

Faculté de droit et de criminologie

Les compétences culturelles à l'aune d'une Belgique à quatre Régions.

Auteur : Sponar Claire
Promoteur(s) : Romainville Céline
Année académique 2021-2022
Master [120] en droit, à finalité spécialisée Etat et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	4
TITRE I. IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES D'UNE BELGIQUE À QUATRE DANS LE SECTEUR CULTUREL.....	8
CHAPITRE I. EVOLUTION DE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE CULTURELLE	8
Section 1. De 1830 à la cinquième réforme de l'Etat.....	8
Section 2. Le découpage actuel des compétences culturelles : La sixième réforme de l'Etat.....	14
Section 3. La sixième réforme étatique a-t-elle été à la hauteur de ses promesses ? L'heure du bilan.....	20
CHAPITRE II. CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES DE LA REGIONALISATION DES COMPETENCES CULTURELLES.....	23
Section 1. Belgique à quatre : ambiguïté des concepts.....	25
Section 2. Les conséquences d'une Belgique à quatre à Bruxelles : l'avenir les Commissions communautaires.....	27
Section 3. Quid des institutions à vocation supra régionales ? Limites de la logique territoriale ..	33
TITRE II. IMPLICATIONS FINANCIERES D'UNE BELGIQUE A QUATRE REGIONS DANS LE SECTEUR CULTUREL.....	40
CHAPITRE I. LIMITES DU FINANCEMENT ACTUEL DE LA CULTURE PAR LES COMMUNAUTES	41
Section 1. L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel	41
Section 2. Limite du financement culturel induit par des limites du financement communautaire	42
CHAPITRE II. CONSÉQUENCES DU FINANCEMENT DE LA CULTURE PAR LES RÉGIONS	47
Section 1. Transfert des dépenses et des recettes culturelles sur base régionale : à politique inchangée et loi de financement inchangée	49
Section 2. Nouveau mode de financement ajusté aux réels besoins culturels de chaque Région : Inspiration du modèle financier allemand	53
Section 3. Autres solutions.....	60
TITRE III. QUEL AVENIR POUR LE PACTE CULTUREL DANS UNE BELGIQUE A QUATRE REGIONS ?	62
CHAPITRE I. LE PACTE CULTUREL AUJOURD'HUI : OUTIL DÉPASSÉ ?	63
CHAPITRE 2. LE PACTE CULTUREL DANS UNE BELGIQUE A QUATRE	65
CONCLUSION GENERALE.....	68

INTRODUCTION GENERALE

« Tout ce qui dégrade la culture raccourcit les chemins qui mènent à la servitude »¹.

« La culture est l'âme de la démocratie »².

Aujourd'hui plus que jamais la culture est indissociable de la démocratie. Défendre la culture c'est lutter contre la montée des extrêmes, éviter l'asservissement des populations dans des autocraties et repousser les mouvements nationalistes. La crise sanitaire qui a traversé le monde entier n'a fait que rappeler l'importance de la culture pour la vitalité de nos sociétés et l'épanouissement des citoyens. En Belgique, cette crise a également mis en exergue certaines problématique liée à la gestion et au financement de la culture par l'Etat. Ce secteur, considéré comme « non-essentiel » par le monde politique, a souffert des décisions gouvernementales qui ont plongé les travailleurs culturels dans de grandes difficultés. Ces choix politiques interrogent : quelle place voulons-nous accorder à la culture aujourd'hui en Belgique ? Quelles sont les raisons du mécontentement global du secteur culturel ? Trois phénomènes peuvent expliquer ce désarroi face au statut actuel de la culture.

Primo, la complexité de l'organisation institutionnelle belge est à l'origine de l'illisibilité de la répartition des compétences culturelles. En effet, le secteur culturel a évolué au gré des six réformes étatiques. Les Communautés initialement exclusivement compétente en la matière³, se sont progressivement vue limitée au profit d'autre entités. Aujourd'hui, la compétence culturelle est segmentée entre différents niveaux de pouvoir. Si l'objectif de la sixième réforme de l'Etat était de simplifier nos institutions et leur fonctionnement, cet objectif n'est pas atteint en matière culturelle, bien au contraire⁴. Les huit entités compétentes en matière culturelle sur le territoire bruxellois semblent, pour le moins, surnuméraires. Cette répartition alambiquée empêche les autorités publiques d'adopter des politiques culturelles à la hauteur des enjeux actuels du secteur.

¹ Entretien d'Albert Camus accordé à la revue Caliban en 1951.

² Déclaration de politique générale du 19 juin 1997 de Lionel Jospin.

³ Const., art.127.

⁴ En effet, la sixième réforme de l'Etat a transféré les matières biculturelles d'intérêt régional à Bruxelles à la Région bruxelloise ce qui ajoute un législateur de plus sur le territoire bruxellois.

A cette complexité institutionnelle s'ajoute une complexité financière. En effet, le secteur culturel est particulièrement dépendant du financement public et souffre de l'incapacité des Communautés à exercer leur autonomie fiscale en raison de l'impossibilité d'identifier le contribuable à Bruxelles. Cette limitation financière provient du fait que le fédéralisme s'est construit en superposant une logique territoriale et personnalisable. Cependant, le fédéralisme est par essence territorial⁵, et toutes entités non territoriales, tel que les Communautés, sont à terme inévitablement condamnées en raison de leur manque de moyen financiers⁶. Les Communautés ne peuvent donc pas jouir de recettes fiscales propres et dépendent essentiellement de dotations de l'Etat fédéral. Dès lors, ces entités fédérées n'ont qu'une emprise limitée quant aux budgets alloués à la culture ce qui leur empêche de mettre en œuvre leur politique publiques.

Enfin, la culture reflète également l'évolution des différences idéologiques entre le Nord et le Sud du pays. Il semblerait que les nouveaux équilibres politiques s'illustrent également dans le secteur culturel. Le parti indépendantiste flamand la NV-A majoritaire en Flandre, mène une véritable campagne afin d'affirmer l'identité flamande en investissant dans une certaine culture dites « flamande » tant sur son territoire qu'à Bruxelles⁷. Cet envahissement d'un idéal politique dans la culture pose question quand à l'indépendance du secteur.

La culture n'est qu'un exemple parmi tant d'autres traduisant la complexité du modèle organisationnel de l'Etat belge dans sa globalité et démontre les limites du fédéralisme. Cette décentralisation au profit des entités fédérées remet en question les fondations mêmes de notre Etat. En raison de la complexité du modèle institutionnel, de nombreux auteurs avancent qu'une profonde modification est nécessaire. A l'aune d'une potentielle septième réforme de l'Etat, le Premier ministre actuel, Alexander De Croo a été clair sur le sujet en déclarant que « l'objectif est de parvenir à une nouvelle structure de l'Etat à partir de 2024, avec une répartition des compétences plus homogène et efficace »⁸. Mais quelle serait la solution qui simplifierait d'un

⁵ L'auteur Jean-Claude Scholsem le prétend : « Le fédéralisme est par essence territorial ». SCHOLSEM J-C, « La dualité Communauté française -Région Wallonne : sens ou non-sens ? », A.P.Y., 1994, p. 258.

⁶ R. WITLEUR et M. UYTENDAELE, *La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un état fédéral achevé ? : Analyse de l'article 138 de la Constitution et de ses conséquences sur les institutions de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 2.

⁷ Tel que le rapport des comptes de l'autorité flamande le démontre, la Flandre a investie en 2019, 10% de son budget culturel pour la culture à Bruxelles.

⁸ Déclaration gouvernementale du 1^{er} octobre 2020, C.R.A., Ch., 2019-2020, séance du 1^{er} octobre 2020, n°55-PLEN-057, p. 11.

coup de baguette magique l'organisation actuelle de l'Etat belge ? En 2011, le politicien socialiste flamand Johan Vande Lanotte propose une solution audacieuse : une Belgique divisée en quatre entités régionales jouissant d'un statut égal et aux compétences claires⁹. Cette réorganisation supprimant les Communautés au profit des Régions, a gagné petit à petit en popularité tant du côté flamand¹⁰ que francophone. Cependant, cette proposition aussi alléchante soit-elle, n'est pas si simple à mettre en pratique et demande un réaménagement institutionnel et financier considérable. Beaucoup de politiciens brandissent cette idée de Belgique à quatre comme la solution logique à l'impasse belge sans vraiment en évaluer les conséquences.

Dans le cadre de ce travail, les implications d'une Belgique réorganisée sur base de quatre Régions seront analysées plus en détail pour le secteur culturel. Quelles seront les conséquences institutionnelles de cette régionalisation en particulier pour la Région bruxelloise ? S'agit-il vraiment d'une simplification des institutions ? La gouvernance du secteur culturel sera-t-elle améliorée ? Sera-t-il mieux financé ? Les acteurs culturels seront-ils plus autonomes ? Cette réorganisation répondra-t-elle mieux aux enjeux de la culture dans notre société ? En résumé, ce modèle présente-il véritablement une plus-value pour la culture ?

Afin de répondre au mieux à ces questions, ce travail se limitera à aborder trois grandes thématiques : les implications institutionnelles (TITRE I), les implications financières (TITRE II) et les implications sur la gouvernance en particulier sur le Pacte culturel (TITRE III). Chacune de ces trois parties sera divisée en deux chapitres. Un état des lieux des règles juridiques en vigueur actuellement sera dans un premier temps dressé. Cette approche analytique du droit permettra d'obtenir une vision du paysage légal et d'identifier certaines problématiques. A la suite de cette analyse purement normative, les seconds chapitres seront aborder à travers une approche prospective en imaginant les conséquences d'une régionalisation des matières culturelles pour chacun des trois aspects (institutions, finances et gouvernance).

⁹ J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, S.I. : s.n., 2011, p. 8.

¹⁰ Selon la NV-A, ce sera bel et bien l'enjeu des élections de 2024. Voir W.SAS, « Geef dit land meer (fede)realisme en minder surrealisme », disponible www.tijd.be, 27 avril 2021.

TITRE I. IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES D'UNE BELGIQUE À QUATRE DANS LE SECTEUR CULTUREL

La répartition actuelle des compétences culturelles résulte d'une multitude d'évolutions. A la suite de la seconde guerre mondiale, un phénomène de multiplication des pouvoirs concernant les politiques culturelles en Belgique s'est développé¹¹. Depuis 1970, la culture a également évolué au gré des réformes institutionnelles qui se sont succédées¹². Il est donc pertinent de retracer la mutation de cette compétence afin de comprendre le découpage institutionnel actuel (Chapitre I). Cet état des lieux permettra ensuite de s'interroger sur la réorganisation des compétences si les Communautés sont supprimées et que leurs compétences sont transférées aux Régions (Chapitre II). Ce scénario engendrera de nombreuses interrogations notamment concernant la Région bruxelloise ainsi que le statut des institutions au caractère supra Régionale.

CHAPITRE I. EVOLUTION DE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE CULTURELLE

Section 1. De 1830 à la cinquième réforme de l'Etat

§1. Avant le mouvement fédéraliste

L'existence de deux grandes Communautés culturelles en Belgique ne date pas de l'établissement du fédéralisme. La création de l'Etat belge en 1831 a rassemblé plusieurs Communautés aux langues différentes partageant une volonté commune de renverser le Roi des Pays-Bas, Guillaume Ier¹³. La langue française majoritaire à cette époque est la seule langue officielle du pays et synonyme d'un rang social élevé¹⁴. En réponse à cette francisation de la Belgique, un mouvement flamand se crée afin de protéger l'identité linguistique et territoriale flamande¹⁵. La culture est une matière qui fut très vite source de division entre les flamands et les francophones. Dès 1860, lors des premières interventions étatiques dédiées à l'aide

¹¹ S. LOUIS, « Les aides à la culture, le droit européen de la concurrence et les règles de l'OMC » *Rev.dr.ULg* ., 2005/4, p.574.

¹² A. DE WASSEIGE, *Communauté Wallonie - Bruxelles : Quelles politiques culturelles ?* Gerpinnes, Quorum, 2001, p.30.

¹³ M.MARTINIELLO, *Culturalisation des différences, différenciation des cultures dans la politique belge*, Paris, Les Cahiers du CERI,1998, p. 8.

¹⁴ D. SIDARDET, « Territorialité et identités linguistiques en Belgique », *Hermès*, n°51, 2008/2, p. 142.

¹⁵ C. de VISSCHER et V. LABORDERIE, « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparation », *Politique étrangère.*, 2013/4, p. 23-35, p. 24.

systematique des théâtres, les demandes étaient déjà séparées et traitées en fonction de la langue empruntée¹⁶. Le Centre d'études pour la réforme de l'Etat affirmait dans son rapport de 1936 l'établissement factuel de deux grandes Communautés¹⁷. Cependant, le droit ne reconnaissait pas encore cette réalité sociologique qui allait à l'encontre de l'unité de l'Etat. Tel que Gaston Eyskens le proclame : « La Belgique unitaire est dépassée par les faits ! »¹⁸. Des tensions entre les Communautés divisent alors le pays. En raison de la non-reconnaissance de langue flamande, la communauté néerlandophone minoritaire en Belgique a voulu s'affirmer à travers notamment l'autonomie culturelle¹⁹. Cette autonomie culturelle devait être reconnue constitutionnellement afin de permettre d'adopter des lois dans les matières relevant de la culture. En 1965, la fonction de secrétaire d'Etat en charge de la compétence culturelle est dédoublée afin de prendre en compte la réalité bi-linguistique du secteur culturel²⁰. C'est finalement à partir de 1967 que les premiers travaux de réformes afin de modifier la Constitution sont enclenchés.

§2. La première réforme de l'Etat : 1970

En 1970, la Constitution est modifiée afin de reconnaître juridiquement les Communautés flamande, francophone et germanophone détenant des compétences propres dotées d'un pouvoir normatif.²¹ De plus, les Régions sont également créées juridiquement²² mais elles ne sont pas encore effectives en raison du désaccord concernant le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Les anciens articles 59bis et 59ter de la Constitution sont adoptés afin d'organiser l'existence de ces trois Communautés²³. L'article 59bis prévoit la création de conseils culturels francophone et néerlandophone qui pourront légiférer dans les matières définies par la Constitution et la loi²⁴. La Communauté germanophone est également dotée d'un conseil de

¹⁶ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *C.H. CRISP.*, 2016/8, p. 15.

¹⁷ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *ibidem*, p. 7.

¹⁸ F. DELPEREE, « La Belgique existe-t-elle ? », *Pouvoirs.*, 2011/1, p. 12.

¹⁹ J. BRASSINNE, « La Réforme de l'Etat : phase immédiate et transitoire », *C.H. CRISP.*, 1979/ 32, p.3.

²⁰ G.-H. DUMONT, « Souvenirs des débuts d'une politique culturelle (1965-1973) », *Bull. Cl. L. et sc.mor.pol. Acad.r.Belg.*, de l'Académie royale de langue et de littérature française de Belgique, tome LXXXVII, n° 1-4, 2009, p. 126.

²¹ Const., art. 3ter, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

²² Const., art. 107quater, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

²³ X., « Bruxelles et la réforme des institutions », *C.H. CRISP.*, 1973/27, p. 1.

²⁴ Const., art. 59bis modifié par la révision constitutionnelle 8 août 1980 : « Il y a un conseil culturel pour la communauté culturelle française comprenant les membres du groupe linguistique français des deux Chambres et un conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise comprenant les membres du groupe linguistique néerlandais des deux Chambres ».

langue allemande en vertu de l'article 59ter de la Constitution²⁵. Ces conseils culturels font office d'assemblées législatives et peuvent adopter des décrets dans les matières précisées par l'article 59bis alinéa 2²⁶. Ces décrets auront valeur de loi dans les Régions linguistiques correspondantes ainsi qu'en Région Bruxelles capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communautés culturelle²⁷. En outre, 108ter§4 de la Constitution prévoit des dispositions spéciales pour Bruxelles et crée des Commissions française et néerlandaise de la culture et forment ensemble les commissions réunies²⁸. Ces trois commissions exerceront les missions culturelles prévues à l'article 72§2 de la loi du 26 juillet 1971.

Les matières culturelles font parties des compétences octroyées aux Conseils culturels. Le pouvoir constituant a laissé au législateur le soin de préciser quelles sont les matières culturelles visées concrètement²⁹. La loi du 21 juillet 1971 énumère *stricto sensu* et limitativement les compétences visées dans son article 2 : « 1° la défense et l'illustration de la langue, 2° l'encouragement à la formation des chercheurs, 3° les beaux-arts y compris le théâtre et le cinéma, 4° le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles, 5° les bibliothèques, discothèques et services similaires, 6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de la communications du gouvernement ainsi que la publicité commerciale, 7° la politique de la jeunesse, 8° l'éducation permanente et l'animation culturelle, 9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air, 10° les loisirs et le tourisme »³⁰. Désormais, les Communautés culturelles peuvent légiférer par décret dans les matières culturelles, la coopération culturelle internationale ainsi que l'enseignement et l'emploi dans les limites de l'article 59bis de la Constitution.

²⁵ La loi du 10 juillet 1973 relative au Conseils de la Communauté culturelle allemande, *M.B.*, 14 juillet 1973.

²⁶ Const., art. 59bis§2, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980 : « Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : Les matières culturelles ; L'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire ; La coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale.

²⁷ Const., art. 59bis§4, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

²⁸ Const., art. 108ter§4, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980 : « Dans l'agglomération, il existe une commission française de la culture et une commission néerlandaise de la culture qui sont composées d'un même nombre de membres élus respectivement par le groupe linguistique français et par le groupe linguistique néerlandais du conseil d'agglomération. Elles ont, chacune pour sa communauté culturelle, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs : En matière préscolaire, postscolaire et culturelle ; En matière d'enseignement

²⁹ Const., art. 59bis§2, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980 : « Une loi adoptée à la majorité prévue au §1^e, 2^{ème} alinéa arrête les matières culturelles visées au 1°, ainsi que les formes de coopération visées au 3° du présent paragraphe ».

³⁰ Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, art.2.

Une partie des matières culturelles restent cependant de la compétence de l'Etat fédéral. Lors des discussions Parlementaires à propos de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 visant les matières culturelles attribuées aux Communautés, un nombre important de ministres considèrent que certains aspects des compétences culturelles doivent rester centralisées³¹. Plusieurs matières ont dès lors été pointées telles que la législation sociale en faveur du personnel et des acteurs, les dispositions pénales, les aspects économiques concernant les films³². Ces matières sont considérées comme : « d'aspect secondaire au caractère culturels »³³. Le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt du 13 juillet 1983 que les matières culturelles dites secondaires sont celles « qui ne sont pas indissociablement liées à l'activité culturelle, ne tendent pas à favoriser celle-ci et restent étrangères à l'essence de cette activité »³⁴. L'Etat fédéral est finalement compétent en matière biculturelle réservée et résiduelle ainsi que les matières culturelles d'intérêt secondaire.

§3. La seconde réforme d'Etat : 1980

A la suite de la première réforme de l'Etat, plusieurs tentatives de réformes institutionnelles sont avortées entre 1970 et 1980 en raison notamment du nœud gordien que représente Bruxelles³⁵. Le 17 juillet 1980, la Constitution est révisée et modifie la dénomination des Communautés culturelles en Communauté flamande, francophone et germanophone³⁶. L'article 107 quater de la Constitution qui prévoit d'attribuer à la Région flamande, à la Région Wallonne et à la Région bruxelloises la compétence de régler certaines matières est mis en œuvre³⁷. Cependant, la Région bruxelloise reste « au frigo »³⁸ car aucun accord politique n'a été trouvé³⁹. En outre, la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 est adoptée afin

³¹ Rapport fait sur le projet de loi par M. Van Bogaert au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc., Sén.*, 1970-1971, n°497, p. 1-2.

³² C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la culture. », *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application*, P.O. Debroux, B. Lombaert et D. Yernault (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 1548.

³³ C.ROMAINVILLE, *ibidem*, p. 1550.

³⁴ Avis C.E. n°15196 donné le 13 juillet 1983 relatif à une proposition de décret adaptant les droits réservés aux acteurs et compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles, *Doc., Cons. Comm. Fr.*, sess. 1982-1983, n°12-2.

³⁵ J. FANIEL et C. SAGESSER, « Un Etat en mutation depuis 50 ans », *Politique*, 2020, p.42.

³⁶ Const., art 59bis, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

³⁷ Const., art. 107quater, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

³⁸ Expression utilisée à l'époque. J. FANIEL et C. SAGESSER, *op.cit.*, p. 43.

³⁹ X., « Bruxelles et la réforme des institutions », *op.cit.*, p. 15.

d'organiser les différentes entités⁴⁰. Les Régions sont alors compétentes dans les matières liées au territoire⁴¹ et les Communautés aux matières liées à la personne. Les Communautés héritent de nouvelles compétences dans les matières personnalisables telles que la santé et l'aide sociale⁴²⁴³. D'un point de vue des compétences culturelles, la liste des matières culturelles attribuées aux Communautés est allongée : est ajouté « la formation préscolaire dans les pré-gardiennats , la formation postscolaire et parascolaire, la formation artistique ; la formation intellectuelle, morale et sociale ; la promotion sociale , la reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise ; la recherche scientifique appliquée afférente aux matières énumérées ci-avant »⁴⁴.

§4. La troisième réforme de l'Etat :1988

La troisième réforme institutionnelle marque un véritable tournant. En effet, un terrain d'entente est enfin trouvé concernant l'existence de la Région de Bruxelles-capitale. La loi spéciale du 12 janvier 1989 reconnaît juridiquement la Région bruxelloise⁴⁵ qui pourra adopter des ordonnances dans les compétences qui lui ont été attribuées⁴⁶⁴⁷. L'article 79 alinéa 2 et 80 de cette loi transfère les missions confiées aux anciennes Commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise⁴⁸ aux trois nouvelles institutions : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM)⁴⁹. Ces Commissions sont créées afin de : « veiller aux intérêts flamands et francophones en Région de Bruxelles-Capitale et pour développer des politiques communautaires relative à ces intérêts »⁵⁰. Ces nouvelles institutions sont des services publics décentralisés des deux Communautés. La VGC et la COCOF exercent des compétences

⁴⁰ Loi spéciale du 8 août 1980 relative à de réforme institutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, art.1, 2 et 3.

⁴¹ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6.

⁴² Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 5.

⁴³ J. BRASSINNE, « Les matières culturelles + les matières personnalisables = les matières communautaires ? », *C.H. CRISP*, 1980/22, p. 3.

⁴⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 4.

⁴⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloise, *M.B.*, 14 janvier 1989, art.1.

⁴⁶ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 4.

⁴⁷ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 6.

⁴⁸ Const., art. 108ter§4, modifié par la révision constitutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

⁴⁹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 79.

⁵⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 64.

culturelles d'intérêt flamand ou francophone⁵¹. La COCOM exerce des compétences culturelles d'intérêt commun. En matière culturelle, la loi du 8 août 1988 modifie la loi spéciale du 8 août 1980 afin d'opérer un réaménagement assez minime⁵². Cette loi de 1988 ajoute un 7° à l'article 6 de la loi du 8 août 1980 et transfère la compétence de l'aménagement du territoire aux Régions dont la protection du patrimoine immobilier⁵³. Cette compétence permet aux Régions d'assurer de la protection du patrimoine immobilier, ancienne compétence des Communautés. La détérioration des bâtiments dans le sud du pays en raison du manque de moyens financiers de la Communauté française devenait problématique⁵⁴. En conséquence, la régionalisation de cette matière fut la solution aux problèmes financiers de la Communauté française. De plus, la loi spéciale rajoute à la liste des compétences culturelles des Communauté le soutien à la presse écrite et enlève la publicité commerciale et la recherche scientifique⁵⁵. Enfin, l'Etat fédéral devient compétent concernant les établissements scientifiques et culturels fédéraux via l'insertion d'un article 6bis dans la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi du 8 août 1988⁵⁶.

§5. La quatrième réforme de l'Etat 1993

A la suite de l'accord de la Saint-Michel⁵⁷, la loi spéciale du 16 juillet 1993 est adoptée afin d'achever la structure fédérale de l'Etat⁵⁸. Durant les années nonante, la Communauté française traverse de grandes difficultés financières et n'est plus capable d'assumer toutes les compétences qui lui ont été attribuées. En conséquence, un accord est trouvé entre les partis politiques dit « l'Accord de la Saint-Quentin du 31 octobre 1992 »⁵⁹. Cet accord politique prévoit l'activation de l'article 138 de la Constitution permettant le transfert d'une partie des compétences de la Communauté française à la COCOF en Région bilingue de Bruxelles et à la Région Wallonne en Région de langue française. Deux décrets spéciaux sont alors adoptés afin

⁵¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 64, 65 et 66.

