

La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels

par René GÉRAIN,

Docteur en Droit, ULB, Chercheur au Centre d'Etudes René Marcq.

★

Introduction.

La révision constitutionnelle de 1970 a fait de la Belgique unitaire une Belgique communautaire et régionale.

Des réformes institutionnelles s'imposaient afin d'aplanir les différends d'ordre politique, économique, social et culturel qui opposaient les communautés française et flamande. S'adressant aux Chambres, M. Gaston Eyskens, Premier ministre, déclara le 25 juin 1968 : « Au point de vue culturel le gouvernement propose la réalisation effective et complète de l'autonomie des deux grandes communautés, sans oublier la communauté de langue allemande » (1).

C'est aujourd'hui chose faite.

Monsieur le procureur général Ganshof van der Meersch, dans sa remarquable mercuriale du 1^{er} septembre 1972, a fait une analyse systématique des dispositions constitutionnelles et légales nouvelles relatives à cette autonomie (2).

Dans le cadre de notre étude, nous nous limiterons au rappel de ces dispositions avant d'aborder notre sujet proprement dit : « La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels ».

(1) Déclaration du gouvernement EYSKENS (1968-1971). Doc. parl. Chambre, 25 juin 1968, p. 8.

(2) « Réflexions sur la révision de la Constitution », texte de la mercuriale prononcée par M. le procureur général GANSHOF van der MEERSCH, au cours de la séance solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 1^{er} septembre 1972. J.T., 9 septembre 1972, p. 479 et suiv. Voyez dans le même sens MM. GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A., « La Constitution de la Belgique », Tirage-à-part du Corpus constitutionnel, tome I, fascicule 3, Leyden, 1972, chapitre IV, p. 594.

Les dispositions constitutionnelles et légales relatives aux communautés culturelles.

1. Les communautés culturelles.

« La Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande ». Ainsi en dispose l'article 3^{ter}, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

En son alinéa 2, l'article ajoute : « Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par des lois prises en vertu de celle-ci ». C'est là une introduction aux articles 59^{bis} et 59^{ter} ainsi qu'aux lois dont ces deux articles annoncent l'élaboration (3).

Parmi ceux-ci l'article 59^{bis} consacre expressément le principe de l'autonomie culturelle des communautés française et néerlandaise, en créant les organes propres à leur fonctionnement, à savoir les « conseils culturels ».

2. Les conseils culturels.

« 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 » (4).

(3) La loi du 3 juillet 1971, votée à la majorité simple, relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur*, 6 juillet 1971).

La loi du 21 juillet 1971, relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur*, 23 juillet 1971). Il s'agit d'une loi adoptée à la majorité surqualifiée, à savoir qu'elle nécessite un quorum de présences (la majorité des membres de chaque groupe linguistique), une majorité de type communautaire (la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres) et une majorité qualifiée (les deux tiers des suffrages exprimés).

La loi du 10 juillet 1973, relative au conseil de la communauté culturelle allemande (*Moniteur*, 14 juillet 1973).

(4) Implicitement cette disposition de l'article 59^{bis}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, se réfère à l'article 32^{bis} nouveau de la Constitution aux termes duquel « les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi ». (Loi du 3 juillet 1971, articles 1 à 3.)

Cette répartition est en principe fixée par le régime linguistique de la région dans laquelle les parlementaires ont été élus (Loi du 3 juillet 1971, art. 1^{er}, § 1^{er}, et § 2, 1^o), sans pour autant qu'il y ait coïncidence entre la communauté culturelle et la région linguistique. Précisons qu'aux termes de l'article 3^{bis} de la Constitution le pays est divisé en quatre régions linguistiques : française, néerlandaise, allemande et celle de Bruxelles-Capitale, formée du territoire de Bruxelles et de celui des 18 communes qui forment avec elle l'agglomération bruxelloise.

Les conseils culturels connaissent un fonctionnement dont les règles s'inspirent de celles que la Constitution a prévues pour le fonctionnement des Chambres législatives (5).

Représentatif des communautés culturelles française et néerlandaise, les conseils culturels sont compétents pour légiférer sur la partie du territoire national indiquée par le constituant (6), dans les domaines linguistiques et culturels « *lato sensu* », tels qu'ils sont déterminés par la Constitution (7) et par la loi du 21 juillet 1971, laquelle devait être et a été adoptée à la majorité surqualifiée (8).

L'acte normatif par lequel les conseils culturels français et néerlandais règlent les matières qui relèvent de leur compétence est le « décret » (9). Le décret est sanctionné et promulgué par le Roi (10). Il est obligatoire le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur* (11). C'est également le Roi qui, en tant que chef de l'exécutif, prend les règlements et arrêtés d'exécution que les décrets exigent (12).

