ons toe vzw, Zinneke asbl et Zinneke vzw.

(60) Les exemples sont pléthores : pensons aux spectacles de danse contemporaine qui réunissent des interprètes de quatre, cinq nationalités ou plus encore; pensons au plasticien flamand Koen Van Mechelen et son «Cosmopolitan chicken project» tendant à croiser une poule avec toutes les races de poule existant sur la planète; pensons aussi aux orchestres regroupant des musiciens talentueux de tous les continents; et quel écrivain refuserait d'être traduit et lu de par le monde? Envisager que l'horizon des artistes puisse se limiter aux frontières belges ou intrabelges ne révèle, en vérité, qu'un sens limité de la réalité.

(61) L. DE HEUSCH, *Postures et imposture. Nations, nationalisme, etc.*, Bruxelles, Labor, 1997, p. 77.

(62) Voir C.E., arrêt *Huberty*, n° 50.242 du 16 novembre 1994.

en pratique (voir par exemple le cas des musées communaux bruxellois financés par l'une ou l'autre des Communautés (63)). On ne peut que remarquer l'absence persistante de projet politique du pouvoir fédéral en ce domaine, ou plus exactement, on remarque que le projet actuel de politique culturelle de l'autorité fédérale consiste à œuvrer avec parcimonie dans le cadre qui est déjà existant (64) et à laisser les Communautés intervenir illégalement dans les initiatives culturelles pour lesquelles il existe un intérêt partagé par plus d'une seule Communauté.

De surcroît, il existe une catégorie de matières culturelles qui seraient «unicommunautaires d'intérêt commun»; cette catégorie serait alors réglée par la Cocom (65). Nous voici plongés au cœur du malaise belge : de quel intérêt commun est-il question ? Il semblerait que ce soit celui de «subventionner des institutions dont les activités sont destinées à l'ensemble des Bruxellois indistinctement» (66). Dans cette optique les Communautés seraient supposées considérer que les pratiques culturelles des Bruxellois dans la langue de l'autre Communauté puissent concourir à leur propre intérêt. Cette attitude ne semble pourtant pas être de mise, et ce malgré les discours politiques continuels qui font la part belle à la richesse de la diversité culturelle spécifique à Bruxelles. Quels sont les faits ? «Elle (la Cocom) n'a pratiquement pris aucune initiative dans les matières culturelles d'intérêt commun» (67). Au 1<sup>er</sup> avril 2010, seuls deux arrêtés (68) avaient été publiés par la Cocom au moniteur, presque vingt ans auparavant, concernant une matière culturelle au sens strict mais pas

(63) H. DUMONT, «La gestion des matières culturelles, éducatives et personnalisables à Bruxelles : le cadre légal actuel», in *Quelle(s) Communauté(s) pour les Bruxellois?*, Minutes du colloque-débat, asbl Manifesto, 20 mars 2004, 46 p., pp. 7-12, spéc. p. 11.

(64) Par exemple, le récent Musée Magritte n'est pas une institution nouvelle, il fait partie des Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique. On constate aussi des réticences à mettre en place des politiques contractuelles pluriannuelles pour les institutions culturelles fédérales, voir T. GLINNE, *La politique des publics des musées fédéraux au service d'une politique culturelle fédérale. La France, une source d'inspiration?*, Mémoire en vue de l'obtention d'un Master en Gestion culturelle, Faculté de Philosophie et lettres, ULB, 2008, 120 pp., cf. conclusion. Citons aussi la matière des biens culturels mobiliers qui en principe devrait être réglée à Bruxelles par l'autorité fédérale; cependant, la loi du 16 mai 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la Nation (*Mon. b.*, 5 août 1960) reste muette concernant Bruxelles. Cf. C. ROMAINVILLE, «Les collections des musées en droit domanial et le droit à la culture», *C.D.P.K.*, 2009/3, Bruges, Editions Vanden Broele, pp. 474-502, spéc. p. 479.

(65) Selon l'art. 166, §3, 3<sup>o</sup> de la Constitution, et la Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 64 §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> et §2, *Mon. b.*, 14 janvier 1989.

(66) H. DUMONT, *op. cit.*, cf. note n<sup>o</sup> 47, p. 587.

(67) H. DUMONT, *ibid.*, p. 589.

(68) Arrêté du 24 janvier 1991 du Collège réuni abrogeant l'arrêté royal du 27 avril 1939 fixant les dispositions relatives au contrôle des films cinématographiques et des modifications ultérieures, *Mon. b.*, 20 avril 1991; Arrêté du 24 janvier 1991 du Collège réuni portant approbation de l'Accord de Coopération entre la Commission communautaire commune, la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de Contrôle des Films, *Mon. b.*, 20 avril 1991.

QUEL ACCORD CULTUREL POUR LA BELGIQUE DU 21<sup>ème</sup> SIÈCLE ? 207

au sens constitutionnel : les dispositions de coopération (69) relatives au contrôle des films, considérées comme des mesures de protection de la jeunesse (70).

Aux critères territoriaux de compétences en matière culturelle s'additionnent donc à Bruxelles des critères personnels. Il n'y a à cela rien de fondamentalement surprenant puisque c'est le «facteur *personnel* qui est le plus souvent à l'origine de la définition même des compétences» (71). Il s'agit d'un système fédéral ni territorial ni personnel, «mais en quelque sorte mixte : les Communautés ne s'adressent qu'à certaines institutions qui se rattachent à elles» (72).

Nous ne pouvons conclure cette section relative aux compétences des Communautés en matière de culture sur le territoire bruxellois sans ajouter que les responsables politiques semblent envisager les normes de répartition des compétences avec souplesse, ainsi la Ministre de la culture Fadila Laanan de déclarer : «J'ai proposé deux exceptions à ce principe (l'article 127 §2 de la Constitution). D'abord, par l'obtention de l'accord préalable de la Communauté flamande, ce qui implique une véritable concertation. Cela permettra de répondre de façon ponctuelle à toute demande relative à des manifestations culturelles dont l'importance est majeure pour les deux communautés, et cela sans attendre l'accord de coopération. Le festival *Ars Musica* en est un exemple. Ensuite, si la Région bruxelloise soutient fortement le projet, pour des motifs de développement régional, et sollicite l'intervention de la Communauté française par la nature culturelle des activités de l'opérateur — c'est le cas de *Flagey* —, nous nous concertons, comme nous le faisons généralement pour les dossiers *co-communautaires*» (73).

En somme, à Bruxelles les Communautés sont compétentes dans les matières culturelles vis-à-vis des institutions uniculturelles qui leur sont

(69) Accord de coopération du 27 décembre 1990 entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films, *Mon. b.*, 20 avril 1991. Accord de coopération du 3 octobre 2001 modifiant l'accord de coopération du 27 décembre 1990 entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films, *Mon. b.*, 7 décembre 2001.

(70) Article 128 de la Constitution. Loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 5, §1<sup>er</sup>, II, 6°.

(71) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 982.

(72) J.C. SCHOLSEM, «Bref survol de la Belgique comme laboratoire des minorités», in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, Editions De Boeck Universités, 2009, pp. 131-141, spéc. p. 135.

(73) Interpellation de Mme Caroline Persoons à Mme Fadila Laanan, ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse, relative aux «futurs politiques de coopération intra-belges de la Communauté française», C.F., Cric n° 44 — Cult. 9, 2005-2006.

rattachées de par leurs activités, ce dernier critère étant, nous l'avons vu, inapte à rendre compte exactement des pratiques culturelles actuelles. Concernant les individus et les institutions qui concernent plus d'une Communauté, l'autorité fédérale est compétente. Il est apparu que cette compétence fédérale n'était pas suivie d'effets (excepté le *statu quo ante*), laissant ainsi les Communautés intervenir de manière croissante en toute illégalité, seules ou à deux (le co-communautaire réalisé par une concertation politique). La Cocom est de surcroît compétente pour les matières uniculturelles d'intérêt commun, compétence qui s'est révélée inexploitée.

Nous pouvons à présent nous interroger brièvement sur les implications de cette conception uniculturelle et unilingue des acteurs culturels sur la pensée des politiques culturelles. Ne s'agirait-il pas d'une signification captive de la culture? Non pas qu'il soit interdit au citoyen de varier sa consommation culturelle, mais qu'il soit présupposé que sa pratique linguistique détermine ses pratiques culturelles, et inversement? Cette captivité vis-à-vis d'une culture (et/ou d'une langue) renvoie à un ancien débat fort bien résumé par ce qui suit : à Renan qui affirmait «L'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race; il n'appartient qu'à lui-même car c'est un être libre, c'est-à-dire un être moral», Barrès faisait cette réponse : «Ce qui est moral, c'est de ne pas se vouloir libre de sa race» (74). Dans la circonstance qui nous occupe, l'inertie des autorités publiques censées incarner une identité culturelle multiple semble imposer aux acteurs culturels une attitude culturellement monoidentitaire (75), y compris dans le cas de figure de la cogestion communautaire des monocultures. En ce sens, les acteurs de la culture n'appartiendraient-ils plus à eux-mêmes, appartiendraient-ils à leur langue et à leur culture? (76)

### 1.3.2. *Hors de Bruxelles*

Hors de la Région de Bruxelles Capitale, les compétences territoriales qui semblaient de prime abord plus évidentes posent cependant question. Question surgie dès la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 1970 (77), lorsque le Conseil culturel français avait inscrit à l'unanimité à

(74) Cité in A. FINKIELKRAUT, *La défaite de la pensée*, Paris, Editions Gallimard, 1987, p. 110.