⁵² Loi du 15 juillet 1988 modifiant la Constitution, *M.B.*, 19 juillet 1988, art. 4, §1er.

⁵³ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p. 37.

⁵⁴ F. RIGAUX, « Le patrimoine culturel : répartition des compétences et conflits de lois », *Rev.b.dr. const.*, 1994, p. 47.

⁵⁵ Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988, art.1.

⁵⁶ Loi du 8 août 1988 précitée, art 5.

⁵⁷ L'accord de la Saint Michel est un accord politique conclu le 28 septembre 1992 entre les présidents de partis de la majorité au niveau national portant sur la révision de la Constitution et qui permet à la Communauté française de transférer certaines de ses compétences à la Région Wallonne et à la Cocof.

⁵⁸ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, *M.B.*, 20 juillet 1993.

⁵⁹ Accord de la Saint-Quentin en vue d'organiser le transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française.

d'entériner cet accord⁶⁰ et une partie des matières culturelles sont transférées dont : l'éducation physique, le sport et la vie en plein air, les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées, le tourisme, la promotion sociale, la reconversion et au recyclage professionnel⁶¹. La COCOF a donc une double identité : elle peut adopter des décrets ayant valeur de loi lorsqu'elle légifère en matière culturelle transférée et elle peut également adopter des actes à valeur réglementaire lorsqu'elle légifère en tant qu'autorité décentralisée.

§6. La cinquième réforme de l'Etat 2001

La cinquième réforme de l'Etat repose sur deux accords politiques : les Accords du Lombard⁶² et du Lambermont⁶³. Ainsi, deux lois spéciales sont adoptées le 13 juillet 2001⁶⁴. Ces lois prévoient une modification du système de financement des Communautés et élargit l'autonomie fiscale des Régions. Les principaux changements ne touchent pas véritablement aux compétences culturelles. Les Régions sont compétentes en matière d'agriculture, de commerce extérieur et exercent la tutelle sur les pouvoirs subordonnés.

Section 2. Le découpage actuel des compétences culturelles : La sixième réforme de l'Etat

La sixième réforme de l'Etat avait pour ambition d'offrir une vision plus claire et efficace du système institutionnel belge. Comme le dit Elio Di Rupo lors de la conférence de presse à propos de l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011 : « La Belgique de demain sera très différente de la Belgique d'hier (...). Le centre de gravité va se déplacer de l'État fédéral vers les Régions et les Communautés. L'État fédéral deviendra plus compact et plus efficient. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des politiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins des citoyens »⁶⁵.

⁶⁰ Décret I des 5 et 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région Wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993.

⁶¹ L'éducation physique, le sport, la vie en plein air, le tourisme, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel.

⁶² Accord du Lombard est un accord institutionnel conclu le 29 avril 2001 entre les composantes de la majorité régionale bruxelloise portant réforme de certaines institutions bruxelloise. (<https://www.vocabulairepolitique.be/accord-du-lombard/>).

⁶³ Accords du Lambermont sont deux accords conclu le 16 octobre 2000 et le 23 janvier 2001 entre les composantes de la majorité fédérale prévoyant le transfert de certaines compétences de l'Etat fédéral vers les Régions ainsi qu'un refinancement des Communautés (<https://www.vocabulairepolitique.be/accords-du-lambermont/>).

⁶⁴ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

⁶⁵ Déclaration d'Elio Di Rupo lors de la conférence de presse à propos de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011.

Cette dernière réforme datant du 6 janvier 2014 a façonné la répartition des compétences actuelles. Elle consacre une partie importante à la Région bruxelloise⁶⁶ et transfère une partie des compétences fédérales aux Communautés et aux Régions. Ce transfert représente 18,591 milliards d'euros⁶⁷. L'autonomie fiscale des Régions est d'emblée renforcée. Cette section dressera le paysage actuel de la répartition des compétences culturelles après les six réformes étatiques.

§1. L'Etat fédéral

Les compétences fédérales n'ont pas beaucoup évolué depuis 1970. L'Etat fédéral est compétent en matière biculturelle réservée et gère les établissements culturels fédéraux tels que les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, la Bibliothèque Albert I, les Musées royaux d'Art et d'Histoire⁶⁸. L'autorité fédérale exerce également une compétence résiduaire lorsqu'une institution culturelle, en raison de son activité, ne peut se rattacher à l'une ou l'autre Communauté⁶⁹ tels que le Théâtre royal de la Monnaie, l'Orchestre national de Belgique et le Palais des Beaux-Arts⁷⁰. Cependant, cette compétence a subi une modification lors de la sixième réforme de l'Etat. Effectivement, en raison de l'abandon des matières biculturelles résiduelles par l'Etat fédéral⁷¹, les matières biculturelles d'intérêt Régional ont été transférées à la Région bruxelloise via l'insertion d'un article 135bis dans la Constitution⁷². L'Etat fédéral gère également les biens culturels mobiliers ne pouvant, en raison de leurs activités, être rattaché exclusivement à l'une ou l'autre communauté. L'autorité fédérale légifère en matière de droit d'auteur, des règles liées à la propriété intellectuelle⁷³. L'Etat exerce une fonction régulatrice

⁶⁶ Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'Etat sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.T.*, 2014, p.24.

⁶⁷ P. QUERTAINMONT, « Financement des Communautés et des Régions », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 431.

⁶⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6bis.

⁶⁹ Const., art. 127§2 à contrario.

⁷⁰ Q. PEIFFER, *op.cit.*, p.27.

⁷¹ C. ROMAINVILLE, « Le transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 866.

⁷² Const., art. 135bis.

⁷³ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6§1^{er}, VI, alinéa 4.

⁷⁴dans des domaines culturels tel que la sécurité sociale de l'artiste⁷⁵, la fiscalité ⁷⁶, certaines aides à l'emploi, ...Enfin, l'Etat peut promouvoir le rôle national et international de Bruxelles.

§ 2. Les Communautés

Les Communautés sont compétentes de façon exclusive⁷⁷ sur leur territoire respectif pour légiférer en matière culturelle selon l'article 127 de la Constitution : « § 1^{er}. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles »⁷⁸. Les matières culturelles sont précisées à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980⁷⁹. Cet article 4 fait écho à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, en raison de l'interdiction de sous nationalité, les Communautés sont compétentes en vertu de l'article 127§2 (ancien 59bis§4) : « à l'égard des institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, en raison de leurs activités doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté ». Ces compétences communautaires culturelles exclusive sont cependant limitées territorialement. En effet, les Communautés ne peuvent pas adopter des mesures qui auraient des effets extraterritoriaux qui « contrarieraient les politiques culturelles d'une autre Communauté »⁸⁰.

§3. Les Régions

A priori, les Régions ne sont pas compétentes en matière culturelle car les compétences régionales sont rattachées à un territoire et non aux personnes. L'article 39 de la Constitution interdit aux Régions de légiférer spécifiquement dans les matières communautaires dont la culture⁸¹. Cependant, les Régions légifèrent dans des matières ayant un aspect culturel⁸² telles

⁷⁴ J.-H. LOWIES, « Quel accord culturel pour la Belgique du 21^{ème} siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la communauté française et la Communauté Flamande : voyage au centre du malaise belge », *Rev.b.dr. const.*, 2010, p. 195.

⁷⁵ Loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002.

⁷⁶ C.I.R. 92., art. 194ter.

⁷⁷ Q. PEIFFER, *op.cit.*, p.14.

⁷⁸ Const., art. 127.

⁷⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 4.

⁸⁰ A. VANDENBULKE, « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *A.M.*, 2018-2019, p. 23.

⁸¹ Const., art.39 : « La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

⁸² S. LOUIS, *op.cit.*, p. 576.

que l'archéologie et les fouilles⁸³. Les Régions peuvent également adopter des mesures économiques qui auront un effet significatif dans le milieu culturel tel que le développement de l'emploi, la rénovation des lieux liés à la culture, les budgets sociaux et d'insertion professionnelle. En outre, en 1993, la Région Wallonne a récupéré des matières culturelles communautaires de la Communauté française⁸⁴. La sixième réforme de l'Etat a apporté trois grandes modifications pour les Régions en matière culturelle.

Premièrement, la compétence du tourisme a été Régionalisée en raison de de l'inadéquation de cette compétence au système de répartition des compétences⁸⁵. Effectivement, le tourisme était une compétence particulièrement éclatée entre différentes entités : les Communautés flamande, francophone et germanophone, initialement seule compétente en vertu de l'article 127, l'Etat fédéral pour les établissements scientifiques et culturels fédéraux, la Région Wallonne sur le territoire wallon et la COCOF à Bruxelles à la suite du décret spécial de 1993⁸⁶, la Région bruxelloise pour les transports desservants les lieux d'intérêt dans la Région⁸⁷. De plus, cette compétence en particulier a fait l'objet de nombreux litiges devant le Conseil d'Etat⁸⁸ et la Cour constitutionnelle⁸⁹. Enfin, le tourisme est fortement lié à l'aménagement du territoire, des monuments et sites qui sont eux aux mains des Régions. Il semblait dès lors logique afin d'harmoniser les politiques touristiques de Régionaliser cette compétence « essentielle pour le développement et la diversification économique des Régions »⁹⁰. L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 a été modifié afin de supprimer le tourisme des matières culturelles communautaires. Les Communautés peuvent toutefois « continuer à octroyer des subsides aux infrastructures touristiques, en ce compris dans la Région bilingue de Bruxelles capitale, sur la base d'une attribution des compétences aux Communautés, au titre des matières culturelles au sens de l'article 127 de la Constitution »⁹¹. L'article 6§1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 9^o de la Loi Spéciale de réforme institutionnelle de 1980 est modifié afin de rajouter le tourisme comme compétence régionale.

⁸³ Décret de la Région Wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *M.B.*, 3 juillet 1999.

⁸⁴ Décret I du 5 et 7 juillet 1993 précité.

⁸⁵ Q. PEIFFER, *op.cit.*, p. 20.

⁸⁶ Décret I du 5 et 7 juillet 1993 précité.

⁸⁷ Q. PEIFFER, *op.cit.*, p.23.

⁸⁸ C.E. (6^e ch.), 16 novembre 1994, n°50.242, Huberty. .

⁸⁹ C.C., 28 mai 2009, n°87/2009.

⁹⁰ Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc., Sén.*, 2012-2013, n°5-2232/1, p. 97.

⁹¹ Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État précité, p. 53.

Deuxièmement, la réforme institutionnelle du 6 janvier 2014 a utilisé l'article 135bis de la Constitution qui permet de transférer des compétences non dévolues aux Communautés en matières culturelles à la Région de Bruxelles-Capitale par le biais d'une loi adoptée à la majorité spéciale⁹². En conséquence, en 2014, un article 4bis a été inséré à la loi spéciale du 12 janvier 1989⁹³ permettant de transférer les matières biculturelles d'intérêt Régional à Bruxelles, à la Région de Bruxelles capitale. Les raisons de ce transfert sont expliquées dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 : « Mise à part la gestion des institutions culturelles d'envergure nationale ou internationale (La Monnaie, Le Palais des Beaux-Arts, etc.), le niveau fédéral n'exerce pas sa compétence relative aux matières biculturelles à Bruxelles. Il est dès lors opportun de transférer la compétence relative aux matières biculturelles d'intérêt Régional [...] à la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exclusion des institutions culturelles fédérales »⁹⁴. De plus, la COCOM, en raison du double quorum de vote, n'a pas été capable d'adopter un seul règlement en matière biculturelle d'intérêt commun⁹⁵. La Région de Bruxelles-Capitale peut désormais légiférer en matière biculturelles concernant « les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques et culturelles pour autant qu'elles soient d'intérêt Régional »⁹⁶. Les Communautés restent quant à elle compétentes pour les institutions unie-culturelle à Bruxelles⁹⁷.

Enfin, le Décret spéciale du 3 avril 2014 transfère à la Région wallonne des compétences en matière d'infrastructures sportives locales et privées, promotion sociale, formation professionnelle et formation en alternance sur le territoire de la Région⁹⁸.

⁹² Const., art. 135bis : « Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut attribuer, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Région de Bruxelles-Capitale, des compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et, pour ce qui concerne ces matières, le 3°.

⁹³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 4bis : « Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences suivantes dans les matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et, pour ce qui concerne ces matières, au 3°, de la Constitution : [...] 3° en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, les matières biculturelles pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional ».

⁹⁴ Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État précité, p. 184.

⁹⁵ C. ROMAINVILLE, « Le transfert des matières biculturelles à la Région de Bruxelles-capitale », *op.cit.*, p. 867.

⁹⁶ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 4bis °3.

⁹⁷ M. DE COCK, « La sixième réforme de l'État Bruxelles en tant que Communauté », *Trait D'Union*, 2017, p.28.

⁹⁸ Décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 25 juin 2014.

§4. Les communes et provinces

Les communes étaient les premières à investir dans la culture car la culture était gérée de façon locale au Moyen-Age et durant les temps Modernes⁹⁹. En vertu de l'article 41¹⁰⁰ et 162¹⁰¹ de la Constitution, les communes et les provinces peuvent gérer l'ensemble des matières culturelles d'intérêts exclusivement communal et provincial. De plus, les communes et provinces se sont vues attribuées certaines questions culturelles telle que la police des spectacles¹⁰². La notion d'intérêt communal a été défini par la Cour de cassation dans un arrêt du 6 avril 1922 : « L'intérêt communal doit s'apprécier comme l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune »¹⁰³. Cependant, l'exercice de cette compétence culturelle d'intérêt communale est limité par le respect des compétences des autres niveaux de pouvoirs¹⁰⁴. Les communes sont principalement compétentes en matière de bibliothèques, des centres culturels, des contrats de culture.

§5. La VGC et la COCOF

Ces deux autorités décentralisées se sont vues attribuées certaines matières culturelles à Bruxelles lors de la troisième réforme étatique de 1989. Premièrement, elles peuvent agir en tant que pouvoir organisateur dans les matières culturelles¹⁰⁵. Cette compétence leur permet de créer, gérer et subventionner des institutions culturelles¹⁰⁶. Ces deux commissions communautaires unilingues en tant que pouvoir organisateur légifèrent par règlement et sont soumises à un contrôle de tutelle par leur Communauté respective¹⁰⁷.

En outre, la COCOF s'est vue transférer une partie de l'exercice des compétences de la Communauté française via le mécanisme de l'article 138 de la Constitution. Dès lors, la COCOF légifère par décret sur le territoire bruxellois dans les matières suivantes : l'éducation physique,

⁹⁹ C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la Culture », *op.cit.*, p. 1546.

¹⁰⁰ Const., art. 41 : « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

¹⁰¹ Const., art. 162 §1 2° : « L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

¹⁰² C. ROMAINVILLE, « Le droit bruxellois de la Culture », *op.cit.*, p. 1546.

¹⁰³ Cass. (1^{re} ch.), 6 avril 1922, *Pas.*, 1922, I, p. 237.

¹⁰⁴ S. LOUIS, *op.cit.*, p.576.

¹⁰⁵ Const., art. 136 et Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 64§1^{er}.

¹⁰⁶ Q. PEIFFER, « La répartition des compétences en matière de patrimoine culturel en Région de Bruxelles-Capitale », *A.B.*, 2019, p. 283.

¹⁰⁷ R. WITMEUR, *op.cit.*, p. 7.

le sport et la vie en plein air, les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées, le tourisme, la promotion sociale, la reconversion et au recyclage professionnel¹⁰⁸, les infrastructures sportives locales et privées, la formation professionnelle et la formation en alternance¹⁰⁹.

§6. La COCOM

En vertu de l'article 135 de la Constitution et de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la Communauté communautaire commune est compétente en matières culturelles qui sont d'intérêt commun à Bruxelles. La COCOM adopte des règlements qui sont soumis à un double quorum : obtenir une majorité des membres du conseil et une majorité dans les deux groupes linguistiques¹¹⁰. La COCOM n'a pas adopté un seul règlement en raison de ce double quorum¹¹¹.

Section 3. La sixième réforme étatique a-t-elle été à la hauteur de ses promesses ? L'heure du bilan.

La sixième réforme de l'Etat était supposée harmoniser la répartition des compétences afin de permettre aux autorités d'adopter des politiques publiques plus cohérentes et pragmatiques¹¹². A-t-elle tenue ses promesses en matière culturelle ? Plusieurs constats de cette sixième réforme étatique peuvent être relevés.

§1. Bruxelles : dotée de véritables compétences culturelles et simplification du paysage ?

Sans grandes surprises, la situation de la capitale belge était au cœur des négociations de la sixième réforme de l'Etat¹¹³. Les grandes évolutions à Bruxelles en matière culturelle résultent du transfert de la compétence du tourisme et des matières biculturelles d'intérêt Régional. Ces nouvelles compétences Régionales permettent-elles à la Région bruxelloise de véritablement adopter des ordonnances culturelles ? La réponse diffère en fonction de la matière concernée.

¹⁰⁸ Décret du 5 et 7 juillet 1993 précité.

¹⁰⁹ Décret du 3 avril 2014 précité, art. article 3, 1° à 5°.

¹¹⁰ Const., art. 166§ 3, 3°.

¹¹¹ C. ROMAINVILLE, « Le transfert des matières biculturelle », *op.cit.*, p. 869.

¹¹² Voir *supra* la déclaration d'Elio di Rupo

¹¹³ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'Etat ou l'art de ne pas choisir », Bruxelles, Larcier, 2016.

Premièrement, s'agissant des matières biculturelles, il convient de pointer la difficulté qu'a engendré ce transfert à la Région bruxelloise, censé pallier l'inaction de l'Etat fédéral en la matière. Le champ d'action de la Région bruxelloise a été systématiquement réduit par l'interprétation restrictive de l'intérêt régional par le Conseil d'Etat. La Section Législation du Conseil d'Etat s'est prononcé à l'occasion d'un avis concernant la légalité d'un avant-projet d'ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale portant sur le patrimoine culturel à Bruxelles¹¹⁴. Selon le Conseil d'Etat, la Région ne peut ni empiéter sur les compétences des Communautés française et flamande, ni sur les matières biculturelles qui déborderaient de l'intérêt régional et qui sont à vocation nationale ou internationale¹¹⁵. Ensuite, le Conseil d'Etat cite un de ses anciens avis (53.932 /AG) qui rajoute une contrainte aux matières biculturelles de la Région Bruxelloise : ces matières régionales ne peuvent concerner ce qui aurait un rayonnement ou un intérêt uniquement communal. A la suite de cet avis du Conseil d'Etat, le gouvernement de la Région bruxelloise a réagi en s'opposant à la vision stricte de l'instance suprême. Le gouvernement bruxellois rappelle que le but premier du transfert opéré en 2014 était de pallier au manque législatif en matière biculturelle à Bruxelles¹¹⁶. De ce fait, limiter ainsi les compétences de la Région semble contraire à l'objectif poursuivi. En outre, la notion d'intérêt régional, communal, national et international engendre des complications considérables. Par ailleurs, le gouvernement propose une tout autre interprétation que le Conseil d'Etat en partant du postulat que la Région de Bruxelles peut intervenir de manière complète si la matière biculturelle est d'intérêt Régional. La Région n'a pas à se soucier si la matière biculturelle qu'elle entend réguler soit d'intérêt régional, national ou international. Elle est compétente pour le tout. Un nouvel arrêt de la Cour Constitutionnelle du 20 mai 2021 est venu redynamiser le débat autour de cette notion d'intérêt Régional¹¹⁷. Les requérants attaquaient l'ordonnance du 25 juin 2019 portant sur le patrimoine culturel car ce texte législatif violerait les règles répartitrices des compétences et en particulier l'article 6bis de la loi spéciale de 1980 concernant la gestion des établissements scientifiques et culturels fédéraux. La partie requérante accuse la Région bruxelloise d'outrepasser ses compétences en matières biculturelles d'intérêt régional. Finalement, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Ce débat jurisprudentiel engendre une certaine

¹¹⁴ Q. PEIFFER, « La répartition des compétences en matière de patrimoine culturel en Région de Bruxelles-Capitale », *op.cit.*, p. 281.

¹¹⁵ Avis C.E. n°63.964/4 du 16 octobre 2018 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. b., 2018-2019, p.3.

¹¹⁶ Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat précité, p. 184.

¹¹⁷ C.C., 20 mai 2021, n°71/2021.

insécurité juridique et empêche la Région bruxelloise d'exercer ses nouvelles compétences transférées par la sixième réforme de l'Etat.

Deuxièmement, s'agissant de la compétence du tourisme, le pouvoir de la Région bruxelloise est à relativiser. En effet, les Communautés restent bel et bien compétentes concernant les leviers financiers des infrastructures touristiques à Bruxelles ainsi que la pouvoir de promouvoir Bruxelles nationalement et internationalement. En conséquence, la Région n'est pas pleinement compétente car elle est encore limitée par les Communautés.

En résumé, la Région bruxelloise ne sait plus sur quel pied danser ni sur quel sujet elle peut légiférer sans être accusée de dépasser ses compétences en violant le principe cardinal d'exclusivité des compétences¹¹⁸. En voulant simplifier la gestion des matières biculturelles, le législateur spécial a créé d'autant plus de compétences concurrentes en la matière¹¹⁹. On peut dès lors se questionner quant à la réelle ambition de ce transfert opéré en 2014. Pourquoi ne pas laisser la Région bruxelloise légiférer et combler ce vide juridique en matière biculturelle ?

§2. Simplification de la répartition des compétences culturelles ?

Cette réforme a-t-elle permis une répartition des compétences culturelles plus cohérentes ? La régionalisation du tourisme a simplifié quelque peu le paysage institutionnel. Cependant, la répartition des compétences culturelles après la sixième réforme de l'Etat reste encore fort fragmentée. En effet, la multitude d'entités compétentes en matière culturelle à Bruxelles est encore pour le moins surnuméraire¹²⁰. Ce chevauchement d'entités compétentes pour une même matière engendre des conflits de compétences importants peu bénéfique pour le secteur culturel¹²¹.

Ensuite, le critère de rattachement afin de déterminer la compétence culturelle de la Communauté française ou flamande sur le territoire bruxellois reste une véritable source de complexité. Ce critère de l'activité ne semble pas adéquat pour certaines matières culturelles telles que la danse, la peinture, un opéra déclamé dans une langue autre que le français ou le

¹¹⁸ Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'Etat sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *op.cit.*, p.14.

¹¹⁹ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 497.

¹²⁰ J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat », *A.P.T.*, 2014/2, p. 192.

¹²¹ Le plan culturel de la COCOF p. 3. Disponible <https://ccf.brussels/download/plan-culturel/>

flamand¹²². Faut-il se fier aux critères du public visé par ces représentations ? De nouveau, il semble extrêmement compliqué de déterminer à quel public s'adresse exclusivement un musée, un théâtre par exemple¹²³. Ce critère ne semble toujours pas convenir au public multiculturel à Bruxelles. Cette situation engendre l'enfermement des propositions culturelles à Bruxelles ainsi qu'une polarisation des deux Communautés. Cette obligation d'appartenance exclusive va à l'encontre de l'ambition des institutions culturelles de rendre accessible la culture au plus large public possible¹²⁴. La sixième réforme n'a pas tenté de résoudre ce problème.

Enfin, l'asymétrie grandissante entre les deux grandes Communautés participe également à brouiller le paysage institutionnel. La Communauté française a réitéré la mise en exécution de l'article 138 de la Constitution afin de transférer une partie des matières culturelles¹²⁵ au profit de la Région Wallonne et de la COCOF. Au-delà de l'aspect purement institutionnel que ce décret engendre¹²⁶, il illustre de nouveau la différence d'idéologie pour l'avenir du royaume entre les flamands et les francophones. D'un côté, l'autorité flamande est de plus en plus centralisée. De l'autre côté, la Communauté française est de plus en plus faible financièrement et se voit dans l'obligation de transférer après réforme¹²⁷ ses compétences à la COCOF ainsi qu'à la Région Wallonne friande de nouvelles compétences¹²⁸.

CHAPITRE II. CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES DE LA REGIONALISATION DES COMPETENCES CULTURELLES.

Telles qu'exposées ci-dessus, de nombreuses questions sont restées en suspens et n'ont pas été solutionnées en 2014. Le sentiment global de cet accord papillon est pour le moins mitigé¹²⁹. Les idées ne sont pas toujours assumées jusqu'au bout et donnent l'impression d'un verre à

¹²² J.-H. LOWIES, « Quel accord culturel pour la Belgique du 21^{ème} siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la communauté française et la Communauté Flamande : voyage au centre du malaise belge », *op.cit.*, p.203.

¹²³ Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'Etat sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *op.cit.*, p.16.

¹²⁴ J.-H. LOWIES, « Quel accord culturel pour la Belgique du 21^{ème} siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la communauté française et la Communauté Flamande : voyage au centre du malaise belge », *op.cit.*, p.208.