La compétence normative reconnue aux conseils culturels des deux grandes communautés trouve sa principale application dans le financement de leur politique culturelle. L'article 59*bis* § 6 de la Constitution règle la procédure relative à ce financement. Cette procédure comporte obligatoirement deux phases. En effet, les conseils culturels ne peuvent décider de la levée d'impôts au sein de leur communauté respective, la fiscalité restant de la compétence du Parlement national : « La loi fixe le crédit global (13) qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel ». Chaque conseil culturel détermine ensuite par décret l'affectation de ce montant en le ventilant, à son gré, entre les différents secteurs de la politique culturelle qu'il entend réaliser.

(5) Ces règles sont fixées par la loi du 21 juillet 1971, (chap. IV, art. 6 à 26), et précisées dans le Règlement arrêté par chaque conseil.

Voyez le tableau comparatif établi par M. le Professeur J. VELU, in *Droit public - addendum § fin* ; Editions Presses Universitaires-Bruxelles, 1971-1972, p. 163 et 164.

(6) Cf art. 59*bis*, § 4.

(7) Cf art. 59*bis*, § 2 et 3.

(8) Rappelons que la notion des « matières culturelles » est précisée à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

(9) Cf art. 59*bis*, § 2.

(10) Cf art. 59*bis*, § 5, al. 2, qui renvoie à l'article 69 de la Constitution. Voyez aussi la loi du 3 juillet 1971, art. 7.

(11) Loi du 3 juillet 1971, art. 9.

(12) Cf art. 59*bis*, § 5, al. 2, qui renvoie à l'article 67 de la Constitution.

(13) Précisons que par « crédit global » il faut entendre le montant total des crédits mis à la disposition de chaque conseil culturel. En effet, à côté des crédits qui relèvent du Ministère de la Culture proprement dit, figurent aussi des crédits culturels dans les budgets d'autres départements ministériels.

Pour le calcul du « crédit global » voyez M. TINDEMANS L., « L'autonomie culturelle », CEPES., 1971, pp. 17 et 18.

Juridiquement le décret, qui est en somme une loi régionale, a une force égale à celle de la loi (14). Le constituant a néanmoins tenu à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, ainsi qu'entre les décrets.

La loi du 3 juillet 1971, prise en exécution du § 8 de l'article 59*bis* de la Constitution, organise les procédures à cet effet (15).

3. Conclusion.

Dans la schématisation que nous venons de faire des conseils culturels, nous retiendrons que deux éléments essentiels à leur autonomie font défaut, à savoir un pouvoir fiscal et un exécutif propre.

En effet, ce sont les Chambres législatives qui fixent le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel. Seule l'affectation de cette somme, par ventilation entre les différents secteurs de la politique culturelle qu'il entend réaliser, est réglée, par décret, par chaque conseil culturel lui-même.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur les conséquences que pourraient avoir un vote de méfiance d'un conseil culturel vis-à-vis d'un ministre de la Culture dont il rejetterait le budget, précisément lors du vote sur l'affectation de ce crédit.

D'autre part, le ministre assume la responsabilité de la sanction, de la promulgation et des mesures d'exécution que le décret exige. Il est certain, comme le dira le procureur général M. Ganshof van der Meersch, que les conseils culturels « ne resteraient pas indifférents à l'obligation du ministre de s'inspirer des droits et des intérêts que le décret a pour objet de régler, conformément au décret lui-même, d'une part, à la Constitution et aux lois, d'autre part, en prenant les mesures réglementaires requises pour l'exécution des décrets (16).

Certes, l'arrêté d'exécution du décret est pris sous la responsabilité d'un ministre auquel le conseil culturel ne pourra pas en demander compte. En effet, le ministre n'est pas responsable devant le conseil culturel, ainsi le proclame l'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971 : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ».

(14) Cf art. 59*bis*, § 4.

(15) La prévention des conflits est confiée à la section de législation du Conseil d'Etat, la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat connaissant du règlement des conflits. Dans les deux cas, la décision finale appartient, en principe, aux Chambres législatives.

Au sujet de la Prévention et du Règlement des Conflits, voyez M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., in *J.T.*, 9 septembre 1972, pp. 487 et suivantes.

(16) M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., in *J.T.*, p. 485.

