

Le droit d'accès à la culture en Communauté française de Belgique

Auteur : Danau, Vincent

Promoteur(s) : Thirion, Nicolas

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit à finalité spécialisée en droit pénal (aspects belges, européens et internationaux)

Année académique : 2017-2018

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/4886>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Le droit d'accès à la culture en Communauté française de Belgique

Vincent DANAU

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit pénal

Année académique 2017-2018

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Nicolas THIRION

Professeur ordinaire

RESUME

Le présent travail aborde la question de l'existence d'un droit d'accès à la culture en Communauté française de Belgique. La première partie traite des normes internationales et fédérales belges qui forment le cadre de l'action législative dans la région linguistique de langue française : l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 23, alinéa 3, 5° de la Constitution et la réglementation fédérale organisant des subsides aux Centres publics d'action sociale en matière culturelle. Dans une seconde partie, deux instruments juridiques de la Communauté française sont abordés : le décret du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels et le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente.

A travers l'étude de ces différentes sources juridiques, le travail identifie quatre problématiques récurrentes aux dispositifs normatifs relatifs à l'accès à la culture. Un problème d'effectivité, tout d'abord. Si l'on peut conclure à l'existence d'un droit d'accès à la culture dont les violations sont susceptibles de faire l'objet d'une sanction, l'absence d'effet direct de la norme internationale et de la norme constitutionnelle réduit fortement toute occasion de sanction véritable. Ensuite, un problème de sémantique est apparu. Les différentes législations n'utilisent pas toujours les mêmes termes et les mêmes notions. Certains concepts sociologiques ou anthropologiques utilisés s'avèrent, parfois, mal adaptés à une utilisation juridique. Une troisième difficulté concerne l'organisation institutionnelle belge. Les interactions entre les niveaux de pouvoir fédéral, communautaire et régional, posent question quant à l'efficacité des mesures d'accès à la culture. Enfin, le manque de moyens financiers est sans doute le problème le plus manifeste en matière de démocratisation culturelle.

Par ce panorama général des principales dispositions juridiques relatives à l'accès à la culture, en allant du général au particulier, cette contribution souhaite établir un état des lieux du droit d'accès à la culture en Communauté française de Belgique.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent à Monsieur le Professeur Thirion pour le suivi du travail effectué au cours de l'année, ses conseils et l'organisation du séminaire « Droit et Art ».

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
I.- PARTIE I : L'ACCES A LA CULTURE EN DROIT INTERNATIONAL ET EN DROIT FEDERAL BELGE	10
A.- TITRE I ^{ER} : LES FONDEMENTS INTERNATIONAUX DU DROIT D'ACCÈS À LA CULTURE	10
1) <i>L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme</i>	10
a) Une Déclaration symbolique.....	10
b) La prise en compte de la culture dans la Déclaration.....	11
c) Une référence consensuelle.....	12
2) <i>L'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>	12
a) Dès l'origine : le refus de l'effet direct	12
b) Le développement d'une interprétation extensive de l'article 15 PIDESC.....	13
c) L'Observation n° 21 du 20 novembre 2009	14
d) Mise en perspective de l'article 15 PIDESC	16
1. L'accroissement ininterrompu des concepts utilisés	16
2. La question de l'effectivité de l'article 15 PIDESC.....	18
e) Conclusion.....	20
B.- TITRE II : DISPOSITIONS NORMATIVES FEDERALES	21
1) <i>L'article 23 de la Constitution</i>	21
a) La constitutionnalisation des droits sociaux, économiques et culturels.....	21
b) La notion d'épanouissement culturel.....	22
c) Le concept de culture.....	23
d) Les obligations découlant du droit à l'épanouissement culturel.....	24
1. Le débiteur des obligations découlant de l'article 23, alinéa 3, 5°.....	24
2. Une obligation de réaliser.....	24
3. Une obligation de respecter.....	26
4. Une obligation de protéger.....	27
e) La question de l'effectivité du droit à l'épanouissement culturel.....	28
1. L'effet de standstill.....	28
2. L'obligation d'orientation.....	30
3. La dimension objective des droits fondamentaux	30
f) Conclusion.....	31
2) <i>L'arrêté royal annuel portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale</i>	33
a) L'action culturelle dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.....	33
b) L'évolution des arrêtés royaux	34
1. Un système de subvention créé en 2003 axé sur l'épanouissement culturel	34
2. Les transformations réalisées en 2009 et 2013 : le changement de paradigme	34
3. La réforme menée en 2017.....	36
c) Le fonctionnement de l'arrêté royal du 23 février 2018.....	37
1. Les bénéficiaires du fonds de participation et d'activation sociale	37

2.	La promotion de la participation sociale.....	38
a.	Dispositions juridiques.....	38
b.	Les exemples concrets de mise en œuvre de l'arrêté royal.....	39
3.	La lutte contre la pauvreté infantile.....	40
4.	L'organisation de modules collectifs.....	41
5.	L'utilisation des subsides.....	41
d)	Problèmes rencontrés.....	41
1.	La proposition de loi et l'avis du Conseil d'État de 2005 : le problème de la répartition des compétences dans l'action fédérale dans le domaine de la culture.....	41
2.	Le problème des moyens financiers.....	44
3.	Une instrumentalisation de la culture ?.....	45
e)	Conclusion.....	46
II.-	PARTIE II : L'ACCES A LA CULTURE DANS LES DECRETS DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE	48
A.-	LE DÉCRET DU 21 NOVEMBRE 2013 RELATIF AUX CENTRES CULTURELS	48
1)	<i>Historique</i>	48
2)	<i>Démocratisation culturelle et démocratie culturelle</i>	50
3)	<i>Le fonctionnement du décret du 21 novembre 2013</i>	52
4)	<i>Les écueils de la législation sur les Centres culturels</i>	54
a)	La question des moyens financiers.....	54
b)	La question institutionnelle.....	56
c)	Démocratie culturelle contre démocratisation culturelle ?	57
1.	Définition large de la culture et flou des termes du décret	57
2.	La « gouvernementalité culturelle » : moins de politique et moins de droit ?.....	58
5)	<i>Conclusion : renforcer l'accès à la culture ?</i>	60
B.-	LE DÉCRET DU 17 JUILLET 2003 RELATIF AU SOUTIEN DE L'ACTION ASSOCIATIVE DANS LE CHAMP DE L'ÉDUCATION PERMANENTE	61
1)	<i>Les origines de l'éducation permanente</i>	61
2)	<i>Le décret de 2003</i>	62
3)	<i>Problématiques posées</i>	63
a)	De la perspective émancipatrice à la perspective professionnelle.....	63
b)	La régionalisation de compétences actuellement communautaires	64
c)	Un financement contrôlé.....	64
4)	<i>Conclusion</i>	65
	CONCLUSION	66
	BIBLIOGRAPHIE	69

INTRODUCTION

Dans le film italien *César doit mourir*¹, des frères Taviani, des détenus de la prison de haute sécurité de Rebibbia sont sélectionnés pour mettre en scène la pièce *Jules César* de Shakespeare. Tous les acteurs du film sont eux-mêmes incarcérés, pour de lourdes peines, à Rebibbia, ce qui permet aux cinéastes de créer une indistinction parcourant toute l'œuvre : s'agit-il d'un film, d'une fiction, d'un documentaire, ou des deux à la fois ? Peu importe, finalement, car le spectateur se laisse entraîner : l'univers carcéral devient le théâtre des doutes de Brutus et du destin des conjurés. Arrivé à la fin du film et de la représentation théâtrale, Cosimo Rega, qui incarne Cassius, rentre dans sa cellule, la regarde et dit en aparté : « Depuis que je connais l'art, cette cellule est une prison »².

Cette phrase exprime toute l'ambivalence de la culture et de son accès. Présentée comme moyen d'émancipation et d'épanouissement, la culture est affichée comme centrale par notre société tout en étant, pourtant, reléguée à des degrés subalternes par notre droit. La culture est ainsi mise au pinacle par des dispositions internationales et le droit constitutionnel belge, tout en se voyant dénier une effectivité juridique pleine et entière. Quant aux législations propres à mettre en œuvre, concrètement, l'accès à la culture, elles sont brandies comme des étendards de modernité et de progressisme par les mêmes autorités politiques qui les sous-financent.

Dès lors, se pose la question suivante : existe-t-il un réel droit d'accès à la culture, reconnu comme tel et mis en œuvre ? A l'évidence, aucune disposition ne consacre ni ne se réfère directement à un « droit d'accéder à la culture ». Pourtant, la question culturelle est abordée tant par le droit international et le droit constitutionnel belge que par celui de la Communauté française de Belgique. Par conséquent, nous nous proposons d'identifier les normes qui seraient susceptibles de consacrer et de permettre à tout un chacun d'accéder à la culture en Communauté française de Belgique. Toutefois, notre attention ne se portera pas seulement sur les dispositions législatives de la Communauté française. D'autres normes relatives à l'accès à la culture s'appliquent également sur le territoire de la région linguistique de langue française, qu'elles soient internationales ou fédérales. Dans une première partie, nous traiterons, dès lors, des normes internationales et fédérales qui forment un ensemble normatif applicable en Communauté française et dont celle-ci doit tenir compte dans son action législative. La seconde partie sera, quant à elle, dédiée aux décrets communautaires directement liés à la question de l'accès à la culture.

En allant du général au particulier, du droit international au droit de la Communauté française, en passant par le droit constitutionnel et fédéral, nous déterminerons l'existence ou non d'un véritable droit d'accès à la culture et les problèmes auxquels il est confronté.

¹ *Cesare deve morire* (2012, Ours d'or au festival de Berlin).

² « Da quando ho conosciuto l'arte, 'sta cella è diventata una prigione ».

I.- PARTIE I : L'ACCÈS À LA CULTURE EN DROIT INTERNATIONAL ET EN DROIT FÉDÉRAL BELGE

A.- TITRE I^{ER} : LES FONDEMENTS INTERNATIONAUX DU DROIT D'ACCÈS À LA CULTURE

1) *L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme*

a) **Une Déclaration symbolique**

L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) est énoncé de la façon suivante :

- « 1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.
2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur. »

L'article 27 DUDH est la première disposition internationale universelle ayant consacré un droit d'accès à la culture comme droit fondamental³. Bien sûr, la Déclaration n'a pas force obligatoire et n'a aucun effet direct en Belgique⁴. Même si la Déclaration a été publiée au *Moniteur belge* en 1949⁵, les trois juridictions suprêmes belges ont considéré qu'il ne s'agissait pas de droit ayant un quelconque effet dans l'ordre juridique belge⁶. Pour autant, la Déclaration reste une référence universelle, dotée d'une portée symbolique considérable. Certains auteurs estiment d'ailleurs qu'il faut l'utiliser comme mécanisme d'interprétation⁷.

³ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *Annales de Droit de Louvain : revue trimestrielle*, Vol. 73, no. 3, septembre 2013, p. 354.

⁴ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 205.

⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 205.

⁶ J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels. », *Le point sur les droits de l'homme*, n° 39, Liège, Formation Permanente CUP, 2000, p. 199 ; C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 205 ; voyez Cass., 4 décembre 2001, P.00.0540.N ; C.E., 12 mars 1993, n° 42.283, Tamby ; C.A., 8 mars 1994, n° 22/94, B.1.

⁷ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, p. 205-206.

Lorsque la loi fait référence à une disposition de la DUDH, son utilisation comme outil d'interprétation pourrait être envisagée⁸, comme l'atteste la jurisprudence⁹.

D'autres auteurs vont encore plus loin en soutenant que la Déclaration est devenue du droit international coutumier ayant effet dans l'ordre juridique belge¹⁰. Quand bien même ce serait le cas, la Cour de cassation estime qu'il ne revient pas aux juridictions de fond de déterminer l'existence de principes généraux de droit international¹¹, ce qui rend le raisonnement bancal et inapplicable¹².

b) La prise en compte de la culture dans la Déclaration

L'insertion d'une référence à la culture dans la Déclaration s'explique par l'influence de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948. Celle-ci, en effet, avait souligné l'importance de la culture pour l'être humain, ce qui s'était concrétisé par un article 13 consacrant un véritable droit de participation et d'accès à la culture¹³. Diverses constitutions nationales prenaient également en compte cette problématique et ont influencé les travaux du Comité de rédaction¹⁴.

Cette reconnaissance d'un droit à la culture n'était pas, en soi, évidente. En effet, le droit à la liberté d'opinion et d'expression pouvait sembler suffisant, puisqu'il recouvrait également la possibilité de consulter et de créer les œuvres de son choix¹⁵. Cependant, en reconnaissant le droit à la culture, c'est une véritable « obligation de faire » de la part des États qui a ainsi été proclamée¹⁶. Dès lors qu'existe un « droit à la culture-bénéfice », ou un « droit-créance »¹⁷, il revient aux autorités publiques d'assurer la démocratisation de la culture, c'est-à-dire de diffuser le plus largement possible les œuvres d'art. Assurément, c'est là une idée neuve en 1948. Nulle mention de « communautés » ou de « minorités » à cette époque, l'article 27 est intégralement pensé comme un droit d'accès aux arts et créations de l'esprit¹⁸.

⁸ O. DE SCHUTTER ET S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme : devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 44.

⁹ Voyez T.T. Liège, 27 janvier 1994, R.G. n° 227755/93, cité in PH. VERSAILLES ET M. VAN RUYMBEKE, *Guide social permanent, Commentaires de la sécurité sociale*, Partie III, Livre I, titre III, ch. I, 1 n° 510, note 1 ; le jugement en question se réfère au principe de dignité humaine présent dans la DUDH comme dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, voyez J. FIERENS, *op. cit.*, p. 199.

¹⁰ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, p. 205-206.

¹¹ J. FIERENS, *op. cit.*, p. 200.

¹² J. FIERENS, *ibidem*, p. 200.

¹³ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, p. 207 ; M. BIDAULT, *La protection internationale des droits culturels*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 21.

¹⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 207.

¹⁵ O. BUI-XUAN, *La destinée universaliste des droits culturels : les articles 22 et 27 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme*, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux (CRDF), n° 7, 2009, p. 134.

¹⁶ O. BUI-XUAN, *ibidem*, p. 134.

¹⁷ O. BUI-XUAN, *ibidem*, p. 134.

¹⁸ M. BIDAULT, *op. cit.*, p. 431.

c) Une référence consensuelle

L'article 27 DUDH ne suscite pas vraiment la polémique. La Déclaration, dépourvue de toute portée juridique, n'offre qu'une portée symbolique et déclaratoire à ses dispositions, ce qui, en soi, n'est pas négligeable. En effet, les législateurs font parfois référence à l'article 27, comme ce fut le cas dans l'exposé des motifs du décret sur les Centres culturels¹⁹. De plus, les travaux relatifs à la Déclaration ont inspiré l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui a quant à lui force obligatoire en droit international. Bref, il faut reconnaître à l'article 27 d'avoir été la première référence de l'accès à la culture : il inspirera les normes suivantes et les travailleurs du milieu culturel, à tel point que l'ASBL *Article 27*, destinée à rendre la culture accessible aux plus démunis, y fait référence dans son nom même.

2) *L'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

a) Dès l'origine : le refus de l'effet direct

Le droit d'accès à la culture a été reconnu en droit international à l'article 15 du PIDESC.

« Article 15

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit:

a) de participer à la vie culturelle;

b) de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;

c) de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture. »

¹⁹ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 14 ; voyez également pour une autre référence à l'article 27 DUDH la proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2005, n° 51-1849/001, p. 3.

Le PIDESC, adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur en 1976, a fait l'objet d'un assentiment par une loi fédérale et des décrets communautaires²⁰. A l'instar du Pacte relatif aux droits civils et politiques, le PIDESC a donc une véritable portée juridique : il a une force contraignante²¹. Cependant, l'article 2, 1 du PIDESC prévoit une mise en œuvre progressive des dispositions du traité, laissant ainsi une large marge de manœuvre aux États signataires²². Cette disposition a été interprétée de telle sorte que toute applicabilité directe du PIDESC a été déniée. L'effet direct, c'est-à-dire « la faculté de créer des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir directement devant les juridictions nationales »²³, n'a pas été accordé au PIDESC.

Cette situation n'a toutefois pas empêché le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de déterminer lui-même un ensemble d'obligations du PIDESC ayant un effet direct : la reconnaissance des libertés syndicales, la mise en place de recours effectifs, etc.²⁴.

Concernant l'article 15, les rédacteurs avaient eu pour intention d'assurer une véritable dimension juridique au droit d'accès à la culture, consacré jusque-là de façon déclaratoire à l'article 27 DUDH²⁵. Pour le reste, l'article n'a pas fait l'objet de débats particulièrement vifs²⁶, le seul véritable point d'accrochage ayant concerné la reconnaissance de « communautés culturelles », proposée par l'UNESCO²⁷. Les États avaient alors refusé une telle reconnaissance et finalement réaffirmé, en 1966, le caractère individuel du droit de participer à la vie culturelle²⁸.

b) Le développement d'une interprétation extensive de l'article 15 PIDESC

Peu à peu, l'article 15 PIDESC a été interprété de façon extensive. A l'origine, en 1966, la culture à laquelle l'article 15 faisait référence correspondait à ce qui fut nommé la « haute culture »²⁹, c'est-à-dire les « œuvres les plus élevées de l'esprit ». Progressivement, sous l'impulsion de l'UNESCO et des travaux doctrinaux, la culture s'est élargie à une série plus large d'activités³⁰ : médias, cinéma, sport, genres littéraires et musicaux les plus divers, etc. Il convenait de ne pas limiter la culture à la perspective nationale (par exemple en mettant en

²⁰ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, op. cit., pp. 212-213.

²¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 213.

²² C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 213.

²³ H. BRIBOSIA, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *Revue belge de droit international*, 1996/1, Bruxelles, Bruylant, p. 35.

²⁴ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, op. cit., pp. 213-214.

²⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 214-215.

²⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 217.

²⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 216-217.

²⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 216-217.

²⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 184.

³⁰ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 184.

valeur uniquement la littérature française). Les moyens d'expression culturelle devaient tous être rendus accessibles et étaient de valeur équivalente³¹.

Fin des années 1980 et début des années 1990, une acception nouvelle de la culture s'est imposée en supplément aux précédentes définitions. La culture est assimilée à des modes de vie et de pensée d'une communauté. La culture reçoit un sens anthropologique suivant lequel la culture ouvre un « droit d'accéder aux moyens d'expressions du mode de vie, des habitudes, du langage, des vêtements, des arts et des traditions de la population »³². De cette définition supplémentaire découle alors un « droit des minorités » destiné à promouvoir l'expression de celles-ci et la reconnaissance de leurs « différences »³³. Les travaux de S.C. Konaté³⁴ ont insisté sur l'aspect non-discriminatoire de l'accès à la culture : si les minorités doivent pouvoir développer leur culture, cette culture doit être rendue accessible et diffusée activement³⁵. On met donc quelque peu de côté l'idée de « culture nationale », au profit d'une promotion, portée par l'UNESCO, au sein de chaque État, des cultures des communautés internes et des pays étrangers³⁶ : c'est la valorisation du multiculturalisme. L'accès à la culture ne s'envisage plus comme un problème lié à une division en classes de la société : d'une part, les classes possédantes produisant la culture légitime et y ayant accès ; d'autre part, les classes défavorisées dans l'incapacité de s'exprimer par des activités culturelles ou d'avoir accès aux productions existantes. La culture devient un phénomène multiple : elle ne se limite plus aux œuvres artistiques, elle est le propre d'une « communauté » qui ne se limite pas à la Nation, puisqu'elle peut être transnationale, régionale, provinciale, locale, etc.

Il s'agit d'une véritable fracture par rapport à la conception de la culture incarnée par l'article 27 DUDH. D'un droit d'avoir accès et de participer à la culture, l'article 15 est devenu une consécration de la protection des droits des communautés culturelles et des minorités³⁷. En somme : un droit marqué par une dimension collective absente du sens originel consacrant un droit individuel³⁸.

c) L'Observation n° 21 du 20 novembre 2009

L'Observation n° 21 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), du 20 novembre 2009, a eu pour but de préciser et d'interpréter le droit à la culture garanti par l'article 15 PIDESC³⁹.

³¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 184.

³² C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 184 ; voyez sur ce point UN Doc. E/C.12/1992/WP.4, Konaté 25 novembre 1992 ; O. BUI-XUAN, *op. cit.*, p. 135.

³³ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 185 ; O. BUI-XUAN, *ibidem*, p. 136.

³⁴ Membre du Comité pour les droits sociaux, économiques et culturels, chargé de préparer les débats de 1992 sur la précision de l'article 15 PIDESC.

³⁵ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 185.

³⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 185.

³⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 174-175 ; O. BUI-XUAN, *op. cit.*, pp. 139-140.

³⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 185.

³⁹ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 352.

Le CDESC suit le triptyque des obligations conçu au niveau international : respecter, protéger, réaliser⁴⁰. Le respect implique une abstention de l'État, chargé de ne pas entraver l'expression culturelle, l'organisation d'activités par des associations et les pratiques culturelles⁴¹. La protection implique que les États doivent prévoir des recours⁴² destinés à garantir le droit à la culture de tout individu ou groupe. Quant à la réalisation, elle nécessite que l'État prenne des mesures de tous ordres (« législatif, administratif, judiciaire, budgétaire »⁴³), et qu'il assure l'accès aux biens culturels et leur conservation⁴⁴.

Le CDESC consacre également l'évolution d'un droit individuel à un droit collectif : le terme « chacun » s'applique désormais tant à un individu qu'à un groupe⁴⁵.

Enfin, le CDESC énumère toute une série d'éléments relevant de la « culture » :

« [...] la culture comprend notamment le mode de vie, la langue, la littérature orale et écrite, la musique et la chanson, la communication non verbale, la religion ou les croyances, les rites et cérémonies, les sports et les jeux, les méthodes de production ou la technologie, l'environnement naturel et humain, l'alimentation, l'habillement et l'habitation, ainsi que les arts, les coutumes et les traditions, par lesquels des individus, des groupes d'individus et des communautés expriment leur humanité et le sens qu'ils donnent à leur existence, et construisent leur vision du monde représentant leurs rapports avec les forces extérieures qui influent sur leur vie. »⁴⁶.

Cette définition, on le voit, est particulièrement large.

Le CDESC élargit l'ensemble des notions. En effet, la participation devient également le droit « de prendre part à la vie politique »⁴⁷, ou encore le droit de « s'exprimer dans la langue de son choix ». Quant aux politiques d'accès à la culture, il faut désormais qu'elles « tiennent dûment compte de l'identité culturelle »⁴⁸. L'accès devient même le droit « de suivre un mode de vie impliquant l'utilisation de biens et de ressources culturels tels que la terre, l'eau, la biodiversité, la langue ou des institutions particulières [...] »⁴⁹.

Bien entendu, l'élargissement sans fin des concepts débouche sur une augmentation infinie des obligations. Ainsi, le CDESC ne recommande pas seulement aux États d'assurer la présence de cinémas, musées, bibliothèques et théâtres⁵⁰. Il faut désormais mettre à disposition des parcs, des places, des rues⁵¹... Même « les mers, lacs, fleuves, montagnes,

⁴⁰ CDESC, *ibidem*, p. 12.

⁴¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observation générale n° 21, Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 43^e session, Genève, 21 décembre 2009, E/C.12/GC/21, p. 2.

⁴² CDESC, *ibidem*, p. 19.

⁴³ CDESC, *ibidem*, p. 13.

⁴⁴ CDESC, *ibidem*, p. 2.

⁴⁵ CDESC, *ibidem*, p. 3.

⁴⁶ CDESC, *ibidem*, p. 4.