(75) Voir sur ce terme l'essai d'A. MASKENS, *Monoflamands et Monowallons?*, Bruxelles, Editions La Longue Vue et Black Orchid Productions, 2000.

(76) Précisons qu'il n'est pas suggéré ci-dessus de substituer à l'imposition de cultures monoidentaires celle d'une culture multi-identitaire, la plus souvent déclinée sur le mode du multiculturel et du multilingue, car le sort réservé à l'être libre et moral serait identique. Le choix des individus d'appartenir à une culture, comprise au sens d'une culture générale de soi construite à travers l'appropriation d'un héritage culturel transmis notamment grâce à l'État, serait alors disqualifié par le discours captivant et mythique du multiculturalisme. Sur le mythe actuel de la diversité culturelle le lecteur pourra consulter notamment R. DEBRAY, *Un mythe contemporain : le dialogue des civilisations*, Paris, CNRS éditions, 2007.

(77) Voy. l'art. 59bis, §4 de la Constitution, actuellement art. 127 §2.

son budget de 1972 deux subventions d'un demi-million de francs belges au profit des Fourons et de la périphérie bruxelloise. F. Van Mechelen (Ministre de la Culture néerlandaise de 1968 à 1972) et C. Hanin (Ministre de la Culture française en 1972) ont affirmé alors que le vote de tels crédits n'était pas contraire à la Constitution (78), thèse soutenue par C.-E. Lagasse et B. Remiche (79) mais contestée par P. Wigny (Ministre de la Justice et de la Culture française de 1966 à 1968) (80).

La Cour Constitutionnelle a affirmé l'existence d'une répartition exclusive de compétences territoriales en matière culturelle par son arrêt du 3 octobre 1996, 54/96, plus connu sous la dénomination «arrêt Carrefour» (81) du nom du périodique francophone subventionné par la Communauté française et distribué en périphérie bruxelloise. La Cour a reconnu dans le même arrêt que des politiques culturelles pouvaient engendrer des effets extraterritoriaux. Il ressort de l'«arrêt Carrefour» que la décision d'annulation repose sur l'interprétation de la politique culturelle en tant que mesure de protection de la minorité francophone établie dans les communes de la périphérie de Bruxelles et non comme une mesure de promotion de la culture. La Communauté flamande entendait en contestant le décret budgétaire favoriser l'homogénéité linguistique et culturelle du pourtour de Bruxelles. La Communauté française reformulera le libellé budgétaire, puisque l'arrêt n° 54/96 faisait état de la manière dont la disposition attaquée était conçue et rédigée, et la Communauté flamande attaquera systématiquement ces dispositions budgétaires (82). «Si dans l'arrêt du 29 avril 1999 (83), la Cour n'annule pas les dispositions querellées en estimant que, demeuré silencieux sur le champ d'application territorial des règles, le législateur est censé respecter les règles de répartition des compétences, elle n'hésitera pas toutefois à annuler ces dispositions dans l'arrêt du 17 mai 2000 (84) [...]» (85). Cette annulation reposait sur l'intention de la Communauté française, relevée dans les documents parlementaires, de protéger des minorités de langue française dans le pourtour de Bruxelles et

(78) Séance de la Chambre du 31 octobre 1972, *Ann. parl.*, n° 11, pp. 343 et s.

(79) C.-E. LAGASSE et B. REMICHE, *Une Constitution inachevée*, La renaissance du livre, Belgique, 1973, pp. 100-101.

(80) *Ibid.*

(81) Voir plusieurs commentaires sur cet arrêt : F. TULKENS, «Quand la Cour d'arbitrage se mue en équilibriste», *I.D.j.*, Kluwer, Diegem, décembre 1996, n° 10, pp. 3-4; M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, «La frontière linguistique entre deux eaux», *J.T.*, 21 juin 1997, pp. 477-488; J.-C. SCHOLSEM, «De l'arbitrage, note sous l'arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996», *Journal des Procès*, Bruylant, 18 octobre 1996, n° 312, pp. 29-31.

(82) C.A., arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998; arrêt n° 50/99 du 29 avril 1999; arrêt n° 30/2000 du 21 mars 2000; arrêt n° 56/2000 du 17 mai 2000.

(83) C.A., arrêt n° 50/99, du 29 avril 1999.

(84) C.A., arrêt n° 56/2000 du 17 mai 2000.

(85) C. ROMAINVILLE, «Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique», in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 159-231, spéc. p. 198.

les Fourons. L'arrêt du 20 novembre 2001, 145/2001, mettra un terme aux tentatives de la Communauté française de subventionner des institutions dont l'objet est de soutenir les francophones dans des communes à statut linguistique spécial situées dans la région de langue néerlandaise. La Communauté flamande demandera également l'annulation des arrêtés de la Communauté française relatifs aux budgets contestés; le Conseil d'Etat a annulé (86) encore récemment plusieurs de ces arrêtés.

Revenons un instant sur les limites de l'extraterritorialité proposées par la Cour :

« Cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution. Toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté. La délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun — indépendamment de la région linguistique où il se trouve — a le droit à l'épanouissement culturel qu'il choisit librement » (87). En d'autres mots, la Cour reconnaît la possibilité d'intervention des Communautés en matière de culture hors de leurs ressorts territoriaux à condition qu'elle ne contrarie pas la politique culturelle de l'autre Communauté. La Cour reste cependant muette sur les critères permettant d'apprécier le caractère contrariant d'une action publique culturelle. Elle rappelle également le droit à l'épanouissement culturel consacré par l'article 23 de la Constitution.

La Cour confirme dans un autre arrêt (88) que des compétences communautaires peuvent se caractériser par une extraterritorialité certaine : B.14.2. « Il résulte de la nature même de la matière de la radiodiffusion qu'une réglementation dans ce domaine peut avoir des effets extraterritoriaux ». Il s'agissait d'un décret de la Communauté française fixant le cadastre des fréquences de la bande FM. La Communauté flamande estimait que sa politique en matière de fréquences était contrecarrée. La Cour n'a pas aperçu en quoi les dispositions décrétales attaquées auraient des effets qui aboutiraient à contrecarrer la politique de la Communauté flamande. On se trouve ici dans un cas d'école des effets extraterritoriaux : il serait bien évidemment très délicat de tenter d'imposer

(86) C.E., arrêt n° 201.357 du 26 février 2010; arrêt n° 179.510 du 12 février 2008; arrêt n° 107.010 du 27 mai 2002.

(87) C.A., arrêt n° 145/2001 du 20 novembre 2001, B.7.2.

(88) C.A., arrêt n° 92/2003 du 24 juin 2003.

aux ondes électromagnétiques aériennes de respecter le tracé des régions linguistiques.

Au-delà de cette image pour le moins surréaliste, cet arrêt nous paraît fort instructif par son point B.10. : «L'exposé fait par les parties devant la Cour montre la nécessité de pourvoir à une coordination entre l'Etat fédéral et les communautés en matière d'attribution des fréquences en cause, et ce tant au niveau national qu'au niveau international. Etant donné que ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'ont prévu de coopération obligatoire en cette matière, il appartient aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose : l'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun».

Dans le même ordre d'idée, il est intéressant de souligner que, dans son arrêté du 12 février 2008 (179.511) (89), le Conseil d'Etat précise dans ses considérants à propos de la répartition des compétences territoriales que, 4.2.2.3 : «ces règles n'empêchent pas la conclusion, entre les communautés concernées, d'un accord organisant leur coopération sur ces questions (90)».

Revenons un instant sur la territorialité des compétences culturelles par l'exemple de réglementations à l'effet pour le moins inattendu : les transpositions de la directive européenne des services médias audiovisuels (91). Sans rendre compte des nombreux détails (92) qui s'y rapportent ni de tous les méandres de ces décrets (93), relevons qu'ils prévoient une durée maxi-

(89) Arrêt annulant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise et l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 juin 2002 (n° 2002/439) fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie

(90) Sur la base notamment de l'article 92*bis*, §1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, de l'article 63, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et de l'article 4, 1<sup>o</sup>, commun au décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et au décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française portant le même intitulé.

(91) Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, dite «Services de médias audiovisuels» (SMA), modifiant la directive 89/552/CEE, dite «Télévision sans Frontières» (TVSF), du 3 octobre 1989.

(92) Le lecteur trouvera une information détaillée in J. CEULEERS, «De vrije informatiegaring in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap», *Auteurs & Média*, Larcier, Groupe De Boeck s.a., 2009/5, novembre 2009, Bruxelles, pp. 502-512.

(93) Décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision, *Mon. b.*, 30 avril 2009; Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 mars 2009 portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels, *Mon. b.*, 24 juillet 2009.

male de retransmission d'évènements sportifs autorisée pour certaines chaînes de télévision. Qu'en est-il lorsque l'évènement sportif ne peut se rattacher à l'une seule des Communautés (une course cycliste par exemple)? L'émission de télévision flamande pourra selon le décret flamand retransmettre trois minutes de l'évènement se déroulant sur le territoire néerlandophone et selon le décret de la Communauté française nonante secondes sur la partie se déroulant sur le territoire francophone. C'est alors que l'on voit surgir un effet secondaire étrange et sans doute inattendu : les deux décrets pourraient avoir un effet cumulatif (c'est-à-dire quatre minutes et trente secondes...)(94). Nous nous trouvons confrontés ici au cas d'une activité se déroulant en régions linguistiques unilingues et qui dépasse l'intérêt d'une seule Communauté. *In fine*, cette activité est soumise aux deux régulations communautaires, autrement dit elle s'avère revêtir un caractère bicommunautaire.