¹²⁵ Par exemple : le recyclage professionnel, la promotion sociale, l'éducation physique.

¹²⁶ C'est-à-dire une répartition des compétences en matières culturelles d'autant plus compliquée.

¹²⁷ Const., art. 138.

¹²⁸ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2017, p. 46.

¹²⁹ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 497.

moitié plein¹³⁰. En effet, Bruxelles reste un nœud institutionnel qui paraît compliqué à démêler. En outre, l'incohérence de certaines répartitions des compétences empêche les gouvernements de mener des politiques publiques harmonieuses¹³¹. En conséquence, malgré les réticences de certains¹³², l'idée d'une septième réforme étatique a vite été mise sur la table afin de combler les lacunes de la précédente¹³³. Encore faut-il s'accorder entre partis politiques quant aux modifications à apporter à cette chère organisation étatique. Et pourquoi pas une réorganisation institutionnelle visant à supprimer les Communautés en transférant leurs compétences aux Régions ? Quelles seraient les conséquences d'une Belgique à quatre d'un point de vue institutionnel dans le secteur culturel ? Avant toute chose, il persiste une certaine ambiguïté quant à l'organisation concrète de ce modèle. En effet, du côté flamand, c'est plutôt une Belgique à « deux plus deux » où la Région flamande et francophone auraient un statut à part entière et la Région bruxelloise ainsi que la Région germanophone seraient sous la gestion des deux grandes Régions¹³⁴. Cette proposition flamande n'est pas dépourvue d'opportunisme en permettant à l'autorité flamande de rester présente sur le sol bruxellois tout en jouissant d'une autonomie considérable. Tandis que du côté francophone, lorsque le président du Parti socialiste wallon Paul Magnette clame « Vive la Belgique à quatre », c'est de l'activation de l'article 138 de la Constitution dont il parle¹³⁵. Cet article permettrait de transférer l'entière des compétences de la Communauté française à la Région Wallonne et à la Cocof. Cette nuance peut paraître anodine mais les implications diffèrent considérablement. La première section de ce chapitre tentera de mettre en exergue la différence entre une véritable Belgique à quatre par rapport à l'activation de l'article 138 de la Constitution (Section 1).

Mise à part la révision de pas moins de la moitié des articles de la Constitution, des lois spéciales de réformes institutionnelles, des lois de financement ainsi qu'une partie des lois actuelles¹³⁶, ce scénario soulèvera énormément de questions sensibles. Dans le cadre de ce travail, l'analyse

¹³⁰ M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la Sixième réforme de l'Etat », *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, E. Vandenbossche (dir.), Bruges, de Keure, 2017, p. 50.

¹³¹ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op.cit.*, p.43.

¹³² Notamment Paul Magnette dans une interview donnée au journal « Le Soir » du 18 juin 2022 disponible sur www.lesoir.be

¹³³ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 499.

¹³⁴ Doctrine largement répandue du côté flamand par des auteurs tel que J. CLEMENT, W.PAS, B.SEUTING

¹³⁵ D.COPPI, « Paul Magnette insiste : vive la Belgique à quatre Régions ! », disponible sur www.lesoir.be, 2 février 2021.

¹³⁶ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat, Rapport DULBEO n°21.04, 31 décembre 2021, p. 18.

se limitera à soulever certaines problématiques majeures dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre¹³⁷. Premièrement, les partis politiques devront s'accorder quant au statut de la capitale, source de fierté des deux Communautés mais également de nombreux conflits. C'est en effet sur le territoire bruxellois que les conséquences institutionnelles les plus importantes sont à prévoir¹³⁸. Ces conséquences varieront en fonction du choix d'une véritable Belgique à quatre ou de l'application de l'article 138 (Section 2). La dernière section de ce chapitre soulèvera la problématique des institutions à caractère suprarégionale (Section 3).

Section 1. Belgique à quatre : ambiguïté des concepts

§1. Belgique à quatre Régions : « Quatre c'est quatre »

Le philosophe Philippe Van Parijs définit la Belgique à quatre comme : « Une Belgique composée de quatre entités fédérées territorialement définies, sur le même modèle que les autres Etats fédéraux existants. Dans ce modèle, les Régions de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles se partageraient les compétences des Communautés flamande et française, tandis que la Communauté germanophone deviendrait la Région Ostbelgien et hériterait des compétences régionales sur son territoire »¹³⁹. Plus précisément, la Communauté française transférerait ses compétences entre la Région Wallonne et la Région Bruxelles-capitale, la Communauté flamande transférerait ses compétences vers la Région flamande et la Région Bruxelles-capitale tandis que la Communauté germanophone transférerait ses compétences à la Région germanophone¹⁴⁰.

En résumé, cette structure étatique est basée sur une logique territoriale et présuppose la suppression définitive des trois Communautés ainsi que de leur autorités décentralisées (c'est-à-dire la COCOF, la VGC et la COCOM). La totalité des compétences communautaires sont transférées aux quatre régions jouissant d'un statut égal en droit, d'un territoire défini¹⁴¹ et des

¹³⁷ Ce modèle impliquera des conséquences institutionnelles dans bien d'autres domaines mais aux vues des exigences de concision imposées, il semblait judicieux de se limiter à deux problématiques dans cette partie.

¹³⁸ Il est effectivement plus aisé d'imaginer les conséquences en Région flamande, wallonne et germanophone qui se verront attribuer sur leur territoire les compétences de leur Communautés respectives.

¹³⁹ P. DE GRAUWE et P. VAN PARIJS, « Vers une Belgique à quatre ? », disponible sur www.lesoir.be, 20 avril 2021.

¹⁴⁰ Concernant le transfert des dettes, dépenses et recettes de la Communauté germanophone vers la Région germanophone il ne sera analysé dans ce travail car il est facilement imaginable en raison du territoire défini de la Communauté germanophone.

¹⁴¹ P. DESTATTE, « Quatre Etats fédérés pour plus de démocratie », disponible sur www.revuepolitique.be, 26 avril 2013.

compétences identiques. La COCOF, la VGC et la COCOM seraient fusionnées à la Région bruxelloise.

§2. Activation de l'article 138 de la Constitution : « Quatre c'est six »

L'article 138 de la Constitution a été inséré en 1993 lors de la quatrième réforme de l'Etat et offre la possibilité à la Communauté française de transférer l'exercice de ses compétences pour le tout ou en partie à la Région Wallonne et à la Commissions communautaire française¹⁴². A l'origine, l'article 138 de la Constitution n'a été adopté par conviction régionaliste¹⁴³. En effet, au début des années nonante, la Communauté française souffrait de cruelles difficultés financières à la suite de l'attribution de nouvelles compétences communautaires en 1989 dont elle ne pouvait assurer le financement. Dès lors, plusieurs solutions afin de remédier à ce problème avaient été avancés. La fusion de la Communauté française et de la Région wallonne prévue à l'article 1^{er} §4 de loi spéciale de 1980 aurait pu résoudre ce problème. Cependant, cette solution n'était pas idéale car cette fusion permettaient de décroisonner les budgets entre ces deux entités fédérées mais empêchait la Région bruxelloise de participer au refinancement nécessaire de la Communauté française. C'est finalement un tout autre choix qui fut réalisé en adoptant l'article 138 de la Constitution qui transfère une partie les compétences communautaires sans la totalité des moyens y afférents¹⁴⁴, ce qui a permis de renflouer temporairement les caisses de la Communauté française. Cette évolution légale prend le contrepied des deux anciennes réformes étatiques de 1980 et de 1989¹⁴⁵. En effet, ces lois spéciales interdisaient l'exercice des compétences communautaires par les Régions¹⁴⁶.

Ce mécanisme de transferts a été activé à deux reprises : en 1993 lors des accords de la Saint Quentin¹⁴⁷ ainsi qu'en 2014 lors des accords de la Sainte-Emilie¹⁴⁸. Il faut souligner que l'article 138 n'interdit aucunement le transfert total des compétences communautaires vers les deux entités fédérés (COCOF et Région Wallonne), ce qui aurait comme conséquence de vider

¹⁴² R. WITLEUR, et M. UYTENDAELE, *op.cit.*, p. 1.

¹⁴³ R. WITLEUR, et M. UYTENDAELE, *op.cit.*, p. 13.

¹⁴⁴ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat, *op.cit.*, p. 1.

¹⁴⁵ R. WITLEUR, et M. UYTENDAELE, *op.cit.*, p. 3.

¹⁴⁶ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art.1^{er} §4.

¹⁴⁷ Décret du 5 et 7 juillet 1993 précité.

¹⁴⁸ Décret du 3 avril 2014 précité.

complètement la Communauté française de sa substance¹⁴⁹. Il faut cependant préciser que ces compétences transférées peuvent à tout moment réintégrer les compétences de la Communauté française. En effet, la Communauté française jouit d'un droit de retour implicite lui permettant de récupérer ses compétences transférées¹⁵⁰. L'avantage organisationnel considérable de cette disposition réside dans le fait qu'aucune révision de la Constitution n'est nécessaire. De ce fait, cela simplifie nettement le processus de régionalisation implicite. Cependant, la Communauté française existerait toujours légalement mais elle n'exercerait plus de compétences.

En résumé, ce modèle de Belgique à six suppose la continuité de la Cocof et en conséquence la continuité de la VGC ainsi que la fusion de la COCOM avec la Région bruxelloise.

Section 2. Les conséquences d'une Belgique à quatre à Bruxelles : l'avenir des Commissions communautaires

D'un point de vue institutionnel, quel serait l'avenir des Commissions communautaires unilingues sur le territoire bruxellois ? La réponse à cette question diffère en fonction des deux scénarios présentés *supra*¹⁵¹. Si l'article 138 de la Constitution est activé, les Commissions communautaires unilingues restent d'application tandis que la COCOM est fusionnée avec la région bruxelloise (§1). Dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre régions, la COCOF, la VGC et la COCOM sont supprimés et leurs compétences sont transférées à la Région bruxelloise (§2). Quelles seront les conséquences de ces deux scénarios ?

§1. Scénario Article 138 : Quel sort pour la Vlaamse Gemeenschapscommissie ?

Dans l'hypothèse d'une simple activation de l'article 138 de la Constitution, cela supposerait la continuité de la Commission communautaire française investie de nouvelles compétences culturelle en tant qu'entité fédérée à part entière. En effet, les compétences culturelles d'intérêt francophone seraient transférées dans leur totalité à la Commission communautaire française qui exercerait à plein pouvoir sur le territoire bruxellois. Supposons que les conditions de la mise en œuvre de l'article 138 soient rencontrées et qu'un accord intra-francophone soit trouvé afin d'opérer un transfert total des matières culturelles¹⁵², qu'advierait-il du côté flamand et

¹⁴⁹ Rapport fait sur le projet de loi par M. Van Bogaert au nom de la Commission de révision de la Constitution, *op.cit.*, p.4.

¹⁵⁰ E. ARCQ, « Le financement de la Communauté française », *C.H. CRISP.*, 2003/1, p. 25.

¹⁵¹ Titre I. Chapitre 1. Section 1. De ce travail.

¹⁵² C'est-à-dire l'accord des trois entités fédérées concernées.

de la VGC ainsi que de la COCOM ? Effectivement, l'article 138 ne concerne que la Communauté française et nullement la Communauté flamande. Quels en seraient les avantages ainsi que les inconvénients ? Quels seraient les obstacles potentiels à prévoir ?

L'avenir de la COCOM ? -S'agissant de l'avenir de la COCOM, il y a de fortes chances qu'elle soit fusionnée avec la Région bruxelloise. La COCOM pourrait également continuer d'exister et exercer les compétences biculturelles d'intérêt commun. Cependant, cette hypothèse n'a pas beaucoup d'intérêt et ne ferait qu'ajouter un législateur à Bruxelles. De plus, tel que vu *supra* ¹⁵³la COCOM semble incapable actuellement d'adopter des règlements en matière biculturelle d'intérêt commun¹⁵⁴. Dès lors en matière culturelle, il n'y a pas beaucoup d'avantage à la continuité de la COCOM.

VGC investie des anciennes compétences communautaires- Du côté flamand, différentes possibilités s'offriront à eux. L'hypothèse la plus plausible serait que les flamands décident d'appliquer le même régime que les francophones en transférant les compétences de la Communauté flamande à la Région flamande sur le territoire flamand et à la VGC sur le territoire bruxellois. Cela ne changerait pas grand-chose pour la Région flamande qui est déjà fusionnée avec la Communauté flamande. La VGC quant à elle, serait investie de réelles compétences culturelles d'intérêt flamand à Bruxelles. Le statut de la VGC changerait en devenant une entité fédérée autonome qui n'est plus sous la tutelle de la Communauté flamande. En effet, la VGC n'est actuellement qu'une autorité décentralisée de la Communauté flamande et ne peut adopter que des règlements¹⁵⁵. En l'investissant des anciennes compétences communautaires culturelle, la VGC pourra adopter des décrets ayant force de loi. Cette hypothèse supposerait que la Région flamande accepte de déléguer ses compétences culturelles à la VGC c'est-à-dire de ne plus avoir un droit de regard sur la culture flamande à Bruxelles. En résumé, à Bruxelles, la COCOF et la VGC seraient compétentes en matière culturelle lorsque l'activité se rattache exclusivement à l'une ou l'autre Communauté et la Région bruxelloise serait compétente pour les compétences culturelles d'intérêt commun.

¹⁵³ En raison du double quorum qui lui est imposé, la COCOM n'a adopté aucun règlement en matière biculturelle d'intérêt commun.

¹⁵⁴ Const., art.166§3 : « Les organes visés à l'article 136 :1° ont, chacun pour sa Communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables ».

¹⁵⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée.

Quels seraient les avantages et inconvénients de cette hypothèse ? Cette solution permettrait d'atténuer l'asymétrie entre le nord et le sud du pays en ayant deux commissions communautaires unilingues au statut et aux compétences identiques. Ce scénario rassurerait les flamands de Bruxelles dont leurs intérêts culturels seraient protégés par la VGC. La Région bruxelloise jouirait d'un spectre plus élargi de compétences biculturelles car elle ne serait plus limitée par les matières biculturelles d'intérêt communautaire. Cela mettrait fin à l'éternel débat concernant l'interprétation de l'intérêt régional des compétences biculturelles de la région bruxelloise. Enfin, cela éviterait les interférences linguistiques dans les matières culturelles. Cependant, le paysage institutionnel n'en serait pas pour autant simplifié par rapport à l'organisation actuelle de l'Etat. En effet, la Belgique serait alors dotée de six entités fédérées dont trois compétentes pour les matières culturelles sur le territoire bruxellois. De plus, cette possibilité n'est pas du tout avantageuse pour la Région bruxelloise et ne lui octroie aucunement le même statut que la Région Wallonne et flamande. Effectivement, le champ d'exercice des compétences culturelles de la région bruxelloise serait réduit aux matières d'intérêt commun et elle devrait accepter que d'autres entités fédérées légifèrent en matière culturelle sur son territoire. L'utilisation de l'article 138 comme moyen de régionalisation en dépit de Bruxelles est vivement critiquée par le Constitutionnaliste Mathias El Berhoumi : « Continuer à emprunter la voie de l'article 138 de la Constitution, c'est rendre la capitale (encore plus) ingouvernable, sans contribuer à améliorer la lisibilité de son schéma institutionnel »¹⁵⁶. Ce scénario risque de ne pas plaire aux Bruxellois qui affirment de plus en plus une volonté d'autonomie ainsi que l'existence d'une réelle culture bruxelloise ¹⁵⁷.

Suppression de la VGC- L'autorité flamande pourrait également décider de supprimer la VGC. Cette possibilité laisse alors un vide pour les intérêts culturels des flamands à Bruxelles. Il est inimaginable que la Région flamande puisse légiférer dans la matière en raison du respect du principe de territorialité. Cette impasse ne mène qu'à une seule solution : laisser la Région bruxelloise légiférer en matière culturelle d'intérêt flamand. Ce choix laisserait place à une construction juridique encore jamais vue : la Région bruxelloise serait compétente en matière culturelle mais uniquement concernant la culture d'intérêt flamand et d'intérêt commun et les matières culturelles d'intérêt français seraient gérées par la COCOF. La simplification n'est plus à l'ordre du jour... Il semble cependant que cette hypothèse soit très peu imaginable pour

¹⁵⁶ M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, *op.cit.*, p. 57.

¹⁵⁷ J.-N. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *C.H. CRISP.*, 2011, p. 15.

le nord du pays. Il est effectivement peu probable que les Flamands acceptent de transférer leur compétence culturelle à Bruxelles sans équivalence du côté francophone et sans garantie de protection au Parlement bruxellois.

En conclusion, dans toutes les hypothèses présentées ci-dessus, la Région bruxelloise serait la grande perdante si l'article 138 est activé. En effet, ces scénarios ne prennent pas en compte la Région bruxelloise qui devrait accepter d'être limitée dans ses compétences par la Cocof et potentiellement par la VGC. Ce serait également ignorer une éventuelle culture bruxelloise qui semble s'affirmer depuis quelques années¹⁵⁸. De plus, ça irait à l'encontre de la volonté du secteur de fédérer la culture à Bruxelles afin de favoriser les collaborations entre les différents niveaux de pouvoirs¹⁵⁹. Cette Belgique à six ou à cinq ne simplifierait ni l'organisation institutionnelle à Bruxelles ni l'organisation du secteur culturel. D'un point de vue politique, il semble compliqué de penser que la Région bruxelloise accepterait cette ingérence des deux autres Régions via leur Commission communautaire sur son territoire. L'une des solutions serait de faire des commissions communautaires des autorités décentralisées de la Région bruxelloise. Cependant, cette hypothèse manque de réalisme et semble peu acceptable pour les francophones et les flamands.

§2. Scénario Belgique à quatre : suppression des Commissions communautaires

La proposition d'une véritable Belgique à quatre suppose la suppression définitive des Communautés et de toutes leur autorité décentralisée. Qu'impliquera concrètement cet écrémage institutionnel ? Les Commissions communautaires seraient purement et simplement éliminées et les compétences initialement gérées par la Cocof , la VGC et la COCOM seraient transférées à la Région bruxelloise. En outre, la Région bruxelloise serait exclusivement compétente en matière culturelle sur le territoire bruxellois. Les Communautés francophone et flamande transféreraient leur compétence culturelle à la Région bruxelloise sur le sol bruxellois. Le Parlement et le gouvernement bruxellois investies de compétences culturelles propres adopterait des ordonnances ou des décrets¹⁶⁰ en matière culturelle. Ce scénario reconnaît une

¹⁵⁸ A. MASKENS, *Monoflamands et Monowallons*, Bruxelles, La longue Vue, 2000, p. 92.

¹⁵⁹ Volonté exprimée par exemple dans le Plan culture confectionné par les Asbl *Brussels Kunstenoverleg* (BKO) et *Réseau des arts à Bruxelles* (RAB) qui présente 34 propositions concrètes destinées à forger une politique culturelle spécifiquement bruxelloise. Disponible sur www.rabbko.be.

¹⁶⁰ Effectivement, il est possible d'imaginer que les négociations d'une Belgique à quatre aboutissent à octroyer à la Région bruxelloise une autonomie constitutive lui permettant d'adopter des décrets.

culture bruxelloise existante au-delà des identités franco-flamande. Les députés francophones et flamands bruxellois devraient accepter de gérer ensemble la culture à Bruxelles sans distinction linguistique. Ce scénario simplifierait considérablement la gestion de la culture à Bruxelles avec un seul législateur compétent en la matière. Cette centralisation du pouvoir culturel bruxellois représenterait un avantage considérable pour le secteur culturel qui souffre actuellement de la segmentation des compétences culturelles. Depuis des années, des initiatives provenant du secteur culturel encouragent une collaboration culturelle au-delà des frontières linguistiques et communautaires inadaptées à la réalité de Bruxelles¹⁶¹¹⁶². En supprimant pas moins de quatre législateurs culturels à Bruxelles, la Région pourrait enfin avoir un véritable plan culturel globale¹⁶³ et ainsi adopter des mesures adéquates à la réalité du secteur¹⁶⁴.

Si cette idée peut séduire le secteur culturel, elle risque néanmoins de ne pas remporter le même succès d'un point de vue politique. Effectivement, il ne sera pas aisé de préserver les identités culturelles des deux grandes communautés tout en développant une identité bruxelloise. Accepter que des députés francophones aient la possibilité de voter pour des ordonnances concernant le milieu culturel flamand et inversement risque de symboliser un retour en arrière. Effectivement, tel que vu *supra*¹⁶⁵, les Communautés ont été créées initialement afin de répondre aux volontés d'autonomie culturelle des Francophones et des Flamands¹⁶⁶. De plus, la composition actuelle du Parlement bruxellois est majoritairement francophone (72 députés) pour 17 députés néerlandophones¹⁶⁷. Le gouvernement bruxellois est composé quant à lui d'un président francophone et de quatre ministres dont deux francophones et deux néerlandophones. Dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre pleinement assumée, cette composition des organes Parlementaires risque de discriminer la culture flamande et d'engendrer un règne de la majorité francophone. Plusieurs mécanismes de protection sont déjà mis en place au Parlement bruxellois tel que par exemple la sonnette d'alarme prévu à l'article 79 du Règlement du

¹⁶¹ Par exemple les Asbl RAB/KBO dont l'objectif est d'élaborer une vision globale pour la culture à Bruxelles. Zinneke Parade, KunstenFestivaldesArts rassemble chaque printemps de nombreux lieux de culture bruxellois, flamands et francophones, autour d'une programmation dédiée à la création contemporaine, Asbl Manifesto qui avait publié un « Manifeste bruxellois » le 4 février 2003.

¹⁶² B. GRESILLON et T. DEBROUX, « Bruxelles, le nouveau Berlin ? : Regards croisés sur deux métropoles européennes », *Belgeo*, avril 2017, p. 7.

¹⁶³ Et non des Plans culturels proposés par des acteurs du secteur ou par la Cocof.

¹⁶⁴ E. WITTE, « Le débat sur les institutions culturelles et scientifiques fédérales : une étude de l'Académie flamande », *C.H. CRISP.*, 2015, p. 11.

¹⁶⁵ Titre I. chapitre I. section 1. §1. De ce travail.

¹⁶⁶ J. BRASSINE, *op.cit.*, p. 857.

¹⁶⁷ Disponible sur le site du parlement bruxellois <http://www.parlement.brussels/deputes/>

Parlement¹⁶⁸. Mais est-ce suffisant pour assurer un minimum de protection à la minorité flamande dans le cas d'une régionalisation des compétences aussi délicates que la culture ? Il est fort probable que les flamands estimeront que tel ne sera pas le cas et exigeront des garanties de protection supplémentaires.¹⁶⁹ Quelles pourraient être les options de la Région bruxelloise afin de répondre à ces attentes de protection de la minorité flamande ? Quel équilibre à trouver entre protection et surreprésentation des flamands bruxellois ?

Plusieurs propositions pourraient être envisagées. La première proposition serait d'imposer au Parlement bruxellois le mécanisme mis en place à la Commission communautaire commune actuellement. C'est-à-dire, qu'une proposition d'ordonnance en matière culturelle doit remporter un double quorum pour être adoptée : une majorité au sein du Parlement ainsi qu'une majorité dans les deux groupes linguistiques¹⁷⁰. Cette solution permettrait de considérer les francophones et les flamands bruxellois sur un même pied d'égalité. Cependant, ce mécanisme n'est pas dépourvu de faiblesses et de nombreuses dérives sont à prévoir. En effet, il suffirait de neufs députés flamands pour bloquer un projet d'ordonnance. Cela participerait à envenimer les tensions entre les deux grandes Communautés du pays et ralentirait considérablement la mise en place de politiques culturelles. L'efficacité de ce double quorum peut être également remis en doute. Effectivement, l'inertie totale actuelle en matière biculturelles par la COCOM serait en partie due à l'existence de ce double quorum¹⁷¹. Ne risque-t-on pas de paralyser le Parlement bruxellois et ainsi empêcher toutes initiatives culturelles en raison de conflits linguistiques ?

On pourrait imaginer également une différence de traitement des matières culturelles qui seraient gérées par les groupes linguistiques de façon indépendante lorsque cela concerne uniquement l'une des deux Communautés. Mais ne serait-ce par la reproduction cachée des Commissions communautaires unilingues ?

¹⁶⁸ Règlement du 11 mai 1990 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 79 : « Sauf pour les budgets, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et introduite avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions qu'elle désigne dans un projet ou une proposition d'ordonnance ou de règlement sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés »

¹⁶⁹ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op.cit.*, p.50.

¹⁷⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 72§4.

¹⁷¹ C.ROMAINVILLE, « *Le droit culturel bruxellois* », *op.cit.*, p. 1570.