⁴⁷ CDESC, *ibidem*, p. 4.

⁴⁸ CDESC, *ibidem*, p. 4.

⁴⁹ CDESC, *ibidem*, p. 4.

⁵⁰ CDESC, *ibidem*, p. 5.

⁵¹ CDESC, *ibidem*, p. 5.

forêts et réserves naturelles »⁵² deviennent « culturels » puisque l'État doit les rendre disponibles à tout un chacun.

L'Observation rappelle toutefois que la diversité culturelle ne peut servir de prétexte pour attenter aux droits de l'homme⁵³. Le document identifie également des « personnes et communautés » objets d'une attention particulière : femmes, enfants, personnes âgées, personnes handicapées, minorités, migrants, peuples autochtones et personnes précarisées.

Malgré l'article 2 PIDESC, le CDESC estime que les États sont tenus à une obligation de concrétisation du droit à la culture : les États devraient légiférer pour garantir le droit de participer et d'accéder à la culture⁵⁴. De plus, un véritable effet de *standstill* s'attache à l'article 15, empêchant théoriquement les États de prendre des mesures régressives, sauf justifications d'intérêt général⁵⁵.

d) Mise en perspective de l'article 15 PIDESC

1. L'accroissement ininterrompu des concepts utilisés

Le droit à la culture est confronté, d'une façon générale, à un problème de manque de netteté des concepts et des notions utilisés⁵⁶. Le problème apparaît de façon particulièrement saillante avec le droit d'accès à la culture de l'article 15 PIDESC. La notion de culture était relativement claire en 1966, puisqu'il s'agissait essentiellement des « œuvres capitales de l'Humanité »⁵⁷, pour reprendre une expression d'André Malraux⁵⁸. Petit à petit, la notion de culture s'est profondément modifiée. D'un droit individuel, on est passé à un droit également collectif, accessible à un individu comme à un groupe⁵⁹. L'idée de culture nationale a été de plus en plus mise de côté. Enfin, l'Observation n° 21, qui avait néanmoins pour objectif d'apporter des précisions, a considérablement élargi le champ du domaine de la culture (langues, traditions, etc.), à tel point qu'il devient complexe de déterminer ce qui est culturel de ce qui ne l'est pas.

⁵² CDESC, *ibidem*, p. 5.

⁵³ CDESC, *ibidem*, p. 6.

⁵⁴ CDESC, *ibidem*, p. 12.

⁵⁵ I. HACHEZ, « L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? » *Administration Publique Trimestrielle*, 2000/1, p. 35 ; CDESC, *ibidem*, p. 12.

⁵⁶ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 352.

⁵⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 351.

⁵⁸ Voyez le décret n° 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles, *J.O.* du 26 juillet 1959, article 1^{er} : « le ministère des affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent. ».

⁵⁹ O. BUI-XUAN, *op. cit.*, pp. 138-139.

L'extension permanente du concept de culture pose de gros problèmes sur le plan juridique. Le caractère sibyllin des concepts utilisés les rend inadéquats à l'analyse juridique⁶⁰. Le manque de précision des notions rend ces dernières difficilement utilisables. Les conséquences sont importantes, puisque cela aboutit à reléguer le droit à la culture à des « droits de papier »⁶¹. Cela se traduit également auprès des juristes par un certain désintérêt doctrinal pour ces questions, laissant alors la matière à d'autres experts, qu'ils soient sociologues, anthropologues ou spécialisés dans d'autres matières. Si l'interdisciplinarité est une vertu pour l'étude du droit, le recours à des concepts établis dans d'autres disciplines pose, en conséquence, de nouveaux problèmes. Que faire juridiquement de la culture « en tant que processus vivant, qui est historique, dynamique et évolutif et qui a un passé, un présent et un futur »⁶² ? Bien souvent, la conservation, dans les textes juridiques, de l'angle sociologique ou anthropologique ne permet pas de produire des textes avec lesquels le juriste puisse être à l'aise et dont il perçoit clairement les obligations imposées aux États et aux citoyens.

Non seulement la culture se voit élargie mais aussi les notions de participation et d'accès, évoquées précédemment. L'Obligation n° 21 n'a fait qu'accroître une longue liste d'obligations à charge des États. Or, le CDESC reste un organe international ne disposant d'aucun pouvoir de sanction à l'égard des États. Dans ces conditions, tant le contrôle que les sanctions s'avèrent illusoire. De plus, à ne plus circonscrire le droit à la culture et les obligations qui en découlent, on aboutit à une situation où l'on ne sait plus ce qui fait l'objet du contrôle. Est-il même possible de vérifier que la culture sert bien à la participation à la vie politique ?

En outre, les notions de « communautés » et de « minorités », auxquelles il est fait régulièrement référence dans les documents relatifs à l'article 15, n'existent pas en tant que telles dans tous les ordres juridiques nationaux. La Belgique elle-même ne reconnaît pas de minorités : seules existent des entités fédérées auxquelles se rattachent des citoyens. On connaît d'ailleurs les problèmes intra-belges quant à l'application de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe⁶³. Difficile, dans ce cas, de permettre aux « minorités » de participer à la culture et de développer la leur. Cela signifie-t-il, par exemple, que la communauté italienne ou marocaine de Belgique doit avoir accès à des œuvres de la langue du pays d'origine ? L'application juridique, on le voit, s'avère compliquée.

A l'heure actuelle, l'article 15 PIDESC est ainsi devenu le pilier juridique du « droit des minorités », grâce à l'UNESCO, grâce à divers travaux doctrinaux et au Groupe de Fribourg⁶⁴. D'un droit d'accès et de participation à la culture, on est ainsi passé à un droit à

⁶⁰ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 352.

⁶¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 352.

⁶² CDESC, *op. cit.*, p. 3.

⁶³ M. LAMENSCH. Mars 2018. « Reconnaissance des minorités : le glaciis perdue ». Le Vif/L'Express. En ligne. <<http://www.levif.be/actualite/belgique/reconnaissance-des-minorites-le-glaciis-perdue/article-normal-811945.html>> Consulté le 26 mars 2018.

⁶⁴ Le groupe de Fribourg est un groupe de travail composé d'universitaires ayant développé la catégorie des droits culturels, leurs travaux ont influencé fortement l'UNESCO et les organisations internationales, en particulier la Déclaration de Fribourg de 2007, voyez notamment P. MEYER-BISCH ET M. BIDAULT, *Déclarer les droits culturels. Commentaire de la Déclaration de Fribourg*, Zürich/Bruxelles, Schultess/Bruylant, 2010, 154

l'identité culturelle⁶⁵. C'est ainsi que C. Romainville, comme d'autres auteurs, évoque une « dénaturation du droit à la culture »⁶⁶, faisant perdre de son effectivité à l'article 15 PIDESC, celui-ci n'étant plus qu'un « droit aux droits de l'homme dans le respect de ses cultures »⁶⁷.

La « culture » telle que définie actuellement est donc inutilisable sur le plan juridique. Pire, elle est en contradiction⁶⁸ avec une lecture littérale du Pacte comme avec une interprétation exégétique de celui-ci. La perte de précision dans la formulation des devoirs des États ne permet pas de s'attaquer concrètement aux difficultés pesant sur le droit à la culture. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'avenir de l'article 15 PIDESC : celui-ci garantit-il toujours l'accès à la culture ? L'éclipse du droit d'accès à la culture par le droit des minorités et le droit à l'identité culturelle fait courir le risque d'une perte d'attention pour un droit qui est pourtant loin d'être assuré dans l'ensemble des pays ayant ratifié le Pacte. L'enjeu pour l'avenir sera, sans doute, de replacer au centre des préoccupations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la problématique de l'accessibilité culturelle, au moment même où elle est menacée par un désinvestissement des États et un accroissement des mécanismes de marché.

2. La question de l'effectivité de l'article 15 PIDESC

La grande faiblesse de l'article 15 concerne l'absence d'effet direct⁶⁹ du PIDESC. Impossible, dès lors, pour un particulier, d'exiger directement devant une juridiction le respect de l'article 15 PIDESC. Or, suivant la jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation⁷⁰, un traité supplante toute norme interne mais seulement à condition qu'il soit directement applicable.

La Cour de cassation a établi deux critères pour déterminer si une norme a ou non un effet direct. Il faut que les obligations aient été exprimées d'une manière claire et précise et que les parties contractantes aient eu l'intention d'accorder des droits subjectifs⁷¹. La Cour de cassation n'a jamais reconnu d'effet direct aux dispositions du PIDESC, elle se contente de reconnaître un effet de *standstill*⁷², de même que la Cour constitutionnelle pour l'article 13 PIDESC garantissant le droit à l'éducation⁷³. Malgré tout, la Cour de cassation ne s'est pas abstenue de reconnaître des effets directs à certaines dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques alors même que le législateur avait écarté cette possibilité lorsqu'il avait ratifié le traité⁷⁴.

p. ; C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 362.

⁶⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 363.

⁶⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 364.

⁶⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 364.

⁶⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 362.

⁶⁹ Sur cette notion voyez C.J.C.E., 14 juillet 1994, *Faccini Dori*, et C.E., 16 octobre 1997, n° 68.914.

⁷⁰ Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I., p. 886 et suiv.

⁷¹ Cass., 21 avril 1983, cité in J. FIERENS, *op. cit.*, p. 191.

⁷² Cass., 20 décembre 1990.

⁷³ C.A., 7 mai 1992, n° 33/92, B.7.2.

⁷⁴ J. FIERENS, *op. cit.*, p. 192.

Cependant, l'arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003 de la Cour constitutionnelle laisse entrevoir la possibilité d'appréhender les dispositions du Pacte suivant un raisonnement supplémentaire :

« B.4.2. Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique. »⁷⁵

La Cour constitutionnelle n'a pas estimé fondamentale la question des effets directs concernant la Convention relative aux droits de l'enfant. Dès lors qu'une mise en œuvre des dispositions a été réalisée par la Belgique, celle-ci doit avoir respecté le principe de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Cela signifie qu'un traité n'ayant pas effet direct peut malgré tout avoir des effets : il suffit pour cela que le droit consacré internationalement ait été mis en œuvre par des dispositions internes belges, dès cet instant l'application devra être non discriminatoire⁷⁶. Par le truchement du principe d'égalité et de non-discrimination, une disposition interne pourrait donc être contrôlée au regard de dispositions internationales n'ayant pas effet direct.

Sur la question de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Cour de cassation n'a pas été aussi évasive que la Cour constitutionnelle : pour elle, il n'y a pas d'effet direct⁷⁷. Cela n'a pas empêché le tribunal du travail de Huy, parmi d'autres juridictions, de prendre en compte la notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans un jugement, profitant de la porte entrouverte par la Cour constitutionnelle en 2003⁷⁸.

Par conséquent, le raisonnement pourrait être appliqué à l'article 15 PIDESC, ouvrant la possibilité d'une effectivité accrue, la disposition ne se limitant dès lors plus au seul effet de *standstill*. Toutefois, ce ne sont là que des palliatifs à l'absence d'effet direct⁷⁹. Il est certain que, tant que l'article 15 ne bénéficiera pas de l'applicabilité directe, sa mise en œuvre restera rare et fragile.

Enfin, rappelons qu'une dernière forme de contrôle existe, au niveau international. Les États signataires du Pacte ont l'obligation de fournir des rapports au CDESC, qui vérifie le respect des droits⁸⁰. Désormais, des organisations non gouvernementales peuvent joindre leur propre rapport à celui établi par l'État. Ce contrôle international reste toutefois faible, bien qu'il ne soit pas négligeable⁸¹.

⁷⁵ C. C., 22 juillet 2003, n° 106/2003, B.4.2.

⁷⁶ P. LAMBERT, « La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 115.

⁷⁷ Cass., 31 mars 1999, *Pas.*, 1999, I., p. 195 ; Cass., 4 novembre, *Pas.*, 1999, I., p. 558.

⁷⁸ T.T. Huy, 5 janvier 2005.

⁷⁹ Le Conseil d'État a accordé un effet direct à l'article 13 PIDESC, ainsi un raisonnement identique pourrait tout à fait s'appliquer à l'article 15 du même pacte pour lui reconnaître un effet direct, voyez C.E., 6 septembre 1989, n° 32.989, Copur, cité in P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 116-117.

⁸⁰ J. FIERENS, *op. cit.*, p. 202.

⁸¹ J. FIERENS, *ibidem*, p. 202.

e) Conclusion

L'article 15 du PIDESC reste une disposition importante pour le droit d'accès à la culture. Malgré l'altération de sens subie par la norme, elle reste la première base internationale de ce droit. Les textes législatifs des différents niveaux de pouvoir belges ne s'y trompent d'ailleurs pas, faisant référence à l'article 15⁸². Pour devenir réellement efficace, l'article devrait être complété par deux éléments : celui de l'octroi de l'effet direct, que ce soit par la jurisprudence ou le législateur, et d'un point de vue international, celui du recentrage sur l'accessibilité et le recours à un langage juridique plus clair et mieux défini.

⁸² Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 14 ; Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 3 ; référence générale au PIDESC.

B.- TITRE II : DISPOSITIONS NORMATIVES FEDERALES

1) *L'article 23 de la Constitution*

a) **La constitutionnalisation des droits sociaux, économiques et culturels**

En 1993, le Constituant profite de la quatrième réforme de l'État pour insérer dans la Constitution belge l'article 24*bis* consacrant les droits sociaux, économiques et culturels, ignorés jusque-là par la loi fondamentale⁸³. Cette insertion, dans ce qui deviendra l'article 23, intervient bien plus tardivement que dans nombre d'autres pays⁸⁴ : elle permet à la Belgique de se conformer aux dispositions européennes et internationales⁸⁵. Par le passé, une série de propositions parlementaires avaient déjà été présentées : en 1953, 1958 et 1965⁸⁶.

La question de l'accès à la culture avait d'ailleurs été directement abordée par une proposition de modification de la Constitution lors de la première réforme de l'État :

« Chacun a droit [...] à la culture. Chacun a le droit d'être initié, de contribuer et de participer librement aux activités culturelles et sociales. La loi facilite et encourage cette participation. »⁸⁷.

Certains auteurs⁸⁸ ont estimé que la répartition des compétences avait déjà consacré implicitement un droit à la culture. Avant même toute réforme de l'État, la jurisprudence *Lenaerts*⁸⁹ du Conseil d'État évoquait déjà des obligations positives pour les pouvoirs publics et une « mission culturelle » de l'État effectuée à travers des services publics⁹⁰. Cependant, un véritable droit à la culture n'existait ni dans la législation ni dans la Constitution. Cette théorie d'une reconnaissance implicite n'avait aucune conséquence pratique et restait bornée aux

⁸³ G. MAES, « L'article 23 de la Constitution belge », *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, V. Van Der Plancke (dir.), Bruxelles, Die Keure/La Charte, 2012, p. 163.

⁸⁴ Voyez le Préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 ; J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 78-79.

⁸⁵ G. MAES, *op. cit.*, p. 164.

⁸⁶ G. MAES, *ibidem*, pp. 163-164.

⁸⁷ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, vol. 2, M. Verdussen (dir.) et N. Bonbled (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1473 ; Déclaration de révision de la Constitution de 1968, *M.B.* du 2 mars 1968.

⁸⁸ H. DUMONT, « Le droit à la culture, ou une liberté-autonomie et un droit-créance peuvent-ils se concilier dans une liberté-participation ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Bruxelles, Université Saint-Louis, 1984, p. 244 ; C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, p. 286.

⁸⁹ C.E., 25 juillet 1968, n° 13.122, *Lenaerts*.

⁹⁰ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, pp. 288-289.

murs de l'Université. La situation ne changera véritablement qu'avec l'inscription explicite de ce droit en 1993.

Dès lors, la question de la culture, appréhendée par l'article 23, alinéa 3, 5° de la Constitution, garantit « le droit à l'épanouissement culturel et social ». Comme il est de coutume, le droit à la culture n'a pas fait l'objet d'une considération particulièrement grande, et les travaux préparatoires n'ont pas été franchement prolixes à ce sujet. Dans la catégorie déjà mal-aimée des droits sociaux, économiques et culturels, le droit à la culture est régulièrement compris comme un droit relativement secondaire en comparaison du droit à la sécurité sociale, du droit à un logement décent, etc. – ce qui explique, notamment, sa position en queue du cortège des droits évoqués au troisième alinéa de l'article 23.

De la sorte, le Constituant a consacré un « État constitutionnel culturel »⁹¹, fondé sur trois piliers. Premièrement, une architecture institutionnelle répartitrice de compétences ; deuxièmement, des droits reconnus à tout individu d'accéder et de participer à la culture ; troisièmement, les libertés d'association permettant à une action culturelle associative et non uniquement étatique d'exister.

b) La notion d'épanouissement culturel

La formulation relativement obscure et englobante d'« épanouissement culturel » n'a pas facilité sa définition et son utilisation juridiques⁹². Le Constituant a visé essentiellement par cette expression l'accessibilité de la culture au plus grand nombre⁹³, dans la logique de démocratisation culturelle initiée après la Seconde Guerre mondiale⁹⁴.

Plutôt que de consacrer précisément un droit d'accès à la culture, à l'instar de l'article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 de la Quatrième République, le Constituant belge a préféré se référer à « l'épanouissement »⁹⁵. Cette notion reflète les influences internationales, en particulier celles de l'UNESCO, pour qui le concept de culture devait être élargi et devait lier accessibilité et participation. Cependant, le problème réside dans l'absence de délimitation de cette notion dans les travaux préparatoires, ce qui engendre un flou juridique problématique⁹⁶. Retenons qu'il s'agissait avant tout pour le Constituant de ne pas consacrer uniquement une liberté dans un sens passif, mais de mettre en avant un aspect actif et dynamique du droit à la culture, qui nécessite une action individuelle et publique.

D'après les travaux préparatoires, la notion d'épanouissement culturel devait se limiter à l'accessibilité à la culture. La majorité des auteurs de doctrine n'ont pas suivi cette voie⁹⁷. Qu'il s'agisse de S.-P. De Coster, P. Oriane ou R. Ergec, l'épanouissement culturel est enten-

⁹¹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, pp. 168-169.

⁹² C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p.1478.

⁹³ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 167.

⁹⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 167.

⁹⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 170-171.

⁹⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 171.

⁹⁷ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, pp. 1485-1486.

du fort largement et englobe les prérogatives suivantes : accès à la culture, participation à la culture, protection du droit d'auteur, liberté d'association et collaboration aux prises de décisions⁹⁸.

Par conséquent, l'épanouissement culturel et social peut se définir comme « le droit de pouvoir se développer au niveau culturel, de déployer ses ressources culturelles dans un contexte social »⁹⁹. Plus simplement, on peut également définir le droit à l'épanouissement culturel comme « le droit d'accéder et de participer librement à la culture de son choix »¹⁰⁰.

Ce qui est certain, c'est que l'épanouissement culturel ne concerne en aucun cas l'éducation et l'enseignement, qui font l'objet de l'article 24 de la Constitution¹⁰¹. La reconnaissance du droit à la culture part d'ailleurs d'un constat assez paradoxal : « Aujourd'hui, la formation scolaire que l'on a reçue durant sa jeunesse, ne suffit plus pour que l'on puisse participer pleinement à la vie sociale à l'âge adulte. Les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour assurer l'épanouissement culturel des adultes et, d'une manière plus générale, des êtres humains, dès leur plus jeune âge »¹⁰². C'est donc à partir d'un constat d'échec de la politique culturelle scolaire que le Constituant vient à reconnaître la nécessité d'une action spécifique en matière culturelle, distincte du cadre éducatif.

c) Le concept de culture

Mais à quoi se réfère l'article 23 lorsqu'il évoque le concept de « culture » ? S'agit-il d'une notion aussi large que celle définie par l'UNESCO (Observation n° 21) et appliquée à l'article 15 PIDESC ?

Au niveau international, le concept de « culture » a subi d'importants changements au fil du temps¹⁰³, passant par trois stades. Tout d'abord, un sens « matériel » comprenant les œuvres et créations artistiques¹⁰⁴, ensuite un sens de « processus de création » où l'accent est mis sur les créateurs¹⁰⁵, et puis enfin un sens anthropologique de la culture s'attachant à l'identité culturelle et aux droits des minorités¹⁰⁶. Cette extension conceptuelle de la « culture » n'a pas été intégralement suivie en Belgique¹⁰⁷. En effet, la Cour constitutionnelle a clairement distingué le droit à l'épanouissement culturel de la protection des minorités dans les arrêts *Carrefour*¹⁰⁸. Dès lors, malgré le fait que l'article 23 ne définisse pas précisément la culture, il est certain que le concept constitutionnel n'englobe pas les problématiques liées à l'identité culturelle alors que c'est le cas en droit international.

⁹⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 1485-1486.

⁹⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁰ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1486.

¹⁰¹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 173.

¹⁰² Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, p.10.

¹⁰³ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, pp. 1482-1483.

¹⁰⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1482.

¹⁰⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1482.

¹⁰⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 1482-1483.

¹⁰⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 1483-1484.

¹⁰⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1484 ; voyez C. C., 3 octobre 1996, n° 54/96, B.7.1. et B.7.2.

La Constitution elle-même n'aborde la question culturelle que dans un autre article, l'article 127, attribuant aux Communautés la compétence relative aux « matières culturelles », telles que précisées dans l'article 4 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles¹⁰⁹. Ce dernier article dresse une liste de dix-sept « matières culturelles », allant des beaux-arts à la formation en alternance. Faut-il alors borner l'article 23 à cette énumération ? Selon C. Romainville, rien n'est moins sûr, les deux articles n'ayant pas les mêmes objectifs (l'article 23 consacrant un droit, l'article 127 organisant les institutions). De plus, l'article 127 ne couvre pas l'action fédérale en matière biculturelle à Bruxelles¹¹⁰. La « culture » évoquée par l'article 23 devrait donc être définie plus largement que la « matière culturelle »¹¹¹.

Une véritable définition permettant d'établir clairement la notion de culture permettant l'épanouissement de chacun n'a donc pas été donnée. La seule certitude est que la « culture » visée par l'article 23 dépasse les « matières culturelles » sans pour autant englober le droit des minorités.

d) Les obligations découlant du droit à l'épanouissement culturel

1. Le débiteur des obligations découlant de l'article 23, alinéa 3, 5°

Du fait de la structure institutionnelle fédérale de la Belgique, les obligations découlant de l'article 23, alinéa 3, 5° de la Constitution ne s'imposent pas uniquement à l'autorité fédérale mais également aux entités fédérées. L'attribution de la compétence des « matières culturelles » aux Communautés fait de celles-ci les premières entités chargées d'assurer le principe d'épanouissement culturel¹¹². Cependant, elles ne sont pas exclusivement compétentes¹¹³. Le niveau fédéral conserve la compétence dans les matières biculturelles, gérant des établissements fédéraux à Bruxelles, compétence tout à fait résiduaire¹¹⁴. Les communes et provinces sont, pour leur part, des acteurs essentiels du secteur culturel¹¹⁵.

2. Une obligation de réaliser

Quelles obligations découlent dès lors de ce droit ? Les pouvoirs publics doivent respecter le premier des trois principes développés au sein des Nations Unies et du Conseil de

¹⁰⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 181.

¹¹⁰ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 181.

¹¹¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 181-182.

¹¹² C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 193-194.

¹¹³ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 193.

¹¹⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 198-199 ; C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale, *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'État*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 863-880.