Il est par ailleurs intéressant de remarquer que la délimitation des compétences territoriales en matière de culture peut faire l'objet d'un franc dépassement lorsque les deux Communautés trouvent un accord politique. On constate en effet que les deux Communautés financent des opérateurs culturels actifs dans le secteur cinématographique de l'autre Communauté. Plus précisément il y aurait depuis 2009 un accord formalisé et officialisé par un envoi de courriers entre ministres de la culture. Cet «accord» porte sur une pratique préexistante (95) : le financement de films francophones par le VAF (96) *vzw* (Vlaams Audiovisueel Fonds) et celui de films flamands par le CCA (97) (Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel). On retrouve ainsi au «Budget des dépenses et recettes — Exercice budgétaire 2010 de la Communauté française» une dépense de «Co Production LM (long métrage, nous précisons) avec le VAF» (98) pour un montant de 450.000 €. A ce jour, ces deux interventions financières croisées sur les territoires de région linguistique unilingue hors de compétence territoriale n'ont pas fait l'objet de recours...

(94) Cf. J. CEULEERS, *op. cit.*, p. 508.

(95) Voir notamment VAF (Vlaams Audiovisueel Fonds) *vzw*, *Jaarverslag 2007*, pp. 28 et 187; VAF *vzw*, *Jaarverslag 2008*, pp. 28 et 47, qui reprend les titres des films francophones aidés financièrement pour une somme totale de 450.000 €.

(96) Cf. décret de la Communauté flamande du 13 avril 1999 portant autorisation du Gouvernement flamand à accéder et à participer à la création de l'association sans but lucratif «Vlaams Audiovisueel Fonds» (Fonds audiovisuel flamand), *Mon. b.*, 23 septembre 1999; Arrêté du Gouvernement flamand du 25 octobre 2002 portant exécution des articles 12 et 15 du décret du 13 avril 1999 portant autorisation du Gouvernement flamand à accéder et à participer à la création de l'association sans but lucratif «Vlaams Audiovisueel Fonds» (Fonds audiovisuel flamand), *Mon. b.*, 28 novembre 2002.

(97) Cf. décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement, *Mon. b.*, 14 mars 1995; Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1995 relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable du «Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel», *Mon. b.*, 20 mai 1995.

(98) Cf. article 70.01.C, Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, point 2.18.



Autre exemple mettant en question la stricte territorialité des compétences culturelles et la nécessité d'un accord de coopération : la réglementation relative aux biens culturels mobiliers. Les deux Communautés ont chacune défini leur dispositions normatives (99), mais il subsiste une nécessité de conclure un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés, tel que l'a indiqué à plusieurs reprises le Conseil d'Etat (100). En l'absence de cet accord, la sortie de biens mobiliers du pays reste non réglée car les restrictions à l'exportation sont de la compétence de l'autorité fédérale (101). Un projet d'accord de coopération avait déjà été élaboré en 1993 et 1994 entre les Communautés et l'autorité fédérale, mais il n'avait pas abouti faute d'accord unanime sur les institutions fédérales situées en zone unilingue, comme le Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren (102). Un accord approuvé par le Gouvernement de la Communauté française en sa séance du 6 septembre 2001 a également été soumis aux autres entités fédérées (103). Aucun accord de coopération n'est advenu à ce jour.

La particularité de ces décrets concernant les compétences territoriales réside dans la définition de la localisation du bien mobilier, qui de par sa nature pourrait aisément passer d'un territoire unilingue à l'autre en peu de temps. Les critères utilisés pour la localisation pourraient mener à quelques situations ambiguës, nous n'en évoquerons qu'une. Pour établir sa liste du patrimoine culturel mobilier, la Communauté flamande doit, s'agissant d'un bien introduit par une personne en Communauté flamande, demander l'autorisation du propriétaire et ce durant les cinq années qui suivent l'introduction du bien. D'autre part, un bien culturel mobilier est présumé être localisé en Communauté française notamment dans les trois ans qui suivent son déplacement vers la région de langue néerlandaise. Dans ce cas, le bien se trouvant dans la région unilingue néerlandophone depuis deux ans resterait un bien mobilier *appartenant* à la Communauté française (sauf éventuel conflit avec la Communauté flamande si celle-ci demandait et recevait l'accord du propriétaire, auquel cas les deux décrets s'entrechoqueraient), et après quatre ans il pourrait *n'appartenir* à aucune des deux Communautés, le délai de trois ans étant dépassé et le propriétaire ne donnant pas son accord...

(99) Décret de la Communauté flamande du 24 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel, *Mon. b.*, 14 mars 2003; Décret de la Communauté française du 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, *Mon. b.*, 24 septembre 2002.

(100) C.E. avis 32.214/4; C.E., avis 22.545/9; C.E., avis 22.918/9.

(101) Cf. L.S. du 8 août 1980 des réformes institutionnelles, art. 6, §1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 8<sup>o</sup>.

(102) Cf. Commission de la Culture, de la Jeunesse, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma du Parlement de la Communauté française; CRIc N° 35 — Cult.5 (2004-2005), 3 mars 2005, p. 3.

(103) Cf. Projet de décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française; 271 (2001-2002) — n° 1, 15 mai 2002, p. 6.

Cela étant, il reste légitime et fondamental de s'interroger sur la définition du caractère contrariant de l'effet extraterritorial d'une politique culturelle sur une autre politique culturelle, tel qu'évoqué par la Cour Constitutionnelle. Contrairement aux régimes absolutistes et autoritaires, les régimes politiques démocratiques ont toujours dû légitimer l'intervention de l'Etat dans les matières artistiques et culturelles dont l'utilité sociale est moins évidente que celle liée aux compétences régaliennes classiques (104). Depuis le *Kulturkampf* de Bismarck (105), la montée en puissance de la figure de l'Etat-providence culturel est donc accompagnée de la nécessité de justifier l'action publique culturelle. Il s'agit principalement d'éviter deux écueils : l'arbitraire des choix artistiques (le fait du Prince vis-à-vis des artistes) et le caractère totalitaire des choix culturels étatiques dans les sphères publique et privée (le fait du dictateur vis-à-vis des publics de la culture). Si les démocraties libérales ont toujours pris soin de légitimer leur politique culturelle, il ne faudrait pas en conclure qu'elles aient renoncé à toute instrumentalisation de la culture (106). La fonction identitaire des politiques culturelles, liée à l'action du politique sur le fait national, reste un objectif poursuivi en démocraties libérales (107).

De surcroît, la dynamique mondiale de globalisation culturelle a fait naître récemment la nécessité de protection et de promotion de la diversité des cultures (108). C'est-à-dire qu'un Etat peut dans une certaine mesure protéger légitimement sa culture de certains effets extraterritoriaux d'autres politiques culturelles nationales. Au sein d'une fédération plurinationale, il pourrait également être question pour les entités fédérées de promouvoir et protéger leurs identités culturelles les unes vis-à-vis des autres. Promotion et protection qui peuvent se réaliser soit par l'instrument traditionnel de soutien de l'offre culturelle, soit par des mesures protectionnistes vis-à-vis d'autres produits et services culturels. La promotion doit éviter l'écueil cité plus haut de l'art officiel et respecter de surcroît les normes du droit européen de la concurrence et sur les aides d'Etat. Les mesures restrictives se doivent bien sûr de respecter le principe de proportionnalité et le lien avec l'objectif légitime poursuivi, la censure préalable ne peut être qu'exceptionnelle. La protection se fera parfois par des mesures de quotas :

(104) Le lecteur consultera notamment H.-P. JEUDY, *Les usages sociaux de l'art*, Editions Circé, France, 1999.

(105) Voir M. FUMAROLI, *L'Etat culturel*, Paris, Editions de Fallois, 1992, pp. 64-69.

(106) Voir, par exemple, C. RUBY, *L'Etat esthétique*, Bruxelles, Labor, 2000; S. GRAZIANI, *La communication culturelle de l'Etat*, Paris, PUF, 2000.

(107) Si dans les faits nous n'identifions pas d'exemple de pays ayant renoncé totalement à user du sentiment national pour œuvrer à son unité, signalons néanmoins que certaines pistes théoriques envisagent de construire cette unité autour d'un patriotisme constitutionnel et de l'idée de justice (voir notamment J. HABERMAS, J. RAWLS).

(108) Voir Unesco, «Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles», CLT-2005/convention diversité-culturelle, Paris le 20 octobre 2005.

quotas de musique nationale à la radio, d'artistes nationaux dans les films, d'auteurs nationaux sur les scènes de théâtre, etc.

Autrement dit, les effets (extraterritoriaux) d'une politique culturelle ne pourraient être considérés comme contrariant une autre politique culturelle que si et seulement si cette dernière revendique le monopole exclusif de l'offre culturelle, ce qui, nous l'avons vu, reste la marque des régimes autoritaires et totalitaires. Bien entendu, la situation qui nous occupe n'est pas telle, et cela en raison même de l'acceptation d'effets extraterritoriaux, pour exemples : on peut regarder Canvas/KETNET à Namur, on peut acheter un CD de Helmut Lotti à Charleroi, un journal francophone subsidié peut s'acheter à Bruges, on peut consulter des sites web francophones à Gand, etc. Il existe cependant quelques exemples qui retiennent immédiatement l'attention précisément parce qu'ils contredisent le principe susmentionné. Certaines chaînes de télévisions francophones (ARTE, FR3, TV5) demeurent ou deviennent en effet absentes de communes flamandes du pourtour bruxellois (alors qu'elles sont parfois diffusées à Leuven (109)), la distribution de publications francophones se trouve chroniquement entravée (110) en raison même de leur nature linguistique.