Cependant aux termes de l'alinéa 3 de l'article précité, les conseils culturels peuvent requérir la présence des ministres. Comme les articles 63 et 64 de la Constitution, qui consacrent le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres, n'ont été ni modifiés ni complétés et que la Constitution, d'autre part, est muette concernant la responsabilité des ministres devant les conseils culturels, on peut se demander si aucune responsabilité politique n'est exercée au sein des conseils culturels.

Qu'en est-il en fait sinon en droit ? C'est à cette question que nous allons tenter de répondre.

La responsabilité politique des ministres devant les chambres législatives.

1. *Sens et origine.*

La responsabilité politique du ministre est celle qu'il assume par sa participation à l'exercice du pouvoir exécutif. Le ministre est responsable des actes du Roi et des siens propres devant le Parlement.

« C'est aux parlementaires que les ministres doivent fournir des explications et des justifications. Ce sont aussi les Chambres qui sanctionnent éventuellement les fautes politiques commises par les ministres en leur exprimant leur méfiance » (17).

Si de nos jours la responsabilité des ministres est essentiellement politique et s'oppose à leur responsabilité juridique (pénale ou civile), historiquement elle trouve son origine dans la responsabilité pénale, répressive, avant l'instauration du régime parlementaire organisé.

Quand la notion d'inviolabilité n'existait pas, on punissait le Roi. Cependant les conseillers du Roi deviennent bien vite eux-mêmes responsables des erreurs commises par le chef de l'Etat, dès lors on punit « pénalement » leurs erreurs. Mais la responsabilité pénale disparaît à son tour au moment où l'on se rend compte que, de ce fait, la situation de l'Etat ne s'améliore pas. La notion de responsabilité « politique » va donc intervenir : on écarte le ministre de la vie politique et on le remplace, c'est « l'impeachment » anglais, à savoir la sanction des erreurs commises (18).

(17) A. VANWELKENHUYZEN, *Cours de droit public*, Presses Universitaires de Bruxelles, 1^{re} édition 1972, p. 343.

(18) L'impeachment est la mise en accusation d'un ministre qui commet des erreurs, elle est décrétée par la Chambre des Communes. Ce ministre sera jugé par la Chambre des Lords. Originellement cette procédure n'existait que pour des jugements de caractère pénal, elle s'étendit ensuite aux jugements de caractère politique. Dans cette procédure se profile l'origine du contreseing ministériel, qui sera la « marque » par

La responsabilité politique des ministres est à la fois solidaire du principe de l'inviolabilité de la personne du Roi, consacré dans l'article 63 de la Constitution, ainsi que du principe de l'incapacité du Roi d'agir seul, consacré dans l'article 64 de la Constitution.

Il s'ensuit que constitutionnellement il suffit qu'un seul ministre assume la responsabilité ministérielle, sous forme du contreseing ministériel, pour que, dans le système de gouvernement de cabinet, tous les ministres soient solidairement responsables. De toute manière, le Roi se trouve ainsi hors d'atteinte des réactions que ses actes politiques pourraient provoquer. C'est en effet le ministre qui rend compte au Parlement des actes du Roi et des siens propres. Le Parlement va approuver ou désapprouver ces actes, avec comme sanction le maintien ou la démission du ministre, voire du gouvernement tout entier, responsable devant les Chambres.

2. « La question de confiance ».

La responsabilité politique des ministres telle qu'elle est sanctionnée par les Chambres est une pratique qui se range parmi nos coutumes constitutionnelles.

Les faits peuvent par leur répétition créer une coutume qui va s'intégrer dans le Droit public, soit et le plus souvent, pour le compléter, soit plus rarement pour le modifier, jamais pour l'abroger. Il faut tenir compte de deux facteurs : la circonstance de la répétition d'un usage (facteur matériel) et l'idée que cet usage est obligatoire et qu'il sera, si besoin est, sanctionné par la force publique (facteur psychologique).

Comme le disait à la Cour M. le procureur général Ganshof van der Meersch : « L'autorité de la coutume constitutionnelle naît en droit belge de l'assentiment tacite du législateur, qui a la faculté, par la procédure de révision constitutionnelle, soit d'enrayer une pratique, s'il est d'avis que c'est là une déviation de la règle, soit de l'ériger en règle de droit écrit, s'il estime la forme coutumière insuffisante » (19).

On comprend dès lors l'inutilité de définir les conditions de la confiance, la responsabilité politique des ministres, ou encore le moment où ils doivent démissionner. « La confiance est affaire psychologique, elle ne s'apprécie pas par l'application mécanique de règles. Une institutionnalisation n'est pas souhaitable, mais le jeu doit être correctement joué » (20).

laquelle un ministre assume la responsabilité des actes politiques du Roi vis-à-vis du Parlement.