¹¹⁵ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 200.

l'Europe¹¹⁶ : l'obligation de réalisation. Cette obligation implique que des dispositions doivent être prises pour assurer l'accès à la culture et une participation de la population à celle-ci. La conception dynamique de « l'épanouissement » permet, *in fine*, de ne pas concevoir l'accès à la culture sous un angle purement passif : il faut également encourager l'accès, stimuler la consommation de biens culturels mis à la disposition de la population¹¹⁷. Cela implique notamment pour l'État l'obligation de prévoir l'établissement d'infrastructures variées : Centres culturels, musées, bibliothèques, théâtres, cinémas, académies, conservatoires, etc.¹¹⁸. L'accès doit être assuré dans un nombre de situations très vaste : télévision, radio, journaux, bibliothèques, mais aussi les événements culturels, les activités sportives et les activités culturelles dans le cadre scolaire¹¹⁹...

Les travaux préparatoires ont bien souligné que l'article 23, al. 3, 5° portait essentiellement sur l'accès à la culture : « Cela suppose que la culture soit rendue accessible à tous. La réalisation de cet objectif commande principalement aux pouvoirs publics d'abaisser nombre de seuils encore trop élevés et de veiller à instaurer un climat de tolérance culturelle dans toutes les couches de la population. »¹²⁰. Le Constituant conclut : « Par conséquent, en faisant de ce droit un droit constitutionnel fondamental, nous obligeons les pouvoirs publics à pratiquer une politique culturelle dotée d'une telle dimension. »¹²¹.

Quelles actions positives sont attendues de la part des pouvoirs publics ? Dans l'esprit du Constituant, il s'agissait avant tout de diminuer les prix des activités culturelles et d'assurer un accès effectif à toutes les couches de la population, tout en les impliquant dans un processus participatif¹²². Toutefois, la prise en compte des coûts comme barrières d'accès à la culture ne peut se concevoir sous le seul angle du prix des tickets ou des abonnements. D'autres obstacles, plus pratiques, viennent compliquer l'accès¹²³ : le transport, la garde des enfants, la diffusion d'informations relatives aux événements, les moyens d'accès pour les personnes handicapées, la faiblesse de l'action culturelle dans les établissements pénitentiaires, la participation des écoles, l'impression de ne pouvoir accéder aux institutions culturelles, etc. Tous ces éléments interviennent dans la question de l'accessibilité de la culture, quand bien même ils ne concernent pas directement le prix que l'utilisateur devra déboursier pour bénéficier d'une offre culturelle. Ces obstacles doivent être pris en compte dans le cadre de l'amélioration de l'accès, fixée comme objectif par le Constituant.

Les pouvoirs publics sont, désormais, soumis à une obligation d'organisation et de financement en matière culturelle¹²⁴. Mieux encore, la disposition constitutionnelle impose que le

¹¹⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 170 ; M. VERDUSSEN ET N. BONBLED, « Les droits culturels et sociaux dans la Constitution belge », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 42-43.

¹¹⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 172.

¹¹⁸ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1505.

¹¹⁹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1488.

¹²⁰ Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 20.

¹²¹ Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 20.

¹²² C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 209.

¹²³ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 209.

¹²⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 172-175.

législateur, à partir des conditions d'accès de 1993, baisse les tarifs d'entrée aux institutions culturelles. Le législateur ne peut donc – du moins théoriquement – relever les prix d'entrée des établissements culturels.

La démarche constitutionnelle revêt une dimension importante¹²⁵, quand bien même les effets juridiques de la norme peuvent être discutés. En effet, le Constituant introduit par cette disposition une reconnaissance du rôle de l'État dans la culture et établit un principe général d'accessibilité à la culture fondamental dans la définition des politiques culturelles et l'action de l'ensemble des pouvoirs publics¹²⁶. Le Constituant a, ainsi, sanctuarisé dans la Constitution un changement apparu depuis longtemps dans la législation et le droit européen et international mais totalement absent du dispositif constitutionnel : le passage d'un État libéral indifférent à l'action culturelle à un État finançant la culture et établissant des objectifs de politique culturelle. C'est la reconnaissance d'une véritable « mission étatique »¹²⁷.

Enfin, une autre conséquence importante de la constitutionnalisation du droit d'accès à la culture est que les autorités publiques ne pourront pas laisser entièrement le domaine de la culture au secteur privé¹²⁸. Une organisation des activités culturelles délaissée par les fonds publics et reposant essentiellement sur le mécénat privé serait donc, en théorie, impossible.

3. Une obligation de respecter

Le droit à l'épanouissement culturel, dans sa deuxième obligation, ne concerne pas directement l'accès à la culture. Il s'agit plus, dans cette optique, d'assurer une non-intervention de l'État destinée à protéger les créations individuelles et la liberté d'expression artistique¹²⁹. Cependant, l'obligation négative a des implications en matière d'accessibilité. Ainsi, les institutions culturelles subventionnées par les pouvoirs publics doivent pouvoir être libres de leurs créations et de ce qu'elles offrent et proposent au public¹³⁰. L'État doit s'abstenir d'établir des obstacles et des conditions qui mettraient en péril l'indépendance des Centres culturels, que ce soit par des mesures budgétaires ou par des mesures relatives aux productions artistiques elles-mêmes¹³¹. L'obligation de respecter le droit à l'épanouissement culturel assure ainsi un accès à une production culturelle diversifiée qui, bien qu'alimentée financièrement par l'État, ne dépend pas pour son expression de celui-ci, au risque de devenir « officielle ».

L'obligation de respecter contenue dans l'article 23 de la Constitution se retrouve, de plus, dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), applicable en Belgique. La justice européenne est intervenue pour garantir le droit d'accès à la culture et à l'information culturelle¹³². L'arrêt *Akdas* de la Cour européenne des droits de l'homme portait sur la publi-

¹²⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 172-173.

¹²⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 172-173.

¹²⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 173.

¹²⁸ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, pp. 1505-1506.

¹²⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, pp. 175-176.

¹³⁰ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1501.

¹³¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1501.

¹³² C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 366.

cation en langue turque, par un éditeur turc, du roman érotique de Guillaume Apollinaire, *Les onze mille verges*. L'éditeur était attaqué par les autorités pour « publication obscène ou immorale » et fut condamné par la justice turque. La Cour de Strasbourg a considéré qu'il y avait eu une violation de l'article 10 CEDH protégeant la liberté d'expression. En effet, « [la] marge d'appréciation [...] ne saurait aller jusqu'à empêcher l'accès du public d'une langue donnée, en l'occurrence le turc, à une œuvre figurant dans le patrimoine littéraire européen »¹³³. Cette jurisprudence s'impose à la Belgique et garantit un accès à une culture pluraliste que l'État doit s'abstenir de restreindre. L'article 10 CEDH vient ainsi renforcer l'obligation de respect présente dans la Constitution belge¹³⁴.

4. Une obligation de protéger

L'État a l'obligation d'assurer la protection du droit à l'épanouissement culturel¹³⁵. Les pouvoirs publics ont ainsi une obligation de prévention des atteintes à ce droit, ainsi qu'une mission de sanction de la violation des dispositions protectrices prévues par le législateur¹³⁶. Essentiellement, cette obligation de protection vaut en matière de droits d'auteur ou de la protection de l'intégrité physique des œuvres¹³⁷. Ceci dit, la protection peut également concerner l'accès à la culture, par exemple relativement à des interventions de communautés religieuses à l'encontre de la présentation de certaines œuvres d'art¹³⁸. Que l'on pense aux caricatures de Mahomet ou à la pièce de théâtre *Sul concetto di volto nel figlio di Dio*¹³⁹ (*Sur le concept du visage du fils de Dieu*) de Romeo Castellucci, les premières attaquées par des militants musulmans, la seconde par des militants catholiques. C'est l'accès à ces œuvres qui était visé dans un cas comme dans l'autre, accès qu'il revenait aux autorités publiques de protéger. En pareille situation en Belgique, les autorités devraient intervenir pour mettre en œuvre l'obligation de protéger présente dans la Constitution.

De façon presque évidente, la sécurité des lieux de représentation est également essentielle pour garantir l'accès aux œuvres¹⁴⁰. Dans ce cadre, une balance d'intérêts doit être opérée entre sécurité et accès à la culture, comme en témoigne l'annulation de l'unifestival en 2016 à Liège.

¹³³ C.E.D.H., 16 février 2010, n° 41056/04, §30, *Akdas c. Turquie*.

¹³⁴ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, pp. 366-367.

¹³⁵ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 178.

¹³⁶ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1502.

¹³⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1502.

¹³⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1502.

¹³⁹ A. HELIOT, « Romeo Castellucci : la pièce qui fait scandale », *Le Figaro*, 31 octobre 2011, disponible à l'adresse <<http://www.lefigaro.fr/theatre/2011/10/30/03003-20111030ARTFIG00226-romeo-castellucci-la-piece-qui-fait-scandale.php>>.

¹⁴⁰ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, pp. 1502-1503.

e) La question de l'effectivité du droit à l'épanouissement culturel

C'est une chose de consacrer un droit, c'en est une autre d'assurer son effectivité. Le Constituant a très clairement marqué son intention de ne pas accorder d'effet direct au droit à l'épanouissement culturel, pas plus qu'aux autres droits sociaux, économiques et culturels¹⁴¹. Il est, dès lors, impossible d'invoquer directement la disposition constitutionnelle devant les cours et tribunaux¹⁴². Seules peuvent être utilisées directement en justice les dispositions légales, décrétales et autres dispositions de droit interne ayant effet direct¹⁴³. C'est là toute la faiblesse du droit à la culture, dont la consécration constitutionnelle représente avant tout une mise en conformité avec les instruments internationaux et de détermination d'un objectif de politique culturelle.

Toutefois, ainsi que l'affirme J. Fierens « ... une des erreurs les plus courantes du débat relatif à la juridicité des droits de l'homme est la confusion entre droit et droit subjectif. Ce n'est pas parce qu'un texte ne confère pas de droit subjectif qu'il cesse d'être du droit »¹⁴⁴. Dès lors, l'absence d'effet direct de l'article 23 ne signifie pas pour autant que le droit à la culture n'est pas un droit doté d'une certaine effectivité¹⁴⁵. Trois effets peuvent alors être accordés au droit à l'épanouissement culturel¹⁴⁶ : un effet de *standstill*, un effet d'orientation et des obligations découlant de la dimension objective des droits fondamentaux.

1. L'effet de *standstill*

L'article 23 bénéficie du fameux « effet de cliquet »¹⁴⁷, aussi appelé effet de *standstill*. Il s'agissait pour le Constituant d'accorder au moins un minimum d'effectivité aux droits sociaux, économiques et culturels, en établissant un principe d'interdiction de recul de façon substantielle des droits garantis¹⁴⁸. Le niveau de protection accordé ne peut donc être diminué, à moins que des motifs d'intérêt général ne soient invoqués¹⁴⁹. Il faut que les mesures amènent un « recul significatif » pour que le *standstill* s'applique¹⁵⁰.

¹⁴¹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 203 ; E. VOGEL-POLSKY, « La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son interrelation avec l'article 23 de la Constitution », *Les droits sociaux, économiques et culturels dans la Constitution*, R. Ergec, Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 55-56.

¹⁴² J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels. » in *Le point sur les droits de l'homme*, n° 39, Liège, Formation Permanente CUP, 2000, p. 189.

¹⁴³ E. VOGEL-POLSKY, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁴ J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 105.

¹⁴⁵ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 203.

¹⁴⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 204.

¹⁴⁷ J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels. » in *Le point sur les droits de l'homme*, n° 39, Liège, Formation Permanente CUP, 2000, p. 194.

¹⁴⁸ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 204.

¹⁴⁹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 204.

¹⁵⁰ G. MAES, « L'article 23 de la Constitution belge », *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, V. Van Der Plancke (dir.), Bruxelles, Die Keure/La Charte, 2012, p. 184.

L'obligation de mise en œuvre du droit à la culture et le principe de *standstill* se complètent naturellement : le législateur doit prendre des dispositions et, ceci fait, il ne pourra ensuite établir un régime moins favorable que celui qu'il a concédé¹⁵¹.

A partir de cette obligation de *standstill*, il serait donc envisageable que la Cour constitutionnelle annule des dispositions entraînant un recul concernant le droit à l'épanouissement culturel¹⁵². On pourrait dès lors avancer que la suppression de l'obligation pour chaque commune de créer ou organiser une bibliothèque, opérée par le décret du 30 avril 2009, violerait le principe de *standstill* appliqué au droit à la culture¹⁵³. D'autre part, les dispositions budgétaires entraînant des coupes sérieuses dans les subventions des Centres culturels, des bibliothèques publiques ou de tout autre financement culturel, pourraient également être attaquées devant la Cour constitutionnelle sur le fondement du droit garanti à l'épanouissement culturel¹⁵⁴. G. Maes ne partage pas tout à fait cette position¹⁵⁵. En effet, le principe de *standstill* ne peut, selon lui, servir de prétexte pour empêcher toute modification budgétaire. Il estime qu'il doit être tenu compte de la faisabilité politique et économique des financements dans leur appréciation¹⁵⁶.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État a déjà appliqué le principe de *standstill* concernant l'épanouissement culturel¹⁵⁷. En effet, le Conseil d'État est intervenu en matière de protection du patrimoine immobilier : « le législateur ne peut supprimer, purement et simplement, sans les remplacer par des garanties équivalentes, d'importantes garanties reconnues par le texte en vigueur »¹⁵⁸. Dans un arrêt de 2008, le Conseil d'État a également pris en compte le principe de *standstill* concernant l'épanouissement culturel¹⁵⁹. Dès lors, puisque le principe de *standstill* s'applique à l'article 23, alinéa, 5°, l'annulation d'une disposition restreignant l'accès à la culture pourrait tout à fait se concevoir sur cette base.

La Cour constitutionnelle a, quant à elle, déjà appliqué le principe de *standstill* concernant l'article 13 du PIDESC relatif au droit à l'éducation¹⁶⁰. Les justiciables ne peuvent invoquer la disposition pour obliger l'État à étendre la gratuité. Ils peuvent, toutefois, l'invoquer pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de hausse du minerval¹⁶¹. R. Ergec propose alors de suivre cette voie et de l'appliquer à l'article 23 de la Constitution¹⁶².

¹⁵¹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, pp. 208-209.

¹⁵² C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 206.

¹⁵³ *Le droit à la culture et les bibliothèques publiques, Analyse du décret du 28 avril 2009*, Association professionnelle des bibliothécaires et documentalistes, p. 3, disponible à l'adresse <https://apbd.be/documents/note_decret.pdf>.

¹⁵⁴ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 206.

¹⁵⁵ G. MAES, *op. cit.*, p. 190.

¹⁵⁶ G. MAES, *ibidem*, p. 190.

¹⁵⁷ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1507.

¹⁵⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1507.

¹⁵⁹ C.E., 16 juillet 2008, n° 185.415, Diwan FM Belgique asbl, *A.M.*, 2009, 1-2, p. 155 ; C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1508.

¹⁶⁰ O. DE SCHUTTER, « Prolégomènes : autopsie de l'état social », *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, V. Van Der Plancke, Bruxelles, Die Keure/La Charte, 2012, p. 15 ; voyez C.A., 7 mai 1993, n° 33/92 ; P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 116.

¹⁶¹ O. DE SCHUTTER, *ibidem*, p. 15.

¹⁶² O. DE SCHUTTER, *ibidem*, p. 15.

Une autre sanction du législateur peut s'envisager dans le cadre de la lecture du principe de *standstill* appliqué à l'épanouissement culturel en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, c'est-à-dire les principes d'égalité et de non-discrimination¹⁶³. Ainsi, ne pourrait être admise une non-intervention en matière culturelle à l'égard d'un groupe en particulier, sauf en cas de motif impérieux d'intérêt général¹⁶⁴.

Toutefois, l'obligation de *standstill* est, de manière générale, rarement appliquée. Sa mise en œuvre est encore plus compliquée dans le domaine culturel¹⁶⁵. En effet, pour identifier un recul, encore faut-il pouvoir déterminer précisément les objectifs et les effets d'une norme¹⁶⁶. La chose n'est pas toujours aisée, surtout lorsque le législateur indique des objectifs très généraux. De plus, une évaluation des normes est nécessaire pour déterminer, un progrès, un recul ou un équilibre¹⁶⁷. Cependant, aucune méthode n'a été définie pour ce faire¹⁶⁸.

L'application du *standstill* reste, par conséquent, difficile et rare. On peut le regretter car l'article 23 disposerait alors pour son application d'une véritable sanction : la capacité d'annulation de la Cour constitutionnelle.

2. *L'obligation d'orientation*

Le droit à l'épanouissement culturel doit se concevoir également comme un principe d'interprétation¹⁶⁹. Face à des normes opposées, le juge doit faire primer la disposition la plus respectueuse des objectifs fixés par la disposition constitutionnelle¹⁷⁰. Dans ses conclusions générales, le premier avocat général près de la Cour de cassation avait d'ailleurs appliqué ce principe d'interprétation conforme à l'épanouissement culturel¹⁷¹ : il n'est ainsi pas possible d'interpréter la cohabitation avec un mineur avec comme conséquence qu'il ne puisse participer à des voyages scolaires et culturels, ce qui nuit à son droit à l'épanouissement culturel¹⁷².

3. *La dimension objective des droits fondamentaux*

L'absence d'effet direct du droit à l'épanouissement culturel ne libère pas le législateur de la prise en considération de ce droit et, plus largement, de l'ensemble des droits sociaux, éco-

¹⁶³ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 211.

¹⁶⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 211-212.

¹⁶⁵ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1508.

¹⁶⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1509.

¹⁶⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1509.

¹⁶⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1509 ; cette problématique a justement été abordée par C. Romainville dans sa thèse, proposant une possible procédure d'évaluation basée sur une série d'indicateurs en matière culturelle, voyez C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, pp. 785-826.

¹⁶⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 207.

¹⁷⁰ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 207.

¹⁷¹ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1506 ; Cass. 7 octobre 2002, concl. Prem. Av. gén. J.-F. Leclercq.

¹⁷² Conclusions de M. le Premier avocat général J.-F. Leclercq, avant Cass., 7 octobre 2002, R.G. S.01.0109F, *Pas.*, I.

nomiques et culturels. Le législateur a, non seulement, une obligation d'intervention pour défendre ces droits, mais encore doit-il garantir l'effectivité des droits consacrés par la Constitution¹⁷³. Suivant M. Verdussen, les droits fondamentaux consacrés par la Constitution ont une « dimension objective »¹⁷⁴, qui impose à l'État de les respecter et de les protéger effectivement¹⁷⁵. La dimension subjective d'un droit permet de l'opposer en défense contre une ingérence extérieure. La dimension objective impose à l'État une obligation d'action, pour assurer un exercice effectif des droits fondamentaux reconnus dans sa Constitution¹⁷⁶. Cette théorie doctrinale a pour but d'assurer l'effectivité des obligations vues précédemment : obligation de réaliser, de protéger et de respecter.

Pour autant, il est à noter que la Cour constitutionnelle n'a encore jamais consacré une obligation de moyens ou de résultat dans le chef du droit à l'épanouissement culturel¹⁷⁷, même si l'on peut déduire ces obligations des travaux préparatoires¹⁷⁸.

Dès lors que, suivant la théorie de la dimension objective des droits fondamentaux, des obligations pèsent sur les pouvoirs publics, leur non-respect par une non-intervention doit pouvoir faire l'objet de sanctions¹⁷⁹. Dans un arrêt du 28 septembre 2006, la Cour de cassation a admis la possibilité d'une mise en cause de la responsabilité de l'État pour absence fautive d'intervention législative, l'omission venant mettre à mal un droit fondamental¹⁸⁰. Par cette jurisprudence, la Cour de cassation a voulu assurer qu'un droit n'existe pas que sur le papier, mais que son existence soit reliée à une effectivité : un droit dont l'exercice et la jouissance seraient empêchés serait lui-même violé¹⁸¹. L'application d'un tel raisonnement au droit à l'épanouissement culturel pourrait s'envisager, ce qui n'a jusqu'alors encore jamais été concrétisé.

f) Conclusion

Au-delà de l'aspect « pédagogique » de l'article 23¹⁸², celui-ci est également une expression de la volonté du Constituant de fixer un cadre moral à l'action législative. Mais le droit à l'épanouissement culturel a-t-il, alors, une véritable effectivité ? Le premier problème auquel est confronté l'article 23, alinéa 3, 5° concerne sa concrétisation. En effet, le caractère indistinct des termes employés et l'absence d'effet direct des droits sociaux, économiques et cultu-

¹⁷³ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 208.

¹⁷⁴ M. VERDUSSEN, « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revue Catalane de Droit Public*, vol. 31, Barcelone, École d'Administration Publique de Catalogne, 2005, p. 187.

¹⁷⁵ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, pp. 209-210.

¹⁷⁶ M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 187.

¹⁷⁷ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 210.

¹⁷⁸ Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., Révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24 bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén. Sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 10.

¹⁷⁹ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 211 ; G. MAES, *op. cit.*, p. 195.

¹⁸⁰ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 211.

¹⁸¹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 211.

¹⁸² G. MAES, *op. cit.*, p. 206.

rels reconnus dans la Constitution, ont pour conséquence la nécessité d'une intervention d'un législateur pour concrétiser le droit reconnu. Or, le droit à l'épanouissement culturel n'a pas été utilisé comme concept structurant des politiques culturelles¹⁸³. Par conséquent, le relatif désintérêt pour la notion constitutionnelle d'épanouissement culturel, de la part des législateurs comme des juges, n'a pas permis son développement¹⁸⁴. Le Constituant aurait également pu choisir une formulation du droit plus claire. Certes, la formulation actuelle permet de prendre en compte tant un projet de démocratisation culturelle qu'un projet de démocratie culturelle¹⁸⁵. Son imprécision, due en bonne partie à des travaux préparatoires peu développés, nuit toutefois à la détermination claire des obligations pesant sur les pouvoirs publics. Si le but est essentiellement d'assurer un meilleur accès à la culture, pourquoi ne pas formuler les choses ainsi ? S'il convient de permettre également la participation du plus grand nombre à la production culturelle, pourquoi ne pas l'indiquer clairement ? Plutôt que de consacrer l'« épanouissement culturel », le constituant aurait pu formuler la notion à la manière de C. Romainville : « le droit d'accéder et de participer librement à la culture de son choix »¹⁸⁶.

L'imprécision des termes utilisés offre toutefois l'avantage aux pouvoirs publics de ne pas être confrontés à des obligations constitutionnelles précises. On peut regretter cette situation, d'autant plus que la proposition faite en 1968, évoquée plus haut, s'avérait bien plus efficace. Cela étant dit, l'engagement explicite du Constituant en faveur de l'accès de tous à la culture en 1993 reste une avancée véritable en comparaison du silence qui précédait jusqu'alors dans le texte fondamental belge.

Quant à l'effet de *standstill*, il est une sorte de palliatif à l'absence d'effet direct, découlant d'un compromis politique habité par la crainte d'une trop grande effectivité des droits sociaux, économiques et culturels. L'application du *standstill* est, de manière générale, rare, et en matière culturelle quasi inexistante. En l'absence d'évaluation objective et régulière des politiques culturelles¹⁸⁷, une plus grande fréquence d'application reste hypothétique.

En conclusion, il apparaît que le droit à l'épanouissement culturel n'est sans doute pas, à lui seul, satisfaisant. Ce droit emporte bien des obligations et est susceptible d'application. A l'heure actuelle, toutefois, il n'est guère pris en compte. En se référant plus régulièrement à ce droit constitutionnel, les législateurs lui offriront une plus grande légitimité. Celle-ci ne pourra cependant être véritablement améliorée qu'en offrant à l'article 23 un véritable effet direct. La disposition constitutionnelle, ainsi dotée de cet effet direct, verrait son respect assuré par l'intervention d'un juge saisi par un particulier se plaignant d'une violation de son droit à l'épanouissement culturel. Les violations de l'article 23 ne resteraient, dès lors, plus impunies.