Pour le dire encore autrement, le monopole de la culture légitime ambitionné par un Etat démocratique trouve deux catégories d'expression. D'une part, l'Etat peut revendiquer une faculté peu limitée à encourager et financer une ou plusieurs cultures, mais sans pouvoir en réclamer le monopole. D'autre part, il peut prétendre au monopole de l'interdiction d'autres offres culturelles, que celles-ci émanent d'initiatives privées ou d'effets extraterritoriaux d'autres politiques culturelles nationales, mais cette prérogative doit rester fort limitée.

Il faut rappeler à ce sujet que la vie culturelle telle qu'elle se déroule au plus près des citoyens ne correspond pas parfaitement aux visions politiques retenues par le constituant et le législateur spécial. C'est-à-dire que les dynamiques du secteur culturel qui franchissent les frontières intrafédérales n'ont que peu l'intention de contrarier ou menacer les politiques culturelles communautaires (111).

(109) Ou Louvain, ville située en Flandre.

(110) Voir notamment les sites internet suivants, consultés le 14 avril 2010 : <http://www.uniondesfrancophones.be/index.html>, <http://www.tvfrancophonesenperipherie.be/>. La présence/absence des chaînes dans les communes du pourtour bruxellois a pu être vérifiée en date du 14 avril 2010 pour l'opérateur telenet sa/nv via son site internet : <http://www.chaines.be/>. Notons par ailleurs que l'obstacle à la distribution de publications francophones est une voie de fait et non une situation aménagée par un décret.

(111) Par exemple, les nombreuses initiatives soutenues par le Fonds Prince Philippe visant au dialogue entre communautés, le *Focus flamand* au Centre culturel de Charleroi, le festival *La culture francophone à l'honneur* à De Warande à Turnhout, etc.

1.4. — *Conclusions intermédiaires*

En matière de langue, Kris Deschouwer formule de manière limpide pourquoi la mixité culturelle intrabelge se perçoit davantage comme une menace que comme une richesse et un intérêt réciproque : «La perception francophone du problème (le nationalisme flamand, nous précisons) a tendance en général à se référer aux libertés, au libéralisme comme fondement de la démocratie. Cette perception francophone est correcte. La perception flamande du problème a tendance à faire référence à la nécessité de réguler l'emploi des langues dans une situation d'inégalité, parce que dans une telle situation le libéralisme ne fait que renforcer celui qui est déjà le plus fort. Le libre échange sur le marché des langues doit être contré par des lois qui protègent. Cette perception flamande (qui est proche de la perception québécoise) est correcte» (112). Au-delà de la relativité des différentes perceptions, quelles sont les conceptions politiques qui caractérisent le souci d'homogénéité culturelle et linguistique ?

Cette question linguistique est très prégnante en Belgique, où les langues et dialectes des populations ont été ignorées par l'Etat, mettant flamands et wallons dans une situation bien souvent difficile, ainsi que le remarquait un orateur à la Chambre en 1887 (113) : «On dit : les Flamands de la basse classe ne comprennent pas le flamand littéraire! Je réponds : les Français (entendez les Wallons) du vulgaire ne comprennent, pas plus que les Flamands de la même catégorie, la langue littéraire quelque peu relevée». Le projet national belge rénanien était linguistiquement contraignant au sud et au nord du pays, il imposait une haute culture (114) à la majorité de la population qui en était fort éloignée. Deux attitudes vont néanmoins se dégager, répondant chacune à une logique d'émancipation : pour le sud l'exploitation était ressentie en terme de «classe» et les revendications s'exprimèrent en terme social et économique, pour le nord, l'exploitation était ressentie en terme de «race» et les revendications s'exprimèrent en terme national et culturel (115).

A cet égard, nous pourrions rappeler la distinction (116) entre nationalisme ethnoculturel et nationalisme électif. Le premier se base sur le territoire, la race et la culture ou encore le génie national (*volksgeist*), la litté-

(112) K. DESCHOUWER, *Comprendre le nationalisme flamand*, Fédéralisme Régionalisme, Volume 1 : 1999-2000 — Nationalisme et démocratie, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=285>.

(113) J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918. Le grand siècle de la nationalité belge*, Bruxelles, Editions Racine, 2002, p. 67.

(114) Haute culture, au sens utilisé par E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, Payot et Rivages, Paris, 1999.

(115) Cf. J. KOTEK, «Le nationalisme flamand : un nationalisme typique d'Europe... centrale?», in *Les nationalismes*, La Pensée et les Hommes, n° 27, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, pp. 79-92.

(116) Cf. P. BRAUD, *Penser l'Etat*, Paris, Editions du Seuil, 2004, pp. 88-95.

rature se réfère souvent aux textes de Herder. Le deuxième se rapporte à la conception de Renan, pour qui la nation est «un plébiscite de tous les jours» couplé à une dimension symbolique et historique. On le perçoit, la conception nationalitaire basée sur une émancipation culturelle liée à un territoire et sur une identité nationale *menacée* (117) paraîtrait de nature à contrecarrer toute démarche s'écartant du projet politique de stricte homogénéité culturelle.

L'identité multiple et complexe serait donc refusée aux individus, ils devraient «choisir leur camp» et accepter d'être monoidentitaires car il s'agirait en vérité d'assurer la reconnaissance et la survivance de la culture nationale, et de la langue qui lui est adjointe (le débat n'est pas tranché de savoir si la langue est indissociable de la culture nationale) (118). Au nom de l'identité culturelle qui lui est assignée, l'individu se voit refuser l'altérité mais aussi l'ipséité (119) : devant être le même que les autres nationaux il ne peut être soi-même (120). Comme nous l'avons vu précédemment, la protection et la promotion d'une culture nationale peuvent rester un objectif légitime, même si le débat n'est pas non plus tranché de savoir si les démocraties libérales présupposent une nation culturelle (121).

Hors ces considérations théoriques qui trouvent leur pendant pratique dans l'expression quotidienne du vivre ensemble, revenons quelques instants sur les principaux constats dégagés par notre état des lieux des compétences matérielles et territoriales des Communautés en matière de culture.

Premier constat : le bilan est triple, à l'image des réalités abordées (le champ juridique, le champ politique et le champ culturel). Nous pouvons à présent affirmer que, tant à Bruxelles qu'hors de Bruxelles, ces trois champs ne se superposent pas, quand ils ne s'opposent pas tout simplement. Trois logiques propres coexistent et s'enchevêtrent : les pratiques culturelles ne correspondent pas aux normes de compétences qui sont dépassées par l'action politique qui ne rend pas compte des pratiques culturelles. La boucle est bouclée et ce dans un consentement qui paraît

(117) Nous nous référons ici au commentaire de M. WIEVIORKA sur des nationalismes dont celui propre à la Flandre : «Et partout où il s'agit non pas de s'autonomiser par rapport à un centre, mais de s'affirmer comme centre dont l'identité nationale serait menacée, le nationalisme est avant tout différentieliste et inquiet», in *La démocratie à l'épreuve. Nationalisme, populisme, ethnicité*, Paris, La Découverte, 1993, p. 58.

(118) Voir E. WITTE, *op. cit.*, pp. 19-20.

(119) Ces distinctions nous ont été inspirées par F. BEDARIDA, «Identité nationale et image de l'autre», in F. ROCHE (dir.), *La culture dans les relations internationales*, Rome, Ecole française de Rome, 2002, pp. 39-45.

(120) Ainsi des Flamands francophones qui en quelques décennies ont vu leurs droits culturels décliner nettement. Voir, par exemple, le témoignage de L. BEYER DE RYKE, *Les Lys de Flandre : vie et mort des francophones de Flandre (1302-2002)*, Paris, F.-X. de Guibert, 2002.

(121) Voir A. ABIZADEH, «Does Liberal Democracy Presuppose a Cultural Nation? Four Arguments», *The American political science review*, Vol. 96, n° 3 (sep. 2002), pp. 495-509.

de prime abord majoritairement partagé : nous n'assistons pas à une pluie de recours. Un accord de coopération culturelle, s'il s'appuie sur l'une seule de ces trois logiques, sera dès lors en porte-à-faux vis-à-vis des deux autres.

Deuxième constat : outre les éléments qui la rendent peu ou prou souhaitée, la nécessité d'une coopération culturelle entre les deux Communautés est apparue clairement sur divers thèmes (biens mobiliers, production cinématographique, fréquences radio, services audiovisuels, etc.). On remarquera que ces thèmes illustrent tantôt de sérieuses difficultés de coordination et tantôt de grandes facilités de coopération.