Une dernière solution serait de modifier totalement la composition du Parlement bruxellois afin de garantir plus d'égalité entre les députés flamands et francophones. L'ancien député Jean-Marie Dedecker avait déjà émis cette idée de revoir le nombre de néerlandophones au Parlement bruxellois en 2008 : "Il est anormal que 60.000 électeurs flamands valent 17 sièges au Parlement régional et la moitié des ministres. C'est antidémocratique"¹⁷². Cette solution manque cependant de réalisme et risque de se heurter à de violentes contestations du côté francophone. En effet, certains désaccords se sont déjà faits ressentir au sud du pays quant à la surreprésentation des Flamands à Bruxelles. Le pourcentage actuel des Flamands dans le Parlement est de 20%. Cependant, selon le recensement des fiches d'impôt à Bruxelles, seul 9% sont des fiches d'impôt provenant de foyers flamands¹⁷³. Tel que l'ex FDF souligne : « Tous les observateurs et spécialistes du droit des minorités constatent que la population flamande de Bruxelles est déjà, la minorité la mieux protégée d'Europe »¹⁷⁴. Serait-il dès lors seulement envisageable de renégocier cette parité à la hausse ? L'autorité flamande risque de rencontrer quelques difficultés à obtenir gain de cause d'une telle modification représentative de la composition du Parlement bruxellois.

En conclusion, la régionalisation complètement assumée de la culture vers les quatre Régions simplifie le paysage institutionnel et permet une répartition claire des compétences. Le modèle d'une Belgique à quatre permet effectivement de faire tomber l'obligation implicite des institutions culturelles à devoir appartenir à l'une des deux Communautés linguistiques. Cette obligation est vivement critiquée en raison de son inadaptation au secteur culturel tel que l'auteur Luc de Heusch le présentait : « Chaque artiste, passé ou présent, est prié désormais de décliner son identité. Si, certes, la régionalisation des compétences culturelle engendre une simplification institutionnelle à Bruxelles, c'est un véritable chantier institutionnel qui s'annonce quant au régime de l'emploi des langues, la protection de la minorité flamande pour ne citer qu'eux.

Section 3. Quid des institutions à vocation supra régionales ? Limites de la logique territoriale

Dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre Régions ou d'une simple activation de l'article 138 de la Constitution, une seconde question centrale viendrait à être posée : qu'advierait-il des

¹⁷² X., « L'emploi des langues à Bruxelles », disponible sur www.rtb.be, 19 août 2008.

¹⁷³ E. WITTE, *Het statuut van Brussel/ Le statut de Bruxelles*, Bruxelles, Larcier, 1999, p.682.

¹⁷⁴ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat, *op.cit.*, p. 89.

institutions culturelles à vocation supra régionales ? En effet, il existe plusieurs institutions culturelles qui sont établies sur un territoire mais qui ont pour vocation de toucher un public au-delà de ce territoire déterminé¹⁷⁵. Tel est le cas par exemple de la RTBF¹⁷⁶, du Théâtre National, du Botanique ou encore du Kaaitheater¹⁷⁷ qui sont des institutions au rayonnement supra régional qui dépasse le cadre régional. Suivant la logique territoriale d'une Belgique à quatre, ces institutions devront être gérées par la Région du territoire sur laquelle elles sont établies. Cependant, les citoyens de plusieurs Régions profitent de ces institutions. En conséquence, afin de garantir un même service public, il conviendrait de scinder ces institutions entre les différentes Régions qui en jouissent. Cela reviendrait à dédoubler des institutions qui auraient une institution en Région bruxelloise et une autre en Région wallonne. Cette division des institutions supra régionales représenterait une perte d'argent public considérable et nuirait au bon fonctionnement des institutions. Il est primordial de réfléchir à certaines solutions alternatives qui permettraient d'éviter de scinder ces institutions culturelles. Avant toutes choses, il faudra décider quelles institutions devront être considérées comme supra régionales et de ce fait jouir d'un régime particulier qui ne sera pas lié au territoire régional (§1). Ensuite, plusieurs solutions pourraient être envisagées. Premièrement, il pourrait être imposé aux entités fédérées ou fédérale d'user du fédéralisme coopératif tel que les accords de coopération ou les décrets conjoints afin de gérer ensemble ces institutions (§2). Une seconde solution serait de transférer la gestion de ces établissements à l'Etat fédéral (§3). Ces deux propositions seront analysées et critiquées afin d'établir si elles apportent des solutions satisfaisantes au sort des institutions suprarégionales.

§1. Détermination du caractère supra régional d'une institution culturelle

Il faudra dans un premier temps identifier ces institutions culturelles qui ont un caractère supra régional et dont la scission serait néfaste. Mais sur base de quel critère déterminer si un établissement doit être considéré comme d'intérêt supra régional ? Cette question avait déjà été posée lors de la création des Communautés fraîchement compétente en matière culturelle en 1970. La solution avait été de réserver la gestion de certaines institutions culturelles à l'Etat fédéral (tels que les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, les Musées royaux d'Art et

¹⁷⁵ Le plan culturel de la COCOF, op.cit., p.5.

¹⁷⁶ Le siège de la RTBF est à Bruxelles mais le public auquel s'adresse la RTBF est francophone (dont les francophones bruxellois, les francophones de Wallonie ou encore les francophones de Flandre).

¹⁷⁷ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », op.cit., p. 50.

d'Histoire et la Bibliothèque Albert Ier)¹⁷⁸. La désignation du caractère fédéral d'un établissement cultures avait été de la compétence du Roi qui légiférait par arrêtés délibéré en Conseil des ministres ¹⁷⁹.

Dans le cadre d'une Belgique à quatre, le choix des établissements considérés comme supra régionales sera le résultat de négociations politiques. En effet, les entités devront s'entendre afin d'établir des critères objectifs qui permettront de classer les différentes institutions entre l'uni régional et le supra régional. Cette tâche sera compliquée mais il est possible d'imaginer plusieurs pistes de potentiels critères. Un des critères pourrait être de vérifier la provenance du public d'une institution. Ce taux de fréquentation en fonction de la provenance de son public serait un indice qu'une institution s'adresse à un public plurirégional ou non. Un autre critère envisageable serait de vérifier la programmation d'un théâtre, d'un opéra ou encore les collections d'un musée par exemple. Une programmation bilingue ou multilingue d'une institution représenterait un indice d'une volonté de celle-ci à s'adresser à un public non uni régionale. Ces propositions ne sont que des hypothèses et chaque critère devra être débattu politiquement.

§2. Le fédéralisme coopératif

Si un accord est trouvé concernant la liste des institutions à vocation supra régionale, les entités fédérés ainsi que l'Etat fédéral pourraient faire usage du fédéralisme coopératif afin de gérer ensemble ces institutions. En effet, le fédéralisme coopératif permet de : « Trouver des techniques, moyens et instruments qui doivent permettre l'accomplissement dans les meilleures conditions d'efficacité, mais sans rompre l'équilibre fédéral, de tâche d'intérêt national ou régional en tant que cela implique l'action concertée des administrations centrales et locales ou la coordination des activités législatives et administratives locales »¹⁸⁰. Les entités pourraient s'appuyer sur les mécanismes du fédéralisme coopératif tel que les accords de coopération ou les décrets conjoints afin d'outrepasser la répartition des compétences régionales d'une

¹⁷⁸ C. ROMAINVILLE, « Le transfert des matières biculturelles à la Région de Bruxelles-capitale », *op.cit.*, p. 864.

¹⁷⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6bis 4° : « L'autorité fédérale est toutefois compétente pour : 4° les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des Gouvernements de Communauté et de Région est requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté ».

¹⁸⁰ P. KLEIN, « Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées », *Centre d'Etudes du Fédéralisme asbl*, 1989, p.2.

Belgique à quatre qui ne convient pas aux institutions culturelles supra régionales. En effet, ces moyens permettent d'établir une certaine coopération entre les différentes entités fédérées (coopération horizontale) ou entre une entité fédérée et l'Etat fédéral (coopération verticale) qui assouplit les règles strictes de la répartition des compétences¹⁸¹.

L'accord de coopération représente l'un des mécanismes de coopération prévu dans la Constitution à l'article 127, §1, 3^o ¹⁸²et dont les modalités sont encadrées par l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹⁸³. Les entités jouissent d'une grande liberté en matière d'accord de coopération. L'unique condition qui leur est imposée est que la matière sujette à l'accord de coopération doit être une matière dont ils ont la compétence¹⁸⁴. Les entités ne peuvent pas utiliser l'accord de coopération pour se soustraire ou transférer certaines de leurs compétences qui leur ont été attribuées par la Constitution et les lois spéciales¹⁸⁵. Les compétences propices aux accords de coopération sont les compétences qui exigent une harmonisation minimale ¹⁸⁶.

Dans le cadre des institutions supra régionales dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre, l'accord de coopération permettrait de régionaliser la culture tout en assurant une cogestion des établissements à caractère supra régionale. A la suite de négociations politiques telles qu'exposées au §1 de cette section, pour les établissements définis comme supra régionales, les entités concernées seraient obligées de conclure des accords de coopération. Grâce à ces accords de coopération, on éviterait le dédoublement institutionnel et assurerait une certaine stabilité aux institutions culturelles. Cette piste de solution est cependant intéressante si la conclusion d'accord en la matière est obligatoire et non facultative¹⁸⁷. Effectivement, sans ce caractère contraignant, il y a un réel risque qu'aucun accord ne soit conclu en raison de la difficulté de s'accorder sur une matière aussi compliquée que la culture¹⁸⁸. En effet, l'exemple des accords de coopération qui devaient être mis en place en matière d'aide aux personnes et

¹⁸¹ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p. 8.

¹⁸² Const., art. 127, §1, 3^o.

¹⁸³ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92bis.

¹⁸⁴ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p.11.

¹⁸⁵ H. DUMONT, M. E L BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 501.

¹⁸⁶ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 117.

¹⁸⁷ C.C., 15 janvier 2009, n°2/2009, B.8. : « L'absence d'un accord de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas, en règle, constitutive d'une violation des règles de compétence. Il appartient toutefois aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

¹⁸⁸ Tel qu'analyser plus haut sur l'Accord de coopération de la Communauté française et flamande.

de la santé selon l'article 13 du décret de transfert n'ont jamais vu le jour en raison du caractère facultatif de l'accord de coopération¹⁸⁹.

En outre, si l'accord de coopération peut être un réel outil de solution, il faut être également conscient des faiblesses de ce mécanisme. Le recours aux accords de coopération a souvent été critiqué pour de nombreuses raisons. Premièrement, le processus de négociation par l'exécutif et d'assentiment par le Parlement n'est pas des plus démocratiques¹⁹⁰. La procédure entre les exécutifs des collectivités politiques est assez opaque et le Parlement ne semble pas exercer sa mission de contrôle. Ensuite, l'accord de coopération est un outil précaire et qui ne garantit pas beaucoup de stabilité en raison de la possibilité laissée aux parties de l'accord de s'en défaire moyennant préavis. Enfin, la nature juridique ambiguë de l'accord de coopération dans la hiérarchie des normes est également une source supplémentaire de fragilité¹⁹¹. Le débat quant à la nature juridique des accords de coopération fait l'objet d'une doctrine abondante et ne semble pas trouver un terrain d'entente sur la question¹⁹². L'accord de coopération est donc une piste intéressante mais peut être incomplète. En raison de ces critiques, un nouveau mécanisme du fédéralisme coopératif a été créé afin de remédier aux lacunes des accords de coopération lors de la sixième réforme étatique : le décret conjoint.

Le décret conjoint est une nouvelle forme de coopération instaurée par la sixième réforme en 2014. Un article 92bis/1 a été inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980 et dispose : « Les Communautés et les régions peuvent adopter des décrets conjoints ou des arrêtés d'exécution des décrets conjoints portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun »¹⁹³. Ce décret conjoint est « une norme législative adoptée

¹⁸⁹ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op.cit.*, p. 51.

¹⁹⁰ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2022 (4^e ed.), p.1035.

¹⁹¹ Selon le constitutionnaliste Hugues Dumont : « Les accords de coopération ayant reçu un assentiment législatif en dessous de la loi spéciale et au-dessus des lois ordinaires, des décrets et des ordonnances. Les accords de coopération d'exécution, qui forment un « tout » avec les accords de coopération ayant reçu un assentiment qu'ils exécutent peuvent, quant à eux, être placés en dessous des accords ayant reçu un assentiment – puisqu'ils y trouvent leur fondement juridique – mais au-dessus des lois, décrets et ordonnances dans la mesure où la supériorité de l'accord de coopération en droit interne découle directement de la loi spéciale, qui a entendu faire respecter le principe *pacta sunt servanda*, et du parallélisme des formes ».

¹⁹² Tel que l'auteur J. Poitier l'affirme : « La question du statut juridique des accords de coopération est particulièrement complexe et n'appelle pas de réponse claire ou univoque. Ce domaine fourmille de zones grises et de dérogations au droit formel ».

¹⁹³ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92/1.

conjointement par les pouvoirs législatifs de plusieurs entités fédérées »¹⁹⁴. A l'inverse de l'accord de coopération, l'initiative d'un décret conjoint peut provenir du Parlement et plus uniquement du gouvernement¹⁹⁵. La procédure de négociation d'un décret conjoint est également plus transparente car les étapes de négociation sont discutées au Parlement de façon publique et non via une commission interparlementaire en aval du Parlement tel que l'accord de coopération. Les assemblées Parlementaires des deux entités votent chacune une norme négociée au préalable et dont le contenu est semblable ¹⁹⁶. Le décret conjoint peut donc être une réelle solution concernant les institutions suprarégionales. La gestion d'un établissement préalablement considéré comme supra régionale serait négociée par les régions qui se mettent d'accord via deux décrets dont le contenu est identique.

Cette nouvelle forme de coopération n'est cependant pas non plus exempte de critique. Considéré par certains auteurs comme un « gadget inutile »¹⁹⁷ ou encore de « rôle décoratif »¹⁹⁸, le bilan du décret conjoint n'est pas des plus optimiste. Le constitutionnaliste Hughes Dumont considère cet outil coopératif comme incomplet et incohérent et s'interroge sur son caractère fonctionnel¹⁹⁹. De plus, l'autorité fédérale n'est pas autorisée à conclure de décret conjoint. Si le décret conjoint comble le déficit des accords de coopération, il n'en n'est pas moins dépourvu de faiblesse et ne semble pas encore tout à fait répondre aux enjeux du fédéralisme actuel.

§3. Transfert vers l'Etat fédéral ?

La seconde solution envisagée dans cette étude est la possibilité de transférer la gestion des institutions supra régionale à l'Etat fédéral. Cette hypothèse est plausible mais n'est pas idéale. Premièrement, ce transfert représenterait un véritable retour en arrière. En effet, ce serait remettre en cause des choix qui avaient été faits lors des réformes institutionnelles antérieures. Si certaines institutions culturelles ne sont pas actuellement sous le joug de l'Etat fédéral, c'est en raison soit de leur caractère non biculturel, soit qu'elles n'ont pas de rayonnement national

¹⁹⁴ Projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Doc., Sen., 2012-2013, n° 5-1815/1, p. 2.

¹⁹⁵ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p.13.

¹⁹⁶ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *La sixième réforme de l'État, 2012-2013. Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* J. Sautois et M. Uyttendaele (dir.), Limal, Anthémis, 2013, p. 513.

¹⁹⁷ M. UYTENDAELE, « Conclusions générales », *ibidem*, p. 594.

¹⁹⁸ M. UYTENDAELE, « Décrets conjoints », *ibidem*, p. 343

¹⁹⁹ H. DUMONT, M. E L BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 497.

ou international. Ces institutions culturelles sont supra régionales mais non fédérales car une certaine identité linguistique ou communautaire leur avait été attribuées. Ce transfert de la gestion de ces institutions à l'Etat fédéral contredirait cette identité datant de plus de cinquante ans. D'un point de vue politique, un nouveau transfert vers l'Etat fédéral va à l'encontre de la dynamiques centrifuge ainsi que la demande d'autonomie régionale.

Au-delà de cette remise en cause, au vu de la gestion des institutions biculturelles par l'Etat fédéral jusqu'à aujourd'hui, il existe de sérieux doutes quant à la bonne gestion de ces institutions par l'autorité fédérale. En effet, l'Etat fédéral s'est révélé être un véritable cancre en matière biculturelle résiduelle en gérant uniquement les institutions biculturelles phares mais en délaissant complètement les autres institutions à un tel point que certaines de ces matières ont fait l'objet d'un transfert à la Région bruxelloise en 2014²⁰⁰. Le bilan de l'Etat fédéral ne présage rien de bon quant à l'avenir de ces établissements supra régionaux si elles sont confiées à celui-ci.

La gestion des institutions d'envergure supra régionale est une question épineuse qui mériterait une véritable réflexion lors des négociations d'une prochaine réforme étatique qui tendrait vers le modèle d'une Belgique à quatre Régions. Les mécanismes de coopération présentés ci-dessus sont intéressants mais présentent des lacunes. Quant à la possibilité d'un transfert vers l'Etat fédéral, cette hypothèse n'est pas très réaliste en raison du mauvais bilan de l'autorité fédérale en matière biculturelle.

²⁰⁰ C. ROMAINVILLE, « Le transfert des matières biculturelles à la Région de Bruxelles-capitale », *op.cit.*, p. 864.

TITRE II. IMPLICATIONS FINANCIERES D'UNE BELGIQUE A QUATRE REGIONS DANS LE SECTEUR CULTUREL

A la suite de l'analyse des implications institutionnelles d'une Belgique à quatre concernant la culture, il paraît primordial d'en évaluer l'impact financier également. Une réorganisation institutionnelle entraînera des conséquences financières importantes. L'aspect financier constituera probablement l'un des points centraux de cette potentielle septième réforme étatique. Le système de financement des entités fédérées a évolué au fil des différentes réformes de l'Etat et résulte de longues négociations politiques. La loi spéciale de financement 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions organise la répartition des recettes et des dépenses entre les entités fédérées. Le fédéralisme institutionnel a engendré le fédéralisme financier²⁰¹ qui est à l'image de l'architecture institutionnelle du pays : d'une rare complexité²⁰² que « seuls quelques exégètes peuvent encore l'appréhender »²⁰³. Ce fédéralisme financier belge allie à la fois une logique de responsabilité et de solidarité²⁰⁴. Les Communautés et les Régions sont financées sur base de clés de répartition compliquées résultant d'un équilibre politique reflétant les équilibres économiques en Belgique. Le mode actuel de répartition des recettes fiscales est souvent critiqué par la Région Wallonne et la Région bruxelloise en raison du manque d'adéquation avec les dépenses effectives dont ces deux Régions²⁰⁵ sont responsables. Une Belgique à quatre permettrait-elle de simplifier les modes de financement de la culture et plus généralement de maintenir des moyens suffisants pour la culture ? Ce modèle implique un financement régional et non plus communautaire de la culture. Cette mutation engendre un transfert des budgets alloués aux Communautés pour la culture vers les Régions. Mais comment opérer ce transfert ? Sur base de quelle clef de répartition faut-il se baser ?

Cette seconde partie pointera dans un premier temps des limites actuelles du financement de la compétence culturelle par les Communautés (chapitre I). Ensuite, ce travail tentera d'envisager

²⁰¹ Le fédéralisme financier a pour objet d'étude le partage des compétences et des ressources budgétaires entre niveaux de pouvoir dans un État fédéral.

²⁰² P. QUERTAINMONT, *op.cit.*, p. 432.

²⁰³ M DAERDEN et W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 58.

²⁰⁴ C. de VISSCHER et D. PIRON, « Crise budgétaire, crise sanitaire et fédéralisme financier : observations à l'aune du cas belge », *Lavoisier*, 2021/4, p.118.

²⁰⁵ L.DUTROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », *Principes de la répartition des compétences*, M. El Berhoumi et S. Van Drooghenbroeck (dir.), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 401.

les conséquences d'une régionalisation de la culture sur le système de financement des entités fédérées (chapitre II).

CHAPITRE I. LIMITES DU FINANCEMENT ACTUEL DE LA CULTURE PAR LES COMMUNAUTES

Section 1. L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel

En Belgique, le secteur culturel est particulièrement dépendant du financement public et repose sur un équilibre fragile entre indépendance culturelle et interventionnisme ²⁰⁶. Ce constat n'est pas inhérent au système belge ni à l'époque actuelle. Depuis l'avènement des régimes politiques démocratiques et de l'Etat-providence²⁰⁷, cet interventionnisme dans le secteur culturel est justifié afin d'éviter : « l'arbitraire des choix artistiques (le fait du Prince vis-à-vis des artistes) et le caractère totalitaire des choix culturels étatiques dans les sphères publique et privée (le fait du dictateur vis-à-vis des publics de la culture) »²⁰⁸. Durant la fin des années soixante, une théorie élaborée par deux économistes américains, William Baumol et William Bowe, justifie également l'intervention de l'état dans la culture, et ce, particulièrement s'agissant des arts de la scène sujets à des difficultés économiques²⁰⁹. Selon eux, il existe deux grands secteurs économiques, à savoir l'un progressif et l'autre stagnant. Les organisations artistiques feraient partie du secteur stagnant car il n'y a pas d'avancées technologiques possibles qui augmenteraient l'efficacité et la productivité de l'activité. Cependant, les travailleurs du monde du spectacle exigeront une augmentation de salaire afin de palier à l'augmentation du coût de la vie. En conséquence, ce déséquilibre condamne ces organisations à manquer de source de financement autonome. Dès lors, une intervention extérieure est requise via notamment l'Etat si celui-ci estime qu'un intérêt général est en jeu. Aujourd'hui, l'intervention de l'Etat dans la culture peut se justifier selon trois arguments²¹⁰. D'un point de vue politique, le financement culturel par l'Etat permet de garantir un accès à la culture et démocratise ce secteur. Ensuite, l'argument économique avance que la culture génère des externalités positives car elle

²⁰⁶ X., « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art officiel ? », disponible sur www.lalibre.be, 15 novembre 2019.

²⁰⁷ M. FUMAROLI, *L'Etat culturel*, Paris, Editions de Fallois, 1992, p.64.

²⁰⁸ J-G. LOWIES., « Quel accord culturel pour la Belgique du 21^{ème} siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la Communautés française et la Communauté flamande : voyage au centre du malaise belge », *op.cit.*, p. 214.

²⁰⁹ W.J. BAUMOL et W.G. BOWEN, « Performing Arts – The Economic Dilemma. A Study of Problems common to Theater, Opera, Music and Dance », *The M.I.T. Press*, 1968.

²¹⁰ A. VANDENBULKE, *op.cit.*, p.10.

augmente le bien être général de la population²¹¹. Enfin, juridiquement, le droit de participer à la vie culturelle²¹² est garanti grâce à cet interventionnisme.

Section 2. Limite du financement culturel induit par des limites du financement communautaire

En Belgique, la culture est financée par des interventions privées²¹³ ou publiques. Dans le cadre de cette étude, il sera uniquement analysé le volet public du financement culturel car dans l'hypothèse d'une Belgique à quatre, ce seront uniquement les finances publiques qui risquent de changer fondamentalement. Les financements privés quant à eux ne subiront pas de modifications fondamentales. Tel que constaté dans la première partie de ce travail, la répartition des compétences culturelles est segmentée entre différents niveaux de pouvoirs. Le financement public de la culture est donc également à charge de plusieurs niveaux de pouvoir²¹⁴. Cette section se concentrera sur le principal acteur de ce financement actuellement à savoir : les Communautés. Effectivement, les Communautés sont théoriquement exclusivement compétentes en matière culturelle et de ce fait, c'est à elles qu'incombent la responsabilité du financement de ces compétences. Toutefois, les Communautés sont limitées dans leurs moyens de financement ce qui engendre un mécontentement général du secteur culturel²¹⁵. Quelles sont ces limites ?

Premièrement, les Communautés ne jouissent pas de recettes fiscales propres en raison de leur incapacité à exercer leur autonomie fiscale²¹⁶. (§1). De ce fait, les Communautés dépendent principalement des dotations de l'Etat fédéral²¹⁷ et sont limitées lorsqu'il s'agit d'investir dans la culture. Ensuite, la répartition exclusive des compétences empêche les Communautés de subventionner des institutions culturelles dans le besoin sur le territoire d'autres entités (§2).

²¹¹ A. VANDENBULKE, *op.cit.*, p. 11.

²¹² Le droit de participer à la vie culturelle est garantie par l'article 23 de la Constitution : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ces droits comprennent notamment : 5° le droit à l'épanouissement culturel et social ».

²¹³ Par exemple : le mécénat, sponsoring, Voir à ce propos : A. VINCENT et M. WUNDERL, « Le financement privé de la culture », *C.H. CRISP*, 2010, p. 9-84.