¹⁸³ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 211 ; G. MAES, *op. cit.*, pp. 229-230.

¹⁸⁴ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 230.

¹⁸⁵ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 228-231.

¹⁸⁶ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1486.

¹⁸⁷ C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *op. cit.*, p. 371 ; C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, *op. cit.*, pp. 827-828.

2) *L'arrêté royal annuel portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale*

a) **L'action culturelle dans le cadre de la lutte contre la pauvreté**

Une action culturelle dans le cadre de la lutte contre la pauvreté est-elle vraiment nécessaire ? A bien des égards, le droit d'accès à la culture apparaît souvent comme l'accessoire de droits plus urgents à faire respecter pour les personnes pauvres : droit au logement, droit d'accès à la justice, droits médicaux, droit à la vie privée, etc. Pourtant, le rapport général sur la pauvreté de 1994 aboutissait à une conclusion différente. Ce document a eu pour originalité d'inclure les personnes pauvres dans son travail, en recueillant leurs témoignages et en sollicitant directement leur opinion¹⁸⁸. Or, il s'est avéré que les personnes en situation de précarité ont manifesté l'importance qu'avaient pour eux les activités culturelles¹⁸⁹.

En réalité, l'accès et la participation aux activités culturelles ont, d'après des recherches scientifiques sur la question, un effet positif sur les personnes qui en bénéficient¹⁹⁰. Sur le plan individuel, les personnes peuvent ainsi retrouver confiance en elles¹⁹¹. Sur le plan collectif, l'action culturelle permet de renforcer les liens sociaux et de créer de nouveaux contacts, de réaliser de nouvelles rencontres¹⁹². Les bénéficiaires de ces activités culturelles peuvent s'inscrire dans une communauté, une collectivité¹⁹³. Ils peuvent ainsi sortir de l'isolement social et s'intégrer dans des activités ayant une autre finalité que la recherche d'un emploi ou la résolution des problèmes quotidiens¹⁹⁴. Une intervention dans le domaine culturel en faveur des personnes les plus défavorisées a donc une véritable légitimité.

¹⁸⁸ Culture et Démocratie, *Le droit à la culture 10 ans après le rapport général sur la pauvreté*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, SPP Intégration sociale, Fondation Roi Baudoin, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avril 2005, p. 2.

¹⁸⁹ Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 2.

¹⁹⁰ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *Participation culturelle, sportive et sociale. Nouvel horizon pour les CPAS. Guide pratique. Comment utiliser le subside octroyé aux CPAS pour promouvoir la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif de leurs usagers ?*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, septembre 2005, p. 16.

¹⁹¹ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 16.

¹⁹² A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 16.

¹⁹³ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 17.

¹⁹⁴ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 17.

b) L'évolution des arrêtés royaux

1. Un système de subvention créé en 2003 axé sur l'épanouissement culturel

Le Constituant l'affirmait en reconnaissant le droit à l'épanouissement culturel : « Les activités culturelles doivent rester financièrement à la portée des moins favorisés d'entre nous »¹⁹⁵. Dès le départ, le Constituant a donc reconnu l'importance d'une intervention publique pour assurer l'accès des personnes pauvres à la culture.

C'est à partir de ce constat, et de l'obligation de réalisation de l'article 23 de la Constitution, que le gouvernement fédéral est intervenu en 2003 pour prendre un premier arrêté royal « portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale ». Il s'agissait alors d'octroyer un subside de 6,2 millions d'euros à répartir entre les centres publics d'action sociale (C.P.A.S.). Ce subside annuel devait être renouvelé chaque année par arrêté royal du Ministre de l'Intégration sociale. L'approche basée sur l'idée d'un droit individuel et fondamental à l'épanouissement culturel était claire, comment en témoignent les considérants de l'arrêté royal pris en 2004 :

« Considérant que l'exclusion des personnes défavorisées se situe dans tous les domaines de la vie, y compris la vie sociale et culturelle;

Considérant que l'intégration de ces personnes dans la vie sociale doit être encouragée dans tous les domaines;

Considérant que l'épanouissement social et culturel est un droit fondamental »¹⁹⁶.

De la sorte, le Roi a respecté la dimension objective du droit constitutionnel¹⁹⁷. Avant 2003, les C.P.A.S. intervenaient déjà, parfois, en matière culturelle et sportive mais le faisaient uniquement sur la base de leurs moyens propres¹⁹⁸.

2. Les transformations réalisées en 2009 et 2013 : le changement de paradigme

A partir de l'arrêté royal de 2009, un changement s'opère, puisque le premier considérant rajoute à la fin de phrase « et sur les réseaux numériques », prenant ainsi en compte l'exclusion numérique des personnes précarisées (l'arrêté royal prenait, ceci dit, déjà en

¹⁹⁵ Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén. sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 20.

¹⁹⁶ Arrêté royal du 23 août 2004 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 26 août 2004.

¹⁹⁷ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 225.

¹⁹⁸ « Aide pour la participation à la vie culturelle et sociale et aux activités sportives », fiche réalisée par la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 2.

compte l'accès à internet en 2007). Le second considérant est, quant à lui, supprimé et remplacé par celui-ci : « Considérant que la participation à la société de l'information est un droit élémentaire constitutif de la dignité humaine »¹⁹⁹.

Un véritable changement dans les considérants intervient avec l'arrêté royal du 10 juillet 2013. En effet, le troisième considérant portant sur le droit à l'épanouissement culturel est purement et simplement supprimé. La situation est, somme toute, assez logique puisque la référence à ce droit est éliminée de l'intitulé même de la réglementation, devenant « arrêté royal portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale »²⁰⁰.

La référence à un véritable droit à la culture, intervenue dix ans après sa consécration constitutionnelle, n'aura elle-même pas même tenu une décennie. Sans doute n'est-ce pas là qu'un changement de dénomination. En effet, si le fond de l'arrêté royal n'a pas véritablement changé en 2013, l'approche n'est plus la même. Il ne s'agit plus, par la subvention, de respecter un droit fondamental mais « d'activer » les personnes contraintes de demander l'aide du CPAS pour vivre, sur base de leur droit fondamental à la dignité humaine²⁰¹. L'utilisateur du C.P.A.S. serait donc, par essence, un individu « passif » qu'il convient d'« activer », par la culture notamment. Celle-ci n'est donc plus considérée (à la lecture des considérants de l'arrêté royal) comme un moyen d'épanouissement individuel, c'est-à-dire d'émancipation, mais comme un outil permettant de sortir les usagers des C.P.A.S. d'une forme d'apathie. En effet, l'activation sociale se définit de la sorte :

« La politique d'activation sociale doit donc viser l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, soit comme but en soi, soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, soit comme premier pas vers une remise au travail rémunéré. »²⁰².

L'activation sociale se lit dans une perspective collective : il s'agit, à terme, d'insérer l'utilisateur du C.P.A.S. dans la société par l'obtention d'un travail, et par la réalisation de toute une série d'activités dont l'utilité est sociale. La suppression de la référence du droit à l'épanouissement culturel en faveur du concept d'activation sociale correspond désormais à une nouvelle priorité. De la perspective individuelle formulée en termes de droit, on passe à un point de vue collectif dans lequel l'individu reçoit une aide en matière culturelle à l'aune de l'utilité pour la communauté et de l'obtention, à terme, d'un emploi. La culture ne se conçoit dès lors plus en tant que droit individuel mais en tant qu'utilité sociale. Ce passage de la visée individuelle à la visée collective a été réalisé par deux personnalités politiques libérales, Mme Turtelboom, alors Ministre de la Justice, et Mme De Block, alors Secrétaire d'État à l'Intégration sociale.

¹⁹⁹ Arrêté royal du 10 septembre 2009 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale pour la période 2009, *M.B.*, 7 octobre 2009.

²⁰⁰ Arrêté royal du 10 juillet 2013 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2013, *M.B.*, 23 juillet 2013.

²⁰¹ Voyez sur cette notion l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ainsi que l'article 23, alinéa 1^{er} de la Constitution ; J. FIERENS, « Existe-t-il un principe général du droit du respect de la dignité humaine ? », *Revue critique de jurisprudence belge*, n° 4, 2015, pp. 358-382.

²⁰² Voyez la définition à l'adresse < <https://www.mi-is.be/fr/informations-generales> >.

Cette conception utilitaire de la culture donne un plus grand pouvoir à l'action publique : elle se propose d'utiliser la culture dans une optique disciplinaire²⁰³, son rôle étant désormais d'activer l'individu en marge de la société. Or, auparavant, les aides s'inscrivaient essentiellement dans une perspective d'enrichissement et d'épanouissement individuels.

La suppression de la référence au droit constitutionnel à l'épanouissement culturel est particulièrement regrettable. En effet, l'arrêté royal était l'une des rares dispositions normatives à faire mention du droit garanti à l'article 23 de la Constitution. Certes, les mesures de fond ont été maintenues mais cette suppression revient à dénier un droit pourtant constitutionnel qu'il s'agissait précisément de concrétiser en 2003. Ce véritable retour en arrière est-il compatible avec le principe de *standstill* ? Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la question mais la réponse pourrait être intéressante.

Enfin, il convient de noter que le droit à la dignité humaine et le droit à l'épanouissement culturel se fondent sur des dispositions constitutionnelles, tandis que l'activation sociale est un concept absent tant de la Constitution que de la loi de 1976. Seul l'article 43/2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale utilise le terme d'« activation ». Or, cet article n'a été inséré qu'en 2016 et ne concerne que des subventions relatives aux projets individualisés d'intégration sociale (PIIS) portant sur de la formation ou des études de plein exercice. On ne regrettera pas seulement, dès lors, le sort réservé au droit à l'épanouissement culturel, mais encore la perte pour l'arrêté royal de fondements constitutionnels et légaux sûrs et certains, au profit d'une notion extra-légale floue.

3. La réforme menée en 2017

L'arrêté royal du 10 janvier 2017 a rajouté un troisième considérant se contentant de reprendre le titre de la norme réglementaire. A côté de ce changement sans conséquence, l'arrêté royal a cependant mené une importante réforme des subventions octroyées aux C.P.A.S. par l'autorité fédérale. En effet, les subventions étaient, jusque-là, organisées par trois arrêtés royaux différents. Le premier portait sur la participation et l'activation sociale (l'« arrêté royal culture »), le second portait sur le subventionnement des C.P.A.S. de « grandes villes » et le troisième portait sur les « clusters » de C.P.A.S. de petite taille. Par ces deux derniers arrêtés royaux, le gouvernement fédéral entendait soutenir également la « participation sociale » et « l'activation sociale », sans plus de précision. Essentiellement, il s'agissait de fournir des subventions tenant compte des spécificités des CPAS de petite et grande taille. L'utilisation des moyens mis à disposition des CPAS par les deux derniers arrêtés n'était pas véritablement déterminée et pouvait concerner d'autres activités que les activités culturelles et sportives.

²⁰³ Pour reprendre la notion de pouvoir disciplinaire de M. Foucault ; « Cette société, dont le pouvoir de punir n'a pour objectif ni la vengeance du roi ni la punition pour une infraction déterminée mais la *normalisation* des individus, éduque désormais ceux-ci afin de les rendre dociles et utiles en vue de la majoration de leurs forces. Les dispositifs de pouvoir ont désormais prise sur des corps qu'il s'agit de *discipliner* tout en évitant au maximum de les toucher. Les techniques qui caractérisent ce pouvoir disciplinaire s'infiltrèrent désormais dans la majorité des espaces de vie comme les écoles, les ateliers, les usines, les casernes, les hôpitaux, etc. » in N. THIRION, *Théories du droit. Droit, pouvoir, savoir*, Bruxelles, Larcier, p. 73.

L'arrêté royal du 10 janvier 2017 réunit désormais l'ensemble des subventions autrefois séparées. Il s'agissait, pour le Ministre de l'Intégration sociale, de réaliser cinq objectifs.

1. une approche uniforme des conditions et modalités d'octroi des subsides²⁰⁴ ;
2. une simplification administrative mettant fin à la différenciation entre C.P.A.S. de petite et grande taille²⁰⁵ ;
3. inciter la collaboration entre C.P.A.S. ou entre C.P.A.S. et organisations partenaires²⁰⁶ ;
4. prévoir une redistribution automatique des montants non dépensés²⁰⁷ ;
5. déterminer une « approche orientée résultats » avec un suivi de l'affectation des moyens par la remise d'un « rapport unique »²⁰⁸.

L'arrêté royal du 23 février 2018 publié au Moniteur belge le 29 mars 2018 portant promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale se contente de reprendre les dispositions de l'arrêté royal de 2017. De la même manière, les arrêtés précédents reprenaient chaque fois les dispositions de leurs prédécesseurs, les montants seuls changeant au cours du temps. Ce système qui nécessite de reprendre chaque année un nouvel arrêté royal, ne se démarquant pas du précédent, ne permet pas une stabilité des financements et handicape les C.P.A.S. dans leur action.

c) Le fonctionnement de l'arrêté royal du 23 février 2018

L'arrêté royal fixe trois objectifs pour la subvention : la promotion de la participation sociale, la lutte contre la pauvreté infantile et l'organisation de modules collectifs.

1. Les bénéficiaires du fonds de participation et d'activation sociale

La subvention s'adresse à tout usager du C.P.A.S., c'est-à-dire « toute personne qui fait usage des services publics relevant des missions du C.P.A.S., sous quelque forme que ce soit »²⁰⁹. Les personnes visées ne se limitent donc pas aux bénéficiaires du revenu d'intégration (loi du 26 mai 2002) ou d'une aide sociale (loi du 8 juillet 1976), il s'agit notamment de personnes faisant usage des services proposés par les C.P.A.S., que ce soit en matière de garde d'enfants, de repas à domicile, d'aide administrative ou budgétaire²¹⁰, etc.

²⁰⁴ Circulaire du Ministre de l'Intégration sociale du 20 décembre 2016 relative à la subsidiation destinée à la promotion de la participation et l'activation sociale des usagers des CPAS à partir de 2017, point 1, disponible sur < https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/circulaire_pas_2017_-_fr_0.pdf>.

²⁰⁵ *Ibidem*, point 2.

²⁰⁶ *Ibidem*, point 2.

²⁰⁷ *Ibidem*, point 2.

²⁰⁸ *Ibidem*, point 2.

²⁰⁹ SPP Intégration sociale, *Manuel de Participation et d'Activation sociale, relatif à la subvention visant la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des CPAS*, p. 5, disponible à l'adresse <https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/manuel_participation_et_activation_sociale_2017-2018.docx>.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

Toutefois, comme en matière de revenu d'intégration et d'aide sociale, les personnes étrangères en situation de séjour irrégulier ne peuvent bénéficier de la subvention. De même, les étrangers demandeurs d'asile et les étrangers mineurs non accompagnés (les MENA) ne peuvent prétendre au subside²¹¹.

2. La promotion de la participation sociale

a. Dispositions juridiques

C'est sous ce titre que se retrouve principalement la volonté de l'exécutif fédéral d'assurer l'accès des usagers des C.P.A.S. à la culture. Suivant l'article 2, §1^{er}, la subvention peut être utilisée pour :

« 1° le financement total ou partiel de la participation des usagers à des manifestations sociales, sportives ou culturelles;

2° le financement total ou partiel de la participation des usagers à des associations sociales, culturelles ou sportives y compris les cotisations et les fournitures et équipements nécessaires à cette participation;

3° le soutien et le financement des initiatives du ou pour le groupe-cible au niveau social, culturel ou sportif;

4° le soutien et le financement des initiatives qui favorisent l'accès et la participation du groupe-cible aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. »

Le premier point permet le financement de toute une série d'activités : billets pour le théâtre, le cinéma ou le musée, visite d'une exposition, assistance à un concert, organisation de camps de vacances, paiement d'un abonnement à un journal ou une revue, achat de livres ou de CD, excursions²¹², etc. Il ne permet toutefois pas d'effectuer un voyage touristique, individuellement ou en famille, ou d'organiser une fête d'anniversaire²¹³.

L'article 2, §1^{er}, 2° permet d'aider un usager à s'affilier à une bibliothèque ou une médiathèque, à une académie, de suivre des cours artistiques (musique, théâtre, danse, etc.), de suivre des cours de langue, de s'affilier à un club sportif²¹⁴, etc. Sont toutefois exclus de l'espace des « associations sociales ou culturelles » les organisations syndicales, politiques ou religieuses.

Le troisième point concerne toutes les activités menées par les C.P.A.S. directement : pièces de théâtre, activités musicales ou picturales, festivités²¹⁵, etc.

²¹¹ *Ibidem*, p. 5.

²¹² Groupe de travail activation, *Réforme subside participation et activation sociale*, Présentation PowerPoint, 20 décembre 2016, diapositive 12, disponible à l'adresse < <https://www.mi-is.be/fr/fonds-pour-la-participation-et-lactivation-sociale>>.

²¹³ *Ibidem*, diapositive 12.

²¹⁴ *Ibidem*, diapositive 13.

²¹⁵ *Ibidem*, diapositive 14.

Enfin, le quatrième point porte sur la « fracture numérique », qu'il s'agit de réduire. Ainsi, la subvention peut être utilisée pour qu'un usager du C.P.A.S. acquière un ordinateur d'occasion, suive une formation en informatique ou puisse payer un abonnement à internet²¹⁶. Par contre, tout achat personnel d'un téléphone mobile, d'un appareil photographique ou de toute autre appareil électronique est impossible²¹⁷.

Le C.P.A.S. intervient directement dans le prix de l'activité culturelle mais peut également remettre un chèque²¹⁸. Les collaborations avec l'ASBL *Article 27* permettent notamment de délivrer des « chèques Article 27 » pour assister à toute une série de représentations culturelles²¹⁹. Toute une série d'activités sont également réalisées par le C.P.A.S. lui-même²²⁰.

b. Les exemples concrets de mise en œuvre de l'arrêté royal

Quelles expériences ont été réalisées par les C.P.A.S. dans le cadre de l'usage des subventions ? On peut tout d'abord signaler la coopération importante avec l'ASBL *Article 27*, fondée en 1999. Celle-ci se propose de délivrer des tickets modérateurs pour un montant d'1,25 euros afin d'assister à une exposition, un spectacle, un concert... Les partenaires sont nombreux et sont, pour la plupart, des institutions culturelles de la Communauté française (musées, théâtres, etc.). Les collaborations avec les C.P.A.S. s'organisent par la conclusion de conventions²²¹. Tout un travail d'accompagnement et un travail pédagogique sont également menés par l'ASBL en lien avec les C.P.A.S. Les résultats de ce système sont particulièrement positifs, puisqu'ils permettent un accès effectif à la culture²²². De plus, le suivi se fait sur le long terme et l'ASBL représente une courroie de transmission culturelle efficace entre les C.P.A.S. et les institutions culturelles²²³.

Une autre intervention intéressante a été réalisée par le C.P.A.S. de Morlanwelz. Un projet a été construit avec le Musée royal de Mariemont et l'ASBL *Métaphores*²²⁴. Il s'agissait d'organiser des visites guidées en groupe du musée, avec les usagers du C.P.A.S. local mais également les enfants du centre d'hébergement « Fedasil » de Morlanwelz et les enfants fréquentant l'ASBL²²⁵. Il ne s'agissait pas seulement de présenter les collections muséales mais de parcourir l'histoire de l'art régional et de faire prendre conscience aux participants de la richesse patrimoniale et historique de leur région²²⁶. Cette action a permis de démythifier quelque peu un lieu comme le musée, de faire prendre conscience que celui-ci était ouvert à

²¹⁶ *Ibidem*, diapositive 15 ; voyez C. trav. Liège, 4 mars 2008, disponible à l'adresse < http://www.terralaboris.be/IMG/pdf_CTLn_2008_03_04_8210_2006.pdf>.

²¹⁷ *Ibidem*, diapositive 15.

²¹⁸ « Aide pour la participation à la vie culturelle et sociale et aux activités sportives », fiche réalisée par la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, pp. 3-4.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

²²⁰ *Ibidem*, p. 4.

²²¹ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *op. cit.*, p. 76.

²²² A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 77.

²²³ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 77.

²²⁴ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 102.

²²⁵ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 102.

²²⁶ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, pp. 102-103.

tous peu importe la condition sociale ou l'origine²²⁷. Enfin, en organisant des activités dans l'enceinte du musée lui-même, les enfants ont pu s'approprier les lieux²²⁸.

Enfin, le C.P.A.S. d'Arlon s'est intéressé à l'aspect « fracture numérique » visé par les arrêtés royaux de subvention. Avec l'ASBL Infor Jeunes, le C.P.A.S. a organisé des formations pour apprendre à utiliser un ordinateur, une boîte mail, un logiciel (word, excel, etc.), procéder à des recherches sur internet²²⁹, etc. L'initiative a permis l'augmentation du nombre de participants aux activités organisées par l'ASBL et le C.P.A.S. recommande celles-ci désormais systématiquement²³⁰. Les mesures ont permis d'accroître l'autonomie des participants²³¹.

Ces différentes mesures pratiques présentées succinctement démontrent l'utilité des subsides alloués annuellement.

3. La lutte contre la pauvreté infantile

L'article 2, §3, 1° prévoit le financement d'une aide sociale pour une série d'activités destinées aux enfants de bénéficiaires d'une aide du C.P.A.S. :

- « - l'aide sociale dans le cadre de la participation à des programmes sociaux ;
- l'aide sociale dans le cadre d'un soutien scolaire ;
- l'aide sociale dans le cadre d'un soutien psychologique pour l'enfant ou pour les parents dans le cadre de la consultation avec un spécialiste ;
- l'aide sociale dans le cadre d'un soutien paramédical ;
- l'aide à l'achat d'outils et de jeux pédagogiques ».

Les actions de lutte contre la pauvreté infantile peuvent avoir une dimension individuelle : formations pour aider les parents, aide à la lecture, aide pour le paiement de cours particuliers ou l'inscription dans une école de devoirs, aide pour la consultation d'un spécialiste, aide en cas d'achat d'outils paramédicaux, etc. Les actions peuvent également avoir un aspect collectif : prise en charge du coût d'une garderie, organisation d'ateliers ou de groupes de paroles pour améliorer la communication entre parents et enfants, prévoir une meilleure alimentation, etc. Cette mission de lutte contre la pauvreté infantile a été rajoutée en 2010. Elle n'a qu'un lien indirect avec l'épanouissement culturel, certaines activités pouvant être culturelles tandis que d'autres sont d'ordre scolaire ou médical.

²²⁷ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 103.

²²⁸ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 103.

²²⁹ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 90.

²³⁰ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 90.

²³¹ A. CLE (PROD.), Culture et Démocratie, *ibidem*, p. 90.

4. *L'organisation de modules collectifs*

Ces « modules collectifs » sont une nouveauté de l'arrêté royal de 2017 (article 2, §2). Il s'agit en réalité pour le C.P.A.S. d'organiser des activités en groupe et de fixer un objectif de réussite²³². A côté de l'accompagnement individuel organisé dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), on coordonne l'encadrement d'activités collectives. Le C.P.A.S. organise lui-même ces activités ou finance une organisation externe avec laquelle il conclut une convention de collaboration²³³. Quelles actions sont menées dans ce cadre ? Elles peuvent être très variées : « travail de groupe sur le règlement collectif de dettes, ateliers de cuisine, cours linguistiques, formation comportementale, rapport à l'autorité, utilisation autonome des transports publics, ponctualité, revalorisation de l'image de soi, etc. »²³⁴. On le voit, ces activités n'ont plus qu'un lien ténu avec le droit à l'épanouissement culturel.