**Synthèse simplifiée des compétences culturelles  
des Communautés et de l'Etat fédéral belges**

	Fédéral	Communauté française	Communauté flamande
<b>Compétences matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les compétences résiduelles en matières culturelles</li> <li>- Les compétences réservées : notamment les établissements scientifiques et culturels fédéraux (LS 8/8/1980, art. 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les matières culturelles sauf celles dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Cocof (LS 8/8/1980, art. 4. Accords Saint-Quentin : art. 138 Const.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les matières culturelles (LS 8/8/1980, art. 4)</li> </ul>
<b>Compétences territoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matières résiduelles : partout</li> <li>- Dans la Région de Bruxelles-Capitale : les matières culturelles concernant les personnes physiques et les institutions non unicomunautaires (art. 127, §2 Const.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans la région unilingue de langue française (art. 127, §2 Const.)</li> <li>- Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale : vis-à-vis des institutions qui en raison de leurs activités doivent être considérées comme lui appartenant exclusivement (art. 127, §2 Const.)</li> <li>- Possibilité de production d'effets extraterritoriaux dans d'autres régions linguistiques (C.C. arrêt n° 54/96)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans la région unilingue de langue néerlandaise (art. 127, §2 Const.)</li> <li>- Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale : vis-à-vis des institutions qui en raison de leurs activités doivent être considérées comme lui appartenant exclusivement (art. 127, §2 Const.)</li> <li>- Possibilité de production d'effets extraterritoriaux dans d'autres régions linguistiques (C.C. arrêt n° 54/96)</li> </ul>
<b>En pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ne réalise que partiellement ses compétences de soutien à l'offre biculturelle</li> <li>- Réalise ses compétences de régulation (avec parfois certains manques concernant Bruxelles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalise ses compétences en région unilingue</li> <li>- Excède ses compétences en région bilingue de Bruxelles-Capitale</li> <li>- Produit des effets extraterritoriaux parfois attaqués par la Communauté flamande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalise ses compétences en région unilingue</li> <li>- Excède ses compétences en région bilingue de Bruxelles-Capitale</li> <li>- Produit des effets extraterritoriaux parfois attaqués par la Communauté française</li> </ul>

## 2. — UN ACCORD MALAISÉ

Il faut comprendre que le moment d'autonomisation culturelle représente une étape où chacun se préoccupe plus de développer au jour le jour sa politique culturelle singulière que de se rapprocher de celle de l'autre. Et effectivement, plusieurs dynamiques fondatrices des politiques culturelles se dessineront durant les années 1960 (122) avec en point d'orgue symbolique l'asexuation linguistique des Secrétaires d'Etat chargés de la culture en 1965.

Par ailleurs, le flou qui subsistait encore et déjà à l'époque sur les acteurs réels (123) de la fracture culturelle laissait entrevoir en 1971 un projet d'accord culturel entre la Flandre et la Wallonie... Idée qui ressurgit ça et là de nos jours (124) bien qu'elle soit incompatible avec le cadre juridique en l'état. Cette polarisation parfois duale, régionale pour les uns et communautaire pour les autres, parfois multiple, s'exprimait confusément dans les budgets culturels dès avant le moment de l'autonomie : on retrouve des lignes budgétaires divisées en deux ou trois disjonctions (par exemple en 1960 (125) : national/flamand/wallon, flamand/français, flamand/français/wallon, national/flamand/français, flamand/français/allemand).

La possibilité d'une coopération culturelle entre le nord et le sud du pays ne peut remonter qu'à l'avènement de leur autonomie culturelle, puisque auparavant cette collaboration faisait en principe intrinsèquement partie du fonctionnement de l'Etat unitaire. C'est en effet à l'occasion de la division en communautés culturelles en 1970 que l'on voit fleurir des discours de ré-union dans les déclarations gouvernementales et les débats parlementaires, comme s'il s'agissait de contrebalancer ne fut-ce que symboliquement l'acte de rupture de l'unité nationale. Il s'agissait en quelque sorte d'afficher en contrepoint un équilibre du *telos* fédératif : la coexistence de dynamiques de séparation et de rapprochement. Cette dialectique dont l'usage dure jusqu'à aujourd'hui pourrait se résumer prosaïquement comme

(122) Voir notamment G.-H. DUMONT, *Souvenirs des débuts d'une politique culturelle (1965-1973)*, Académie royale de langue et de littérature française de Belgique, Bruxelles, 2009; Studiegroep voor kultuurbevordering, *Kolloquium planning en kultuurbeleid*, KUL-nederlands, Brussel, 1969 (groupe d'étude créé en 1963 par le ministre Renaat Van Elslande et dirigé par Frans Van Mechelen qui allait devenir ministre de la culture de 1968 à 1972).

(123) Autrement dit les entités qui vont former le découpage institutionnel futur de la Belgique fédérale.

(124) Voir Guido FONTEYN in R. DILLEMANS et A. SCHRAMME, *Wegwijs cultuur*, Leuven, Davidsfonds, 2005, p. 42.

(125) Voir le budget du Ministère de l'Instruction publique pour l'exercice 1960, Titre 1, section 12, qui comprenait les crédits culturels. Cf J.-G. LOWIES, *Les politiques publiques de la culture en Belgique à l'épreuve de la troisième révision de la constitution (1968-1971)*, travail réalisé dans le cadre du cours «Etude approfondie de questions de science politique», département de science politique, U.L.B., 2009, p. 18.

suit : «Séparons-nous pour mieux nous aimer». Ainsi la Belgique, à défaut de rester unitaire, n'en aurait pas moins été encore unie. Bien sûr il est permis de constater un écart entre ces discours dont la rhétorique dialogique se veut rassurante et leur mise en œuvre concrète; cette autonomie étant l'aboutissement d'un durcissement des revendications du Mouvement flamand depuis le Pacte scolaire de 1958, la question de la coopération n'était dans les faits pas à l'ordre du jour : il s'agissait plutôt de jouir pleinement d'un pouvoir fraîchement acquis. En effet, si la Constitution prévoyait par son article 59*bis*, §2 et 2*bis*, la coopération entre les Communautés (aujourd'hui l'article 127, §1, 3° de la Constitution), le législateur spécial s'est à l'époque abstenu d'en faire usage (exception faite ultérieurement de l'article 92 de la loi spéciale du 8 août 1980) (126).

A la suite de la Convention entre la Communauté française et la Communauté germanophone du 21 juin 1984 (127) et de l'accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone du 22 mai 1985, vient à l'agenda politique le projet d'accord entre les Communautés flamande et française. Cet accord vise plusieurs collaborations culturelles et échanges d'activités dans certaines matières communautaires (enseignement, matières culturelles et personnalisables) dans un souci de meilleure connaissance réciproque de la culture et de la langue de l'autre Communauté. Mais cela ne sera pas si aisé à mettre en œuvre...

On s'aperçoit que cet accord de coopération culturelle entre Communautés française et flamande de Belgique semble buter depuis plus d'un quart de siècle sur les logiques institutionnelles des politiques culturelles et identitaires du nord et du sud du pays. Le principal obstacle résiderait dans la divergence d'interprétation des compétences territoriales, c'est-à-dire sur les visions respectivement perméable et imperméable des Communautés française et flamande de la frontière culturelle et linguistique ceinturant la Région de Bruxelles-Capitale.

Notons aussi le rétrécissement progressif du contenu des accords envisagés : les projets d'accord se rapportaient dans un premier temps à l'ensemble des compétences communautaires pour n'avoir ensuite pour objet que les matières culturelles au sens strict. Pour la Communauté flamande, le rétrécissement concerne également la géographie de l'accord : le projet ne concerne que le seul territoire bilingue, ce qui ne recueille pas l'adhésion de la Communauté française. Cela reviendrait en effet, sous les atours d'une coopération tant attendue, à réaliser le projet de cogestion

(126) Col., *Les compétences régionales et communautaires*, Centre d'Etudes Juridiques des Problèmes Régionaux, Namur, Faculté de droit, 1983, p. 21.

(127) Convention qui, d'après le Conseil d'Etat, n'aurait pas de force contraignante en droit en raison de son contenu trop général, C.E. avis du 16/11/1984, cité dans J. POIRIER, «Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation?», *Revue de droit de l'U.L.B.*, 2006, pp. 261-314, p. 267.



communautaire du biculturel bruxellois. Malgré ces pierres d'achoppement récurrentes (128), la communication des autorités politiques signale le maintien d'une ouverture à la discussion. Autrement dit, après de nombreuses tentatives infructueuses, les deux Communautés maintiendraient officiellement le projet d'accord de coopération culturelle à l'agenda politique.

### 3. — DES ACCORDS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Avant d'aborder le projet d'accord de coopération culturelle qui nous occupe, nous examinerons d'abord brièvement ce que peuvent nous enseigner les expériences similaires et proches des accords de coopération que la Communauté germanophone a réalisés avec les deux autres Communautés (3.1.) et d'autres accords de coopération existant déjà entre ces deux Communautés (3.2.).

#### 3.1. — *Les accords de coopération de la Communauté germanophone avec les deux autres Communautés*

Il existe deux générations d'accord de coopération. La première prit place peu de temps après la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (129) et la deuxième intervint une quinzaine d'années plus tard, bénéficiant ainsi d'une expérience non négligeable de collaborations. La Communauté germanophone alors naissante entendait pouvoir bénéficier de l'expérience et des supports que les autres Communautés pouvaient lui apporter, il s'agit ici de la fonction principale des accords qui suivent. La loi du 31 décembre 1983 avait également prévu cette opportunité en son article 55, §1<sup>er</sup> : «Pour l'exercice des compétences qui lui sont attribuées, la Communauté germanophone peut conclure des accords de coopération ou d'association avec une ou plusieurs communautés». Le paragraphe 3 de ce même article prévoit aussi la possibilité de financer des activités culturelles à

(128) Remarquons au passage que ces enjeux politiques sont parfois disqualifiés et réduits par certains commentateurs grâce à un procédé rhétorique éprouvé, celui de la réaction émotionnelle, par exemple la peur : «Les Flamands redoutaient par-dessus tout que l'accord ne renforce la francisation de la *ceinture* (la région autour de Bruxelles) par le biais, par exemple, de bibliothèques francophones ou d'une expansion de la vie culturelle francophone [...]. Cette crainte est l'image inversée de celle qu'éprouvent certains milieux francophones de voir la Flandre préparer une *reconquista* de la capitale par le biais de ses institutions culturelles», in N. VERHAEGHE, «'Je t'aime, moi non plus' : la voie d'un accord culturel en Belgique», *Septentrion, revue trimestrielle*, Rekkem, 2009/3, pp. 75-76, spéc. p. 75.