²¹⁴ L'Etat fédéral agit de façon indirecte en légiférant dans des domaines liés au secteur culturel, dans la fiscalité, la sécurité sociale, les droits d'auteurs et les institutions biculturelles d'envergure nationale. Les pouvoirs locaux financent également ce secteur.

²¹⁵ J.-G. LOWIES, « La culture en jeu », *L.Q.J.*, 13 janvier 2021.

²¹⁶ H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.*, 2011/3, p. 220.

²¹⁷ Les Communautés sont également financées par des recettes non fiscales liées à l'exercice des compétences matérielles communautaires, des parties attribuées du produit de la TVA et de l'IPP fédérale et des emprunts.

§1. L'incapacité des Communautés à exercer leur autonomie fiscale

Les Communautés ont théoriquement un pouvoir fiscal propre depuis 1980²¹⁸. Cependant, ce pouvoir fiscal est soumis à deux limites pour les Communautés. Premièrement, au même titre que les Régions, les entités fédérées doivent respecter l'article 170, §2 alinéas 2 de la Constitution qui prévoit la possibilité de limiter cette autonomie fiscale par une loi ordinaire²¹⁹. La loi du 23 janvier 1989²²⁰ instaure la règle fédérale *non bis in idem* : les entités fédérées peuvent exercer leur pouvoir fiscal uniquement sur des matières qui n'ont pas encore fait l'objet d'imposition fédérale. La mise en œuvre du pouvoir fiscal des Communautés est également restreinte par « le manque d'assise territoriale précise et complète »²²¹. En outre, le principe d'interdiction de sous nationalité empêche d'identifier le contribuable francophone par rapport au contribuable flamand sur le territoire bilingue de la Région bruxelloise²²². De ce fait, il est impossible pour les Communautés française et flamande d'exercer effectivement leur pouvoir fiscal tel que la doctrine majoritaire²²³ et la section législation du Conseil d'Etat²²⁴ l'affirment depuis de nombreuses années²²⁵. Ces deux entités fédérées sont condamnées à dépendre des dotations fédérales et n'ont donc aucune emprise sur les moyens qu'elles reçoivent de l'Etat fédéral. Suite à cette impossibilité factuelle pour les Communautés d'exercer leur autonomie fiscale, le Nord et le Sud ont trouvé des solutions opposées qui ont façonné le caractère asymétrique du pays²²⁶.

Le Nord du pays a décidé de fusionner les budgets de la Communauté flamande et la Région flamande via l'article 137 de la Constitution²²⁷ afin de d'utiliser le pouvoir fiscal de la Région

²¹⁸ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE. (dir.), *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 327.

²¹⁹ Const., art. 170§2 : « Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

²²⁰ Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§1er et 2, de la Constitution, *M.B.*, 3 février 1989.

²²¹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE. (dir.), *op.cit.*, p. 327.

²²² H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op.cit.*, p. 215.

²²³ B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3, p. 253.

²²⁴ Avis du C.E., n°21. 104/2 du 28 août 1991 relatif à un projet de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions", *Doc.*, Parl., 1991-1992.

²²⁵ L. DUTROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, *op.cit.*, p. 384.

²²⁶ C. BEHRENDT et S. VANDENBOSCH, « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge », *Civitas Europa*, 2017, p. 242.

²²⁷ Const., art. 137 : « En vue de l'application de l'article 39, le Parlement de la Communauté française et le Parlement de la Communauté flamande ainsi que leurs Gouvernements peuvent exercer les compétences respectivement de la Région wallonne et de la Région flamande, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

flamande pour financer des politiques de la Communauté flamande²²⁸. La Flandre bénéficie de plus de libertés et de leviers quant aux budgets alloués à la culture. Toutefois, le choix d'investir dans la culture résulte de choix politiques et au vu de la réduction de 60% du budget culturel opéré par le ministre Jan Jambon en 2020²²⁹, il y a de quoi avoir des doutes quant au potentiel refinancement culturel flamand.

Le Sud du pays a pris une tout autre direction en usant de l'article 138 de la Constitution afin de faire face aux difficultés financières de la Communauté française. La Cocof à Bruxelles a été investie de matières culturelles sans l'intégralité des moyens budgétaires correspondants²³⁰ à la suite des Accords de la Saint-Quentin en 1993²³¹ et de la Saint-Emilie de 2014²³². En outre, la Cocof dépend également des dotations de l'Etat fédéral et des Communautés²³³. Inévitablement, la Cocof a vite manqué de moyens. Afin de remédier aux problèmes financiers de la COCOF, plusieurs stratégies ont été mis en place dont le droit de tirage de la Région de Bruxelles Capitale prévu à l'article 83quater de la loi spéciale de 1989²³⁴. Ce droit de tirage permet à la Région bruxelloise d'aider financièrement la VGC et la COCOF. Toutefois, lorsque l'une des deux Commissions communautaires unilingues fait appel à cette aide, la Région bruxelloise est obligée d'octroyer une aide similaire à l'autre Commission communautaire selon une clé de répartition 20% pour la VGC et 80% pour la COCOF²³⁵. Cependant, le développement de la VGC et de la COCOF n'a pas été le même. Alors que la VGC est restée une entité décentralisée dotée de peu de compétences, la COCOF quant à elle s'est vue transférer une partie de l'exercice de certaines compétences communautaires. Ce système de

²²⁸ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE. (dir.), *op.cit.*, p. 328.

²²⁹ X., « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art 'officiel' ? », *op.cit.*

²³⁰ P. CATTOIR, J. VAESER et M. VERDONCK, « Finances publiques à Bruxelles : Analyse et enjeux », *C.H. CRISP*, 2009/2, p. 17.

²³¹ Décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993, art.3, 1^o-7^o.

²³² Décret spéciale relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française du 3 avril 2014 précité, article 3.

²³³ La VGC et la COCOF sont financées par :

- Les Communautés (article 82, §2 de la loi spéciale de Bruxelles)
- La Région Bruxelles-Capitale (article 83bis, 83ter et 83quater de la loi spéciale Bruxelles)
- L'autorité fédérale (article 65bus de la loi spéciale de financement)

En raison des Accords de la Saint-Quentin en 1993, la COCOF ayant récupérée des compétences communautaires, reçoit un budget afin d'exercer ces compétences par la Communauté française via l'article 138 de la Constitution.

²³⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 83quater§1 : « A partir de l'année budgétaire 1993, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale inscrit annuellement à son budget un montant spécial sur lequel la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande peuvent exercer un droit de tirage ».

²³⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 83quater§2: « Lorsqu'une des Commissions communautaires fait usage de son droit de tirage, l'autre commission reçoit automatiquement un montant, calculé suivant la clé de répartition de 80 p.c. pour la Commission communautaire française et de 20 p.c. pour la Commission communautaire flamande ».

droit de tirage est donc assez inégal car la COCOF exerce des compétences qui exigent nettement plus de moyens par rapport à la VGC²³⁶. Cette aide laisse une situation quelque peu absurde où la VGC dispose de moyens supérieurs à ses besoins tandis que la COCOF est sous financée ; ce qui a pour conséquence la mise en difficulté de certains secteurs tel que la culture à Bruxelles.

Ce manque d’emprise des Communautés sur leur budget a notamment posé problème lors de la crise du Covid 19. Le secteur culturel a été l’un des secteurs le plus touché par cette crise et un sentiment de laisser pour compte s’est vite fait ressentir. Le mouvement « Still Standing for culture »²³⁷ a émergé à la suite des mesures adoptées par les autorités publiques. Le 26 décembre 2021, plus de 5000 personnes se réunissaient au pied du Mont des Arts afin d’exprimer leur mécontentement par rapport au manque d’aides publiques pour la culture²³⁸. Les Communautés se sont retrouvées quelque peu démunies face à ces contestations en raison du manque de levier et de flexibilité dont elles disposaient sur les budgets qui leur ont été alloués par l’Etat fédéral. En effet, les dotations fédérales étant fixées en fonction de certaines clés de répartition pré définies, les Communautés ne disposent pas de beaucoup de marges pour s’adapter aux besoins du secteur culturel en temps de crise. Il faut cependant nuancer ce propos et mettre en avant les différents efforts qui ont été mis en place durant la crise telle que la prolongation d’un an des contrats programmes des arts de la scène, des centres culturels et des bibliothèques dont le contrat se terminaient en 2022 en Communauté française²³⁹ ou encore les fonds de secours Covid-19 mis en place par la Communauté germanophone qui profite au secteur culturel²⁴⁰. La crise du Covid-19 est toutefois une bonne illustration des conséquences du manque d’autonomie fiscale des Communautés et du manque de flexibilité des moyens qui leur sont alloués.

§2. Une répartition des compétences à la belge

²³⁶ J.-C. CHOLSMEN, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l’espace Wallonie – Bruxelles », *C.D.K.P.*, 2008/1, p. 279.

²³⁷ Le mouvement « Still Standing for culture » est un rassemblement de circonstance constitué pendant le premier confinement lié à l’épidémie de Covid-19. Issu d’un “groupe actions” mis en place au printemps 2020 par une cinquantaine d’associations et de fédérations de travailleur de la culture, il s’est depuis lors autonomisé tout en gardant des relations de bonne intelligence avec celles-ci. <https://www.stillstandingforculture.be/a-propos/>

²³⁸ C. VALLET, « Covid-19 : en Belgique, le secteur culturel manifeste contre la fermeture des salles imposée par le gouvernement », disponible sur www.lemonde.be, 27 décembre 2021.

²³⁹ A. LALLEMAND, « Culture : un an de répit pour les contrats-programmes », disponible sur www.lesoir.be, 9 septembre 2021.

²⁴⁰ Cadastre des aides octroyées par le Pouvoir fédéral et les entités fédérées au secteur culturel et créatif.

Le fédéralisme belge s'est construit à travers une répartition des compétences bien particulière. En effet, cette répartition est dite exclusive, ce qui implique une homogénéité des législateurs compétents matériellement et territorialement²⁴¹²⁴². Tel que l'auteur Geraldine Rosoux le précise, ce principe d'exclusivité des compétences est double : « Il en résulte que la répartition des compétences se voit comme un tableau à double entrée : à chaque situation donnée, il y a un et un seul législateur compétent matériellement et territorialement »²⁴³. Ce principe d'exclusivité de la répartition des compétences implique plusieurs conséquences.

Premièrement, le transfert de compétence à une entité s'accompagne d'un transfert de la charge financière de cette matière : « La compétence d'adopter une norme entraîne celle de financer l'activité correspondante et de supporter les charges qu'elle génère »²⁴⁴. Le Conseil d'Etat entérine ce principe dans un arrêt du 1^{er} avril 1997 : « Les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les Communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leurs politiques publiques ou sous forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnées à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous réserve d'exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale »²⁴⁵. C'est-à-dire que l'affectation des dépenses d'une entité est subordonnée à sa compétence matérielle²⁴⁶. Dès lors, une entité ne peut pas financer une institution qui n'est pas de son ressort matériel ou territorial²⁴⁷. La Cour Constitutionnelle (Cour d'arbitrage à l'époque de cet arrêt) dans son arrêt « Carrefour » datant de 1996, confirme la répartition exclusive des compétences territoriales en matière culturelle²⁴⁸. Cet arrêt est le fruit d'un conflit politique opposant la Communauté flamande et francophone à propos « d'un dédoublement de subventions de la Communauté française pour les centres de rayonnement de culture française dans les communes de la périphérie de Bruxelles »²⁴⁹²⁵⁰. Il en va de même à Bruxelles où les

²⁴¹ C.C., 14 juillet 2016, n°110/2016, B.10 : « La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur ».

²⁴² C.C., 28 mai 2009, n° 87/2009.

²⁴³ G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », A.P., 2017, p. 386.

²⁴⁴ M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 192.

²⁴⁵ Avis du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet de loi créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux, Doc., Ch., 1996-1997, n°1022/1, p. 3.

²⁴⁶ J.-C. CHOLSMEN, *op.cit.*, p.271.

²⁴⁷ M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *op.cit.*, p. 188.

²⁴⁸ CC., 3 octobre 1996, n° 54/96.

²⁴⁹ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p.20.

²⁵⁰ C'est finalement un Accord de coopération de 2012 qui a mis fin à ce conflit entre les deux Communautés.

institutions culturelles ne peuvent être subventionnées uniquement par l’une des deux Communautés²⁵¹²⁵². Cette interdiction de dépenser incombant aux entités cloisonne les propositions culturelles et frustre le secteur en demande de subventionnements. A Bruxelles, certaines institutions en viennent à dédoubler leur institution afin d’avoir accès à plusieurs subventions.

Deuxièmement, la répartition actuelle des compétences morcelle les compétences culturelles entre plusieurs pouvoirs. En raison de la multiplication d’acteurs compétents en la matière et d’un réel manque de moyen des Communautés, les acteurs du secteur culturel sont constamment à la recherche de subsides provenant d’autorités publiques différentes tout en devant respecter le principe d’exclusivité des compétences. Ce phénomène se produit particulièrement à Bruxelles où la scène culturelle est dédoublée et de ce fait les financements également²⁵³. Chaque financement est conditionné à l’appartenance d’une langue ce qui représente un véritable frein pour les acteurs du secteur ne pouvant bénéficier que d’une source de financement. En outre, la Communauté flamande jouissant des ressources du pouvoir fiscal de la Région, investit en faveur des institutions flamandes bruxelloise²⁵⁴. Dès lors, un déséquilibre en termes de subvention est apparu entre les institutions culturelles francophones et flamandes sur le territoire bruxellois. Cette course aux subsides requiert beaucoup de temps et d’énergie pour les travailleurs culturels. Cette perte d’efficacité et ce ‘saucissonnage’ des subventions plafonne les aides publiques et empêche les grandes institutions culturelles de se développer et ainsi de rivaliser avec celles des pays voisins²⁵⁵. Le professeur Jean-Claude Scholsem incite à : « croiser les sources de financement de la création et de penser le soutien à la création de manière décroisée »²⁵⁶. Cet auteur propose une coopération entre les différents niveaux de pouvoirs compétents culturellement.

CHAPITRE II. CONSÉQUENCES DU FINANCEMENT DE LA CULTURE PAR LES RÉGIONS

Le premier chapitre de cette seconde partie a mis en exergue les limites du financement de la culture par les Communautés. Les Communautés éprouvent des difficultés à lever des moyens

²⁵¹ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p. 41.

²⁵² Const., art. 127§2.

²⁵³ B. GRESILLON et T. DEBROUX, *op.cit.*, p. 7.

²⁵⁴ B. GRESILLON et T. DEBROUX, *ibidem.*, p.8.

²⁵⁵ J.-G. LOWIES, « La culture en jeu », *L.Q.J.*, 13 janvier 2021.

²⁵⁶ J.-C. CHOLSMEN, *op.cit.*, p. 280.

financiers à la hauteur des enjeux culturels de la société. Ce constat engendre une réflexion plus globale quant à la pertinence des Communautés en tant qu'entité compétente en matière culturelle. D'autres entités aux modes de financement différents pourraient-elle mieux subvenir aux besoins du secteur culturel ? La régionalisation des compétences culturelles serait-elle la solution adéquate ? A première vue, la régionalisation des matières culturelles opérée grâce à une Belgique à quatre permettrait d'avoir plus de leviers fiscaux au profit de la culture. Cependant, cette hypothèse se heurte à deux écueils principaux. Premièrement, cela supposerait l'augmentation des impôts régionaux. Cependant, la possibilité des Régions d'augmenter l'impôt n'est pas infinie pour des raisons économiques et sociales. Ensuite, en raison du principe de liberté d'affectation des recettes prévu à l'article 175 de la Constitution²⁵⁷, les Régions sont tout à fait autonomes s'agissant des choix de répartition de leurs recettes entre leurs différentes compétences. Ces choix seront propres à chaque Région et il est difficile d'en prédire la portée. Enfin, au vu des difficultés financières actuelles des Régions Wallonne et Bruxelloise, il semble peu probable que si les budgets de ces deux entités augmentent, la culture en soit la principale bénéficiaire.

Ce chapitre tentera d'évaluer le transfert des budgets culturels des Communautés vers les Régions. Comment opérer ce transfert d'un point de vue financier ? C'est-à-dire, comment imaginer le transfert des recettes, des dépenses ainsi que de la dette des Communautés française, flamande et germanophone vers les quatre régions ? Qu'impliquerait ce changement de financement sur base communautaire vers une base régionale ?

Ce chapitre envisagera dans un premier temps l'hypothèse d'un transfert des budgets communautaires vers les Régions sur base d'une répartition des dépenses en fonction du territoire régional et d'une répartition des recettes sur base du financement actuel des Communautés appliqué aux Régions (Section 1). En raison des conclusions de la première section qui constate un déficit important de la Région bruxelloise, une alternative au système de financement sera analysée sur base de du système allemand (Section 2). Enfin, plusieurs autres solutions seront proposées de manière synthétique (Section 3).

²⁵⁷ Const., art. 177§2 : « Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134 ».

Section 1. Transfert des dépenses et des recettes culturelles sur base régionale : à politique inchangée et loi de financement inchangée

§1. Mode de financement actuel des Communautés et dépenses culturelles communautaires

Le mode de financement actuel des entités fédérées résulte des réformes de l'Etat précédentes et est le fruit de compromis politique²⁵⁸. Les Communautés ne jouissant pas d'autonomie fiscale propre, leurs recettes proviennent principalement de l'Etat fédéral²⁵⁹. Plus précisément, les Communautés sont financées par une part attribuée des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) répartie entre les Communautés sur base d'une clé élève communautaire²⁶⁰, par des parts attribuées des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) réparties entre les Communautés sur base l'IPP²⁶¹ et de dotations fédérales²⁶².

Les dépenses effectuées par les Communautés en matière culturelle en 2021 s'élèvent à 724.189.000 euros pour la Communautés française²⁶³, d'environ 14.000.000 euros pour la Communauté germanophone²⁶⁴ et de 1.099.643.000 euros pour la Communauté flamande²⁶⁵²⁶⁶.

§2. Mode de financement des Communautés appliqué aux Régions

Si on garde le mode de financement actuel des Communautés mais appliqué aux Régions, celles-ci bénéficieraient d'une part attribuée des recettes de la TVA mais répartie sur base d'une clé élève régionale, une part attribuée des recettes de l'IPP sur base d'une clé IPP et de dotations fédérales distribuées aux Régions. Une étude des implications financières du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires a été réalisée en décembre 2021 par des experts et permet d'envisager le transfert financier des compétences culturelles dans une Belgique à quatre sur base régionale à politique et loi spéciale de financement

²⁵⁸ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op.cit.*, p. 199.

²⁵⁹ P. QUERTAINMONT, *op.cit.*, p. 452.

²⁶⁰ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, art.40 quinquies.

²⁶¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, art.47/2.

²⁶² Telle que la dotation Loterie fédérale (article 62bis de la loi spéciale de financement), la dotation fédérale « Etudiants étrangers » (article 62 de la loi spéciale de financement), la dotation fédérale « Jardin de Meise »,...

²⁶³ Ces chiffres proviennent de l'Etude des implications institutionnelles et budgétaires réalisée par DULBEA. Cette étude se base sur les budgets des entités de 2021.

²⁶⁴ Attention ce chiffre comprend également les dépenses pour « Jeugend, Volks-und erwachsenenbildung, Kultur, sport, tourismus ».

²⁶⁵ Attention, ce montant prend en compte la culture mais également la jeunesse, le sport, médias.

²⁶⁶ Selon l'étude des implications du budget 2021 de la Communautés flamande.

inchangée²⁶⁷. Les conclusions élaborées dans cette section sont donc le fruit de l'analyse des données fournies par cette étude²⁶⁸.

Au niveau des recettes, dans l'hypothèse d'un transfert des recettes sur la même répartition utilisée pour les Communautés mais appliqué aux Régions (c'est-à-dire des parts des recettes IPP, TVA et dotations fédérale) voici comment les recettes seraient réparties²⁶⁹ : la Région Wallonne hériterait de 77.87% des recettes de la Communauté française²⁷⁰. La Région Flamande hériterait de 97,74% des recettes de la Communauté flamande. La Région Bruxelloise hériterait de 22.13% des recettes de la Communautés française et 2.26% des recettes de la Communautés flamande ²⁷¹.

Au niveau des dépenses, elles seraient simplement redistribuées entre les quatre Régions en fonction du territoire. Afin de déterminer la répartition des dépenses culturelles, l'étude budgétaire s'est basée sur les subventions qu'allouent les Communautés aux institutions²⁷². Le tableau en annexe 1²⁷³ illustre les clés de répartition utilisées pour chaque dépense des matières transférées de la Communauté française vers la Région Wallonne et la Région bruxelloise. Le Tableau en annexe 3 rassemble les dépenses culturelles importantes de la Communauté française et de la Communauté flamande²⁷⁴. Les dépenses de la Communauté française seraient réparties en fonction de la clé 24.1% pour la Région bruxelloise et 75.9% pour la Région Wallonne²⁷⁵. Les dépenses culturelles générales seraient réparties à hauteur de 33.31% pour la Région bruxelloise et 66.69% seraient transférées à la Région Wallonne. Les dépenses culturelles de la Communauté flamande seraient quant à elles réparties à hauteur de 8,48% pour la Région Bruxelloise et 91.5% pour la Région flamande²⁷⁶.

²⁶⁷ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat », *op.cit.*

²⁶⁸ Le transfert de la Communauté germanophone à la Région germanophone ne sera pas analysé dans le cadre de ce travail.

²⁶⁹ Voir Annexe 3 de ce travail.

²⁷⁰ Cette clé de répartition des recettes de la Communautés française entre la Région Wallonne et la Région de Bruxelles capitale se base sur certaine compétence culturelle uniquement : les Affaires générale de la culture, les Arts de la scène, lettre, livres et bibliothèques, jeunesse et éducation permanente, patrimoine culturel, Audiovisuel et multimédia, Arts plastiques et Décentralisation culturelle voir Annexe 3.

²⁷¹ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat », *op.cit.*, p. 44.

²⁷² Voir Annexe 2 de ce travail.

²⁷³ Voir Annexe 1 de ce travail.

²⁷⁴ Voir Annexe 3 de ce travail.

²⁷⁵ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat », *op.cit.*, p. 39.

²⁷⁶ Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat », *op.cit.*, p. 44.

§3. Inconvénients de ce mode de financement : la Région bruxelloise la grande perdante

Ces données fournies par l'étude d'impact d'une Belgique à quatre à Bruxelles permettent de démontrer certains phénomènes en cas de régionalisation des matières culturelles. Le décalage entre les dépenses transférées à la Région bruxelloise comparé aux recettes qu'elle recevra est assez frappant²⁷⁷. En effet, dans l'hypothèse de la mise en place d'une Belgique à quatre sans aucun changement de mode de financement actuel des Communautés, la Région bruxelloise sera en déficit en raison du transfert des dépenses supérieures au transfert des recettes²⁷⁸. C'est en raison du déficit bruxellois que l'étude d'impact conclut son étude en déclarant : « L'impact budgétaire d'un transfert des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale ou aux entités bruxelloises est donc négatif »²⁷⁹. Plusieurs causes seraient à la source de ce déficit bruxellois.

Des dépenses culturelles trop élevées par rapport aux recettes

D'un point de vue des dépenses, ce déficit bruxellois est notamment expliqué par : « des dépenses importantes en matière d'enseignement et de culture qui sont situées sur son territoire par rapport aux autres Régions »²⁸⁰. La clé subvention sur laquelle se base l'étude pour répartir les dépenses entre les Régions met en exergue la concentration importante des institutions culturelles à Bruxelles. Lorsque l'on se penche plus précisément sur chaque dépense répartie de la Communauté française, il est intéressant de remarquer que s'agissant des compétences culturelles, certaines clés de répartition sont nettement plus équilibrées entre la Région bruxelloise et la Région Wallonne. Par exemple, la Région bruxelloise hériterait de 76.3% des dépenses dans les Affaires générales-culture (DO 20), 39.5% des dépenses arts de la scène (DO 21), 49.3% des dépenses lettres, livres et bibliothèque (DO 22), 49.4% de dépenses Jeunesse et éducation permanente (DO 23)²⁸¹. Il y a donc effectivement une forte concentration d'institutions culturelles à Bruxelles.

²⁷⁷ Dans le scénario d'un transfert de l'ensemble des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale, son déficit s'établirait en 2035 à 3,555 milliards d'euros, pour des recettes estimées à 12,759 milliards d'euros. La dette de l'entité (y compris le transfert estimé des dettes communautaires) passerait à 49,216 milliards d'euros, soit 385,7% de ses recettes

²⁷⁸ L'étude d'impact a estimé ce déficit de la Région Bruxelloise à 3,555 milliards d'euros en 2035 (p. 89).