5. *L'utilisation des subsides*

L'article 3, §1^{er} de l'arrêté royal de 2018 consacre 15,58 millions d'euros (contre 15,9 millions d'euros en 2017) de subventions aux activités décrites à l'article 2. Cependant, dans le second paragraphe de l'article 3, une clé de répartition est déterminée. En effet, au moins 25% des subsides et au maximum 50% de ceux-ci doivent être consacrés aux modules collectifs²³⁵. 25% des subsides au moins doivent être consacrés à la lutte contre la pauvreté infantile – et 50% des subsides au plus peuvent être dépensés pour la promotion de la participation sociale²³⁶. Dès lors, la part effective du subside consacré véritablement aux activités culturelles ne peut être que de maximum la moitié de la subvention totale.

d) Problèmes rencontrés

1. *La proposition de loi et l'avis du Conseil d'État de 2005 : le problème de la répartition des compétences dans l'action fédérale dans le domaine de la culture*

En 2005, une proposition de loi fut déposée à la Chambre des représentants par des députés PS, SP.a-SPIRIT, CD&V et cdH, intitulée « Proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des

²³² Circulaire du Ministre de l'Intégration sociale du 20 décembre 2016 relative à la subsidiation destinée à la promotion de la participation et l'activation sociale des usagers des CPAS à partir de 2017, point 3.

²³³ *Ibidem*, point 3.

²³⁴ *Ibidem*, point 4.

²³⁵ *Ibidem*, points 4-5.

²³⁶ *Ibidem*, points 4-5.

centres publics d'action sociale »²³⁷. Elle reprenait simplement les dispositions de l'arrêté royal correspondant.

Dans les développements, les auteurs de la proposition évoquent, toutefois, quelques points dignes d'intérêt. Il a ainsi été fait référence à l'article 27 DUDH²³⁸ ainsi qu'à l'article 23 de la Constitution pour fonder l'intervention du législateur, ancrant celle-ci dans des obligations internationales et constitutionnelles. La proposition souhaite également permettre une participation accrue des personnes défavorisées car « le fait de sortir davantage et de rencontrer plus de gens peut aider les personnes défavorisées à devenir des acteurs à part entière de la société »²³⁹. Les auteurs ont également visé directement le droit d'accès à la culture²⁴⁰, tout en soulignant l'importance et la justesse de l'action des C.P.A.S. auprès des personnes pauvres dans le domaine culturel²⁴¹. Enfin, la nécessité d'une loi plutôt que d'arrêtés royaux a été justifiée par le caractère annuel et dès lors incertain des actes réglementaires²⁴². Les rédacteurs de la proposition ont voulu que les C.P.A.S. soient assurés d'obtenir la subvention, afin de prévoir une action culturelle et sportive sur le long terme²⁴³.

L'avis du Conseil d'État du 7 juillet 2005²⁴⁴ est toutefois venu freiner les ambitions affichées par les auteurs de la proposition. En effet, le Conseil d'État a questionné la compétence de l'autorité fédérale pour intervenir en la matière.

Le Conseil d'État relève que l'article 5, §1^{er} de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI) confie aux Communautés la compétence en matière de « matières personnalisables », et plus particulièrement en ce qui concerne « l'aide aux personnes » visée par l'article 5, §1^{er}, II²⁴⁵, qui comprend l'aide sociale²⁴⁶. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a, cependant, permis de confirmer que c'est bien l'ensemble des matières d'aide aux personnes qui ont été transférées aux Communautés²⁴⁷, sans limitation aux personnes expressément visées à l'article 5, §1^{er}, II. Dès lors, le Conseil d'État estime que la proposition de loi relève en réalité de la compétence communautaire²⁴⁸.

La section de législation analyse ensuite la justification possible par l'autorité fédérale d'une intervention sur base de l'exception prévue par l'article 5, §1^{er}, II, 2^o, b, qui permet au législateur fédéral de légiférer pour certaines matières prévues dans la loi du 8 juillet 1976²⁴⁹. L'article 1^{er} de la loi, qui consacre le droit à l'aide sociale sur le fondement du principe de la dignité humaine, reste ainsi du domaine d'action fédéral. Il en va de même pour le chapitre IV relatif aux missions des C.P.A.S. Le niveau fédéral reste ainsi compétent pour la

²³⁷ Proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2005, n° 51-1849/001.

²³⁸ *Ibidem*, p. 3.

²³⁹ *Ibidem*, p. 3.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 4.

²⁴² *Ibidem*, p. 4.

²⁴³ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁴ Avis du Conseil d'État, 7 juillet 2005, L. 38.648/3, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2005, n° 51-1849/002.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 3.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 4.

détermination des « droits de base », c'est-à-dire du « minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique »²⁵⁰. Les Communautés ont, toutefois, la possibilité d'établir des droits supplémentaires ou complémentaires. Le législateur spécial a voulu, par ces dispositions, s'assurer que les montants de l'aide sociale restent fixés par le niveau fédéral et soient ainsi identiques entre les différentes entités fédérées²⁵¹. La loi fédérale peut donc intervenir pour créer de nouveaux droits, à condition qu'ils concernent la détermination du minimum requis pour une vie digne²⁵².

Or, le Conseil d'État estime que la proposition de loi ne concerne pas uniquement les personnes bénéficiaires de l'aide sociale et recourant au C.P.A.S. pour assurer leur droit à la dignité humaine²⁵³. De plus, le Conseil d'État considère que la proposition de loi ne crée pas de nouveau « droit de base »²⁵⁴. Elle ne fait que prévoir une subvention aux C.P.A.S., sans étendre leurs missions ni étendre la définition du minimum nécessaire pour vivre dignement. Par conséquent, le législateur fédéral ne rentrerait pas dans les compétences exceptionnelles dont il dispose à l'article 5, §1^{er}, II, 2^o LSRI en adoptant cette proposition de loi. Celle-ci ne fut donc pas votée et devint finalement caduque.

Cet avis est loin d'être anecdotique. En effet, il permet de souligner un problème global des politiques culturelles en Belgique, lié à la répartition des compétences. Dans un système fédéral où la lutte contre la pauvreté est essentiellement réalisée par les C.P.A.S., qui dépendent encore pour l'essentiel de normes fédérales, comment lutter efficacement contre l'exclusion culturelle des personnes pauvres si la culture est de la compétence des Communautés uniquement ? La solution la plus logique serait de substituer aux arrêtés royaux une intervention, idéalement décrétable, de la Communauté française²⁵⁵. Jusqu'à présent, la Communauté française ne s'est pas accordée avec le niveau fédéral pour reprendre la gestion de ces subsides. On peut sans doute le regretter d'autant plus que la légalité des arrêtés royaux est soumise à question²⁵⁶. Comment pourraient-ils être respectueux de la répartition des compétences dès lors qu'une loi de contenu identique ne le serait pas ?

Plutôt que de faire intervenir la Communauté française, une autre solution est également envisageable. Le législateur fédéral pourrait simplement reconnaître le droit à la culture comme « droit de base » dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976. Ce faisant, il respecterait l'avis du Conseil d'État et deviendrait légitimement compétent. Il semble, toutefois, peu probable qu'une telle modification ait lieu. La disparition de toute référence au droit à l'épanouissement culturel laisse plutôt entendre une volonté d'écarter toute notion d'un droit d'accès à la culture.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 5.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 5.

²⁵² *Ibidem*, p. 6.

²⁵³ *Ibidem*, p. 6.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 6.

²⁵⁵ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1494.

²⁵⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1494.

2. *Le problème des moyens financiers*

L'arrêté royal porte des dispositions importantes. L'idée de se reposer sur les C.P.A.S. pour agir en matière culturelle est intéressante, au vu des publics particulièrement précarisés qui demandent une aide. Toutefois, un sérieux problème se pose quant aux moyens mis en œuvre. A l'évidence, ceux-ci s'avèrent clairement insuffisants. En 2004, la subvention s'élevait à 6,2 millions d'euros²⁵⁷ et était entièrement dédiée à des projets culturels et sportifs²⁵⁸. Or, pour les mêmes missions que celles prévues en 2004, la subvention était en 2016 de 5,61 millions²⁵⁹. Certes, la subvention prévue pour les activités de lutte contre la pauvreté infantile, inexistante en 2004, s'élevait en 2016 à 3,7 millions d'euros. Les actions possibles dans le cadre de cette subvention spécifique peuvent, effectivement, intervenir dans le domaine culturel et sportif. Mais elles ne s'y limitent pourtant pas, puisque les montants peuvent être utilisés pour un soutien paramédical et psychologique²⁶⁰.

Le montant de 15,9 millions de subventions pour l'année 2017²⁶¹ peut sembler constituer une avancée. Le nombre affiché est cependant trompeur. En effet, du fait de la détermination de *minima* de pourcentage à répartir suivant les trois différentes activités (promotion culturelle et sportive, lutte contre la pauvreté infantile, modules collectifs), la moitié du montant des subventions au plus peut être véritablement consacrée à des activités culturelles et sportives. Il ne s'agit que d'environ 8 millions d'euros. De plus, l'article 3, §3, 3^o permet, en réalité, de consacrer une partie des sommes destinées à la culture et au sport à la lutte contre la pauvreté infantile. Par conséquent, seul un quart des 15,9 millions d'euros est affecté avec certitude à la culture : chaque C.P.A.S. est obligé de consacrer aux activités culturelles au moins un quart des subsides, le C.P.A.S. peut décider que la moitié du subside aille aux actions culturelles mais il ne s'agit que d'une possibilité.

En outre, l'arrêté royal de 2018 a même diminué le financement, celui-ci s'élève désormais à 15,58 millions d'euros²⁶². Puisque chaque C.P.A.S. est en mesure de répartir cet argent comme il le souhaite, à condition de respecter les *minima* imposés par l'arrêté royal, les montants consacrés aux activités culturelles peuvent varier fortement d'un centre à l'autre. Aucune véritable cohérence générale n'est donc assurée. De plus, on peut également craindre que les sommes effectivement consacrées à la culture et au sport aient, dans les faits, diminué. Certains C.P.A.S. peuvent avoir décidé d'affecter une part des subventions culturelles et sportives à d'autres activités. Le système antérieur à la réforme de 2017 avait l'avantage d'assurer que les sommes versées aillent véritablement à la culture et au sport. Il est donc à craindre que le montant global consacré par les C.P.A.S. à l'épanouissement culturel ait, en réalité, stagné, voire diminué.

²⁵⁷ Arrêté royal du 23 août 2004 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 26 août 2004, article 3.

²⁵⁸ *Ibidem*, article 2.

²⁵⁹ Arrêté royal du 15 février 2016 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociales des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 février 2016, article 4, §1^{er}.

²⁶⁰ *Ibidem*, article 2.

²⁶¹ Arrêté royal du 10 janvier 2017 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociales des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 17 janvier 2017, article 3, §1^{er}.

²⁶² Arrêté royal du 23 février 2018 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociales des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 mars 2018, article 3, §1^{er}.

A cela, il convient encore d'ajouter l'augmentation considérable des demandeurs d'aide du C.P.A.S. en dix ans. En 2006, la Belgique comptait 122.355 personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, dont 53.446 en Wallonie. En 2016, 191.696 personnes bénéficiaient d'un revenu d'intégration en Belgique, dont 89.072 en Wallonie²⁶³. En un peu moins d'une décennie, le nombre de personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration a augmenté de soixante pour cent. Or, le budget consacré par les arrêtés royaux n'a pas du tout évolué en liaison avec la hausse du nombre d'usagers. Par conséquent, il y a désormais moins d'argent par usager consacré à la participation culturelle et sportive en 2017 qu'en 2006.

Enfin, il faut également signaler que toutes les personnes exclues du chômage ne se rendent pas forcément auprès du C.P.A.S. pour obtenir un revenu d'intégration. En effet, s'adresser au C.P.A.S. pour obtenir une aide peut s'avérer particulièrement dévalorisant pour le demandeur²⁶⁴. Le recours au C.P.A.S. est marqué d'un « coût symbolique »²⁶⁵ qui amène de nombreuses personnes à ne pas y recourir²⁶⁶. La proportion des personnes dépendant effectivement du C.P.A.S. est donc inférieure à celle des personnes susceptibles de bénéficier du revenu d'intégration ou de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration. C'est autant d'individus ne bénéficiant pas des aides prévues par les C.P.A.S. en matière culturelle.

Par conséquent, il semble établi que le problème principal de l'arrêté royal consiste en son faible budget. Les quelques millions attribués chaque année apparaissent tout à fait insuffisants pour mener une véritable politique culturelle au sein de chaque C.P.A.S. Cette situation est particulièrement regrettable puisque les C.P.A.S. se situent à un niveau d'intervention particulièrement efficace pour atteindre les personnes en situation de précarité et de pauvreté.

3. Une instrumentalisation de la culture ?

Dans son rapport bisannuel 2014-2015, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a mentionné une « instrumentalisation » de la culture²⁶⁷.

En effet, le droit à la culture est de plus en plus conditionné et l'accès à une activité culturelle est souvent utilisé comme une récompense après réalisation des objectifs établis dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)²⁶⁸. La culture ne présente alors un intérêt que si elle permet à terme l'insertion socioprofessionnelle de celui à qui l'on permet d'y avoir accès²⁶⁹.

²⁶³ Les statistiques sont disponibles à l'adresse du SPP Intégration sociale, <https://stat.mis.be/fr/dashboard/ris_entities?menu=AV-V33LkCyRhWqn1Uphg>.

²⁶⁴ M. ZUNE, D. DEMAZIERE, E. UGEUX, *Les expériences de l'exclusion du chômage - Recherche qualitative*, IACCHOS, UCL, étude réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi et Actiris, avril 2017, p. 47 disponible à l'adresse <https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-girsef/Rapport-exclus-chomage-Actiris_UCL_Avril_2017.pdf>.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 47.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 48.

²⁶⁷ *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2015, p. 47.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 47.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 47.

Déjà en 2015, le Service soulignait l'insistance de l'administration fédérale sur les « résultats » et l'« évaluation »²⁷⁰ à réaliser par les C.P.A.S. Divers témoignages ont fait état de cette approche : nécessité de remettre des attestations de présence, revenu d'intégration accordé si la personne participe à une activité culturelle dans le cadre du PIIS, refus de l'octroi d'un billet article 27 justifié par la priorité à donner à la recherche d'un emploi²⁷¹... Les recours répétés dans les circulaires à des formules tels que « objectif résultats » ne clarifient pas grand-chose, alors que le Ministre de l'Intégration sociale, W. Borsus, prétendait le contraire. Et de quel résultat peut-il bien s'agir en matière culturelle ? Comment évaluer le résultat de l'usage d'un chèque permettant d'assister à une pièce de théâtre ou un opéra ? Cette évaluation quantitative et d'« objectif résultats » apparaît tout à fait inadéquate dans le domaine culturel²⁷².

La réforme des subventions menée en 2017 n'a certainement pas amélioré la situation en matière culturelle. En effet, les subventionnements autrefois séparés se retrouvent désormais entremêlés dans un même instrument réglementaire. D'après le Ministre de l'Intégration sociale, ce regroupement des subventions permettrait une simplification administrative. Au vu des minima d'affectation des montants établis, on voit mal en quoi les C.P.A.S. verraient leur action simplifiée. De plus, la nécessité de préciser l'usage fait de chaque centime dans le « rapport unique » informatique annuel semble relever bien plus de la comptabilité que de l'analyse qualitative des moyens utilisés. Les C.P.A.S. qui se plaignaient déjà du suivi et du contrôle stricts qui leur étaient imposés²⁷³ ont donc constaté la poursuite de cette logique managériale tout axée sur des résultats indéfinis bien plus que sur les droits individuels.

Cette perspective de contrôle et d'utilité complète assez bien le maintien du système de subventionnement annuel par arrêté royal. En effet, les C.P.A.S. ne sont pas assurés de recevoir les sommes à temps, celles-ci n'arrivant parfois qu'au milieu de l'année voire après²⁷⁴. Il ne permet pas non plus de prévoir une politique culturelle dépassant le strict cadre annuel²⁷⁵. Il s'avère impossible de prévoir une stratégie à long terme²⁷⁶.

e) Conclusion

L'arrêté royal de subvention reste un outil intéressant et utile. Cependant, il se trouve confronté à trop de difficultés. La légalité des arrêtés pose question et n'a été résolue d'aucune façon. Il serait pourtant souhaitable d'ancrer durablement la subvention des C.P.A.S. en matière culturelle. La Communauté française serait-elle, toutefois, prête à reprendre à son compte ces subventions dans un décret ? De toute manière, le problème

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 48.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 48.

²⁷² *Ibidem*, p. 48.

²⁷³ *Ibidem*, p. 47.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 53.

²⁷⁵ N. RESIMONT ET E. VONCK, Culture et Démocratie, *Rapport d'évaluation relatif à l'utilisation de subside pour l'épanouissement et la participation culturelle, sportive et sociale des usagers de CPAS*, Bruxelles, SPP Intégration Sociale, 2008, pp. 131-132.

²⁷⁶ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 226.

principal concerne les montants bien trop faibles. Quelques millions d'euros paraissent bien insuffisants, vu le nombre de personnes ayant recours aux services des C.P.A.S. La réforme de 2017 n'a rien amélioré : elle a même, fort probablement, aggravé la situation par ses mesures d'encadrement et de contrôle. L'épanouissement culturel n'est plus même mentionné dans le texte réglementaire, soulignant l'attention portée à l'activation sociale au détriment du droit individuel. On peut donc raisonnablement douter de l'efficacité de l'arrêté royal comme du maintien sur le long terme de cet instrument permettant aux plus pauvres d'avoir, parfois, accès à la culture. Seuls le retour de la notion d'épanouissement culturel et une augmentation significative des moyens accordés pourraient sensiblement changer la donne.

II.- PARTIE II : L'ACCÈS À LA CULTURE DANS LES DÉCRETS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

A.- LE DÉCRET DU 21 NOVEMBRE 2013 RELATIF AUX CENTRES CULTURELS

1) *Historique*

En 1959, André Malraux devient le premier Ministre français de la Culture. Une période nouvelle s'ouvre alors, qui va voir l'État intervenir activement en matière culturelle. L'idée principale de l'action publique est de démocratiser la culture²⁷⁷. Les autorités publiques vont ainsi se donner pour mission la réduction des inégalités géographiques et financières dans l'accès à la culture²⁷⁸. Grâce à la multiplication des musées et des spectacles ainsi que par la réduction des prix d'entrée, un public nouveau accèdera aux œuvres d'art et sera directement confronté à celles-ci²⁷⁹. En 1961, Pierre Moinot, membre du cabinet d'André Malraux, lance le projet des « maisons de la culture » dans le cadre d'un premier plan quinquennal. Ces entités nouvelles ont pour mission de diffuser la culture à travers toute la France, les activités culturelles étant jusque-là excessivement organisées à Paris. Il s'agit également de présenter une offre qui ne se limite pas à un secteur artistique mais qui soit véritablement pluridisciplinaire. La rencontre entre la population et l'art doit s'opérer par un face-à-face, un « choc » :

« De cette rencontre peut naître une familiarité, un choc, une passion, une autre façon pour chacun d'envisager sa propre condition. »²⁸⁰.

Cette position sera réitérée par Malraux lui-même :

« L'Université est ici pour enseigner. Nous sommes ici pour enseigner à aimer. Il n'est pas vrai que qui que ce soit au monde ait jamais compris la musique parce qu'on lui a expliqué la Neuvième Symphonie. Que qui que ce soit au monde ait jamais aimé la poésie parce qu'on lui a expliqué Victor Hugo. [...] Chaque fois qu'on remplacera cette révélation par une explication, on fera quelque chose de parfaitement utile, mais on créera un malentendu essentiel. Ici, les nôtres doivent enseigner aux enfants de cette ville ce qu'est la grandeur humaine et ce qu'ils peuvent aimer. »²⁸¹.

²⁷⁷ C. ROMAINVILLE, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *Droit et société*, 2016/1, n° 92, p. 56.

²⁷⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 56.

²⁷⁹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 56.

²⁸⁰ P. MOINOT cité in A. GIRARD, « 1961. Ouverture de la première maison de la culture », *Infolettre*, n° 43,, ministère de la Culture et de la Communication, 17 février 1999, disponible sur <<http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>>.

²⁸¹ A. MALRAUX, Discours prononcé à l'occasion de l'inauguration de la Maison de la culture d'Amiens, 1966, disponible sur <<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/dossiers/malraux2006/discours/a.m-amiens.htm>>.

En Belgique, le pouvoir politique a suivi la démarche initiée en France. Une fonction de Ministre des Affaires culturelles est créée en 1958 et, à partir de 1968, est créé un ministère de la Culture française. Un plan quinquennal de politique culturelle est établi en 1965, sous l'égide du Ministre Pierre Wigny, qui décide de la création des « Centres culturels », conçus sur le modèle des maisons de la culture françaises²⁸². Toutefois, à la différence de ces dernières, les Centres culturels belges ont toujours prétendu vouloir investir les citoyens dans le développement des Centres²⁸³. L'accès seul n'a pas été jugé suffisant, encore fallait-il assurer la participation de la population²⁸⁴ :

« Grâce aux techniques modernes, nous avons aujourd'hui l'ambition de créer une culture, non pas pour une élite privilégiée, mais pour la masse. Et, ajoutons-le, avec la collaboration de celle-ci. »²⁸⁵.

L'arrêté royal du 5 août 1970 encadre juridiquement les décisions prises au cours des années soixante. Les Centres culturels sont définis comme des « associations de personnes » et on insiste sur l'objectif de décentralisation²⁸⁶. Surtout, il est question de « pluralisme », c'est-à-dire que l'objectif est d'assurer la représentation de la diversité des courants philosophiques²⁸⁷. La gestion des Centres doit être effectuée par des représentants politiques au sein des organes de gestion mais également par des représentants d'associations privées actives en matière culturelle. A la différence du système français, une cogestion des Centres entre pouvoirs publics et associations est établie²⁸⁸. L'arrêté royal permettra une augmentation importante des Centres culturels ainsi que de leurs subventions²⁸⁹.

En 1992, un décret est adopté par le parlement de la Communauté française pour établir un nouveau cadre normatif. Le décret suit la logique de l'arrêté royal, tout en apportant quelques évolutions importantes. Le décret empile un ensemble de finalités que les Centres culturels devront suivre²⁹⁰. Il supprime également les classifications de 1970 pour distinguer désormais les « Centres culturels régionaux » des « Centres culturels locaux »²⁹¹. Enfin, le décret établit un principe de parité de financement entre la Communauté et les institutions provinciales et communales²⁹². La gestion des Centres culturels avec la Communauté s'organise autour du

²⁸² Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, pp. 9-10.

²⁸³ C. ROMAINVILLE, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *op. cit.*, p. 57 et 59.

²⁸⁴ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 10.

²⁸⁵ P. Wigny (dir.), Plan quinquennal de politique culturelle, Bruxelles, Ministère de la Culture française, 1968, p. 5, disponible à l'adresse <http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=44413341bcd29ab821d57eac6943b6e924607983&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc_super_editor/opc_editor/documents/pdf/livres_numerise/s/Plan%20quinquennal%20de%20politique%20culturelle%20OCR.pdf>.

²⁸⁶ C. ROMAINVILLE, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *op. cit.*, p. 62.

²⁸⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 64.

²⁸⁸ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 11.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 11.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 12.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 12.

²⁹² *Ibidem*, p. 12.

système des contrats-programmes censés permettre la stabilité du travail, la clarté dans l'usage des subventions et une évaluation du résultat des actions culturelles²⁹³. Le décret a mis en avant la notion de « développement socio-culturel »²⁹⁴, ce qui vise essentiellement la production artistique, avec la participation de la population et des personnes défavorisées plus particulièrement. Le décret de 1992 a été remplacé par le décret du 21 novembre 2013, qui réorganise la reconnaissance des Centres culturels, leur financement et situe leur action dans le cadre des concepts de démocratisation culturelle et de démocratie culturelle.