(129) Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Mon. b.*, 18 janvier 1984.

destination de minorités linguistiques dans certaines communes (130) de l'autre Communauté (131).

Sont donc conclus :

- La «Convention entre la Communauté française et la Communauté germanophone» du 21 juin 1984 (132).
- L'«Accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone» du 22 mai 1985 (133).
- L'«Accord de coopération du 12 avril 1995 entre la Communauté française et la Communauté germanophone» (134).
- L'«Accord de coopération entre la Communauté germanophone et la Communauté flamande/la Région flamande visant à favoriser la coopération générale, signé à Eupen le 14 février 2001» (135).

Quels enseignements peut-on retirer de ces deux coopérations intercommunautaires vieilles d'environ vingt-cinq ans? Tout d'abord, il faut noter que les interlocuteurs rencontrés tant à la Communauté germanophone qu'à la Communauté flamande se sont montrés très satisfaits de telles coopérations et les envisagent comme *une affaire qui tourne*. Les habitudes de fonctionnement sont prises dans les exécutifs et les administrations et certains programmes de coopération ont suivi, de par leur bonne tenue au fil des ans, un processus d'institutionnalisation.

Une expérience s'est cependant révélée conflictuelle : il s'agit de la co-gestion du centre Worriken par les Communautés française et germanophone. Cette problématique (136) avait d'ailleurs retardé l'assentiment législatif des Communautés. La co-gestion à égalité s'est révélée peu satisfaisante. La

(130) Les communes indiquées à l'article 8, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, et à l'article 16 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 2 août 1966.

(131) On trouve encore aujourd'hui une inscription budgétaire dédiée aux aides spécifiques à ces communes, voir : Administrativer Ausgabenhaushalt der allgemeinen Ausgaben 2010 der Deutschsprachigen Gemeinschaft, OB. 20, Programm 13.

(132) Version archivée n<sup>o</sup> 1 au *Mon. b.*, dossier numéro 1984-06-21/44.

(133) *Mon. b.*, 22 octobre 1985.

(134) La Communauté germanophone a approuvé le 2 juillet 1998 le «décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone, signé à Eupen le 12 avril 1995» (*Mon. b.*, 2 octobre 1998). Et la Communauté française a approuvé le 30 novembre 1998 le «décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone» (*Mon. b.*, 8 septembre 1999).

(135) La Communauté germanophone a adopté le 18 février 2002 le «décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté germanophone et la Communauté flamande/la Région flamande visant à favoriser la coopération générale» (*Mon. b.*, 30 juillet 2002). Le Parlement flamand a adopté en date du 15 juillet 2002 le «décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande et la Région flamande et la Communauté germanophone relatif à la promotion de la coopération générale, signé à Eupen le 14 février 2001» (*Mon. b.*, 14 août 2002).

(136) Parlement de la Communauté française, 208 (1997-1998) — n<sup>o</sup> 3, 28 octobre 1998, Projet de décret portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone, Rapport présenté au nom de la commission de coopération avec les communautés.

Communauté germanophone désirait piloter cette institution de manière autonome, si bien que la décision fut prise que l'un des deux copropriétaires en indivision se retire, à savoir la Communauté française. De nombreuses années furent ensuite nécessaires pour trouver un accord, on peut aisément se l'imaginer, sur le prix de la vente. Cet élément permet d'esquisser que «la création et la gestion conjointes de services et institutions communs», mode de coopération prévu à l'article 92bis, §1<sup>er</sup>, de la loi spéciale, peut être source de conflits; une institution, culturelle ou autre, ne souffrant que difficilement la présence de plusieurs capitaines à bord.

Un autre élément de réflexion se rapporte à l'architecture des accords de coopération. Si la philosophie d'un accord-cadre nous semble répondre avant tout à un souci de souplesse pour la gestion concrète de la coopération, on ne peut que regretter que les assemblées législatives perdent *de facto* leur droit de regard sur de tels accords. De plus, il est à noter que l'absence d'assentiment législatif à ces accords sectoriels entre exécutifs fait qu'ils ne pourraient dès lors plus être contrôlés par les juridictions idoines. Il est permis alors d'évoquer la possibilité que de tels accords puissent violer la Constitution dans un sens favorable ou non aux citoyens sans que les représentants du peuple, les parlementaires, n'aient à quelque moment pu ni s'exprimer à ce sujet ni même en avoir eu connaissance et sans que la Cour Constitutionnelle n'ait pu indirectement en être saisie. Si ce cas de figure peut sembler fort théorique, on ne peut qu'espérer qu'il le reste. En ce sens, l'évolution d'accords précis et détaillés vers des accords-cadres pourrait témoigner de l'acquisition d'une confiance réciproque s'accommodant de garanties juridiques plus lâches.

Enfin, les modalités de rupture de l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Communauté germanophone du 14 février 2001 témoignent d'une philosophie particulièrement pragmatique des accords de coopération. Un préavis de six mois suffit pour résilier l'accord; la même durée que pour résilier un contrat de bail; les obligations réciproques semblent peu contraignantes. Ce pragmatisme pourrait se reformuler comme suit : pourquoi vouloir coopérer encore avec quelqu'un qui ne le veut plus? Cette posture qui se rapproche d'une vision *realpolitik* (137) de la coopération laisserait sans doute sur leur faim ceux qui voudraient voir dans les accords de coopération un moyen de renouer durablement des liens institutionnels rendus exsangues par le fédéralisme centrifuge belge.

(137) Nous entendons par là que cette vision est propre à s'adapter à toutes les contingences politiques et en ce sens peut engendrer toute modification d'attitude et de volonté selon les (in-)opportunités politiques du moment.

### 3.2. — *Les accords existant entre les Communautés flamande et française*

Si les deux Communautés qui nous occupent se retrouvent dans de nombreux accords de coopération multilatéraux, il n'a existé à ce jour qu'un seul accord de coopération bilatéral qui porte sur une matière culturelle : l'«*Accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande concernant la perception de la redevance radio et télévision sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale — 25 juillet 1997*» (138).

Il est singulier de constater que l'unique coopération bilatérale entre la Communauté flamande et la Communauté française consiste à organiser une taxation à Bruxelles. Cette coopération s'est trouvée écourtée par la régionalisation de la redevance radio-télévision par la loi du 13 juillet 2001 (139) issue des accords de la Saint-Polycarpe, ce qui posa quelques complications vis-à-vis du service de perception fraîchement mis en place, composé de 58 personnes et dont le budget annuel de fonctionnement était de 160 millions de francs belges (140).

Un autre accord retient notre attention, qui s'oriente davantage vers le troisième scénario envisagé (l'accord culturel omnilatéral) : l'«*Accord de coopération* (141) du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Commu-

(138) Décret de la Communauté française du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant assentiment à l'accord de coopération du 25 juillet 1997 entre la Communauté française et la Communauté flamande concernant la perception de la redevance radio et télévision sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.*, 21 février 1998); Décret de la Communauté flamande du 26 mai 1998 portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande concernant la perception des redevances radio et télévision sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.*, 20 juin 1998). En date du 17 avril 2010, ces deux décrets restent renseignés au *Moniteur belge* sans mention d'abrogation.

(139) 13 juillet 2001, Loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, art. 5, 9<sup>o</sup> (*Mon. b.*, 3 août 2001).

(140) Voir Parlement de la Communauté française, CRI n<sup>o</sup> 5 (2001-2002), Question orale de Mme Persoons à M. Demotte, ministre de la culture, du budget, de la fonction publique, de la jeunesse et des sports, concernant «la régionalisation de la taxe radio-redevance — conséquences pour le service bruxellois», 17 décembre 2001.

(141) Communauté flamande, 4 mai 2007, Décret portant assentiment à l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone concernant la consultation mutuelle lors de l'établissement de réglementation en matière de réseaux de communications électroniques, l'échange d'informations et l'exercice des compétences relatives aux réseaux de communications électroniques par les instances de régulation compétentes pour les télécommunications ou la radiodiffusion et la télévision, *Mon. b.*, 2 juillet 2007; Communauté germanophone, 25 juin 2007, Décret portant assentiment à l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion, *Mon. b.*, 6 août 2007; Communauté française, 2 juillet 2007, Décret portant assentiment à l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germano-

nauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision» (142).

Il est intéressant de constater que la nécessité de cet accord émane d'une autorité supranationale, l'Union européenne (143), et de la Cour constitutionnelle (144) qui se réfère au contenu de la directive européenne. Cet arrêt de la Cour nous rappelle utilement cette notion d'«intérêt commun» dont nous questionnions précédemment la définition lorsqu'il s'agissait de cerner les compétences matérielles en matière de culture de l'Etat fédéral et de la Cocom. Par ailleurs, rappelons les litiges évoqués au chapitre I en matière de fréquences radios; il en ressort qu'un accord de coopération ne suffit pas à garantir l'effectivité d'une coopération. Nous pourrions alors conclure qu'un accord de coopération verrait sa substance se réaliser seulement s'il correspond à un intérêt commun mutuellement reconnu ou à des intérêts particuliers momentanément convergents. Dans ce dernier cas, l'accord de coopération ne pourrait incarner le sésame menant à la conciliation immédiate, mais pourrait cependant servir de cadre indispensable à la concertation régulière.