²⁷⁹ Etude des implications institutionnelles et budgétaires, *ibidem*, p.91.

²⁸⁰ Etude des implications institutionnelles et budgétaires, *ibidem*, p.91. Etude d'impact p. 91.

²⁸¹ Etude des implications institutionnelles et budgétaires, *ibidem*, p.39.

La Région bruxelloise hériterait de 8,5% des dépenses culturelles de la Communauté flamande et de 2,26% des recettes générales²⁸² et de 33,31% des dépenses culturelles de la Communauté française pour 22,13% des recettes générales. Il apparaît très rapidement que les dépenses attribuées à la Région bruxelloise sont plus élevées que les recettes qu'elle recevra. Ce décalage créera un déficit d'environ 68 millions par an pour les compétences culturelles transférées de la Communauté flamande²⁸³ et d'environ 81 million pour la Communauté française²⁸⁴. Ces dépenses culturelles ne sont pas à la hauteur des recettes mises à disposition de la Région. Sans modification du mode de répartition des recettes proportionnel aux dépenses, il semble extrêmement compliqué pour la Région bruxelloise d'assurer le financement de toutes les institutions culturelles sur son territoire.

Des recettes non représentatives de la réalité du terrain culturel

D'un point de vue des recettes, tel que démontré dans le tableau de l'annexe 2 et 3²⁸⁵, les nouvelles clés de répartition des recettes basées sur une clé régionale favorise la Région flamande²⁸⁶ au détriment des deux autres Régions. Ce déséquilibre au niveau de la répartition des recettes est expliqué notamment par la recette « dotation IPP ». Cette dotation IPP est calculée sur base du lieu de domicile de chaque citoyen. Cependant, de nombreux « navetteurs » plutôt aisés profitent des richesses de la capitale en y travaillant et en utilisant des infrastructures de la Région bruxelloise mais habitent en Flandre ou en Wallonie et ne payent donc pas leur IPP à Bruxelles²⁸⁷. Le secteur culturel bruxellois n'est pas exempt de ce phénomène de navetteurs. Effectivement, tel que démontré *supra*²⁸⁸, Bruxelles concentre une grosse partie des institutions culturelles dont profitent des citoyens autres que les habitants de la capitale. Comment prendre en compte que certains services qui seront financés exclusivement par la Région Bruxelles-Capitale profitent à des habitants non bruxellois ?

²⁸² Etude des implications institutionnelles et budgétaires, *ibidem*, p. 38-39.

²⁸³ Cette somme est le fruit d'un calcul : $(2,26 - 8,48) \times 1.099.643.000$.

²⁸⁴ Cette somme est le fruit d'un calcul : $(22,13 - 33,31) \times 724.189.000$.

²⁸⁵ Voir Annexe 2 de ce travail.

²⁸⁶ Par exemple, la Région flamande bénéficiera d'une répartition des recettes de 55.53% de la dotation TVA, de 64.18% de la dotation IPP, de 58.42% de la Loterie Nationale, 79.87% de la dotation Jardin Botanique, ...

²⁸⁷ Etude des implications institutionnelles et budgétaires, *ibidem*, p. 74

²⁸⁸ Titre II. Chapitre II. Section 1 de ce travail.

L'une des solutions envisageables afin de pallier ces effets extraterritoriaux serait de revoir à la hausse le système de dotation navetteurs²⁸⁹ provenant de la Région Wallonne et Flamande. Depuis la sixième réforme de l'Etat, un article 64Quater de la loi spéciale de financement prévoit que : « § 1er. Des moyens sont octroyés annuellement à la Région Bruxelles-Capitale pour compenser une partie de la perte de revenus consécutive au flux net de navetteurs. § 2. Le financement des moyens visés au § 1er est annuellement réparti entre la Région flamande et la Région wallonne au prorata de leur part dans le flux net de navetteurs vers la Région de Bruxelles-Capitale. [...] »²⁹⁰. Mais ce mécanisme de solidarité ne sera sans doute pas suffisant pour combler le déficit bruxellois. Dès lors, si les négociations de la septième réforme de l'Etat aboutissent à la mise en place d'une Belgique à quatre, cela pourrait être une bonne opportunité pour renégocier également les clés de répartition des recettes communautaires (devenue régionales) afin de rééquilibrer les budgets entre les Régions pour qu'ils soient plus représentatifs de la réalité du terrain au niveau culturel à Bruxelles. Il est effectivement primordial de joindre à cette prise en charge des compétences culturelles communautaire par les Régions, de capacité budgétaire suffisantes²⁹¹. Existerait-il des alternatives au mode de financement actuel des Entités fédérées qui permettrait de prendre en compte la spécificité bruxelloise ?

Section 2. Nouveau mode de financement ajusté aux réels besoins culturels de chaque Région : Inspiration du modèle financier allemand

La section ci-dessus démontre les limites d'un simple transfert du mode de financement des Communautés vers les Régions. Serait-il possible d'imaginer une façon différente de financer les entités en Belgique afin de prendre en considération les services réellement rendus par la Région bruxelloise en cas de transfert de la culture ? L'un des pays voisins du Royaume semble avoir opté pour une répartition des ressources plus équitable entre les entités : la République fédérale d'Allemagne. En effet, ce pays s'est également construit sur base du fédéralisme avec un Etat central *le Bund*, seize *Länder* et des communes qui se partagent les compétences. La comparaison entre l'Allemagne et la Belgique est tout à fait pertinente car ce sont deux pays aux similitudes institutionnelles mais dont le fédéralisme financier s'est développé de façon

²⁸⁹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, art. 64quater, les montants de cette dotation fédérales s'élèvent actuellement à : « 1° pour l'année budgétaire 2014 : 32 millions d'euros ; 2° pour l'année budgétaire 2015 : 48 millions d'euros ; 3° pour l'année budgétaire 2016 : 49 millions d'euros ; 4° à partir de l'année budgétaire 2017 : 44 millions d'euro ».

²⁹⁰ Loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, art. 64quater.

²⁹¹ J-G LOWIES et M-H SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p. 41.

différente. Le mécanisme allemand de financement des entités publiques ainsi que la répartition des budgets est fort différent par rapport à la Belgique. Le mécanisme de répartition des recettes provenant de l'Etat central est organisé de façon à prendre en compte les besoins réels de la capitale berlinoise. Dès lors, ce système financier présente des réels avantages dont la Belgique pourrait s'inspirer afin de régler le problème du déficit bruxellois soulevé ci-dessus. En Allemagne, le Traité de réunification de 1990²⁹² inscrit la culture comme faisant partie des compétences concédées aux *Länder* et aux communes : *Kultur ist Ländersache*, (la culture est l'affaire des régions)²⁹³. Le secteur culturel est un réel investissement pour les entités publiques et profite de financements importants et ce, particulièrement la ville de Berlin (qui est également un *Land*). Berlin représente un pôle culturel majeur²⁹⁴ en raison de ses nombreuses institutions culturelles résultant de l'ancienne division de la ville^{295,296}. Berlin dispose de 3 opéras, 8 orchestres, 881 chœurs et chorales, une centaine de théâtres - dont 25 subventionnés - 170 musées, 350 galeries d'art et 150 cinémas pour une population de 3 570 750 habitants²⁹⁷. Ces infrastructures culturelles berlinoises survivent grâce à deux phénomènes propres au fédéralisme financier allemand : la péréquation financière (§1) et un financement fédéral de certaines infrastructures culturelles dites de rang national (§2).

§1. Financement de solidarité : La péréquation financière (Länderfinanzausgleich.)

Le système de financement public en Allemagne se base sur une philosophie de solidarité²⁹⁸. Cette solidarité se traduit notamment par le principe d'équité financière entre les diverses entités du pays²⁹⁹. Le système de répartition des fonds publics est assuré à l'article 107§1³⁰⁰ de la Loi

²⁹² Traité d'unification du 31 août 1990, art.35§3 : « La réalisation des actions culturelles (entre autres, le financement) est attribuée aux communes et aux nouveaux Länder, en fonction de la répartition des compétences, inscrite dans la Loi fondamentale (§3) ».

²⁹³ B. GRÉSILLON, « Berlin et la question de la centralité culturelle en Allemagne », *Les territoires d'Europe*, V. Rey et T. Saint-Julien (dir.), Lyon, ENS Éditions, p. 276.

²⁹⁴ B. GRESILLON, « L'Etat, la culture et la ville : la question de Berlin, capitale culturelle », *L'Etat en Allemagne*, A.-M. Le Gloannec, Paris, Presses de Science Po, 2001, p. 371.

²⁹⁵ Effectivement, Berlin-Est et Berlin-Ouest s'étaient doté tout deux d'institutions culturelles. Lors de la réunification, un dédoublement d'institutions culturelles a donc eu lieu ce qui participe à la richesse culturelle berlinoise.

²⁹⁶ B. GRESILLON et T. DEBROUX, *op.cit.*, p. 10.

²⁹⁷ Disponible sur <https://worldpopulationreview.com/world-cities/berlin-population>

²⁹⁸ H. BLOCHLIGER et C. CHARBIT « Péréquation financière », *Revue économique de l'OCDE*, 2008, p.309.

²⁹⁹ M.THONE et J. BULLERJAHN, *Etude Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne*, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017, p. 6.

³⁰⁰ Loi fondamentale allemande., art.107 § 1 : « Le produit des impôts de Land ainsi que la quote-part des Länder dans le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés sont attribués aux différents Länder dans la mesure où ces impôts ont été encaissés sur leur territoire par les administrations des finances (produit local). En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les salaires, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat précise les dispositions relatives à la détermination du produit local ainsi qu'aux modalités et à l'ampleur

fondamentale allemande et un mécanisme de correction nommé péréquation financière est prévu au second paragraphe de l'article 107³⁰¹. Ce mécanisme de péréquation financière a été mis en place dès 1969³⁰² et consiste en « Un transfert de ressources budgétaires entre les différentes collectivités territoriales dans le but de compenser les différences dans la capacité de prélèvement fiscal ou dans le coût des services publics »³⁰³. Le but à l'origine de ce système était de permettre à tout citoyen allemand de jouir d'une même qualité de service public pour une charge fiscale similaire peu importe la région dont il provient³⁰⁴. De ce fait, ce mécanisme permet : « de réduire les écarts entre les capacités de prélèvement fiscal par tête observées dans les différentes collectivités territoriales »³⁰⁵. Le mode de financement permet donc d'équilibrer la répartition des ressources fédérales entre les *Länder* en fonction des besoins de chacun et permet de prendre en compte les spécificités de chaque *Land* tel que Berlin.

Concrètement, la péréquation verticale s'opère entre l'Etat fédéral et les *Länder* et consiste en des dotations compensatoires. Ces dotations compensatoires sont légitimisées par le devoir de l'Etat fédéral de respecter le principe constitutionnel prévu à l'article 72, 2 de la Loi fondamentale : « réalisation de conditions de vie équivalentes sur l'ensemble du territoire fédéral »³⁰⁶. La péréquation horizontale, quant à elle, se réalise entre les *Länder*. L'Etat fédéral prélève les impôts et environs 70% des recettes sont réparties entre les *Länder* et les communes³⁰⁷. C'est à la suite de cette redistribution que la péréquation financière intervient en rééquilibrant la répartition des recettes fiscales grâce à l'indice de péréquation qui calcule le

de sa répartition. La loi peut aussi définir les règles de délimitation et de répartition du produit local d'autres impôts. La quote-part revenant aux Länder dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires est attribuée à chaque Land au prorata du nombre d'habitants ; à concurrence d'une fraction qui ne pourra dépasser le quart de la part revenant aux Länder, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut prévoir des quotes-parts complémentaires au bénéfice des Länder dont les recettes par tête d'habitant au titre des impôts de Land et au titre des impôts sur le revenu et sur les sociétés sont inférieures à la moyenne de l'ensemble des Länder ; pour les droits de mutation immobilière, la capacité contributive doit être prise en compte ».

³⁰¹ Loi fondamentale allemande, art. 107§2 de la Constitution allemande : « 2) La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes). La loi doit définir les conditions d'existence des droits à péréquation des Länder bénéficiaires et des obligations de péréquation des Länder prestataires ainsi que les critères de détermination des versements de péréquation. Elle peut également disposer que la Fédération, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers généraux (dotations complémentaires) ».

³⁰² L. GUIHÉRY, « Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand ? », *Allemagne 2002*, I. Bourgeois (dir.), IFAEE, 2001, p. 1.

³⁰³ H. BLOCHLIGER et C. CHARBIT, « Péréquation financière », *Revue économique de l'OCDE*, 2008, p. 284.

³⁰⁴ L. GUIHÉRY, « Fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? », *Le Fédéralisme fiscal*, M. Mignolet (dir.), Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2005, p. 67.

³⁰⁵ H. BLOCHLIGER et C. CHARBIT, *op.cit.*, p.284.

³⁰⁶ Loi fondamentale allemande, art. 72 §2.

³⁰⁷ M.THONE et J. BULLERJAHN, *op.cit.*, p. 14.

besoin financier de chaque *Land*. L'indice de péréquation est calculé sur base des recettes fiscales moyennes par personne actuelles pondérées par le nombre d'habitants corrigé en fonction des besoins réels³⁰⁸. Cet indice de péréquation est mis en rapport avec l'indice de capacité financière de chaque *Land* afin de déterminer quel *Land* doit contribuer ou est éligible à une dotation³⁰⁹. Berlin jouit d'une dotation conséquente provenant des autres *Länder* qui lui permet de financer ses institutions culturelles. L'auteur allemand, Arnold Brecht, théorise ce rapport entre ce besoin financier important des villes comme Berlin et la concentration démographique par : « La loi du parallélisme progressif entre les dépenses et la concentration démographique »³¹⁰. Cet auteur prétend que la taille d'une agglomération conditionne les dépenses publiques par habitant³¹¹. En conséquent, si une agglomération est grande, *de facto* ses dépenses publiques seront élevées³¹². Outre le conditionnement de la taille d'une ville à ses dépenses publiques, les villes proposent des services publics dont des services culturels qui profitent à tous, dont des citoyens d'autre régions. C'est pour ces deux raisons qu'il est légitime que des grandes villes dépensent plus et de ce fait, aient besoin d'une plus grande partie des recettes fiscales.

§2. Institutions culturelles de rang national : l'exception culturelle berlinoise

Un second élément a permis à Berlin de subvenir aux besoins culturels : la possibilité d'intervention (limitée) de l'Etat fédéral dans les actions culturelles prévue au quatrième paragraphe de l'article 35 du Traité d'unification de 1991³¹³. Dès 1991, l'Etat fédéral est intervenu en matière culturelle via le fonds transitoire d'action culturelle et Berlin a profité de 20% du budget culturel global³¹⁴. En 1995, le sénateur du *Land* de Berlin de la culture, Ulrich Roloff-Momin, trouve un accord avec les *Länder* afin de transférer au *Bund* le financement de certaines institutions culturelles à Berlin dites de rang national³¹⁵. Un fonds de soutien à la

³⁰⁸ C'est-à-dire, pour les *Landers* à faible densité de population ou les villes Etats telles que Berlin, Brême le nombre réel d'habitant est multiplié par un certain montant.

³⁰⁹ Si l'indice de capacité financière d'un *Land* est supérieur à son indice de péréquation, il devra contribuer. Dans le cas contraire, si l'indice de capacité financière d'un *Land* est inférieur à son indice de péréquation, c'est qu'il est dans le besoin et qu'il pourra jouir d'une dotation.

³¹⁰ A. BRECHT, *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig, B.G. Teubner, 1932.

³¹¹ A. BRECHT, *ibidem*.

³¹² M. THONE et J. BULLERJAHN, *op.cit.*, p. 13.

³¹³ Traité d'unification de 31 août 1990, art. 35§4: « Dans des cas exceptionnels, notamment dans le *Land* de Berlin, une participation financière de la Fédération ne sera pas exclue (§4) ».

³¹⁴ V. CHARLETY, « Politique du patrimoine en Allemagne : un fédéralisme de coopération », *Culture & Musées*, 2007, p. 75.

³¹⁵ V. CHARLETY, *ibidem*, p. 77.

capitale est alors créé et prévoit un financement fédéral de 30 millions d'euros entre 1996 et 1997 au profit d'institutions majeures à Berlin (les opéras Deutsche Oper et Staatsoper, le Deustches Theater, la salle de concert Konzerthaus Berlin/Schauspielhaus, la Maison des cultures du monde et l'orchestre philharmonique)³¹⁶. Ces montant seront doublés en 1999 « en raison de la place particulière qu'occupe la capitale allemande »³¹⁷. Entre 2000 et 2004, *le Bund* assure le financement du Musée juif, du Festival de Berlin ou encore le bâtiment Martin-Gropius grâce au nouveau contrat conclu entre le Sénat et le gouvernement fédéral. Les *Länder* semblent avoir accepté le statut d'exception de Berlin dû à son rayonnement national et international avec le financement culturel en conséquence.

§3. Transposable en Belgique : Bruxelles sous le prisme de Berlin ?

Le modèle allemand synthétisé ci-dessus, basé sur une plus juste répartition des recettes entre *Länder* ajouté à une aide financière fédérale à Berlin, permet à la capitale allemande d'acquérir le statut de véritable métropole culturelle. Ce système de rééquilibrage des recettes par rapport aux dépenses est-il transposable en Belgique ? Un fédéralisme financier plus coopératif inspiré de l'Allemagne présenterait des avantages certains mais quelques obstacles risquent d'entraver la mise en place d'un tel système en Belgique.

Primo, ce mécanisme financier reconnaîtrait enfin la particularité de Bruxelles comme occupant une place à part en Belgique³¹⁸. Ce mode de répartition des recettes corrigées allemand présenterait une plus-value pour la Région bruxelloise. En effet, ce système lui permettrait d'équilibrer les dépenses importantes et inévitables de Bruxelles (et particulièrement en matière culturelle) aux recettes qui lui seraient attribuées³¹⁹. Le déficit de la Région bruxelloise d'environ 149 million pour la culture serait compensé par un transfert des Régions Wallonne et Flamande qui bénéficient de recettes allouées à la culture plus élevées que de dépenses culturelles. Cela traduirait financièrement le nombre élevé d'institutions culturelles à Bruxelles

³¹⁶ V. CHARLETY, *ibidem*, p. 78.

³¹⁷ « Par sa vitalité culturelle et sa capacité à rassembler en un même lieu différents protagonistes du processus de créativité artistique, Berlin suscite un dynamisme qui rejaillit positivement sur l'ensemble de l'économie. L'Institut allemand de recherche économique (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) a pu ainsi calculer que le seul tourisme culturel a rapporté à la ville 600 millions d'euros en 1991. Dix ans après, ce chiffre a presque doublé. ». Voir E. GOUDIN, « La politique culturelle à Berlin : du système de la RDA au système démocratique de l'Allemagne unifiée (1957-1994) », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 2017, p. 37-55.

³¹⁸ V. CHARLETY, *op.cit.*, p.86.

³¹⁹ Il faut cependant relever le refinancement des institutions bruxelloise mis en place à la suite de la sixième réforme de l'Etat. Article 63, 64bis, 64ter, 64quater, 64quinquies et 65ter de la loi spéciale de financement.

par rapport à sa population et sa taille³²⁰. Symboliquement, c'est également considérer la capitale à sa juste valeur en prenant en compte le rayonnement international de Bruxelles et ses apports financiers touristiques qui profitent à tous. Ce raisonnement de bon sens risque de se voir opposer une fin de non-recevoir particulièrement en Flandre où une partie de la classe politique n'a jamais voulu reconnaître ce rôle particulier de la capitale.

Secundo, l'application du mode de financement allemand permettrait une répartition juste et solidaire entre les Régions. Les recettes ne seraient plus redistribuées de sorte que la Région flamande soit inévitablement avantagée. Cette proposition de péréquation financière remettrait en question l'idéologie du juste retour afin de favoriser une approche en fonction des besoins réels. Ce revirement vers un fédéralisme coopératif risque de se heurter à certaines revendications flamandes. En effet, les quelques mécanismes de solidarité prévus dans la loi spéciale de financement³²¹ sont d'ores et déjà remis en question par les flamands³²². Les partis politiques flamands dénoncent l'effet pervers des mécanismes de solidarité qui participent à la déresponsabilisation budgétaire³²³. Un mouvement de responsabilisation des entités fédérées d'un point de vue des finances publiques est mené par des partis politiques du Nord du pays³²⁴. Selon eux, si la croissance économique d'une entité s'améliore, ses ressources doivent automatiquement s'améliorer en proportion³²⁵. La péréquation financière allemande va à l'encontre de cette idéologie du juste retour et de responsabilité budgétaire. C'est la critique principale de ce système allemand : il n'incite aucunement à l'efficacité des politiques budgétaires³²⁶. Effectivement, l'exemple de Berlin est assez parlant. Si la capitale allemande jouit d'un financement à hauteur de ses institutions culturelles, ce *Land* a également contracté une dette importante³²⁷. Le principe allemand d'assurer aux *Länder* une capacité financière d'au

³²⁰ B. GRESILLON et T. DEBROUX, *op.cit.*, p. 6.

³²¹ Par exemple l'article 48 de la loi spéciale de financement du 16 juillet 1989 : « A partir de l'année budgétaire 1990, une intervention de solidarité nationale annuelle est attribuée à la Région dont le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du Royaume ».

³²² P. QUERTAINMONT, *op.cit.*, p. 445.

³²³ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE. (dir.), *op.cit.*, p.59.

³²⁴ S. TROUPIN, T. STEEN et J. STROOBANTS, « L'assainissement des finances publiques en Belgique fédérale », *Revue internationale des Sciences Administratives*, 2015, p. 477.

³²⁵ P. QUERTAINMONT, *op.cit.*, p. 435.

³²⁶ L. GUIHERY, *op.cit.*, p. 5.

³²⁷ L. GUIHERY, *ibidem*, p. 20.

moins 97,5% de la moyenne ³²⁸ n'incite pas les Land plus pauvres à améliorer leur situation économique³²⁹.

Tertio, le transfert financier d'institutions culturelles de rang national opéré en Allemagne pourrait être transposé en Belgique. Tel qu'analysé dans la seconde section du Chapitre 2 de la partie 1 de ce travail, un transfert des institutions dites suprarégionales vers l'Etat fédéral est envisageable. Cependant, cette hypothèse supposera une négociation politique concernant la liste de critères afin de définir le caractère supra régional d'une institution. De plus, la gestion actuelle des institutions biculturelles par l'Etat fédéral ne porte pas à croire que ce soit la meilleure solution pour les institutions culturelles bruxelloises. Tel qu'observé en Allemagne et en Belgique, l'Etat fédéral, s'il jouit d'une compétence culturelle, tend à financer des institutions culturelles de prestige au détriment des petites structures qui sont souvent oubliées³³⁰. Il existe donc un risque de délaissement financier des institutions plus modestes et moins prestigieuses qui participent à la diversité et à la richesse de la proposition culturelle bruxelloise.

Au-delà des obstacles financiers, il faudrait également que les Régions belges ait une vision globale plus solidaire de l'Etat. En Allemagne, ce système présuppose la bonne volonté de toutes les entités qui acceptent de participer à la péréquation financière car chacune d'entre elles pourrait en bénéficier elle-même dans le futur ou en a bénéficié dans le passé. C'est le cas de la Bavière, par exemple, qui était un *Land* en difficulté jusque dans les années 1980 et qui a profité des dotations d'autres *Länder*³³¹. Actuellement, ce même *Land* jouit d'une économie florissante et *de facto* participe grandement à la péréquation financière. En Belgique, durant de nombreuses années, la Flandre plus pauvre a bénéficié de flux d'argent de l'Etat unitaire belge³³². Aujourd'hui, les tendances économiques se sont inversées et la Flandre voudrait rompre les moyens de solidarité mis en place depuis l'Etat fédéral³³³. Ce genre de revirement politique flamand pose question quand à la faisabilité d'un régime de financement plus équitable tel que celui en Allemagne...

³²⁸ I. BOURGEOIS, « Solidarité financière : l'expérience allemande », *Regards sur l'économie allemande*, 2011, p. 15.

³²⁹ I. BOURGEOIS, « Vers une réforme de fond du fédéralisme financier », *Regards sur l'économie allemande*, 2014, p. 19.

³³⁰ B. GRÉSILLON, « Berlin et la question de la centralité culturelle en Allemagne », *op.cit.*, p.10.

³³¹ M.THONE et J. BULLERJAHN, *op.cit.*, p.9.

³³² A. DIECKHOFF (dir.), *Belgique : la force de la désunion*, Bruxelles, Éditions complexe, 1996, p. 82.

³³³ L.DUTROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, *op.cit.*, p. 120.