2) *Démocratisation culturelle et démocratie culturelle*

Les notions de démocratisation culturelle et de démocratie culturelle traversent toute la législation sur les Centres culturels. A l'heure actuelle, elles sont même présentes et définies dans le décret du 21 novembre 2013 sur les Centres culturels à l'article 1^{er}, 6^o et 7^o :

« 6^o Démocratie culturelle : la participation active des populations à la culture, à travers des pratiques collectives d'expression, de recherche et de création culturelles conduites par des individus librement associés, dans une perspective d'égalité, d'émancipation et de transformation sociale et politique ;

7^o Démocratisation culturelle : l'élargissement et la diversification des publics, le développement de l'égalité dans l'accès aux œuvres et la facilitation de cet accès ; »

Plus pragmatiquement, la démocratisation culturelle correspond en réalité au droit d'accès à la culture. De nombreuses critiques se sont rapidement élevées contre la démocratisation. Fin des années soixante, P. Bourdieu et A. Darbel ont critiqué la théorie du « choc » évoquée précédemment²⁹⁵. En effet, ces derniers ont soutenu que l'attitude vis-à-vis de la culture dépendait du milieu social et de la détention d'un « capital culturel »²⁹⁶. En l'absence d'un apprentissage scolaire et des clés de compréhension d'une œuvre d'art, la démocratisation serait inefficace et ne réduirait pas véritablement les inégalités sociales²⁹⁷. Une autre critique a porté également sur le type d'œuvres mises en valeur. La culture qu'il s'agirait de diffuser serait « élitiste », une « Haute culture » ne prenant pas en compte la culture populaire ainsi que les productions d'artistes amateurs²⁹⁸.

La « déclaration de Villeurbanne », qui intervient dans le contexte de mai 1968, conduit à une critique radicale de la conception jusque-là adoptée par les autorités publiques vis-à-vis de la culture²⁹⁹. Signée par les directeurs des maisons de la culture et des théâtres populaires, la

²⁹³ *Ibidem*, p. 12.

²⁹⁴ Décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des Centres culturels, *M.B.*, 8 octobre 1992, article 3, alinéa 1^{er}.

²⁹⁵ P. BOURDIEU ET A. DARBEL, *L'Amour de l'art. Les musées d'art européens et leur public*, Paris, Denoël, 1969, p. 270, cité in C. ROMAINVILLE, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *op. cit.*, p. 58.

²⁹⁶ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 57-58.

²⁹⁷ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 58.

²⁹⁸ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 59-60.

²⁹⁹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 61.

déclaration estime que la transmission n'est pas suffisante en soi. Il faut désormais que l'action culturelle serve la politisation de tous ceux qui n'ont pas accès aux activités culturelles. La culture devient un instrument d'intervention en politique des publics défavorisés, qui sont censés directement participer au développement de la culture.

C'est à partir de ces critiques que se développera l'idée de « démocratie culturelle », c'est-à-dire de faire intervenir directement les populations, et les personnes défavorisées plus spécifiquement, dans des activités culturelles³⁰⁰. Les individus doivent non seulement pouvoir organiser et participer aux actions culturelles mais ils doivent les produire. Avec quelle finalité ? La prise en main de leur propre vie³⁰¹. Dans cette conception de la culture, la rencontre du citoyen avec l'art ne suffit plus à l'émancipation ; il faut désormais provoquer l'intervention de l'individu dans les arts pour qu'il s'émancipe. La démocratie culturelle doit permettre l'expression individuelle et collective. Les classes populaires doivent pouvoir « produire » de la culture et les productions proposées jusque-là sont considérées comme l'expression d'une culture définie par les classes dominantes³⁰².

Pour R. De Bodt, la démocratisation culturelle et la démocratie culturelle ne sont pas en opposition³⁰³. La démocratie culturelle comprendrait la démocratisation. Puisque certains régimes totalitaires auraient prétendu démocratiser certaines œuvres, la démocratisation ne serait pas suffisante à elle seule³⁰⁴. Intervient alors la démocratie culturelle qui établit un « régime politique culturel »³⁰⁵. La démocratie culturelle se conçoit alors autour de quatre éléments opérant un « choix de société »³⁰⁶ : un « régime juridique structurant »³⁰⁷ (les droits de l'homme), un « régime politique structuré » (la démocratie), un « espace symbolique »³⁰⁸ pour s'exprimer et débattre (la culture), une « économie pratique »³⁰⁹ (la participation à la prise de décision). Dans cette optique, la démocratisation de la culture – c'est-à-dire l'accès à celle-ci – n'est qu'une politique culturelle parmi d'autres³¹⁰.

La démocratie culturelle est alors un système institutionnalisé devant provoquer l'adhésion au régime politique de la démocratie par un investissement individuel et collectif dans la culture. On serait alors tenté de parler de « politisation démocratique » : les exclus de la société s'émanciperaient par une intervention dans la culture qui les amènerait à mettre en œuvre pratiquement la démocratie et à adhérer à celle-ci.

³⁰⁰ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 11.

³⁰¹ M. HANSOTTE, *Centres culturels et territoires d'action*, Direction générale de la Culture, cahier n° 1, janvier 2013, p. 6, disponible à l'adresse <http://www.centresculturels.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/cecu/upload/cecu_super_editor/cecu_editor/documents/bibliotheque/Centres_culturels_et_territoires_d_action.pdf&hash=a5de4fdb3dcd6ca6f5c03935a65c49a177b96a93>.

³⁰² Repères n° 4-5, *Démocratie culturelle et démocratisation de la culture*, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles (OPC), 2014, p. 13.

³⁰³ *Ibidem*, pp. 29-30.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 27.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 28.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 29.

3) *Le fonctionnement du décret du 21 novembre 2013*

L'article 4 du décret du 21 novembre 2013 définit les Centres culturels de la façon suivante :

« Un centre culturel est un lieu de réflexion, de mobilisation et d'action culturelle par, pour et avec les populations, les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs d'un territoire. ».

Le Centre culturel a pour but d'améliorer la démocratie par l'exercice du « droit à la culture »³¹¹. C'est le Centre lui-même qui détermine son action, de façon indépendante³¹². Il doit toutefois tenir compte prioritairement du territoire sur lequel il interviendra et des populations visées³¹³. Pour organiser l'action culturelle, le Centre doit procéder à une « analyse partagée », c'est-à-dire un document réalisé en collaboration avec les pouvoirs publics et les institutions culturelles³¹⁴. De nombreuses « fonctions culturelles » encadrent l'action des Centres culturels : création, participation, information, formation, pédagogie, diffusion³¹⁵, etc.

Depuis 2013, les Centres culturels ne sont plus reconnus en tant que tels par la Communauté française. C'est leur « action culturelle » qui peut faire l'objet d'une reconnaissance donnant droit à l'octroi de subsides. Il n'y a donc plus de missions a priori fixées par le décret (diffusion, création, etc.)³¹⁶. Un contrat-programme doit alors être conclu avec la Communauté française et les collectivités publiques engagées³¹⁷ pour déterminer l'action culturelle à mener³¹⁸. Les Centres doivent conduire une action culturelle générale pour être soutenus. Une « action culturelle intensifiée » permet de recevoir des subsides supplémentaires, lorsque l'ampleur des projets est conséquente³¹⁹. Un subside supplémentaire est aussi envisageable en cas d' « action culturelle spécialisée », c'est-à-dire lorsque le Centre culturel décide de mener une action dans un domaine artistique spécifique et sur un territoire étendu³²⁰.

L'action culturelle générale donne droit à une subvention annuelle de 100.000 euros, pouvant être augmentée de 25.000 euros par commune supplémentaire au projet³²¹. L'action culturelle intensifiée donne droit à une subvention annuelle complémentaire maximale de 400.000 euros³²². Une action culturelle spécialisée fait l'objet d'un examen du projet qui permet de déterminer le montant de subvention nécessaire³²³. Toutes les provinces et communes associées à la gestion d'un Centre culturel doivent contribuer de façon au moins équivalente à la contri-

³¹¹ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 18.

³¹² *Ibidem*, pp. 18-19.

³¹³ *Ibidem*, pp. 19-20.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 20.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 21.

³¹⁶ O. VAN HEE, Culture et démocratie, *Analyse partagée du territoire : cette fois, le législateur a fait fort !*, n° 40, décembre 2015, p. 10.

³¹⁷ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, p. 21.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 25.

³¹⁹ *Ibidem*, pp. 21-22.

³²⁰ *Ibidem*, p. 22.

³²¹ *Ibidem*, p. 23.

³²² *Ibidem*, p. 24.

³²³ *Ibidem*, p. 24.

bution de la Communauté française³²⁴, il s'agit du principe de parité de financement des Centres culturels³²⁵. En cas de non-respect de cette règle par les collectivités décentralisées, la Communauté française réduit le montant de ses subventions pour arriver au niveau effectif des collectivités locales³²⁶. En ce qui concerne l'action culturelle spécialisée que ce principe ne sera pas appliqué³²⁷.

Le décret a également consacré à l'article 1^{er}, 5^o une définition de la culture issue de la déclaration de Fribourg relative aux droits culturels et sans portée juridique³²⁸ :

« Culture : les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité ainsi que les significations qu'il donne à son existence et à son développement ».

Cette définition est particulièrement large. En réalité, il ne s'agit plus de la « culture » au sens des beaux-arts et des œuvres artistiques en général. La conception utilisée de la culture appartient au domaine des droits culturels, catégorie assez floue et restant indéfinie³²⁹. Les travaux parlementaires se sont également référés à l'article 27 de la DUDH, l'article 15 PIDESC, ainsi qu'à l'article 23 de la Constitution, sans développements particuliers quant à ces normes³³⁰.

La grande nouveauté de 2013 est essentiellement la suppression de missions bien définies données aux Centres culturels³³¹. Le législateur s'est contenté d'encadrer l'organisation des activités culturelles, dont le contenu est entièrement laissé à l'appréciation des Centres culturels³³². L'« analyse partagée » est ce cadre déterminé par le décret. Il s'agit d'établir toute une série de données, de statistiques (emploi, âge, croissance, niveau éducatif, etc.). Ces informations doivent ensuite être soumises aux différents intervenants locaux qui en proposent une interprétation et une analyse³³³. Enfin, cette analyse partagée doit être adaptée au territoire d'intervention du Centre culturel et aux populations qui y vivent³³⁴.

Le décret de 2013 a donc consacré les droits culturels et la démocratie culturelle. Il a mis ces concepts à la base de l'action des Centres, mettant l'accent sur la participation des citoyens dans les activités culturelles plutôt que sur l'accès aux œuvres d'art. Dans cette logique, le législateur a supprimé le système de reconnaissance des Centres culturels en tant qu'institutions à part entière prenant la forme d'ASBL : la Communauté française reconnaît désormais une action culturelle effectuée par une ASBL plutôt que l'institution de l'ASBL en elle-même. La reconnaissance de l'action culturelle ouvre alors le droit aux subventions. Ce

³²⁴ *Ibidem*, p. 25.

³²⁵ *Ibidem*, p. 25.

³²⁶ *Ibidem*, p. 25.

³²⁷ *Ibidem*, p. 25.

³²⁸ *Ibidem*, p. 25.

³²⁹ C. ROMAINVILLE, *Les droits culturels : un nouveau référentiel pour les Centres culturels ?*, Bruxelles, OPC, pp. 1-2.

³³⁰ Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1, pp. 14-15.

³³¹ O. VAN HEE, *op. cit.*, p. 10.

³³² O. VAN HEE, *ibidem*, p. 10.

³³³ O. VAN HEE, *ibidem*, p. 10.

³³⁴ O. VAN HEE, *ibidem*, p. 10.

changement est destiné à mettre l'accent sur les activités culturelles menées par les Centres, tout en laissant ces derniers libres de déterminer leur contenu. Le législateur a voulu que l'analyse du projet culturel prime sur l'analyse de l'institution, afin que les subsides correspondent à la mise en œuvre du projet proposé.

A l'heure actuelle, 117 Centres culturels ont conclu un contrat-programme avec la Communauté française de Belgique.

4) Les écueils de la législation sur les Centres culturels

a) La question des moyens financiers

Le problème des moyens financiers accordés aux opérateurs culturels est récurrent. En effet, impossible de donner accès à la culture sans moyens. *A fortiori*, toute participation est rendue plus difficile en l'absence de moyens adéquats. On ne peut évacuer cette question d'un revers de la main dans l'appréciation de la législation, puisque ce sont bien les budgets accordés qui permettent la concrétisation du texte législatif.

Le réseau des professionnels des Centres culturels s'est lui-même ému des mesures d'économie prises en matière de subventions³³⁵.

Les Centres culturels reconnus par le décret de 1992 disposent d'une période de transition de cinq ans, débutant avec le décret de 2013 et se terminant au 31 décembre 2018. Ce laps de temps est censé permettre aux Centres jusque-là reconnus d'introduire un dossier de demande de reconnaissance dans lequel l'action culturelle est précisée. Surtout, cette période de temps est supposée permettre aux collectivités locales de prendre en compte l'augmentation des subsides au minimum de 100.000 euros, puisqu'une bonne partie des subventions n'atteignait pas ce montant en vertu de l'ancien décret.

En effet, les financements prévus par le décret de 2013 n'ont pas été intégralement respectés. Un gel du financement a été décidé en 2015 et s'est poursuivi en 2016³³⁶. Or, le coût de l'emploi dans les Centres culturels a augmenté fortement, de 22%, entre 2009 et 2013³³⁷. Cette augmentation s'explique principalement par la prise d'ancienneté des travailleurs, mais aussi par une augmentation du nombre de personnes employées dans un objectif de professionnalisation des Centres³³⁸.

L'essentiel des financements est, bien entendu, assuré par les pouvoirs publics. La Communauté française intervient pour près de la moitié des subsides, les communes intervenant pour

³³⁵ *Impacts de l'austérité sur les centres culturels : vers un état des lieux, Résultats de l'enquête auprès des directions*, Astrac – Réseau des professionnels en Centres culturels asbl, janvier 2016, disponible à l'adresse <http://astrac.be/wp-content/uploads/2016/05/resultats_enquete_corrige.pdf>.

³³⁶ *Ibidem*, p. 4.

³³⁷ *Ibidem*, p. 5.

³³⁸ *Ibidem*, p. 5.

le reste avec une petite aide des provinces³³⁹. Et puisque les communes et provinces doivent respecter le principe de parité de financement pour 2025 au plus tard, le montant minimal de 100.000 euros devra alors être respecté. Pour autant, les Régions ne sont pas absentes du schéma financier. En effet, via les aides régionales à l'emploi (aide à la promotion de l'emploi, APE, en Wallonie, agent contractuel subventionné, ACS, à Bruxelles), les Centres culturels bénéficient indirectement d'une aide régionale³⁴⁰. Celle-ci n'est pas négligeable, puisqu'elle peut s'élever à près du quart des ressources financières (subsidés compris) à la disposition des Centres³⁴¹. Or, ces aides à l'emploi ont également diminué³⁴².

La subvention communautaire de fonctionnement pour les contrats-programmes a, de plus, été gelée durant plusieurs années. En 2015, le subside a même été diminué de 1% et a conservé ce niveau en 2016³⁴³.

Remarquons qu'on ne dispose pas de mesures des fréquentations³⁴⁴. Dès lors, il faut se reporter aux comptes annuels, qui permettent d'évaluer les recettes obtenues. Or, celles-ci sont en constante diminution, de 7% en moyenne de 2011 à 2014³⁴⁵. La participation aux stages et ateliers a diminué, de même que la fréquentation des spectacles³⁴⁶, probablement en lien avec l'augmentation du prix demandé au public³⁴⁷. Les conséquences de la baisse des moyens financiers ne sont pas que qualitatives, elles sont aussi humaines. En effet, la surcharge de travail et la recherche permanente de moyens pour réaliser les activités provoquent fatigue, baisse de motivation, tensions au sein du personnel et cas de « burn-out »³⁴⁸.

Le budget des Centres a légèrement augmenté en 2016³⁴⁹. L'ensemble des crédits engagés était d'un peu plus de 24 millions pour le budget de 2016³⁵⁰. Quant au budget de 2017, il a bénéficié d'une augmentation d'un peu plus de 400.000 euros.

Par ailleurs, parallèlement au financement plus élevé, le décret de 2013 prévoit également toute une série de missions à réaliser. L'analyse partagée est, par exemple, un élément phare du décret, dont le but est d'associer directement les acteurs locaux publics, privés et associatifs à la détermination du contenu et de l'organisation de l'action générale culturelle. Cet aspect participatif et démocratique est ambitieux mais bien difficile à réaliser avec des moyens limités. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2017 que la situation financière des Centres culturels pour les années prochaines s'est précisée. En 2017, dans une lettre ouverte, des échevins de la culture et des présidents de Centres culturels avaient souligné les difficultés auxquelles ils se

³³⁹ *Ibidem*, p. 6 et 8.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 6.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 7.

³⁴² *Ibidem*, p. 9.

³⁴³ *Ibidem*, p. 8.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 9.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 13.

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 15.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 16.

³⁴⁹ *Rapport d'activités 2016*, Commission des Centres culturels, Direction des Centres culturels, Fédération Wallonie-Bruxelles, p. 7.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 7.

trouvaient confrontés³⁵¹. Malgré une hausse du budget, ce n'est qu'un peu après 2020 que le régime du décret de 2013 devrait être pleinement appliqué par la Communauté française. Bien entendu, cette situation a eu des répercussions sur l'attitude des communes elles-mêmes, attendant parfois une action de l'échelon communautaire avant d'intervenir plus activement.

Dans ce contexte budgétaire, les actions des Centres culturels sont particulièrement compliquées. Or, le droit à la culture ne peut s'envisager qu'en prenant en compte les moyens financiers mis à disposition des politiques culturelles. Même si le décret de 2013 a eu pour ambition de prévoir une augmentation des subsides octroyés, en relevant les *minima*, les financements actuels ne sont toujours pas au niveau prévu. De plus, les Centres culturels ont dû faire face à des baisses d'investissements qui, conjuguées à des hausses du coût d'emploi du personnel, n'ont fait que rendre plus difficile la réalisation des missions culturelles.

Enfin, il n'aurait pas été inintéressant d'interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des diminutions budgétaires au regard de l'article 23, 5° de la Constitution. A l'heure actuelle, il convient seulement de constater que les problématiques budgétaires ont un impact sur la production des Centres culturels et sur l'accès du public à ceux-ci³⁵², les prix d'entrée augmentant et les recettes des Centres diminuant ces dernières années.

b) La question institutionnelle

La question du financement des Centres culturels permet également d'aborder un élément récurrent des politiques culturelles en Belgique : la question de l'organisation institutionnelle. En effet, si ce sont bien les Communautés qui sont compétentes en matière culturelle, on a déjà vu avec l'arrêté royal que la problématique est complexe. Les moyens financiers des Centres culturels soulignent également des problèmes d'architecture institutionnelle sous-jacents. En effet, une bonne partie des moyens financiers des Centres culturels dépend des aides régionales à l'emploi. En soi, aucun problème de compétence ne se pose. Mais on peut s'interroger : qu'arriverait-il si une entité fédérée régionale décidait seule de modifier certaines règles en matière d'aides ? La problématique ne diffère pas vraiment des interactions complexes entre niveau fédéral et fédéré sur le plan fiscal, la mesure fédérale du *tax shift* ayant eu des répercussions sur les finances régionales³⁵³.

³⁵¹ Lettre ouverte à la Ministre de la Culture, Madame Alda Greoli, publiée sur le site de la RTBF, le 24 mai 2017, disponible à l'adresse <https://www.rtb.be/info/opinions/detail_les-centres-culturels-un-outil-de-democratie-local-mis-a-mal?id=9615993>.

³⁵² N. CROUSSE, « Les centres culturels en alerte », *Le Soir*, mars 2018. En ligne <<http://plus.lesoir.be/archive/d-20180319-3L63FZ?referer=%2Farchives%2F Recherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Dcentres%2520culturels>> ; B. ALIE, « Les centres culturels tirent la sonnette d'alarme, la plupart se disent sous financés », *RTBF*, mars 2018. En ligne <https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail_les-centres-culturels-tirent-la-sonnette-d-alarme-la-plupart-se-disent-sous-finances?id=9873650>.

³⁵³ Le *tax shift*, ou glissement de la fiscalité, se propose de diminuer les prélèvements sur les revenus du travail (impôt des personnes physiques et cotisations sociales) et de compenser les pertes budgétaires par une taxation accrue de la consommation et du capital. A peu près un quart des recettes de l'impôt sur les personnes physiques revient aux Régions, dès lors une réduction de cet impôt a des conséquences directes sur les finances

Certes, certains partis se retrouvent au niveau communautaire comme régional. Une concertation existe également entre entités fédérées. Mais n’y aurait-il pas intérêt à ce que les compétences communautaires soient transférées aux régions ? Le transfert de la culture de la Communauté vers les Régions créerait un lieu de décision unique, permettant ainsi une meilleure cohérence des politiques³⁵⁴.

c) **Démocratie culturelle contre démocratisation culturelle ?**

Dès les années soixante, le constat a été dressé de l’échec de la politique de « démocratisation culturelle », c’est-à-dire du développement du droit d’accès à la culture par une multiplication de l’offre culturelle publique, marquée par la décentralisation et la diminution des coûts d’entrée. De cette critique est née la « démocratie culturelle », devant permettre la participation et l’expression de toutes les classes sociales, et par conséquent une adhésion à la démocratie et une politisation accrue.

Malgré des indicateurs statistiques assez pessimistes quant à la fréquentation des Centres culturels³⁵⁵, la perspective décréale essentiellement centrée sur la démocratie culturelle a été peu critiquée. Pourtant, rien ne démontre véritablement une réussite plus frappante de la politique de démocratie culturelle par rapport à la politique de démocratisation.

1. Définition large de la culture et flou des termes du décret

Alain Brossat, Professeur émérite de philosophie à l’université Paris VIII, est l’un des rares auteurs ayant formulé une critique de la démocratie culturelle, dans son ouvrage *Le grand dégoût culturel*.

Il souligne tout d’abord le caractère particulièrement flou du terme « culture », qui permet le développement de la notion de démocratie culturelle³⁵⁶. Du fait de la désagrégation des organisations structurantes (partis politiques, institutions religieuses, syndicats, structures familiales traditionnelles, travail garanti sur le long terme, etc.), la culture interviendrait comme un baume tranquillisant³⁵⁷. Ce serait, précisément, l’incapacité à définir clairement la « culture » qui permettrait d’en faire un élément unificateur par défaut. Or, la définition donnée de la culture par le décret de 2013 est effectivement très large (article 1^{er}, 5^o). Directement reprise des travaux sur les « droits culturels », eux-mêmes aux contours incertains, la définition présente

régionales, voyez sur ce point M. BOURGEOIS, « Éditorial - livre 1 », *Revue de la Fiscalité Régionale et Locale*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2015, pp. 3-5.

³⁵⁴ J. GHEUDE, « Communauté française de Belgique : « Et si la solution passait par la fusion Communauté-Région ? » », *Le Vif/L’Express*, le 17 août 2017. En ligne <<http://www.levif.be/actualite/belgique/communaute-francaise-de-belgique-et-si-la-solution-passait-par-la-fusion-communaute-region/article-opinion-707553.html>>.

³⁵⁵ *Impacts de l’austérité sur les centres culturels : vers un état des lieux, Résultats de l’enquête auprès des directions*, Astrac – Réseau des professionnels en Centres culturels asbl, janvier 2016, p. 13.