Concernant l'origine pénale de la responsabilité des ministres, voyez M. WIGNY P., *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 703, nos 527 à 532.

(19) M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., *J.T.*, p. 478.

(20) M. WIGNY, *La Troisième révision de la Constitution*, Bruylant, 1972, p. 217.

Dans la pratique parlementaire, la question de confiance peut se poser, notamment, de deux manières.

C'est le gouvernement lui-même qui prend l'initiative du débat sur la confiance, obligeant les Chambres à approuver la politique gouvernementale ou à renverser le ministère. Ou bien l'initiative est prise par la Chambre sous forme d'une interpellation parlementaire. Suit alors un débat au terme duquel la Chambre dépose un ordre du jour contenant une motion de confiance ou de méfiance dont peut dépendre l'existence du ministre interpellé, voire celle du cabinet lui-même, solidairement responsable devant les Chambres législatives.

La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels.

1. *L'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971.*

Les ministres sont-ils responsables devant les conseils culturels, ainsi qu'ils le sont devant les Chambres législatives ?

En d'autres termes, les ministres peuvent-ils être tenus de justifier leur action et de s'expliquer sur les actes du Roi et les leurs devant les conseils culturels et une motion de méfiance adoptée par l'un de ceux-ci peut-elle les obliger à démissionner ?

L'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971 élimine toute équivoque à ce sujet (21) : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ». Ainsi se trouvait confirmé le point 15 de l'accord entre le PSC et le PSB, approuvé le 12 juin 1968 en annexe à la déclaration du gouvernement Eyskens (22).

2. *Genèse de l'article 13 (23).*

Dans le projet de loi portant exécution de l'article 59bis § 1 et 2 de la Constitution, l'article 13 actuel se limitait à trois alinéas, exactes répliques de l'article 88 de la Constitution : « Les ministres n'ont voix délibérative dans l'un ou l'autre conseil que quand ils en sont membres ». « Ils ont leur entrée dans chaque conseil culturel et doivent être entendus quand ils le demandent. »

« Les conseils culturels peuvent requérir la présence des ministres. »

(21) *Moniteur* du 23 juillet 1971.

(22) Annexe à la déclaration du Gouvernement, p. 7 : « La responsabilité politique des Ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement ».

Précisons que cette responsabilité ne se limite pas aux deux ministres cités ; l'article 13 alinéa 4 parle de la responsabilité « des » ministres.

(23) Notons que l'article 13 actuel correspond à l'article 12 ancien,

A ce stade de sa conception, l'article 12 ne dit mot de la responsabilité des ministres, semblable en cela au silence de la Constitution en matière de responsabilité politique des ministres devant les Chambres législatives.

Il était dès lors normal qu'à l'occasion de son examen en commission l'article 12 fut l'objet de nombreuses questions : « La question de confiance peut-elle être posée par le Gouvernement devant un conseil culturel ? Inversement un membre de ce conseil culturel peut-il interpeller le ministre avec l'espoir de le mettre en minorité ? D'une manière générale, la responsabilité du Gouvernement tout entier ou d'un seul ministre peut-elle être envisagée vis-à-vis des conseils ? » (24).

Dans sa réponse, le ministre des relations communautaires, M. Tindemans, réfute le principe de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels. Comme l'article 59*bis* qui se réfère notamment aux articles 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 et 88 de la Constitution pour préciser le fonctionnement des conseils culturels, ne reprend pas dans son énumération les articles 63 et 64 qui fondent aussi bien la responsabilité ministérielle que le droit d'interpellation (25), le ministre en déduit que l'on ne peut exciper de ces deux articles pour conclure à la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels, d'autant plus que la question de confiance n'est pas expressément réglée par la Constitution mais par la coutume constitutionnelle (26).

« Jamais aucun texte n'a stipulé qu'un ministre mis en minorité au Parlement national devait automatiquement donner sa démission » (27).

Certes, il est vrai que les articles 63 et 64 de la Constitution ne sont pas repris dans l'article 59*bis* § I, alinéa 2, de la Constitution.

Il est exact, d'autre part, que l'énumération des articles cités à l'article 59*bis*, § I, alinéa 2, et dont le législateur doit s'inspirer pour régler « le mode selon lequel les conseils culturels exercent leurs attributions » est précédée de l'adverbe « notamment » (28).

Enfin, il est tout aussi vrai que la notion de confiance n'est pas prévue par la Constitution, mais qu'elle est une coutume constitutionnelle.