En conclusion, ce mode de financement plus coopératif allemand pourrait potentiellement être une solution aux problèmes liés à un transfert budgétaire dans une Belgique à quatre. Cependant, ce changement de mode de financement exige une refonte totale de la loi de financement actuelle ainsi qu'une profonde réflexion sur la répartition des richesses fiscales. La révision du mode actuel de financement d'une telle ampleur semble difficile à concevoir d'un point de vue politique. Cela suppose que la Région flamande, plus riche, accepte de transférer une partie plus importante de ses recettes vers les Régions Wallonne et bruxelloise, plus pauvres³³⁴. Il est difficilement imaginable qu'un terrain d'entente puisse être trouvé entre la volonté de responsabilisation budgétaire flamande et les revendications de juste financement du côté wallon et bruxellois.

Section 3. Autres solutions

Tel que présenté ci-dessus, le système plus juste allemand présente de nombreux avantages d'un point de vue financier mais semble compliqué à mettre en place d'un point de vue politique. Dès lors, n'existerait-il pas des autres solutions plus réalistes qui permettraient de pallier aux problèmes engendrés par la réparation régionale des budgets sans réviser totalement le mode de financement actuel ?

Le co-financement de certaines institutions culturelles - L'une des propositions réalistes afin d'éviter un déficit trop important de la Région bruxelloise serait de recourir à la coopération. Un co-financement de certaines institutions culturelles bruxelloise permettrait de réduire les dépenses culturelles de la Région bruxelloise dans une Belgique à quatre. Ce co-financement pourrait se concrétiser par des accords de coopération ou par des décrets conjoints tel qu'analysé *supra* lors de la première partie de ce travail. Le recours aux mécanismes coopératifs doit cependant se faire dans le respect de l'autonomie de la Région bruxelloise³³⁵. Le centre culturel Flagey³³⁶ est un exemple actuel de co-financement entre différents acteurs aux niveaux de pouvoir différents³³⁷. Un co-financement semblable pour la RTBF pourrait être possible et être co-financé par la Région bruxelloise et la Région Wallonne à hauteur des chiffres d'audimat

³³⁴ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE. (dir.), *op.cit.*, p. 94.

³³⁵ J.-C., SCHOLSMEN, *op.cit.*, p. 274.

³³⁶ Le centre culturel Flagey est financé par les Communautés française et flamande, la Région bruxelloise et la commune d'Ixelles.

³³⁷ J.-C. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *op.cit.*, p. 41.

des trois chaînes de la RTBF³³⁸. Cette clé de répartition s'élèverait à 20,7% pour la Région bruxelloise et 79,3%³³⁹ pour la Région wallonne. L'idée serait de répartir au mieux les dépenses en fonction de qui en profite vraiment.

L'IPP en fonction du lieu de travail- Serait-il envisageable de modifier la base de calcul des recettes fiscales en modifiant le critère de prélèvement de l'IPP ? Effectivement, si l'IPP est prélevée non plus en fonction du lieu de domicile mais du lieu de travail, cela avantagerait grandement la Région bruxelloise en raison du pôle économique que la capitale représente³⁴⁰. Cette IPP lieu de travail permettrait d'assumer enfin le rayonnement financier de Bruxelles. Ce nouvel équilibre financier impliquerait une répartition des recettes culturelles plus représentatives de la répartition des institutions culturelles entre les Régions. Cependant, d'un point de vue financier global, cette nouvelle répartition risque de défavoriser la Région wallonne³⁴¹. En outre, comme l'étude des implications budgétaires à Bruxelles dans une Belgique à quatre le démontre, un glissement vers une IPP lieu de travail remettrait en question les équilibres et les mécanismes de solidarité négociés dans la loi spéciale de financement.

La portabilité- Une solution plus originale serait de prévoir une clé de répartition des recettes spécifique aux compétences culturelles. C'est-à-dire, un système de répartition des recettes fiscales en fonction de la fréquentation des institutions culturelles. A chaque fois qu'un citoyen participe à une activité culturelle, il devra indiquer de quelle Région il provient. Chaque année, les institutions culturelles devraient rendre des statistiques indiquant d'où provient son public. Ensuite, la répartition des recettes fiscales ainsi que la charge de la dépense entre les Régions s'opèrerait en fonction de ces statistiques de fréquentations. L'idée serait d'assurer la même qualité du service public culturel pour tous les citoyens peu importe leur provenance. Toutefois, cela suppose la mise en place d'un système administratif lourd ainsi qu'une ingérence dans la vie culturelle de tout citoyen (qui devra à chaque fois préciser sa provenance régionale). En outre, cela nuirait à la prévisibilité budgétaire indispensable dans le secteur public puisqu'une partie des recettes des Régions serait liée à l'origine des utilisateurs de ses services.

³³⁸ Etude des implications institutionnelles et budgétaire, *op.cit.*, p. 114.

³³⁹ Il s'agit des chiffres d'audience des 12 ans et plus sur la période du 1er septembre 2020 au 28 février 2021 (CIM).

³⁴⁰ Etude d'impact institutionnelles et budgétaire, *op.cit.*, p. 74.

³⁴¹ Etude d'impact institutionnelles et budgétaire, *op.cit.*, p. 76.

TITRE III. QUEL AVENIR POUR LE PACTE CULTUREL DANS UNE BELGIQUE A QUATRE REGIONS ?

A la suite de l'analyse institutionnelle et financière des implications d'une Belgique à quatre dans le secteur culturel, il semble intéressant de conclure ce travail par une réflexion plus globale concernant la gouvernance du secteur sous le prisme d'un outil juridique atypique : le Pacte culturel. Ce Pacte est le fruit d'un accord entre les différents partis politiques datant de 1972³⁴² et a fait l'objet d'une loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques³⁴³. Il ambitionne principalement à garantir le pluralisme idéologique et philosophique dans les institutions culturelles publiques et à éviter toute discrimination envers les utilisateurs³⁴⁴. Dans l'hypothèse d'une 7^{ème} réforme de l'Etat qui viserait à la suppression des Communautés, cette loi devra être renégociée afin de s'appliquer aux Régions fraîchement compétentes en matière culturelle. En effet, son champ d'application³⁴⁵ se définit en fonction de l'ancien article 59bis de la Constitution devenu l'article 127§1 de la Constitution qui attribue les compétences culturelles aux Communautés³⁴⁶³⁴⁷.

L'inapplicabilité de cette loi aux Régions pourrait être une bonne opportunité afin d'initier un débat quant à la raison d'être de ce Pacte culturel et de son adéquation avec les enjeux culturels actuels. De fait, le Pacte culturel a fait l'objet de nombreuses critiques dénonçant souvent ses effets pervers notamment de vecteur de politisation de la culture³⁴⁸. Cette dernière partie tentera de questionner la mise en application actuelle de ce pacte culturel en mettant en exergue les

³⁴² V. DE COOREBYTER, « Le Pacte culturel », *C.H. CRISP*, 2003/3, p. 11.

³⁴³ Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973.

³⁴⁴ Loi du 16 juillet 1973 précitée, art. 1 : « En application des articles 6bis et 59bis, § 7 de la Constitution, les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne peuvent contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

³⁴⁵ Loi du 16 juillet 1973 précitée, art. 2 : « Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels, ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59bis, § 2, 3, de la Constitution ».

³⁴⁶ Const., art. 127§1 : « Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles ; ».

³⁴⁷ F. BELLEFLAMME, « Le Pacte culturel, son champ d'application et les conséquences pour les ASBL », *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, 2008, p.155-175., p. 156.

³⁴⁸ H. DUMONT, « Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge : de 1970 à 1993 (Vol .2) », Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1996.

principales critiques qui lui sont adressées (Chapitre I). Ensuite, le second chapitre tentera d'envisager la place du Pacte culturel dans une Belgique à quatre (Chapitre II).

CHAPITRE I. LE PACTE CULTUREL AUJOURD'HUI : OUTIL DÉPASSÉ ?

A l'origine, le Pacte culturel est un accord politique datant du 24 février 1972³⁴⁹ entre les différents partis de l'époque à la suite de la proposition de parti flamand, la Volksunie (dont la philosophie laïque était minoritaire en Flandre)³⁵⁰. En raison de l'absence de valeur juridique de cet accord, le Pacte culturel fut coulé sous forme de loi le 16 juillet 1973³⁵¹. A cette époque, la Belgique est traversée des idéologies, politiques et religieuses divisant la Flandre (majoritairement catholique menée par le PSC/CVP) et la Wallonie (majoritairement laïque menée par les socialistes)³⁵². Dès lors, la création de Communautés, en 1970, munies d'une autonomie culturelle conséquente menace l'équilibre politique belge si difficilement acquis. Afin d'éviter que les partis dominants n'abusent de leur position en imposant leur idéologie au détriment des minorités, l'Etat fédéral décide de limiter cette autonomie culturelle des Communautés sur base de l'ancien article 59bis§7 de la Constitution devenu l'article 131³⁵³ de la Constitution en adoptant cette loi Pacte culturel³⁵⁴. Différents principes sont mis en place par cette loi afin d'assurer un pluralisme culturel. *Primo*, une série d'articles visent à protéger les minorités grâce notamment à la composition des organes culturels ou des moyens de financement³⁵⁵. Ensuite, des articles favorisent la participation de toutes les tendances idéologiques à l'élaboration des politiques culturelles³⁵⁶. Depuis son adoption, le Pacte culturel n'est pas exempt de critiques. Ce chapitre tentera d'en synthétiser les plus importantes.

Politisation de la culture - La conséquence critiquable majeure à l'égard du Pacte culturel est qu'il participe à la politisation de la culture. Le constitutionnaliste, Hugues Dumont, dénonce cet effet du Pacte culturel : « En privilégiant la notion de tendance, en amalgamant les tendances philosophiques et idéologiques, en marginalisant la catégorie des utilisateurs et en ignorant celle

³⁴⁹ H. DUMONT, *ibidem*, p. 85.

³⁵⁰ V. de COOREBYTER, « Le Pacte culturel », *C.H. CRISP.*, 2003/3, p.19.

³⁵¹ V. de COOREBYTER, *ibidem*, p. 20.

³⁵² H. DUMONT, « Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd'hui ? », *Le droit et la diversité culturelle*, J.Ringelheim (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 167.

³⁵³ Const., art. 131 : « La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ».

³⁵⁴ H. DUMONT, *op. cit.*, p. 79.

³⁵⁵ Pas de discriminations idéologiques dans l'octroi des subventions publiques et dans la mise à disposition des infrastructures publiques.

³⁵⁶ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture : une réalité juridique ?* Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 642.

des professionnels, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (dite loi du Pacte culturel) a fatalement induit une politisation abusive de la culture »³⁵⁷. L'article 9 de ce Pacte culturel impose que les organes de gestion ou d'administration des instances culturelles soient composé de façon représentative et proportionnelle des tendances idéologiques et philosophiques de la société³⁵⁸. Par exemple, le conseil d'administration de la RTBF est composé de 13 membres dont 4 MR, 2 Ecolos, 4 du PS, 2 PTB et 1 CDH.³⁵⁹ Cette représentation proportionnelle des partis politiques dans les conseils d'administration des instances culturelles pose de nombreuses questions notamment en termes de neutralité. Si les conseils d'administration ne choisissent pas la programmation des instances culturelles, ils exercent cependant une certaine influence sur la direction artistique³⁶⁰. Face à ces critiques et dans un souci de bonne gouvernance, le Parlement flamand a approuvé un projet en février 2022 visant à réformer la composition du conseil d'administration de la VRT en imposant 4 experts externes³⁶¹. Des réflexions sont donc enclenchées à ce propos dans le monde politique.

Inadapté face aux enjeux culturels actuels - Tel que vu *supra*, le Pacte culturel fut adopté dans un contexte où la société belge était segmentée par des piliers religieux prononcés ainsi qu'un certain équilibre politique³⁶². Cependant, actuellement, ces piliers semblent avoir disparu et ses

³⁵⁷ Projet de décret relatif au fonctionnement des instances d'avis dans le secteur culturel, *Doc.*, Comm. fr., 17 janvier 2003, n° 364/1, p. 18.

³⁵⁸ Loi du 16 juillet 1973 précitée, art.9 : « Les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, sont soumis aux dispositions de l'article 17. Ils doivent être composés selon une des trois formes suivantes de représentation :

a) la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées. Dans ce cas, l'organe de gestion ou d'administration doit être assisté d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et toutes les tendances philosophiques et idéologiques sont représentées ; cette commission consultative a droit à une information complète sur les actes de l'organe de gestion ou d'administration ;

b) l'association des délégués de la ou des autorités publiques concernées avec les représentants de utilisateurs et des tendances. Dans ce cas, les règles de représentation doivent respecter, pour les délégués des autorités publiques, le principe de la représentation proportionnelle, et pour les utilisateurs et les tendances, les dispositions de l'article 3 de la présente loi.

c) l'association de spécialistes ou d'utilisateurs au sein d'un organe autonome, doté ou non d'un statut juridique, à laquelle les autorités publiques concernées confient la gestion. Dans ce cas, les dispositions des articles 3 et 6 de la présente loi sont d'application.

³⁵⁹ Disponible sur le site de la RTBF : <https://www.rtbef.be/entreprise/a-propos/gouvernance>

³⁶⁰ J. HERMANS, « Comment la NV-A tente de prendre le contrôle de la culture », disponible sur www.lalibre.be 06 juin 2021.

³⁶¹ J.-F. MUNSTER, « La VRT dépolitise (partiellement) son conseil d'administration. Et à la RTBF ? », disponible sur www.lesoir.be , 6 février 2022.

³⁶² V. DE COOREBYTER, *op.cit.*, p.12.

règles d'équilibre politique sont inadaptée aux préoccupations actuelles telles que la diversité culturelle³⁶³ ou le multiculturalisme³⁶⁴.

CHAPITRE 2. LE PACTE CULTUREL DANS UNE BELGIQUE A QUATRE

Tel qu'expliqué *supra*, si la septième réforme aboutie à la suppression des Communautés au profit des Régions, le Pacte culturel serait abrogé car cette loi s'adresse exclusivement aux Communautés. Dès lors, serait-il possible d'imaginer, lors des négociations d'une Belgique à quatre, l'adoption d'une nouvelle loi fédérale garantissant le pluralisme culturel mais s'appliquant aux Régions ? Dans une réflexion plus globale, aux vues des critiques émises dans le premier chapitre, est-ce que ce Pacte culturel est encore utile aujourd'hui ? Existe-t-il encore des minorités philosophique et idéologique à protéger en Belgique ?

Nouveau Pacte culturel applicable aux Régions ? – Des négociations visant à adopter un nouveau Pacte culturel devront faire face aux revendications d'autonomies régionales grandissantes et ce, spécialement provenant du Nord du pays. Effectivement, une loi limitant l'autonomie culturelle des Régions fraîchement compétentes en la matière risque de ne pas plaire aux partis nationalistes flamands majoritaire en Flandre³⁶⁵. Lors de l'adoption du Pacte culturel en 1973, les partis flamands avaient d'ores et déjà perçu cette loi comme une entrave à leur autonomie culturelle³⁶⁶. Depuis les années septante, ces revendications ne se sont pas apaisées, bien au contraire³⁶⁷. La composition actuelle du Parlement flamand reflète bien l'évolution des tendances politiques du peuple flamand en mettant à sa tête le parti indépendantiste NV-A avec 24,8% des suffrages lors de l'élection de 2019 talonné par le Vlaams Belang raflant 18,5% des votes³⁶⁸. Il semble illusoire de penser qu'une nouvelle limite à cette autonomie flamande serait envisageable et ce, particulièrement en matière culturelle.

Est-ce que ce Pacte culturel est encore utile ? Existe-t-il encore des minorités idéologiques et philosophiques à protéger ? Aux vues des critiques citées *supra*, ne serait-il pas plus favorable de le supprimer tout simplement ? Malgré les nombreux points de ce Pacte culturel qui sont à remettre en question, le but initial de celui-ci est encore tout à fait d'actualité. Il semble

³⁶³ La Plan culturel de KBO/RBO p. 22.

³⁶⁴ C. ROMAINVILLE, *op.cit.*, p. 1545.

³⁶⁵ H. DUMONT, « Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd'hui ? », *op.cit.*, p.180.

³⁶⁶ V. DE COOREBYTER, *op.cit.*, p. 13.

³⁶⁷ H. DUMONT, « Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd'hui ? », *op.cit.*, p.162.

³⁶⁸ Le Parlement flamand est réparti de la sorte : 35 sièges NV-A, 23 sièges Vlaams Belang, 19 sièges CD&V, 15 sièges Open Vld, 14 sièges Groen, 13 sièges Vooruit, 4 sièges PvdA et 1 siège Onafhankelijke.

primordial de réaffirmer l'impératif de pluralisme culturel dans la société belge en raison de la dépendance financière du secteur aux subsides publics.

Aujourd'hui, une nouvelle menace pour le pluralisme culturel et l'indépendance du secteur culturel est apparue venue du Nord du pays. Depuis la domination de la NV-A sur le paysage politique flamand, une campagne est menée par le parti, avec la complicité passive des autres partis politiques, désireuse d'affirmer l'identité flamande à travers la culture notamment. Inspiré par le concept d'hégémonie culturelle théorisée par Antonio Gramsci qui présuppose la domination du pouvoir par la domination de l'opinion public via la culture³⁶⁹, la NV-A tente de façonner l'identité flamande à travers son projet de Vlaamse Canon³⁷⁰³⁷¹. L'idée de la NV-A est de : « bien gagner la bataille de la culture pour gagner celle de l'opinion et avec elle, celle du pouvoir »³⁷². Les déclarations du ministre de la culture de la Communauté flamande, Jan Jambon, sont sans équivoque : « De kunsten de Vlaamse identiteit moeten helpen vormgeven en uitdragen » (« Les arts doivent contribuer à façonner et à propager l'identité flamande »)³⁷³. Concrètement, cette menace se traduit par des coupes budgétaires importantes dans le financement des projets artistiques³⁷⁴ ou encore une politique d'attribution des subsides favorisant les projets promouvant l'identité flamande³⁷⁵. Le philosophe et membre du collectif d'artistes « Stat of the Arts » Robrecht Vanderbeeken dénonce la politique culturelle de la NV-A : « Ils veulent tailler dans un secteur de la culture, large et diversifié, au profit de quelques grandes institutions. Ils espèrent ainsi en prendre le contrôle en suivant une approche 'top-down' (du sommet vers le bas). Nous voyons aussi comment les partis nationalistes flamands ont placé leurs hommes – car ce sont principalement des hommes — dans les conseils d'administration »³⁷⁶. Le secteur culturel en Flandre ne reste pas inactif face aux actes du ministre flamand et n'a pas hésité à protester contre cette politique de propagande nationaliste flamande par la culture³⁷⁷. Si la culture est transférée aux Régions, quel serait l'influence de cette idéologie nationaliste portée par NV-A sur le pluralisme culturel ? Tout porte à croire

³⁶⁹ G. HOARE et N. SPERBER, *Introduction à Antonio Gramsci*, Paris, La Découverte, 2013, p. 93.

³⁷⁰ J.AZA., « Le canon flamand, ou la difficulté de définir l'identité flamande », disponible sur www.rtbf.be, 09 octobre 2019.

³⁷¹ Ce Vlaamse Canon est un livre listant « les points d'ancrage de l'histoire et la culture flamande ».

³⁷² R. VANDERBEEKEN, « Le combat culturel de la NV-A en 2020 », *Lava*, 29 septembre 2020, p. 35.

³⁷³ R. VANDERBEEKEN, *ibidem*, p. 40.

³⁷⁴ Rappelons qu'en 2019, Jan Jambon a coupé 60% du budget alloué à la culture.

³⁷⁵ S. BEAUCAMP, « Coupes budgétaires en Flandre : la bataille culturelle fait rage ! », disponible sur www.agirparlaculture.be, 6 avril 2020.

³⁷⁶ S. BEAUCAMP, *ibidem*.

³⁷⁷ R. VANDERBEEKEN, *op.cit.*, p. 40.

qu'une régionalisation des matières culturelles risque d'accentuer cette ingérence nationaliste flamande dans la culture et *de facto*, et de mettre en péril l'indépendance du secteur.

En conclusion, cet exemple flamand montre qu'il faut renforcer l'indépendance du secteur culturel. Si le but de ce Pacte est noble, les moyens mis en place afin d'atteindre cet objectif doivent être remis en question. L'objectif du Pacte culturel devrait être ajusté afin de garantir l'indépendance des acteurs culturels et les protéger face aux chantages aux subsides faits par les politiques. Il serait judicieux d'en revoir le fond afin de garantir un pluralisme culturel autrement que par la représentation des partis politiques dans les organes décisionnels culturels. L'exemple de la présence d'administrateurs indépendants au sein des organes de décision des institutions culturelles (telle que la VRT) est un pas dans la bonne direction. Une réflexion plus globale pourrait être enclenchée sur le rapport entre l'Etat³⁷⁸ et la culture. Il reste cependant capital de vivre dans une société qui met un point d'honneur à garantir un pluralisme culturel ainsi qu'une liberté d'expression/programmation aux institutions culturelles. Ces droits fondamentaux ne peuvent être mis en péril au profit d'une propagande flamingante ou autre. La culture ne s'enferme pas dans quelque canon qui soit !

*« Dans le meilleur des mondes possibles, l'art doit être financé mais il doit rester libre »*³⁷⁹

³⁷⁸ L'Etat dans le sens de la représentation du pouvoir étatique donc les Régions, les Communautés, ect.

³⁷⁹ A. VANDENBULKE, « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art « officiel » ? », disponible sur www.lalibre.be, 15 novembre 2019.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif de ce travail était d'analyser les conséquences potentielles d'un modèle basé sur quatre régions distinctes concernant les compétences culturelles. Trois aspects ont été analysés plus en profondeur : (1) les conséquences du point de vue institutionnel ; (2) les impacts sur le financement de la culture ; et (3) les effets possibles sur la gouvernance du secteur et plus spécifiquement en lien avec l'application du Pacte culturel. De cette étude, plusieurs conclusions peuvent être avancées.

S'agissant de la simplification de l'organisation de l'Etat belge, les réponses différeront en fonction du modèle emprunté. Dans l'hypothèse d'une réelle Belgique à quatre, les Commissions communautaires bruxelloises seraient supprimées et intégrées à la Région bruxelloise, ce qui simplifierait drastiquement le paysage institutionnel belge. La Région bruxelloise serait alors la seule compétente pour légiférer en matière culturelle, ce qui représenterait une véritable simplification pour les acteurs du secteur. Plusieurs questions de taille devront néanmoins être résolues dans ce scénario, particulièrement sur le territoire de la Région bruxelloise. Premièrement, les partis politiques devront trouver un accord s'agissant du sort des institutions culturelles situées sur leur territoire mais qui ont une vocation suprarégionale tels que la VRT, la RTBF, certains théâtres ou musées, qui n'entrent pas dans le cadre régional strict. Ensuite, cette régionalisation soulèverait un débat quant à la représentativité de la minorité flamande bruxelloise dans les organes de décision en matière culturelle. En quelque sorte, ce scénario pourrait être considéré comme un retour en arrière au temps d'une Belgique unitaire lorsque chaque Communauté souhaitait son autonomie pour gérer ses compétences culturelles.

Au vu des conséquences et des défis liés à ce scénario d'une Belgique à quatre, il est fort probable qu'une négociation aboutisse à la mise en place d'un modèle d'une « Belgique à quatre + 2 » supposant la continuité des Commissions communautaires unilingues via l'article 138 de la Constitution. Les effets simplificateurs seront alors nettement moins significatifs à Bruxelles qui garderait 4 législateurs compétents en matière culturelle en raison de. Sur le territoire bruxellois, la culture resterait une compétence segmentée entre différents niveaux de pouvoir. D'un point de vue institutionnel, c'est également considérer Bruxelles comme une sous-Région. La Région bruxelloise jouirait en effet d'un statut différent que ses consœurs et se verrait limitée dans l'exercice de ses compétences puisque les Régions wallonne et flamande garderont un

droit de regard sur la culture bruxelloise à travers la Cocof et la VGC. L'intérêt de ce scénario, plus réaliste d'un point de vue politique, est néanmoins discutable d'un point de vue de la gouvernance et de la simplification administrative et institutionnelle.

S'agissant d'une meilleure gestion culturelle adaptée aux besoins du secteur, plusieurs avantages sont à souligner dans un scénario d'une Belgique à quatre. Cette réorganisation permettrait à Bruxelles d'avoir un réel plan culturel qui dépasserait les identités mono-identitaires et qui répondrait à la volonté de fédération culturelle des acteurs du secteur. Il faudrait néanmoins éviter de scinder les institutions culturelles à vocation supra régionale, ce qui serait néfaste pour la gestion de celles-ci. Cette nouvelle organisation permettrait de décroisonner les propositions culturelles à Bruxelles et créerait de nouvelles possibilités de collaboration bilingues et multiculturelles. Néanmoins, de nouveaux cloisonnements risquent d'émerger entre les francophones bruxellois et ceux de la Région Wallonne ainsi qu'entre les flamands bruxellois et ceux de la Région flamande.