³⁵⁶ A. BROSSAT, *Le grand dégoût culturel*, Paris, Seuil, 2008, pp. 18-19.

³⁵⁷ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 19.

la culture comme un mélange d'éléments très divers : croyances, langues, valeurs, arts, institutions, traditions, etc. (article 1^{er}, 5^o).

Cette indétermination des concepts utilisés, du fait de leur extrême généralité, traverse le décret tout entier. A aucun instant, les notions évoquées précédemment d' « action culturelle générale », d' « action culturelle intensifiée » ou d' « action culturelle spécialisée » ne sont véritablement définies. Aucun élément du décret ne permet, à sa seule lecture, de déterminer le contenu de ces « actions culturelles ». Certes, cela correspond, dans une certaine mesure, à la volonté du législateur de laisser les Centres culturels définir eux-mêmes leur action. Malgré tout, on peut s'interroger : quelle activité les Centres culturels ne pourraient-ils justifier au regard de la large définition de la culture donnée par le décret ? On retrouve le même problème posé avec l'article 15 PIDES, vu précédemment. L'élargissement du domaine de la « culture » ne permet pas de savoir ce qui en relève exactement. Il aurait, sans doute, été bienvenu que le décret précise les différentes composantes du droit à la culture³⁵⁸ et les actions concrètes qu'elles impliquent, ne fut-ce que pour assurer un strict respect du principe de légalité³⁵⁹.

Cette impossibilité à définir les concepts utilisés serait le reflet d'un « tout culturel », dans lequel la culture servirait de « mode organisateur général de la vie en commun »³⁶⁰. Le mode politique fondé sur la division (en classes, en partis, etc.) et la détermination d'un adversaire laisserait la place au « mode culturel », caractérisé par le consensus et l'anesthésie de tout différend politique³⁶¹.

2. La « gouvernamentalité culturelle » : moins de politique et moins de droit ?

A. Brossat utilise les notions foucaaldiennes de biopolitique et de biopouvoir pour analyser la démocratie culturelle³⁶² : l'aspect biopolitique, tout d'abord, par la volonté de « cultiver » l'individu ; le biopouvoir, ensuite, par le recours au pastorat comme méthode de gouvernamentalité³⁶³. En effet, dans la perspective d'un « gouvernement à la culture », cette dernière est utilisée comme outil de rassemblement des membres du groupe social³⁶⁴. La crainte des divisions est traitée sous un aspect culturel, par des manifestations de toutes sortes, « pluralistes », qui permettent de rassembler tout un chacun sans offenser qui que ce soit³⁶⁵. Cette gouvernamentalité nouvelle interviendrait dans le cadre d'un espace « post-politique »³⁶⁶, c'est-à-dire un moment où n'existeraient plus les idéologies, un moment qui

³⁵⁸ C. ROMAINVILLE, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *op. cit.*, p. 71.

³⁵⁹ C. ROMAINVILLE, *ibidem*, pp. 70-71.

³⁶⁰ A. BROSSAT, *op. cit.*, p. 20.

³⁶¹ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 20.

³⁶² A. BROSSAT, *ibidem*, p. 22.

³⁶³ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 23.

³⁶⁴ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 23.

³⁶⁵ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 23.

³⁶⁶ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 24.

serait délivré des antagonismes politiques³⁶⁷. La démocratie culturelle aurait pris un tournant apolitique, fondé sur l'organisation des comportements : la reconnaissance des antagonismes et l'organisation de leurs oppositions sont supprimées au bénéfice d'une démocratie culturelle qui se contente de réunir dans un vaste ensemble des « cultures » différentes³⁶⁸. Pluralisme et liberté individuelle viennent se conjuguer pour garantir la démocratie culturelle, qui suit les bases du fonctionnement du marché : pluralité d'offres et individualité du choix. Le « citoyen » et la « citoyenneté » deviennent alors des abstractions³⁶⁹ auxquelles les autorités font référence de façon perpétuelle. La citoyenneté n'est plus un statut juridique attribuant à un individu des droits et des devoirs dans la cité, lui permettant d'avoir un rôle politique. La citoyenneté devient un processus abstrait et permanent qu'il s'agit pour l'individu de construire, ainsi que l'exprime l'article 20, alinéa 2, 3° du décret du 22 novembre 2013 :

« L'action culturelle vise à permettre aux populations l'exercice effectif du droit à la culture, avec une attention particulière à la réduction des inégalités dans l'exercice de ce droit.

Afin de permettre l'exercice du droit à la culture visé à l'alinéa 1^{er}, le projet d'action culturelle précise l'impact visé sur :

(...)

3° le renforcement de l'exercice d'une citoyenneté responsable, active, critique et solidaire ».

De ce caractère apolitique de la démocratie culturelle, découlerait un caractère « ajuridique » de certains pans du décret de 2013. En effet, l'article 20, qui précise les finalités de l'action culturelle, prévoit des obligations sans contenu. Qu'est-ce que la « citoyenneté active » ? Quelle obligation susceptible d'être sanctionnée en cas de non-respect découle de l'article 2, alinéa 4 : « L'action des Centres culturels favorise le plaisir des populations de la découverte culturelle par les pratiques qu'ils déploient » ? Quant à l'article 5, il prévoit que les « populations participent » à la gestion de l'action culturelle, or la « population » est un concept non défini : s'attache-t-il au « territoire » dont le décret fait régulièrement mention ? Pourquoi ne pas parler alors directement des communes, des provinces et des citoyens qui y sont domiciliés ? Quant à la sanction d'un manquement à ces obligations, elle n'existe pas, à moins que l'on considère comme telle une décision politique de non-octroi de subventions.

Ainsi, si dans les années soixante la politique est intervenue pour penser et repenser les Centres culturels et les politiques culturelles, c'est désormais le mouvement inverse qui s'opère³⁷⁰. C'est la culture qui se propose désormais de penser le politique, l'individu devant s'investir dans le « culturel » pour s'épanouir comme citoyen démocratique. De là, peut-être, l'accent mis régulièrement sur la participation et l'expression des usagers des Centres culturels, mais bien plus rarement sur la *prise de décision*, qui s'avère être un élément

³⁶⁷ Sur ce point voyez F. LORDON, « Politique post-vérité ou journalisme post-politique ? », *Le Monde diplomatique*, 22 novembre 2016, disponible à l'adresse <<https://blog.mondediplo.net/2016-11-22-Politique-post-verite-ou-journalisme-post>>.

³⁶⁸ A. BROSSAT, *op. cit.*, p. 26.

³⁶⁹ A. BROSSAT, *ibidem*, pp. 53-54.

³⁷⁰ A. BROSSAT, *ibidem*, pp. 139-140.

éminemment *politique*, nécessitant une organisation juridique. Dans le cadre de la démocratie culturelle, les institutions culturelles promeuvent les « messages démocratiques »³⁷¹ de tolérance, de respect et d'égalité des chances³⁷².

5) Conclusion : renforcer l'accès à la culture ?

Quel rapport la vision que nous venons d'exposer de la démocratie culturelle a-t-elle avec le droit d'accès à la culture ? C'est que la démocratie culturelle charpente le décret de 2013 : elle est une référence constante de la doctrine en la matière ainsi que des travaux parlementaires. Peu à peu, la notion d'accès à la culture a été éclipsée du fait des critiques opérées depuis les années soixante, sans pour autant que l'efficacité de la démocratie culturelle soit vérifiée. L'accent a été mis sur l'expression et la participation des publics cibles ainsi que la réduction des inégalités. Or, force est de constater que la diminution des recettes des Centres culturels est très certainement liée à une diminution de fréquentation du public. Le décret de 2013 rend centrale « l'analyse partagée », c'est-à-dire un mécanisme destiné à faire intervenir les citoyens dans l'élaboration des actions des Centres. Cependant, la participation des associations n'est pas toujours entière³⁷³, celles-ci trouvant le parcours fort long et lent, sans certitude d'une mise en œuvre concrète, faute d'implication financière de la Communauté française et des pouvoirs locaux. Parcourir les divers programmes des Centres culturels permet également de se rendre compte de l'accent mis sur les activités participatives. Bien entendu, ces actions sont importantes et elles permettent à un certain public de trouver là un terrain d'expression qu'il ne trouverait pas autrement.

Toutefois, cette attention portée aux activités de démocratie culturelle semble parfois se faire au détriment d'un accès élargi de la culture au plus grand nombre³⁷⁴. De peur d'essuyer des procès en élitisme, toute une série d'initiatives délaisse la diffusion des beaux-arts et les œuvres que l'on qualifie imparfaitement de « classiques »³⁷⁵. Or, plutôt que de faire apparaître artificiellement une culture venant du peuple, les Centres culturels ne pourraient-ils pas, éventuellement, se tourner davantage vers leur mission initiale de *passeurs* de culture ? Bien plus que par la mise en exergue d'une participation qui ressemble bien souvent à l'activation³⁷⁶, les Centres culturels renforceraient sans doute fortement le droit d'accès à la

³⁷¹ A. BROSSAT, *ibidem*, p. 165.

³⁷² A. BROSSAT, *ibidem*, pp. 165-166.

³⁷³ L. GODEAU, *Analyse partagée du territoire et travail de terrain des Centres culturels en Fédération Wallonie-Bruxelles : enjeux et défis d'un secteur en remaniement*, Association Marcel Hicter pour la Démocratie Culturelle, novembre 2017, pp. 16-17, disponible à l'adresse <http://astrac.be/wp-content/uploads/2017/11/ETUDE2017_LGodeau_APT.pdf>.

³⁷⁴ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1491 ; C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, p. 168.

³⁷⁵ Le Robert. I. 1 (écrivain, texte) Qui fait autorité, digne d'être imité. *Les auteurs classiques du programme*. II. *Un classique* n. m. 1 Auteur classique (I.). *Connaître ses classiques*. 2. Ouvrage pour les classes. *Collection des classiques latins, français*. Œuvre caractéristique (d'un genre...). *Ce film est un classique (du genre, un grand classique)*.

³⁷⁶ Notion vue précédemment dans le cadre de l'arrêté royal.

culture en diffusant des œuvres pour lesquelles les classes populaires ont de l'estime³⁷⁷, et vis-à-vis desquelles elles hésitent parfois à se tourner du fait des « coûts symboliques »³⁷⁸.

B.- LE DÉCRET DU 17 JUILLET 2003 RELATIF AU SOUTIEN DE L'ACTION ASSOCIATIVE DANS LE CHAMP DE L'ÉDUCATION PERMANENTE

1) Les origines de l'éducation permanente

L'éducation permanente trouve son origine dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Le mouvement ouvrier socialiste ainsi que le mouvement ouvrier chrétien prirent toute une série d'initiatives destinées à instruire les milieux populaires³⁷⁹. A l'époque, il n'existe évidemment aucune subvention étatique et les actions culturelles ont un caractère éminemment politique. Toutes ces actions ne sont pas sans rapport avec les débats sur l'enseignement obligatoire qui ont agité la Belgique. Les libéraux développèrent également, dans leur lutte pour un enseignement public et obligatoire, des conférences populaires et soutinrent la diffusion d'un réseau de bibliothèques communales³⁸⁰.

Les Maisons du Peuple et les Universités populaires vont, ensuite, viser la diffusion d'un savoir scientifique couplé à une formation politique et militante³⁸¹. Les premières subventions publiques datent de 1921, Jules Destrée étant Ministre des Sciences et des Arts, mais exigeant une neutralité politique et philosophique, absente alors de la plupart des organisations d'éducation populaire³⁸².

Après la Seconde Guerre mondiale, les organisations syndicales vont accroître leurs formations³⁸³ et diverses dispositions législatives vont les y encourager. Un arrêté royal du 16 juillet 1971 reconnaîtra pour la première fois « l'éducation permanente »³⁸⁴. S'ouvre à ce moment la possibilité de subsides à destination d'organisations syndicales ou politiques avec, par conséquent, l'opportunité de formations politiques³⁸⁵. L'éducation permanente n'est pas définie précisément mais les enjeux sont assez clairs : il s'agit de soutenir la formation des

³⁷⁷ L. CALLIER ET L. HANQUINET, *Étude approfondie des pratiques et consommation culturelles de la population en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Études politiques culturelles, n° 1, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles, novembre 2012, pp. 46-47.

³⁷⁸ M. ZUNE, D. DEMAZIERE, E. UGEUX, *Les expériences de l'exclusion du chômage - Recherche qualitative*, IACCHOS, UCL, étude réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi et Actiris, avril 2017, pp. 47-48.

³⁷⁹ A. BARTHELEMY, *L'éducation permanente en Fédération Wallonie-Bruxelles : rétrospective, état des lieux et perspectives*, Mémoire de Master en Information et communication, sous la direction du Professeur Ch. Pirenne, Université de Liège, 2014, p. 20.

³⁸⁰ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 20.

³⁸¹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 21.

³⁸² A. BARTHELEMY, *ibidem*, pp. 23-24.

³⁸³ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 30.

³⁸⁴ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 36.

³⁸⁵ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 35.

adultes et de diffuser la culture, que cela concerne le domaine social, politique, philosophique, artistique ou scientifique³⁸⁶. Sont ainsi couverts trois pans du secteur social et culturel : les loisirs en tous genres, la démocratisation de la culture et l'action militante et sociale³⁸⁷.

Le décret de la Communauté française du 8 avril 1976 fournit un encadrement clair des activités d'éducation permanente et de leur financement. L'éducation permanente reçoit une définition, les organisations subsidiées doivent poursuivre certains objectifs et l'éducation permanente est centrée sur une approche critique et active des participants³⁸⁸. Le décret finance des ASBL et est marqué par la pilarisation belge, avec une division entre associations libérales, socialistes et chrétiennes³⁸⁹. L'éducation permanente remplace ainsi « l'éducation populaire », qui estimait que le peuple devait se saisir de la culture pour permettre une émancipation individuelle et collective. Le décret de 1976 est marqué par les évolutions liées aux événements de mai 68 et à la valorisation de la notion de démocratie culturelle. Plutôt qu'une « éducation des masses » adultes palliant les manquements de l'instruction publique, le décret souhaite permettre à des individus d'accéder à des savoirs, au sein d'associations critiques³⁹⁰. Malgré l'institutionnalisation de l'éducation permanente, le législateur souhaite que se maintienne une perspective critique des savoirs et des pouvoirs³⁹¹.

2) *Le décret de 2003*

Début du XXI^e siècle, un consensus politique au sein du gouvernement de la Communauté française (composé alors de socialistes, de libéraux et d'écologistes) s'établit en faveur de la création d'un nouveau décret. Celui-ci devait permettre une simplification des procédures de reconnaissance et de subventionnement et une professionnalisation accrue du secteur³⁹².

L'article 2 du décret du 17 juillet 2003 définit le « public issu de milieux populaires » comme tout « groupe de participants composé de personnes, avec ou sans emploi, qui sont porteuses au maximum d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou de personnes en situation de précarité sociale ou de grande pauvreté ».

Le législateur prend donc l'angle économique et éducatif pour déterminer la condition de défaveur d'un individu³⁹³.

L'article 3 liste ensuite quatre « axes d'action » destinés à l'encadrement du travail d'éducation permanente :

³⁸⁶ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 35.

³⁸⁷ A. BARTHELEMY, *ibidem*, pp. 35-36.

³⁸⁸ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 37.

³⁸⁹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 39 ; B. FUSULIER ET M. ZUNE, *Évaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, Document de synthèse*, Ministère de la Communauté française, Administration générale de la Culture, Louvain-La-Neuve, 2012, p. 8.

³⁹⁰ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 40.

³⁹¹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 42.

³⁹² A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 50.

³⁹³ C. ROMAINVILLE, « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *op. cit.*, pp. 189-190 ; Fondation Roi Baudoin, ATD Quart Monde Belgique & Union des Villes et des Communes belges section C.P.A.S., *Rapport général sur la pauvreté*, SPP Intégration sociale, 1994, pp. 298-300.

1. participation, éducation et formation citoyennes (article 3, 1)
2. formation d'animateurs, de formateurs et d'acteurs associatifs (article 3, 2)
3. production de services ou d'analyses et d'études (article 3, 3)
4. sensibilisation et information (article 3, 4)

Les « associations » doivent se présenter sous la forme d'ASBL et doivent intervenir dans un ou deux axes, tandis que les « mouvements » doivent couvrir le premier axe ainsi que deux autres supplémentaires³⁹⁴. La reconnaissance s'opère sur la base de critères qualitatifs, quantitatifs et territoriaux, relatifs aux axes³⁹⁵. Une fois reconnue, une association bénéficiaire de subsides alloués dans le cadre d'un contrat-programme de cinq ans minimum destiné à permettre une politique de moyen et long terme pour des projets déterminés dans le dossier de reconnaissance³⁹⁶.

Dès le départ, le décret s'est placé dans une perspective de professionnalisation des travailleurs de l'éducation permanente³⁹⁷. Cette démarche faisait également suite à la diminution du militantisme et du bénévolat au sein des organismes³⁹⁸.

3) *Problématiques posées*

a) **De la perspective émancipatrice à la perspective professionnelle**

A l'heure actuelle, l'éducation permanente est tiraillée, suivant l'hypothèse soulevée par A. Barthélémy³⁹⁹, entre deux directions : d'une part, la logique originelle de l'éducation populaire marquée par le militantisme et l'enrichissement personnel ; d'autre part, une vision de l'éducation permanente comme moyen d'insertion économique et professionnelle dans le cadre du travail de formation continue⁴⁰⁰. En effet, avec le développement du chômage de masse à partir du début des années quatre-vingt, le travail des associations va évoluer vers une formation professionnelle censée permettre la sortie du chômage⁴⁰¹, alors même que les moyens diminuent⁴⁰².

La division aurait ainsi accru une logique de « services »⁴⁰³, à l'opposé de la logique émancipatrice initiale de l'éducation permanente. La crainte actuelle est, par conséquent, de voir se développer une logique entrepreneuriale au sein des organisations d'éducation

³⁹⁴ A. BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 53 ; B. FUSULIER ET M. ZUNE, *Évaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, Document de synthèse*, Ministère de la Communauté française, Administration générale de la Culture, Louvain-La-Neuve, 2012, p. 16.

³⁹⁵ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 91.

³⁹⁶ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 54.

³⁹⁷ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 90.

³⁹⁸ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 86.

³⁹⁹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 77.

⁴⁰⁰ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 77.

⁴⁰¹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 79.

⁴⁰² A. BARTHELEMY, *ibidem*, pp. 77-79.

⁴⁰³ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 93.

permanente⁴⁰⁴. Cette logique est elle-même renforcée par la diminution des militants et bénévoles, la professionnalisation soutenue par la Communauté française amenant une gestion plus proche du milieu de l'entreprise que du secteur associatif⁴⁰⁵.

b) La régionalisation de compétences actuellement communautaires

Dans le cadre de la législation sur les Centres culturels, nous avons évoqué la possibilité d'une régionalisation des compétences communautaires. Cette possibilité doit également être évoquée concernant l'éducation permanente. Or, A. Barthélémy a relevé que les travailleurs de l'éducation permanente ne sont pas rassurés quant à cette éventualité⁴⁰⁶. Ce n'est pas, en soi, tant la régionalisation qui inquiète, que le changement de philosophie qu'elle apporterait dans la conduite des activités. En effet, l'orientation des régions autour des questions économiques et d'emploi pourrait faire perdre au secteur de l'éducation permanente sa spécificité émancipatrice⁴⁰⁷. Ainsi, le risque serait de relier définitivement la formation professionnelle des chômeurs et les actions d'éducation permanente⁴⁰⁸. On le voit, la régionalisation des compétences pourrait avoir des conséquences dépassant le strict cadre d'une simplification de l'architecture institutionnelle.

c) Un financement contrôlé

Le décret de 2003 prévoyait le plein financement des associations d'éducation permanente en 2010. En 2014, le financement n'était toujours que de 91% de ce qu'avait prévu le décret⁴⁰⁹. Les restrictions budgétaires ont également une conséquence sur les contrôles réalisés par les inspecteurs auprès des associations⁴¹⁰. Ceux-ci s'avèrent bien plus stricts qu'auparavant et les nombreux justificatifs à présenter entraînent un travail administratif important⁴¹¹. La logique de contrôle quantitatif risque, selon certains professionnels⁴¹², de se transformer en une évaluation en termes de résultats. Cette logique, nous l'avons vu, menace déjà le domaine des Centres culturels et est aujourd'hui d'application concernant les activités culturelles subsidiées par l'arrêté royal de subventionnement des C.P.A.S.

⁴⁰⁴ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 96.

⁴⁰⁵ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 96.

⁴⁰⁶ A. BARTHELEMY, *ibidem*, pp. 85-86.

⁴⁰⁷ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 85.

⁴⁰⁸ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 86.

⁴⁰⁹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 82.

⁴¹⁰ A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 94.

⁴¹¹ A. BARTHELEMY, *ibidem*, pp. 94-95.

⁴¹² A. BARTHELEMY, *ibidem*, p. 95

4) Conclusion

Les difficultés que rencontre le décret relatif à l'éducation permanente sont, globalement, similaires à celles intervenant dans les autres législations culturelles. Changement d'orientation philosophique des activités, problème institutionnel, insuffisance des moyens financiers... Le décret reste, cependant, un outil essentiel dans la mise en œuvre d'un véritable accès à la culture. Les associations et mouvements d'éducation permanente ont l'obligation décrétole de consacrer l'essentiel de leurs activités à des publics défavorisés. Cette disposition est audacieuse : elle implique une démarche proactive de la part des travailleurs et des associations. Qui plus est, la démarche d'éducation permanente est, en elle-même, porteuse d'une dimension résolument progressiste : par un accès et une participation à la culture, les personnes défavorisées peuvent développer une réflexion critique sur le monde dans lequel elles évoluent. Cette conception est assurément démocratique, puisqu'elle suscite l'interrogation et la contestation. La culture, certes, ne peut pas tout. Mais elle permet, par la possibilité qu'elle offre de s'extraire pendant un laps de temps des difficultés quotidiennes, de profiter d'un moment réflexif permettant la création d'une critique de la société. L'organisation législative de l'éducation permanente, quasi unique en Europe, permet de réaliser l'accès à la culture, tout en se dirigeant vers une mise en œuvre effective, efficace et non-dogmatique d'un véritable projet de démocratie culturelle. La culture ne reste plus, alors, un concept froid et neutre. Elle devient un outil d'émancipation individuelle, premier pas d'une émancipation collective.

CONCLUSION

Arrivé à la fin de ce tour d'horizon des différentes législations abordant la question de l'accès à la culture, nous constatons que les références à un droit d'accès à la culture sont nombreuses. Ce droit est véritablement reconnu par le droit international et le droit constitutionnel belge. Il est mis en œuvre concrètement par toute une série de normes réglementaires et législatives. Cependant, il convient de nuancer : le droit d'accès à la culture est, en vérité, imparfait. L'effectivité est bien souvent réduite et la mise en œuvre s'avère parfois difficile.