Ceci répond à l'une des principales critiques des accords de coopération : pourquoi une solidarité conventionnelle réussirait-elle là où la solidarité institutionnelle a échoué ? Peut-être car la solidarité institutionnelle appelle le souci d'un intérêt commun quand la solidarité conventionnelle peut parfois se contenter de juxtaposer des intérêts particuliers ?

phone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision, conclu à Bruxelles le 17 novembre 2006, *Mon. b.*, 19 septembre 2007.

(142) *Mon. b.*, 28 décembre 2006. Deuxième publication au *Mon. b.*, le 19 septembre 2007, soit le jour de son entrée en vigueur.

(143) Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, art. 3, §4 : «[...] Les États membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités, ainsi qu'entre ces autorités et les autorités nationales [...]».

(144) C.A., arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004, *Mon. b.*, 30 juillet 2004, p. 58477, B.5.2. : «[...] Au cas où plusieurs autorités réglementaires existent au sein d'un État membre, les directives mentionnées imposent aux États membres de se charger de la coopération dans les sujets d'intérêt commun [...]».

4. — QUEL ACCORD CULTUREL  
POUR LA BELGIQUE DU 21<sup>ème</sup> SIÈCLE ?

A ce stade, rappelons-le, il s'agit d'un regard prospectif sur un hypothétique accord culturel entre les Communautés flamande et française. Plusieurs scénarios peuvent être envisagés. En voici trois :

- soit il est question d'un accord de coopération calqué sur ceux (145) conclus respectivement entre ces deux Communautés et la Communauté germanophone;
- soit il s'agit d'un protocole de coopération culturelle entre les deux Communautés;
- soit il s'agit d'un accord entre les trois Communautés de Belgique, l'Etat fédéral et éventuellement d'autres entités (un accord omnilatéral).

Nous n'entrerons pas dans une analyse détaillée de ces scénarios, Nous aborderons ici les fonctions que l'on peut retrouver dans tous les scénarios envisagés avec parfois quelques distinctions. Nous distinguerons les fonctions explicites et implicites, les premières relevant de l'organisation de la coopération, les secondes participant davantage d'effets secondaires choisis ou non. Les fonctions implicites recouvriront deux natures, l'une de contournement mettant en évidence les enjeux ou obstacles juridiques, l'autre symbolique mettant en exergue les obstacles ou enjeux politiques.

4.1. — *Fonctions explicites*

L'accord n'aurait comme fonction explicite qu'une éventuelle coopération procédurale dans le sens où il créerait une (des) commission(s) mixte(s) qui se chargerait(aient) de déterminer les termes précis des coopérations. Cela reviendrait à prévoir en théorie le lieu et les interlocuteurs qui seraient chargés de mettre en œuvre des échanges d'informations et de négocier des dossiers de coopération. Il importe de ne pas négliger l'aspect pratique de cet accord : les politiques publiques sont de plus en plus confrontées à des processus de dévolution de compétences vers le haut (supranational) et vers le bas (infranational) et posent de véritables défis de coordination et de bonne gestion. En ce sens, la fonction explicite d'un tel accord (surtout concernant le scénario omnilatéral) répondrait à des enjeux de bonne gouvernance multi-niveaux de la culture.

(145) Accords existant entre la Communauté française et la Communauté germanophone et entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Communauté germanophone (détails cf. *supra*).

4.2. — *Fonctions implicites*

Les fonctions implicites paraissent plus importantes et sont de deux ordres : de contournement (enjeux juridiques, 4.2.1) et symboliques (enjeux politiques, 4.2.2).

4.2.1. *Les enjeux juridiques*

L'accord bilatéral servirait tout d'abord à affirmer (*de jure?*) le contournement de la répartition formelle des compétences culturelles existant dans la Région de Bruxelles Capitale. Car il renforcerait en ce sens l'existence d'une politique culturelle co-communautaire à Bruxelles, qui évite au moins partiellement l'Etat fédéral et la Cocom et, ce faisant, ne respecte pas la Constitution (art. 127, §2). Si le contournement se produit également hors de Bruxelles, il convient de noter une différence majeure : hors de Bruxelles ce sont les Communautés qui en bénéficient ou en pâtissent délibérément; à Bruxelles l'accord aboutit à augmenter les responsabilités des Communautés tandis qu'il entame les compétences de l'autorité fédérale et de la Cocom.

L'accord pourrait également contourner la répartition formelle des compétences territoriales en matière de culture dans les régions unilingues (art. 127, §2). Effectivement, un tel accord pourrait répondre à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans le sens où les effets extraterritoriaux ne pourraient pas «contrarier la politique culturelle» des Communautés puisqu'ils résulteraient de leur propre politique culturelle, à savoir l'accord de coopération culturelle. Si les Communautés organisent conjointement et financent directement la tournée d'une chorale bilingue le long de la frontière linguistique (146) dans le cadre de l'accord, il sera par la suite difficile à l'une ou l'autre d'argumenter que ce type d'évènement (147) est contrariant ou relève d'une politique de protection d'une minorité.

On le pressent, un tel accord pourrait précéder, le cas échéant, une révision de la Constitution en la matière en mettant en œuvre certaines réformes que l'on retrouve parfois dans la doctrine juridique.

— Suppression (148) du terme «exclusivement» de l'art. 127, §2, ce qui aurait pour effet de rendre possible la double appartenance communautaire simultanée des acteurs institutionnels culturels à Bruxelles et de rendre les Communautés compétentes vis-à-vis des institutions qui de

(146) La Communauté flamande a subventionné une telle initiative par le passé, organisée par l'asbl Toi et moi.

(147) Pensons par exemple à un «salon itinérant du livre néerlandophone (ou francophone)»?

(148) N. LAGASSE, «Quel avenir institutionnel pour Bruxelles?», in *L'avenir institutionnel de Bruxelles*, Brussels Studies (19), 16 juin 2008, 31 pp., spéc. p. 10.

Disponible le 1<sup>er</sup> janvier 2010 sur : [http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR\\_61\\_BruS19FR.pdf](http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR_61_BruS19FR.pdf)

par leurs activités s'y rattachent ne fût-ce que partiellement ou minoritairement (149) et donc permettre ouvertement le «co-communautaire».

- Suppression de la Cocom et transfert de toutes ses compétences à la Région de Bruxelles-Capitale (150), ce qui aurait pour effet de régionaliser partiellement les compétences culturelles.

Extension de la compétence des Communautés respectives vis-à-vis des institutions sises dans l'une des quatre régions unilingues et qui en raison de leurs activités doivent être considérées comme leur appartenant exclusivement, ce qui aurait pour effet de mettre en règles l'extraterritorialité existante et effective des politiques culturelles actuelles.

Ces modifications présentent l'avantage de se rapprocher des pratiques culturelles réelles et de permettre un accord de coopération conforme (151) aux normes et dont le contenu ne se révélerait pas modique voire étique.

#### 4.2.2. *Les enjeux symboliques et politiques*

La symbolique d'un tel accord serait fortement chargée puisqu'il apparaîtrait comme un flot de paix au milieu d'un champ de guerre. Moins métaphoriquement, il montrerait qu'il n'y a pas que des conflits communautaires mais aussi des coopérations communautaires mutuellement désirées. De plus, le paradigme des politiques culturelles émergeant à l'échelle internationale et infusant les politiques culturelles nationales en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle, la diversité culturelle, y trouverait sa plus belle expression. Il est imaginable que certains veuillent voir ce rôle amplifié au sein seulement de Bruxelles, lieu par excellence de confrontation et de conciliation des intérêts particuliers et, plus rarement, d'édification des intérêts communs. Mais «pourquoi la diversité entre Bruxellois serait-elle valorisée comme une richesse et celle entre Francophones et Flamands serait-elle source de nouveaux clivages?» (152). Le symbole d'ouverture à l'altérité serait à notre sens fortement écorné si la fermeture des identités restait souveraine en régions unilingues.

(149) Il est très intéressant de faire le parallèle avec les aides à la production cinématographiques qui prévoient en Communauté française qu'un réalisateur flamand puisse recevoir une aide minoritaire de la Communauté française et inversement, et ce sur les territoires bilingue et unilingues. Cf. *supra*, chapitre 1.

(150) Voir les avis de M. UYTENDAELE et H. DUMONT, in Groupe Wallonie-Bruxelles, Groupe de travail «Matières culturelles», 2<sup>e</sup> Rapport, 6 juin 2008, 55 pp., spéc. pp. 53-54.

(151) Car comme le rappelle la C.A. le 3 mars 1994 (n° 17/94), B.5.2 ET B.5.3 : «De tels accords de coopération sont un complément au principe de la répartition exclusive des compétences (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 29 et 30; Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 7). [...] Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions».

(152) N. LAGASSE, «Quel avenir institutionnel pour Bruxelles?», *op. cit.*, p. 11.



Ce dernier point nous amène naturellement à la fonction politique qui dépend de la profondeur et de l'équilibre de l'accord et, *in fine*, de son application plus ou moins loyale. Il est apparu assez clairement tout au long de ces quelques pages que les enjeux liés à un éventuel accord diffèrent selon les Communautés :

- Pour la Communauté flamande : co-communautarisation (153) de la culture à Bruxelles (avec suppression progressive ou soudaine des compétences du fédéral et de la Cocom) (154) et application immédiate ou différée du principe du payeur-décideur (155); cette vision se conforme à un objectif de co-gestion de Bruxelles par les deux principales Communautés (156).
- Pour la Communauté française : capacité d'action envers les francophones de la région unilingue flamande (157), limitée ou non aux communes à facilités.