S'agissant d'un meilleur financement, cela dépendra de plusieurs facteurs. Premièrement, la régionalisation de la culture permettrait d'avoir plus de leviers fiscaux qui pourraient être activés au profit de la culture. Toutefois, les possibilités de lever des impôts supplémentaires et de les affecter à la culture dépendront de choix politiques. Une répartition plus claire des compétences peut engendrer certains gains financiers. Actuellement, le dédoublement de la scène culturelle à Bruxelles en raison de la coexistence des deux grandes Communautés engendre une division des financements publics³⁸⁰. L'octroi de subvention est conditionné à l'étiquette linguistique de l'institution culturelle ainsi qu'au critère de rattachement lié à l'activité de l'institution. Ce système enferme les propositions culturelles des institutions qui ne peuvent faire appel qu'à une source publique de financement. Une centralisation des décisions en matière culturelle à Bruxelles mettrait fin à cette division au profit probablement d'une meilleure gestion de l'argent public dont jouirait le secteur ainsi qu'une facilité pour les demandes de subsides. Cela mettrait également fin au critère de rattachement communautaire en fonction de l'activité qui est inadapté à certaines activités culturelles. Une Belgique à quatre reconnaîtrait enfin à Bruxelles son statut de métropole culturelle au rayonnement national et international. Toutefois, cette prise en considération est un non-sens si des moyens budgétaires proportionnels n'y sont pas affectés. Une revalorisation symbolique de la culture dans la

³⁸⁰B. GRESILLON et T. DEBROUX, *op.cit.*, p. 6.

capitale doit s'accompagner d'une revalorisation financière. Sans changement des mécanismes actuels de financement des Communautés, ce projet risque de plonger Bruxelles dans un déficit sans fin pour les matières culturelles qu'elle devrait gérer (estimé à environ 150 millions par an pour la culture uniquement). La Région bruxelloise accueille en effet de très nombreuses institutions culturelles sur son territoire, bien plus en proportion que les autres Régions. Il serait intéressant de réfléchir à des nouveaux mécanismes de solidarité qui permettraient d'ajuster les moyens financiers aux réels besoins culturels bruxellois. La péréquation financière en Allemagne pourrait être une piste de solution.

S'agissant de la gouvernance du secteur, il est indispensable à l'avenir de mieux garantir l'indépendance du secteur culturel par rapport au pouvoir politique, et ce, alors que la culture est inévitablement dépendante financièrement de l'Etat en raison de son caractère non marchand. La culture exige un pluralisme idéologique mais les outils mis en place, à savoir le Pacte culturel principalement, aboutissent en partie à l'effet inverse via une politisation des organes de décision. La régionalisation de la compétence de la culture devrait occasionner une refonte de ce Pacte et ce, afin de réellement assurer le secteur de son autonomie via des financements stables et la multiplication d'administrateurs indépendants et compétents dans les organes de décision. Cela paraît d'autant plus essentiel si la compétence est régionalisée. Les tendances récentes en Flandre à mettre la culture au service d'un dessein nationaliste en sont l'illustration.

A l'issue de ce travail, il est difficile de prendre une position nette quant aux avantages et inconvénients des différents scénarios envisagés (*statu quo*, Belgique à quatre ou Belgique à six). La Belgique, quelques que soit sa construction étatique, est difficilement gouvernable en raison des revendications mono-identitaires la traversant. L'organisation institutionnelle des matières culturelles actuelle est complexe mais permet à toutes les identités culturelles de s'exprimer en dépit parfois de l'idéal de la culture à tendre à l'universalité³⁸¹. La culture rentre difficilement dans un cadre institutionnel car elle a la volonté de se développer au-delà des frontières qu'elles soient nationales, régionales ou communautaires³⁸².

*« La Belgique, c'est un terrain vague où des minorités se
disputent au nom de deux cultures qui n'existent pas »
Jacques Brel*

³⁸¹ J.-G. LOWIES et M.-H. SCHROBILTGEN, *op.cit.*, p. 41.

³⁸² R. ROCKER, *Nationalisme et culture*, Paris, Editions Libertaires Eds, 2008.

BIBLIOGRAPHIE

I. Législation

A. Législation belge

Const., art. 39, 41, 127, 135bis, 136, 137, 138, 160,162, 166, 170 et 177.

C.I.R. 92., art. 194ter.

Loi spéciale du 8 août 1980 relative à de réforme institutionnelle du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloise, *M.B.*, 14 janvier 1989.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989.

Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, *M.B.*, 20 juillet 1993.

Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

Loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002.

Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, art.2.

La loi du 10 juillet 1973 relative au Conseils de la Communauté culturelle allemande, *M.B.*, 14 juillet 1973.

Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973.

Loi du 15 juillet 1988 modifiant la Constitution, *M.B.*, 19 juillet 1988, art. 4, §1er.

Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988.

Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§1er et 2, de la Constitution, *M.B.*, 3 février 1989.

Décret du 5 et 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région Wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993.

Décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communautés française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993, art.3, 1°-7°.

Décret de la Région Wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *M.B.*, 3 juillet 1999.

Décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 25 juin 2014.

Travaux parlementaires

Projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Doc., Sen., 2012-2013, n° 5-1815/1, p. 2.*

Avis du C.E., n°21. 104/2 du 28 août 1991 relatif à un projet de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions", *Doc., Parl., 1991-1992.*

Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc., Sén., 2012-2013, n°5-2232/1, p. 97.*

Rapport fait sur le projet de loi par M. Van Bogaert au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc., Sén., 1970-1971, n°497, p. 1-2.*

Avis C.E. n°15196 donné le 13 juillet 1983 relatif à une proposition de décret adaptant les droits réservés aux acteurs et compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles, *Doc., Cons. Comm. Fr., sess. 1982-1983, n°12-2.*

Avis du Conseil d'Etat du 1er avril 1997 sur un avant-projet de loi créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux, *Doc., Ch., 1996-1997, n°1022/1, p. 3.*

Projet de décret relatif au fonctionnement des instances d'avis dans le secteur culturel, *Doc., Comm. fr., 17 janvier 2003, n° 364/1, p. 18.*

Avis C.E. n°63.964/4 du 16 octobre 2018 relatif à un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale, *Doc., Parl. b., 2018-2019, p.3.*

B. Législation allemande

Traité d'unification du 31 août 1990.

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne., art. 72 et 107.

II. Jurisprudence

C.C., 20 mai 2021, n°71/2021.

C.C., 14 juillet 2016, n°110/2016.

C.C., 28 mai 2009, n°87/2009.

C.C., 15 janvier 2009, n°2/2009.

CC., 3 octobre 1996, n° 54/96.

C.E. (6^e ch.), 16 novembre 1994, n°50.242, Huberty.

Cass. (1^{re} ch.), 6 avril 1922, *Pas.*, 1922, I, p. 237.

III. Doctrine

A. Ouvrages

BAYENET, B., BOURGEOIS, M. et DARTE. D (dir.), *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2016.

BRECHT, B., *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig, B.G. Teubner, 1932.

DAERDEN, M. et DUMAZY, W., *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992.

DE WASSEIGE, A., *Communauté Wallonie - Bruxelles : Quelles politiques culturelles ?* Gerpinnes, Quorum, 2001.

DIECKHOFF, A. (dir.), *Belgique : la force de la désunion*, Bruxelles, Éditions complexe, 1996.

DUMONT, H., *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1996.

DUMONT, H. et EL BERHOUMI, M., *Pour une Belgique à 4+1, Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2017.

DUMONT, H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ, I. (dir.), « La sixième réforme de l'Etat ou l'art de ne pas choisir », Bruxelles, Larcier, 2016.

FUMAROLI, M., *L'Etat culturel*, Paris, Editions de Fallois, 1992.

HOARE, G. et SPERBER, N., *Introduction à Antonio Gramsci*, Paris, La Découverte, 2013.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2022 (4^e ed.).

MARTINIELLO, M., *Culturalisation des différences, différenciation des cultures dans la politique belge*, Paris, Les Cahiers du CERI, 1998.

MASKENS, A., *Monoflamands et Monowallons*, Bruxelles, La longue Vue, 2000.

ROCKER, R., *Nationalisme et culture*, Paris, Editions Libertaires Eds, 2008.

ROMAINVILLE, C., *Le droit à la culture : une réalité juridique ?* Bruxelles, Bruylant, 2014.

SAUTOIS, J. et UYTENDAELE, M.(dir.), *La sixième réforme de l'État, 2012-2013. Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* Limal, Anthémis, 2013.

THONE, M. et BULLERJAHN, B., *Etude Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne*, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017.

VANDE LANOTTE, J., *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, S.I. : s.n., 2011.

VERDUSSEN, M., *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012.

WITLEUR, R et UYTENDAELE, M., *La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un état fédéral achevé ? : Analyse de l'article 138 de la Constitution et de ses conséquences sur les institutions de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

WITTE, E., *Het statuut van Brussel/ Le statut de Bruxelles*, Bruxelles, Larcier, 1999.

B. Article de revue et contribution à un ouvrage collectif

ARCQ, E., « Le financement de la Communauté française », *C.H. CRISP.*, 2003/1, p. 9 à 107.

AZA, J., « Le canon flamand, ou la difficulté de définir l'identité flamande », disponible sur www.rtb.be, 09 octobre 2019.

BAUMOL, W.K. et BOWEN, W.G., « Performing Arts – The Economic Dilemma. A Study of Problems common to Theater, Opera, Music and Dance », *The M.I.T. Press*, 1968.

BEAUCAMP, S., « Coupes budgétaires en Flandre : la bataille culturelle fait rage ! », disponible sur www.agirparlaculture.be, 6 avril 2020.

BEHRENDT, C. et VANDENBOSCH, S., « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge », *Civitas Europa*, 2017.

BELLEFLAMME, B., « Le Pacte culturel, son champ d'application et les conséquences pour les ASBL », *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, 2008, p.155-175.

BLOCHLIGER, H. et CHARBIT, C., « Péréquation financière », *Revue économique de l'OCDE*, 2008.

BOURGEOIS, I., « Solidarité financière : l'expérience allemande », *Regards sur l'économie allemande*, 2011.

BOURGEOIS, I., « Vers une réforme de fond du fédéralisme financier », *Regards sur l'économie allemande*, 2014.

BRASSINNE, J., « La Réforme de l'Etat : phase immédiate et transitoire », *C.H. CRISP*, 1979.

BRASSINNE, J., « Les matières culturelles + les matières personnalisables = les matières communautaires ? », *C.H. CRISP*, 1980/22, p. 1-27.

CATTOIR, P., VAESER, J. et VERDONCK, M., « Finances publiques à Bruxelles : Analyse et enjeux », *C.H. CRISP*, 2009/2.

CHARLETY, V., « Politique du patrimoine en Allemagne : un fédéralisme de coopération », *Culture & Musées*, 2007.

COPPI, D., « Paul Magnette insiste : vive la Belgique à quatre Régions ! », disponible sur www.lesoir.be, 2 février 2021.

DELPEREE, F., « La Belgique existe-t-elle ? », *Pouvoirs*, 2011/1, p. 9 à 29.

DESTATTE, P., « Quatre Etats fédérés pour plus de démocratie », disponible sur www.revuepolitique.be, 26 avril 2013.

DE COCK, M., « La sixième réforme de l'Etat Bruxelles en tant que Communauté », *Trait D'Union*, 2017, p.27 à 30.

DE COOREBYTER, V., « Le Pacte culturel », *C.H. CRISP*, 2003/3, p. 9-98.

DE GRAUWE, P. et VAN PARIJS, P., « Vers une Belgique à quatre ? », disponible sur www.lesoir.be , 20 avril 2021.

DE VISSCHER, C. et LABORDERIE, V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparation », *Politique étrangère.*, 2013/4, p. 23-35.

DE VISSCHER, C. et PIRON, D., « Crise budgétaire, crise sanitaire et fédéralisme financier : observations à l'aune du cas belge », *Lavoisier*, 2021/4.

DUMONT, G-H., « Souvenirs des débuts d'une politique culturelle (1965-1973) », *Bull. Cl. L. et sc.mor.pol. Acad.r.Belg.*, 2009, p. 121 à 134.

DUMONT, H. et VAN DROOGHENBROECK, S., « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.*, 2011/3, p. 205 à 226.

DUTROUX, L., PIRON D. et VANDER PUTTEN, N., « Les principes budgétaires et fiscaux », *Principes de la répartition des compétences*, M. El Berhoumi et S. Van Drooghenbroeck (dir.), Bruxelles, Larcier, 2021.

EL BERHOUMI, M., LOSSEAU L. et VAN DROOGHENBROECK, S., « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires a Bruxelles après la Sixième réforme de l'Etat », *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, E. Vandenbossche (dir.), Bruges, die Keure, 2017, p. 43 à 60.

FANIEL, J. et SAGESSER, C., « Un Etat en mutation depuis 50 ans », *Politique*, 2020, p.37 à 46.

GOUDIN, E., « La politique culturelle à Berlin : du système de la RDA au système démocratique de l'Allemagne unifiée (1957-1994) », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 2017, p. 37-55.

GRÉSILLON, B., « Berlin et la question de la centralité culturelle en Allemagne », *Les territoires d'Europe*, V. Rey et T. Saint-Julien (dir.), Lyon, ENS Éditions.

GRESILLON, B., « L'Etat, la culture et la ville : la question de Berlin, capitale culturelle », *L'Etat en Allemagne*, A.-M. Le Gloannec, Paris, Presses de Science Po, 2001.

GRESILLON, B. et DEBROUX, T., « Bruxelles, le nouveau Berlin ? : Regards croisés sur deux métropoles européennes », *Belgeo*, avril 2017, p. 1 à 24.

GUIHÉRY, L., « Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand ? », *Allemagne 2002*, I. Bourgeois (dir.), IFAEE, 2001.

GUIHERY, L., « Fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? », *Le Fédéralisme fiscal*, M. Mignolet (dir.), Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2005.

HERMANS, H., « Comment la NV-A tente de prendre le contrôle de la culture », disponible sur www.lalibre.be 06 juin 2021.

KLEIN, P., « Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées », *Centre d'Etudes du Fédéralisme asbl*, 1989.

LALLEMAND, A., « Culture : un an de répit pour les contrats-programmes », disponible sur www.lesoir.be, 9 septembre 2021.

LOMBAERT, B., « L'article 170 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3.

LOUIS, S., « Les aides à la culture, le droit européen de la concurrence et les règles de l'OMC » *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège.*, 2005/4, 564-605.

LOWIES, J.-G., « Quel accord culturel pour la Belgique du 21^{ème} siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la communauté française et la Communauté Flamande : voyage au centre du malaise belge », *Rev.b.dr. const.*, 2010, p. 190 à 232.

LOWIES, J.-G., « La culture en jeu », *L.Q.J.*, 13 janvier 2021.

LOWIES, J.-G. et SCHROBILTGEN, M.-H., « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *C.H. CRISP.*, 2016/8, p. 5 à 60.

MUNSTER, J.-F., « La VRT dépolitise (partiellement) son conseil d'administration. Et à la RTBF ? », disponible sur www.lesoir.be , 6 février 2022.

MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », *La sixième réforme de l'État, 2012-2013. Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* J. Sautois et M. Uyttendaele (dir.), Limal, Anthémis, 2013.

NASSAUX, J.-P., « Le nouveau mouvement bruxellois », *C.H. CRISP.*, 2011, p. 9 à 88.

PEIFFER, Q., « La sixième réforme de l'Etat sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.T.*, 2014, p. 14 à 33.

PEIFFER, Q., « La répartition des compétences en matière de patrimoine culturel en Région de Bruxelles-Capitale », *A.B.*, 2019, p. 280 à 289.

QUERTAINMONT, P., « Financement des Communautés et des Régions », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 430 à 459.

RIGAUX, F., « Le patrimoine culturel : répartition des compétences et conflits de lois », *Rev.b.dr. const.*, 1994, p. 41 à 64.

ROMAINVILLE, C., « Le droit bruxellois de la culture. », *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application*, P.O. Debroux, B. Lombaert et D. Yernault (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 1539 à 1586.

ROMAINVILLE, C., « Le transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015.

ROSOUX, G., « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.*, 2017.

SAS, W., « Geef dit land meer (fede)realisme en minder surrealisme », disponible www.tijd.be, 27 avril 2021.

SCHOLSEM J.-C., « La dualité Communauté française -Région Wallonne : sens ou non-sens ? », *A.P.Y.*, 1994.

SCHOLSMEN, J.-C., « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie – Bruxelles », *C.D.K.P.*, 2008/1.

SIDARDET, D., « Territorialité et identités linguistiques en Belgique », *Hermès*, n°51, 2008/2.

VALLET, C., « Covid-19 : en Belgique, le secteur culturel manifeste contre la fermeture des salles imposée par le gouvernement », disponible sur www.lemonde.be , 27 décembre 2021.

VANDENBULKE, A., « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *A.M.*, 2018-2019, p. 23 à 40.

VANDENBULKE, A., « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art « officiel » ? », disponible sur www.lalibre.be, 15 novembre 2019.

VANDERBEEKEN, R., « Le combat culturel de la NV-A en 2020 », *Lava*, 29 septembre 2020.

VELAERS, J., « Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat », *A.P.T.*, 2014/2.

VINCENT, V. et WUNDERL, M., « Le financement privé de la culture », *C.H. CRISP*, 2010, p. 9-84.

WITTE, E., « Le débat sur les institutions culturelles et scientifiques fédérales : une étude de l'Académie flamande », *C.H. CRISP*, 2015, p. 5 à 54.

X., « Bruxelles et la réforme des institutions », *C.H. CRISP*, 1973/27, p. 1 à 29.

X., « L'emploi des langues à Bruxelles », disponible sur www.rtb.be , 19 août 2008.

Autres

Entretien d'Albert Camus accordé à la revue Caliban en 1951.

Déclaration de politique générale du 19 juin 1997 de Lionel Jospin.

Déclaration d'Elio Di Rupo lors de la conférence de presse à propos de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011

Le plan culturel de la COCOF disponible <https://ccf.brussels/download/plan-culturel/>

Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7^{ème} réforme de l'Etat, Rapport DULBEO n°21.04, 31 décembre 2021.

Plan culturel des asbls *Brussels Kunstenoverleg* (BKO) et *Réseau des arts à Bruxelles* (RAB)
Disponible sur www.rabbko.be .

Déclaration gouvernementale du 1^{er} octobre 2020, C.R.A., Ch., 2019-2020, séance du 1^{er} octobre 2020, n°55-PLN-057, p. 11.

ANNEXES

Tableau 8 : Répartition régionale des dépenses (hors charges d'intérêt et amortissements) du budget 2021 initial de la Communauté française (CF) (en milliers EUR)

Division organique	TOTAL	RBC		RW	
		Montant	Clé	Montant	Clé
DO 01 Dotations au Parlement et au Médiateur de la Communauté Française	33.254	6.735	20,3%	26.519	79,7%
DO 06 Cabinets ministériels	18.373	6.239	34,0%	12.134	66,0%
DO 10 Services du Gouvernement de la CF & Organismes non rattachés aux DO	1.450	492	34,0%	958	66,0%
DO 11 Affaires générales - secrétariat général	576.829	186.998	32,4%	389.831	67,6%
DO 12 Informatique	98.527	33.460	34,0%	65.067	66,0%
DO 13 Gestion des immeubles	37.246	12.649	34,0%	24.597	66,0%
DO 14 Relations internationales et actions du Fonds Social Européen	44.316	9.484	21,4%	34.832	78,6%
DO 15 Infrastructures de la santé, des affaires sociales, de la culture et du sport	67.077	15.928	23,7%	51.149	76,3%
DO 17 Aide à la jeunesse	369.288	85.675	23,2%	283.613	76,8%
DO 18 Maisons de justice	30.438	6.514	21,4%	23.924	78,6%
DO 19 Enfance	517.125	120.691	23,3%	396.434	76,7%
DO 20 Affaires générales - culture	77.213	58.897	76,3%	18.316	23,7%
DO 21 Arts de la scène	109.096	43.124	39,5%	65.972	60,5%
DO 22 Lettres, livre et bibliothèques	5.555	2.741	49,3%	2.814	50,7%
DO 23 Jeunesse et éducation permanente	90.707	44.853	49,4%	45.854	50,6%
DO 24 Patrimoine culturel	18.483	4.044	21,9%	14.439	78,1%
DO 25 Audiovisuel et multimédia	361.427	76.242	21,1%	285.185	78,9%
DO 26 Sport	58.036	12.431	21,4%	45.605	78,6%
DO 27 Arts plastiques	6.959	2.206	31,7%	4.753	68,3%
DO 28 Décentralisation culturelle	54.749	9.145	16,7%	45.604	83,3%

Annexe 1 : Tableau de la répartition Régionale des dépenses de la Communauté française

(Source : « Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le car d'un possible 7^{ème} réforme de l'Etat »)

Tableau 12 : Clés de répartition régionale des recettes LSF de la Communauté française (CF) et de la Communauté flamande (VG)

Recette et clé	RW	RBC	RF
Dotation TVA ➤ Clé « élèves » (2021)	32,56%	11,91%	55,53%
Dotation IPP ➤ Clé « IPP » (2021)	27,42%	8,41%	64,18%
Loterie Nationale ➤ Clé « Loterie » (2021)	30,84%	10,73%	58,42%
Étudiants universitaires étrangers ➤ Clé « universités »	77,6%	22,4% (FR) 3,5% (NL)	96,5%
Jardin botanique ➤ Clé « membres du personnel » (2015)	0,00%	20,13%	79,87%

Allocations familiales ➤ Clé « 0-18 ans » (2015)	32,85%	11,74%	55,41%
Soins aux personnes âgées ➤ Clé « 80+ » (2015)	30,50%	7,80%	61,70%
Soins de santé ➤ Clé « population » (2015)	28,58%	12,45%	58,98%
Infrastructures hospitalières (partie non-académique) ➤ Clé « population » (2021)	31,21%	10,64%	58,15%
Infrastructures hospitalières (partie académique) ➤ Clé « population » (2021)	31,68%	10,56%	57,76%
Infrastructures hospitalières (déduction) ➤ Déduction (2021)	32,47%	11,76%	55,77%
Maisons de justice ➤ Clé « population » (2015)	31,55%	10,66%	57,78%
Dotation PAI ➤ Clé « universités »	77,6%	22,4%(FR) 3,5%(NL)	96,5%
Mécanisme de transition ➤ Répartition du montant (en milliers EUR)	-116.504	-73.736	151.93 6
Contribution de responsabilisation pension ➤ Clés globales « salaires enseignants » (2021)	77,31%	22,69%(FR)/4,65%(NL)	95,35%
➤ Clés globales « salaires hors enseignement » (2021)	65,99%	34,01%(FR)/2,99%(NL)	97,01%

Annexe 2 : Clés de répartition Régionale des recettes de la Communauté française et de la Communauté flamande

(Source : « Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le car d'un possible 7^{ème} réforme de l'Etat »)

Tableau de répartition des dépenses culturelles des Communautés flamande et francophone en fonction de la répartition des recettes sur base régionale

COMMUNAUTE FRANCAISE (Budget 2021)

Titre dépense (millier €) (1)	Total	RBC	RW
Affaires générales culture	77.213	58.897	18.316
Arts de la scène	109.096	43.124	65.972
Lettres, livres et bibliothèques	5.555	2.741	2.814
Jeunesse et éducation permanente	90.707	44.853	45.854
Patrimoine culturel	18.483	4.044	14.439
Audiovisuel et multimédia	361.427	76.242	285.185
Arts plastiques	6.959	2.206	4.753
Décentralisation culturelle	54.749	9.145	45.604
	724.189	241.252	482.937
		33,31%	66,69%
CLEF RECETTES (2)		22,13%	77,87%

COMMUNAUTE FLAMANDE (Budget 2021)

Titre dépense (millier €)	Total	RBC	RF
Culture, jeunesse, sports et médias	1.099.643	93.211	1.006.432
		8,48%	91,52%
CLEF RECETTES		2,26%	97,74%

Notes:

- (1) Dépenses pour la culture hors dettes et dépenses horizontales (administration, cabinets, etc).
 (2) Clef de répartition des recettes sur base du financement actuel des Communautés appliqué aux régions sans autres modifications.

Annexe 3 : Répartition des dépenses culturelles des Communautés française et flamande en fonction de la répartition générale des recettes