Que ce soit au travers de l'article 27 DUDH, de l'article 15 PIDESC ou de l'article 23, alinéa 3, 5° de la Constitution, les rédacteurs de ces dispositions ont eu pour principale intention d'améliorer l'accès aux productions et activités culturelles. Certes, la Déclaration universelle n'a aucune portée juridique, mais il n'en va pas de même pour les deux autres dispositions citées. Ces dernières ont bien un caractère obligatoire, toutefois amoindri par le refus de tout octroi de l'effet direct. Là se trouve leur principal problème : une effectivité réduite. Faute de tout effet direct, on pourrait estimer, suivant les principes de théorie du droit développés par le Professeur L. François au sujet du jurème, qu'il n'existe pas de droit : l'absence de toute obligation et de tout ordre de contrainte rend les « droits » proclamés ineffectifs, et toute juridicité doit alors leur être déniée⁴¹³. Cependant, si l'effectivité du droit à l'épanouissement culturel est faible, elle n'est pas nulle pour autant. En effet, le principe de *standstill* établit un système d'obligations : il empêche de revenir à un stade antérieur à celui instauré par les autorités habilitées. Un ordre de contrainte existe donc bel et bien, comme le prouve la jurisprudence du Conseil d'État appliquant le principe de *standstill* au droit à l'épanouissement culturel⁴¹⁴. Le principe de *standstill* sera-t-il effectivement mis en œuvre ? Cette question n'est, en tout état de cause, pas décisive pour déterminer le caractère juridique, dès lors que la menace de sanction est *susceptible* d'être mise en œuvre. En effet : « Cette capacité de pression par menace de sanction est la capacité non pas d'infliger la sanction, mais de faire croire qu'on sera peut-être en mesure de l'infliger ou de la faire infliger »⁴¹⁵. La reformulation⁴¹⁶ du message véhiculé par les articles 15 PIDESC et 23, alinéa 3, 5° de la Constitution à l'aune du principe de *standstill* et du principe d'égalité et de non-discrimination des articles 10 et 11 de la Constitution, permet alors de considérer le droit d'accès à la culture comme un véritable droit mettant en place des obligations susceptibles de faire l'objet d'une sanction même imparfaite. A l'évidence, ce n'est cependant qu'une fois l'effet direct pleinement reconnu à ces dispositions que celles-ci pourront s'appliquer entièrement et donner ainsi pleine satisfaction.

Une autre difficulté du droit d'accès, identifiée au cours de ce travail, concerne les termes utilisés dans les différentes dispositions juridiques. Là où l'article 15 PIDESC fait référence à la « participation », l'article 23 de la Constitution mentionne l'« épanouissement culturel ».

⁴¹³ N. THIRION, *op. cit.*, p. 176.

⁴¹⁴ Voyez *supra* p. 26 ; voyez notamment C.E., 16 juillet 2008, n° 185.415, Diwan FM Belgique asbl, *A.M.*, 2009, 1-2, p. 155.

⁴¹⁵ L. FRANÇOIS, *Le cap des Tempêtes*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2012, 2^e éd., p. 49.

⁴¹⁶ N. THIRION, *op. cit.*, p. 176.

Ce flou des concepts handicape fortement leur utilisation et s'est répercuté à travers les législations de mise en œuvre des principes. Il suffit de se référer au décret sur les Centres culturels ou au décret sur l'éducation permanente pour se rendre compte de la myriade de notions différentes utilisées, parfois proches les unes des autres, recourant parfois à des appellations distinctes pour nommer des idées identiques. De plus, la perspective juridique est, bien souvent, mise de côté au profit d'une perspective sociologique ou anthropologique dont les conséquences sont difficiles à appréhender lorsqu'il s'agit d'utiliser des normes juridiques. Enfin, l'élargissement de la définition de la « culture » n'a fait qu'augmenter l'imprécision des obligations à charge des pouvoirs publics. Sans doute est-ce pour des raisons positives que le droit à la culture a été interprété comme un droit des minorités, et que la démocratie culturelle a peu à peu mis dans l'ombre la démocratisation culturelle dans les discours et les textes législatifs. Cependant, l'approche législative perd alors en précision et l'accès à la culture s'en voit diminué concrètement. C'est un point déterminant de la législation en matière d'accès à la culture : seule une approche générale des différentes législations permettra de dégager une sémantique commune et claire sur le plan juridique. La diversité des niveaux de pouvoir impliqués en Belgique ne facilite pas une telle approche.

Un point particulier à la Belgique concerne, précisément, son système de répartition de compétences. Celui-ci a des conséquences directes sur la capacité d'un niveau de pouvoir à intervenir. On l'a vu avec l'arrêté royal, l'action du législateur fédéral est particulièrement précaire. Or, au niveau des C.P.A.S., elle est essentielle pour permettre aux personnes les plus démunies de bénéficier de la culture. Faut-il alors transférer le versement de ces subsides aux Communautés ? La question de l'organisation institutionnelle se retrouve également dans la législation sur les Centres culturels. Comment assurer une organisation cohérente lorsque les Régions participent pour une part importante au financement des Centres, qui relèvent pourtant uniquement de la législation de la Communauté française ? La réponse qu'on pourrait donner serait une défense de la régionalisation des compétences communautaires. Pourtant, d'autres problèmes apparaissent alors, visibles avec la législation sur l'éducation permanente. En effet, ne risque-t-on pas de transformer l'action publique culturelle en une action perçue par le législateur et le gouvernement sur le seul plan économique ? La solution à ce problème ne sera pas simple, on le voit, et une réflexion sera particulièrement nécessaire à ce sujet.

Enfin, et c'est peut-être la problématique la plus centrale car la plus concrète, se pose la question des moyens financiers. Les meilleures législations ne peuvent rien si elles ne sont pas financées correctement. Or, les subsides accordés aux C.P.A.S. sont extrêmement faibles. La situation est différente concernant les Centres culturels et les associations et mouvements d'éducation permanente, elle n'en reste pas moins difficile, à en croire les témoignages publics des travailleurs de ces institutions culturelles. Seul un refinancement conséquent et pérenne permettra une approche sur le long terme de l'accès à la culture. Couplé à un recentrage sur la démocratisation plutôt que la démocratie culturelle, le financement accru permettra aux travailleurs du secteur culturel de s'investir pleinement dans leur mission de transmission de la culture sans crainte pour leur avenir et celui de leurs institutions culturelles.

Les différentes difficultés qui se posent au droit d'accès à la culture ont, nous l'espérons, été identifiées ici. L'enjeu, désormais, consistera à s'attaquer à ces problématiques afin de les surmonter pour que ce droit devienne pleinement effectif.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages et articles scientifiques

BABOUKHIAN, A., *Le droit d'accès à la culture : identification et signification d'un concept juridique dans les systèmes français et britannique*, Mémoire de master en droit, sous la direction du Professeur O. Pfersmann, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010, 120 p.

BARTHELEMY, A., *L'éducation permanente en Fédération Wallonie-Bruxelles : rétrospective, état des lieux et perspectives*, Mémoire de Master en Information et communication, sous la direction du Professeur Ch. Pirenne, Université de Liège, 2014, 175 p.

BIDAULT, M., *La protection internationale des droits culturels*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 559 p.

BOURGEOIS, M., « Éditorial - livre 1 », *Revue de la Fiscalité Régionale et Locale*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2015, pp. 3-5.

BRIBOSIA, H., « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *Revue belge de droit international*, 1996/1, Bruxelles, Bruylant, pp. 33-89.

BROSSAT, A., *Le grand dégoût culturel*, Paris, Seuil, 2008, 196 p.

BUI-XUAN, O., *La destinée universaliste des droits culturels : les articles 22 et 27 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme*, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux (CRDF), n° 7, 2009, pp. 133-149.

CHATTON, G. T., *Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels*, Genève, Schulthess Verlag/L.G.D.J., 2013, 708 p.

DE COOREBYTER, V., *Les Centres culturels dans la Communauté française de Belgique*, Bruxelles, Editions du Centre de recherche et d'information sociopolitiques, 1988, 293 p.

DEMEYER, B., VAN REGENMORTEL, T., *Art. 23* : La participation à la vie culturelle : un droit négligé et un outil primordial dans la lutte contre la pauvreté. Une analyse des projets art. 23**, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, 1998, 82 p.

DUMONT, H., « Le droit à la culture, ou une liberté-autonomie et un droit-créance peuvent-ils se concilier dans une liberté-participation ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Bruxelles, Université Saint-Louis, 1984, pp. 221-247.

DE SCHUTTER, O., ET VAN DROOGHENBROECK, S., *Droit international des droits de l'homme : devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, 661 p.

ERGEC, R. (DIR.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Actes du colloque tenu à l'Université Libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, 320 p.

FIERENS, J., *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 456 p.

- FIERENS, J., « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels. » in *Le point sur les droits de l'homme*, Liège, Formation Permanente CUP, 2000, pp. 165-213.
- FRANÇOIS, L., *Le cap des Tempêtes*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2012, 2^e éd., 334 p.
- HACHEZ, I., « L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? » *Administration Publique Trimestrielle*, 2000/1, pp. 30-57.
- IRUJO, X., MASSIAS, J.-P., URRUTIA, I., *Droits culturels et démocratisation*, Paris, Institut Universitaire Varenne, Kultura, 2015, 264 p.
- LAMBERT, P., « La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 107-119.
- LAMBRECHT, M., « Enjeux éthiques de la participation à la vie culturelle », *Revue belge de droit constitutionnel*, Vol. 1, 2014, pp. 31-40.
- MAES, G., « L'article 23 de la Constitution belge », *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, V. Van Der Plancke (dir.), Bruxelles, Die Keure/La Charte, 2012, pp. 159-210.
- MEYER-BISCH, P., « Analyse des droits culturels », *Droits fondamentaux*, n° 7, Paris, janvier 2008 – décembre 2009, 35 p.
- MEYER-BISCH, P., BIDAULT, M., *Déclarer les droits culturels. Commentaire de la Déclaration de Fribourg*, Zürich/Bruxelles, Schultess/Bruylant, 2010, 154 p.
- MEYER-BISCH, P., « Le droit de participer à la vie culturelle, premier facteur de liberté et d'inclusion sociale » in *Le rôle de la culture dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Bruxelles, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Service général de la Jeunesse et de l'Education permanente, 2013 No 19, pp. 53-76.
- RIOU, A., *Le droit de la culture et le droit à la culture*, Paris, ESF – Edition Sociale Française, 1993, 231 p.
- ROMAINVILLE, C., « Contenu et effectivité du droit à l'épanouissement culturel en Belgique », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 159-231.
- ROMAINVILLE, C., « Le droit à l'épanouissement culturel » in *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, vol. 2, M. Verdussen (dir.) et N Bonbled (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1473-1510.
- ROMAINVILLE, C., « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et international », *Annales de Droit de Louvain : revue trimestrielle*, Vol. 73, no. 3, septembre 2013, pp. 351-377.
- ROMAINVILLE, C., *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 810 p.

ROMAINVILLE, C., « Droit de participer à la vie culturelle et politiques culturelles » *Revue belge de droit constitutionnel*, Vol. 1, 2014, pp. 7-29.

ROMAINVILLE, C., « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale, *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'État*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 863-880.

ROMAINVILLE, C., « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *Droit et société*, 2016/1 (N° 92), pp. 53-73.

ROMAINVILLE, C., *Les droits culturels : un nouveau référentiel pour les Centres culturels ?*, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles (OPC), disponible à l'adresse <http://www.opc.cfwb.be>.

THIRION, N., *Théories du droit. Droit, pouvoir, savoir*, Bruxelles, Larcier, 302 p.

VAN DER PLANCKE, V. (DIR.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, Die Keure/La Charte, 2012, 313 p.

VAN HEE, O., Culture et démocratie, *Analyse partagée du territoire : cette fois, le législateur a fait fort !*, n° 40, décembre 2015, p. 10.

VERDOODT, A., *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain/Paris, Société d'études morales, sociales et juridiques & Éditions Nauwelaerts, 1964, 356 p.

VERDUSSEN, M., « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revue Catalane de Droit Public*, vol. 31, Barcelone, École d'Administration Publique de Catalogne, 2005, pp. 173-201.

VERDUSSEN, M. (DIR.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 643 p.

VERDUSSEN, M., ET BONBLED, N., « Les droits culturels et sociaux dans la Constitution belge », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 35-84.

VOGEL-POLSKY, E., « La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son interrelation avec l'article 23 de la Constitution », *Les droits sociaux, économiques et culturels dans la Constitution*, R. Ergec, Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 43-92.

YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS, A., DECAUX, E. (DIR.), *La pauvreté, un défi pour les droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, 281 p.

II. Rapports, études et documents administratifs

Le droit à la culture, Paris, EDIMAF – Éditions maçonniques de France, Coll. Humanisme, n° 131-132, Septembre-Octobre 1979, 145 p.

« Aide pour la participation à la vie culturelle et sociale et aux activités sportives », fiche réalisée par la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, 7 p., disponible sur www.ocmw-info-cpas.be.

Fondation Roi Baudoin, ATD Quart Monde Belgique & Union des Villes et Communes belges section C.P.A.S., *Rapport général sur la pauvreté*, SPP Intégration sociale, 1994, 423 p.

Culture et Démocratie, « Le droit à la culture » in *Lance débat, 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté. Notes de réflexion du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avril 2005, pp. 113-135.

Culture et Démocratie, *Le droit à la culture 10 ans après le rapport général sur la pauvreté*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, SPP Intégration Sociale, Fondation Roi Baudoin, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Avril 2005, 15 p.

Le rôle de la culture dans la prévention et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale – Conclusions d'études politiques, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2006, 8 p.

Repères n° 1, *Histoire des politiques culturelles. Le droit à la culture & la législation relative aux centres culturels*, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles (OPC), 2012, 12 p., disponible à l'adresse <http://www.opc.cfwb.be>.

Repères n° 4-5, *Démocratie culturelle et démocratisation de la culture*, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles (OPC), 2014, 36 p., disponible à l'adresse <http://www.opc.cfwb.be>.

Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2015, 208 p.

Impacts de l'austérité sur les centres culturels : vers un état des lieux, Résultats de l'enquête auprès des directions, Astrac – Réseau des professionnels en Centres culturels asbl, janvier 2016, 20 p., disponible à l'adresse <http://astrac.be/wp-content/uploads/2016/05/resultats_enquete_corrige.pdf>.

SPP Intégration sociale, *Manuel de Participation et d'Activation sociale, relatif à la subvention visant la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des CPAS*, 17 p., disponible à l'adresse <https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/manuel_participation_et_activation_sociale_2017-2018.docx>.

Groupe de travail activation, *Réforme subsides participation et activation sociale*, Présentation PowerPoint, 20 décembre 2016, diapositive 12, disponible à l'adresse <<https://www.mi-is.be/fr/fonds-pour-la-participation-et-lactivation-sociale>>.

Le droit à la culture et les bibliothèques publiques, Analyse du décret du 28 avril 2009, Association professionnelle des bibliothécaires et documentalistes, 5 p., disponible à l'adresse <https://apbd.be/documents/note_decret.pdf>.

Rapport d'activités 2016, Commission des Centres culturels, Direction des Centres culturels, Fédération Wallonie-Bruxelles, 44 p.

CALLIER, L., ET HANQUINET, L., *Étude approfondie des pratiques et consommation culturelles de la population en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Études politiques culturelles, n° 1, Bruxelles, Observatoire des Politiques culturelles, novembre 2012, 64 p.

CLE, A. (PROD.), Culture et Démocratie/Kunst en Democratie, *De nouvelles voies pour les C.P.A.S., résumé du rapport d'enquête et sélection d'exemples issus de la pratique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, 2004, 99 p.

CLÉ A. (PROD.), Culture et démocratie / Kunst en Democratie, *Participation culturelle, sportive et sociale. Nouvel horizon pour les CPAS. Guide pratique. Comment utiliser le subside octroyé aux CPAS pour promouvoir la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif de leurs usagers ?* Bruxelles, SPP Intégration sociale, septembre 2005, 149 p.

DELCOR, F. (ED. RESP.), *Le rôle de la culture dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : actes du colloque des 17, 18 et 19 octobre 2010*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, 2013, 183 p.

FUSULIER, B., & ZUNE, M., *Evaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, Document de synthèse*, Ministère de la Communauté française, Administration générale de la Culture, Louvain-la-Neuve, 2012, 28 p.

GIRARD, A., « 1961. Ouverture de la première maison de la culture », *Infolettre*, n° 43,, ministère de la Culture et de la Communication, 17 février 1999, disponible sur <<http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>>.

GODEAU, L., *Analyse partagée du territoire et travail de terrain des Centres culturels en Fédération Wallonie-Bruxelles : enjeux et défis d'un secteur en remaniement*, Association Marcel Hicter pour la Démocratie Culturelle, novembre 2017, pp. 16-17, disponible à l'adresse <http://astrac.be/wp-content/uploads/2017/11/ETUDE2017_LGodeau_APT.pdf>.

HANSOTTE, M., *Centres culturels et territoires d'action*, Direction générale de la Culture, cahier n° 1, janvier 2013, 71 p., disponible à l'adresse <http://www.centresculturels.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/cecu/upload/cecu_super_editor/cecu_editor/documents/bibliotheque/Centres_culturels_et_territoires_d_action.pdf&hash=a5de4fdb3dcd6ca6f5c03935a65c49a177b96a93>.

MALRAUX, A., Discours prononcé à l'occasion de l'inauguration de la Maison de la culture d'Amiens, 1966, disponible sur <<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/dossiers/malraux2006/discours/a.m-amiens.htm>>.

NIEC, H. (DIR.), *Pour ou contre les droits culturels ? Recueil d'articles pour commémorer le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 2000, 322 p.

RESIMONT, N., & VONCK, E., Culture et Démocratie, *Rapport d'évaluation relatif à l'utilisation du subside pour l'épanouissement et la participation culturelle, sportive et sociale des usagers de CPAS*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, 2008, 138 p.

VERMEERSCH, L., NOËL, L., & VANDENBROUCKE, A., *Expériences de participation, évaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des C.P.A.S., avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile*, SPP Intégration sociale, KUL & ULB, 2011, 162 p.

WIGNY, P. (DIR.), *Plan quinquennal de politique culturelle*, Livre I, Bruxelles, Ministère de la Culture française, 1968, 68 p., disponible à l'adresse <http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=44413341bcd29ab821d57eac6943b6e924607983&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc_super_editor/opc_editor/documents/pdf/livres_numerises/Plan%20quinquennal%20de%20politique%20culturelle%20OCR.pdf>.

ZUNE, M., DEMAZIERE, D., ET UGEUX, E., *Les expériences de l'exclusion du chômage - Recherche qualitative*, IACCHOS, UCL, étude réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi et Actiris, avril 2017, p. 47 disponible à l'adresse <https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-girsef/Rapport-exclus-chômage-Actiris_UCL_Avril_2017.pdf>.

III. Documents législatifs, réglementaires et préparatoires

Documents de niveau fédéral

Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/1°.

Développements, Texte proposé par M. Stroobant et crts., *Doc. parl.*, Sén. sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/3°.

Circulaire du Ministre de l'Intégration sociale du 20 décembre 2016 relative à la subvention destinée à la promotion de la participation et l'activation sociale des usagers des CPAS à partir de 2017, point 1, disponible sur <https://www.mis.be/sites/default/files/documents/circulaire_pas_2017_-_fr_0.pdf>.

Arrêté royal du 23 août 2004 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 26 août 2004.

Arrêté royal du 10 septembre 2009 portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale pour la période 2009, *M.B.*, 7 octobre 2009.

Arrêté royal du 10 juillet 2013 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2013, *M.B.*, 23 juillet 2013.

Arrêté royal du 15 février 2016 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociales des usagers des services des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 février 2016.

Arrêté royal du 10 janvier 2017 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2017, *M.B.*, 17 janvier 2017.

Arrêté royal du 23 février 2018 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociales des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2018, *M.B.*, 29 mars 2018.

Proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005, n° 51-1849/001.

Avis C.E., section législation, n° 38.648/3 du 7 juillet 2005, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005, n° 51-1849/002.

Documents de la Communauté française

Décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente, *M.B.*, 26 août 2003.

Avis C.E., section législation, n° 35.059/2 du sur un avant-projet de décret 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente'.

Décret du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, *M.B.*, 29 janvier 2014.

Avis C.E., section législation, n° 53.769//2/V du 5 août 2013 sur un avant-projet de décret 'relatif aux centres culturels'.

Projet de décret relatif aux Centres culturels, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 553/1.

Documents de niveau international

Recommandation concernant la participation et la contribution des masses populaires à la vie culturelle, Conférence générale de l'Unesco, Doc. 19C/Résolutions, Annexe 1, 34^e séance plénière, 26 novembre 1976.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 21, Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 43^e session, Genève, 21 décembre 2009, E/C.12/GC/21.

Documents français

Préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946

Décret n° 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles, *J.O.* du 26 juillet 1959.

IV. Jurisprudence

Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I., p. 886 et suiv.

Cass., 21 avril 1983

Cass., 20 décembre 1990
 Cass., 31 mars 1999, *Pas.*, 1999, I., p. 195
 Cass., 4 novembre 1999, *Pas.*, 1999, I., p. 558
 Cass., 4 décembre 2001, P.00.0540.N
 Cass. 7 octobre 2002, R.G. S.01.0109F, *Pas.*, I., concl. Prem. Av. gén. J.-F. Leclercq.
 C.E., 25 juillet 1968, n° 13.122, Lenaerts
 C.E., 6 septembre 1989, n° 32.989, Copur
 C.E., 12 mars 1993, n° 42.283, Tamby
 C.E., 16 octobre 1997, n° 68.914
 C.E., 16 juillet 2008, n° 185.415, Diwan FM Belgique asbl, *A.M.*, 2009, 1-2, p. 155
 C.A., 7 mai 1993, n° 33/92
 C.A., 8 mars 1994, n° 22/94, B.1.
 C. C., 22 juillet 2003, n° 106/2003, B.4.2.
 C.J.C.E., 14 juillet 1994, *Faccini Dori*
 C.E.D.H., 16 février 2010, n° 41056/04, §30, *Akdas c. Turquie*
 C. trav. Liège, 4 mars 2008
 T.T. Liège, 27 janvier 1994, R.G. n° 227755/93
 T.T. Huy, 5 janvier 2005

V. Articles de presse

ALIE, B., « Les centres culturels tirent la sonnette d’alarme, la plupart se disent sous financés », *RTBF*, mars 2018. En ligne <https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail_les-centres-culturels-tirent-la-sonnette-d-alarme-la-plupart-se-disent-sous-finances?id=9873650>.

CROUSSE, N., « Les centres culturels en alerte », *Le Soir*, mars 2018. En ligne <<http://plus.lesoir.be/archive/d-20180319-3L63FZ?referer=%2Farchives%2Frecherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Dcentres%2520culturels>>.

GHEUDE, J., « Communauté française de Belgique : « Et si la solution passait par la fusion Communauté-Région ? » », *Le Vif/L’Express*, le 17 août 2017. En ligne <<http://www.levif.be/actualite/belgique/communaute-francaise-de-belgique-et-si-la-solution-passait-par-la-fusion-communaute-region/article-opinion-707553.html>>.

HELIOT, A., « Romeo Castellucci : la pièce qui fait scandale », *Le Figaro*, 31 octobre 2011, disponible à l’adresse <<http://www.lefigaro.fr/theatre/2011/10/30/03003-20111030ARTFIG00226-romeo-castellucci-la-piece-qui-fait-scandale.php>>.

LAMENSCH, M., Mars 2018. « Reconnaissance des minorités : le glacis perdue ». *Le Vif/L'Express*. En ligne. <<http://www.levif.be/actualite/belgique/reconnaissance-des-minorites-le-glacis-perdure/article-normal-811945.html>> Consulté le 26 mars 2018.

LORDON, F., « Politique post-vérité ou journalisme post-politique ? », *Le Monde diplomatique*, 22 novembre 2016, disponible à l'adresse <<https://blog.mondediplo.net/2016-11-22-Politique-post-verite-ou-journalisme-post>>.

Lettre ouverte à la Ministre de la Culture, Madame Alda Greoli, publiée sur le site de la RTBF, le 24 mai 2017, disponible à l'adresse <https://www.rtbf.be/info/opinions/detail_les-centres-culturels-un-outil-de-democratie-local-mis-a-mal?id=9615993>.