Précisons enfin que ces enjeux sont exposés très schématiquement et nécessiteraient de nombreux développements qui n'ont pas leur place ici, notamment concernant les contradictions internes à chaque Communauté (entre néerlandophones de Bruxelles et Flamands de Flandre, entre francophones régionalistes et communautaristes, etc.).

#### 4.3. — Conclusions intermédiaires

Nous avons pu remarquer la multiplicité des agencements potentiels entre le contenu de l'accord et sa formulation politique et juridique. Ces cas de figure sont repris schématiquement dans le tableau croisé ci-après. Il nous faut également souligner que les frottements et complications à la conclusion de tels accords sont doubles, ils relèvent d'aspects politiques mais aussi juridiques. La question pourrait surgir de savoir dans quelle

(153) Ce qui, selon H. Dumont, se heurte à cette objection : les «risques de blocage en cas de dissensus des deux Communautés sont considérables», in H. DUMONT, *op. cit.*, cf. note n° 47, p. 590.

(154) Voir notamment l'une des résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999, Resolutie betreffende Brussel in de volgende staatsvorming, 1341 (1998-1999), p. 3 : «3° de bi-communautaire sector dient een co-communautaire karakter te krijgen; 4° de bi-culturele instellingen komen in aanmerking voor overdracht aan de twee deelstaten»

(155) Ce principe du payeur-décideur entend octroyer un pouvoir décisionnel aux Communautés selon leur contribution financière respective. Pour le dire plus concrètement, enchérir sur des contributions financières initialement égales permettrait à l'une des Communautés de revendiquer une représentation majoritaire au sein des organes décisionnels de l'opérateur culturel et d'assurer une mainmise sur la programmation culturelle du lieu.

(156) En l'état, l'accord de coopération culturelle prévu dans le *Plan culturel pour Bruxelles* (conçu par le RAB asbl et le BKO vzw) répondrait à ce seul enjeu. Certains observateurs n'hésitent pas à mettre en doute la légitimité du RAB asbl, qui représenterait moins de cinq pourcents des opérateurs culturels bruxellois subventionnés par la Communauté française.

(157) Voir à ce sujet l'avis de M. VERDUSSEN préconisant l'usage d'accords de coopération, in Groupe Wallonie-Bruxelles, Groupe de travail «Matières culturelles», 2<sup>e</sup> Rapport, 6 juin 2008, p. 55.

mesure le champ politique prendrait en considération les obstacles juridiques si un accord advenait. Rappelons à cet égard le constat établi au chapitre 1 de multiples écarts entre l'action politique en matière culturelle et les normes de répartition des compétences.

#### Accords de coopération culturelle à géométrie variable

	bilatéral	multilatéral			omnilatéral
	2 Communautés	3 Communautés	3 Com. + fédéral	Autres	3 C. + F. + 3 R. + Cocof
Protocole	Absence probable de publication Absence d'assentiment législatif Recours probablement impossible Conflit de compétences éventuel en régions bilingue et unilingues	Absence probable de publication Absence d'assentiment législatif Recours probablement impossible Conflit de compétences éventuel en régions bilingue et unilingues	Absence probable de publication Absence d'assentiment législatif Recours probablement impossible Conflit de compétences éventuel en régions unilingues		Absence probable de publication Absence d'assentiment législatif Recours probablement impossible Conflit de compétences éventuel en régions unilingues
Accords cadre	Absence d'assentiment législatif Requalification possible des plans sectoriels éventuels en accord de coopération 92bis Conflit de compétences éventuel en régions bilingue et unilingues	Absence d'assentiment législatif Requalification possible des plans sectoriels éventuels en accord de coopération 92bis Conflit de compétences éventuel en régions bilingue et unilingues	Absence d'assentiment législatif Requalification possible des plans sectoriels éventuels en accord de coopération 92bis Conflit de compétences éventuel en régions unilingues		Absence d'assentiment législatif Requalification possible des plans sectoriels éventuels en accord de coopération 92bis Conflit de compétences éventuel en régions unilingues
Accord précis 92bis	Conflit de compétences éventuel en région bilingue	Conflit de compétences éventuel en région bilingue			

#### 5. — CONCLUSION

Nos recherches portant sur un éventuel futur accord de coopération culturelle en Belgique ont traversé quelques décennies d'histoire belge, de nombreuses péripéties juridiques et politiques déterminantes et pour le moins caractéristiques du fédéralisme centrifuge belge. En outre, il s'agissait de mêler cette analyse historico-juridique du politique, ce voyage au centre du malaise belge, à une approche prospective. La question phare de notre démarche pouvait se résumer comme suit : *quel accord culturel pour*

*la Belgique du 21<sup>ème</sup> siècle?* Rajoutons encore, sous peine d'être taxés d'irénisme candide, que notre recherche s'est fondée sur un présupposé de taille : l'existence de la Belgique (158).

Ainsi plusieurs scénarios ont été envisagés et nous avons montré la multitude de cas de figure potentiels, au sein même du cadre institutionnel existant. Pour autant, il est utile de préciser que nous n'avons pas abordé, ou si peu, les conditions nécessaires et suffisantes à la réalisation de tels scénarios. Ces perspectives choisies ne sont bien sûr pas les seules pouvant advenir et il importe de ne pas confondre approches prospective et prédictive. En tout état de cause, un tel accord demanderait un courage politique certain, principalement au nord du pays (159). Pour notre part, nous avons voulu mettre en évidence quelques sentiers pensables de coopération culturelle en régime fédéral belge, sans préjuger des voies futures empruntées par les responsables politiques.

Les scénarios proposés correspondent à différents niveaux d'intensité de la coopération culturelle et corrélativement au degré de maturité fédérale de la Belgique. Ils véhiculent des enjeux en termes de gouvernance multi-niveaux de la culture, de symbolique de la diversité culturelle belge et de conceptions politiques des entités fédérées. Si le morcellement des compétences en matières culturelles au sens strict laisse émerger la nécessité d'une coordination des politiques publiques, cette nécessité ne suffit pas à imposer une coopération effective. Il est apparu que certaines coopérations se réalisaient par un intérêt commun vis-à-vis d'une autre entité infranationale et d'autres accouchaient sous la pression normative d'instances supranationales.

Nous avons également vu que les obstacles à la conclusion d'un accord culturel pour la Belgique du 21<sup>ème</sup> siècle sont de plusieurs ordres : juridiques et politiques. A la lecture des pages précédentes, il est permis de penser que les obstacles juridiques ne sont pas rédhitoires aux yeux des organes politiques et qu'ils pourraient être ignorés tels qu'en l'état ou levés par des modifications constitutionnelles. Quant aux obstacles politiques, ils tiennent en dernière instance au paradigme des politiques culturelles et à ses

(158) Les analyses politiques n'hésitent plus à remettre en doute ouvertement l'avenir de la Belgique, par exemple, «La Belgique est peut-être appelée à disparaître simplement parce qu'elle ne sert plus», cf. G. MATAGNE, P. VERJANS et J. BEAUFAYS, «Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation», in G. MATAGNE et J. BEAUFAYS, *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques, 1968-2008*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 9-47, spéc. p. 45. En 2010, les médias du nord et du sud du pays n'envisagent plus la thématique de la fin de la Belgique comme un tabou.

(159) La dynamique du Mouvement flamand reprise par la majorité du Parlement flamand n'étant pas encore arrivée à son terme, toute décision politique marquant le rapprochement vis-à-vis de l'autre Communauté pourrait être dénoncée par l'opposition comme un pas fait en arrière, un abandon des ambitions initiales.



mutations nécessaires en fédération plurinationale. Le défi théorique réside dans la résolution de l'aporie nationalitaire, à savoir, la synthèse entre les conceptions ethnoculturelles et électives de la nation. Autrement dit, une entité fédérée, déployant une politique culturelle reposant sur un paradigme national ethnoculturel, pourrait-elle supporter des actions publiques culturelles ciblées et fondées sur une conception élective de la nation sans craindre l'éradication de son identité? Protéger et promouvoir l'expression culturelle de minorités nationales ne nous paraît pas représenter une menace identitaire pour la population nationale majoritaire à l'heure où la culture se globalise et suit son *mainstream* (160). Les enjeux de concurrence culturelle entre nations sont bel et bien actuels mais ils ne résident plus dans l'établissement d'une bibliothèque ou la représentation d'un spectacle de théâtre, ils se jouent dans les parts de marché des contenus audiovisuels.

Concluons à présent nos propos en convoquant les mots de Claude Lévi-Strauss :

«Pour développer des différences, pour que les seuils permettant de distinguer une culture de ses voisines deviennent suffisamment tranchés, les conditions sont *grosso modo* les mêmes que celles qui favorisent la différenciation biologique entre les populations : isolement relatif pendant un temps prolongé, échanges limités, qu'ils soient d'ordre culturel ou génétique» (161).

Un accord culturel pour la Belgique du 21<sup>ème</sup> siècle soutiendrait en définitive l'ambition d'ouvrir un chapitre nouveau de la Belgique succédant à quarante années d'isolement relatif et d'échanges limités, afin que le duo belgo-belge ne s'éternise pas en duel.

(160) Voir F. MARTEL, *Mainstream. Enquête sur cette culture qui plaît à tout le monde*, Paris, Flammarion, 2010.

(161) C. LEVI-STRAUSS, *Race et Histoire. Race et Culture*, Albin Michel et UNESCO, 2001, p. 157.