Ceci étant admis nous disons que l'article 59*bis* § I, alinéa 2 n'exclut pas les articles 63 et 64 de la Constitution qui n'ont été ni modifiés, ni complétés lors de la révision constitutionnelle. L'énumération non exhaustive des articles n'implique pas que les articles 63 et 64 de la

(24) Doc. parl. Sénat, 17 juin 1971, 497, p. 11, Rapport de M. VAN BOGAERT.

(25) Précisons que les articles 63 et 64 de la Constitution n'ont été ni modifiés ni complétés lors de la révision constitutionnelle.

(26) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 4, p. 10, Rapport de M. WIGNY.

(27) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2358 : « U weet dat er nergens een tekst bestaat die bepaalt dat wanneer een minister in minderheid wordt gesteld in het nationaal parlement, daaruit automatisch zijn ontslag zou volgen. »

(28) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

Constitution ne sauraient s'appliquer par analogie aux rapports des ministres avec les conseils culturels. Nous n'en voulons pour preuve que le gouvernement lui-même jugera nécessaire d'écarter semblable interprétation par un amendement à l'article 12 de la loi (29). Qui plus est, les articles 63 et 64 de la Constitution « ne peuvent » être complètement exclus puisqu'ils s'appliquent nécessairement aux actes du Roi qui intéressent la compétence des conseils culturels. En effet, aux termes de l'article 59bis, § 5, alinéa 2, les articles 67, 69 et 129 sont d'application aux décrets. En d'autres termes, le ministre assume la responsabilité vis-à-vis du Parlement de la sanction et de la promulgation du décret comme il assume celle des mesures d'exécution que le décret exige. La loi du 3 juillet 1971, en son article 7, comporte les dispositions réglant en détail cette sanction et cette promulgation.

Quant à la « question de confiance », nous ne partageons pas l'interprétation que nous en donne le ministre des relations communautaires, M. Tindemans. S'il est vrai que les textes n'exigent pas la démission d'un cabinet solidaire, la coutume cependant oblige, en principe, le cabinet tout entier à démissionner dans le cas où l'un de ses membres est l'objet d'un vote de méfiance au Parlement (30).

Au terme de la discussion générale et du vote des articles, l'article 12, limité à ses 3 alinéas, fut adopté à l'unanimité par la commission du Sénat. La commission de la Chambre en fit de même (31).

Pendant, à la demande d'un membre de la commission, le gouvernement manifesta sa volonté de déposer en séance publique des amendements « justifiés par de récentes négociations politiques » (32).

3. Amendements parlementaire et gouvernemental à l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971.

De quoi s'agissait-il ?

Le gouvernement avait exprimé son désir de donner une forme légale à plusieurs interprétations qui s'étaient fait jour (33) lors de la discussion de l'actuelle loi du 21 juillet 1971.

(29) *Ibidem*.

(30) Précisons que si certains gouvernements n'ont pas démissionné à la suite d'un vote de méfiance, c'est que le Roi avait estimé que la politique générale du gouvernement continuait dans son ensemble à être conforme aux vœux de la majorité parlementaire. Il convient de censurer un principe de politique générale et non pas un acte particulier de gestion. Les exceptions ne mettent pas le principe de la solidarité ministérielle en cause.

(31) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 4, p. 11. Rapport de M. WIGNY.

(32) *Ibidem* et Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 6, p. 1. Rapport complémentaire de M. WIGNY.

(33) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2359.

Ajoutons que le ministre saisit l'occasion pour préciser qu'à côté des ministres de l'Education nationale et de la Culture, les autres ministres y compris le Premier Ministre pourraient avoir à répondre de leur politique devant les conseils culturels.

Déjà le point 15 de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968 stipulait expressément : « la responsabilité politique des Ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement » (34).

En fait, cet accord gouvernemental traduisait vraisemblablement la crainte de voir un ministre, et le gouvernement à sa suite, mis en difficulté devant un conseil culturel après une interpellation, à l'instar de ce qui se passe au Parlement, alors que devant les assemblées nationales ils conserveraient l'appui de la majorité. En d'autres termes, l'instabilité gouvernementale se serait considérablement accrue en raison de la composition politiquement différente des Chambres, d'une part, des conseils culturels, d'autre part.

Il va sans dire que la valeur d'un tel accord est strictement d'ordre politique et non juridique (35). Le point 15 de cet accord n'affecte en rien la force obligatoire d'une règle de droit constitutionnel, fût-elle coutumière, en l'espèce la pratique de la motion de confiance.

Sans doute est-ce pour prévenir toute équivoque à ce sujet que fut déposé au Sénat l'amendement Vanaudenhove-De Baeck du 8 juillet 1971. L'article 12 serait à compléter par un alinéa ainsi conçu : « Une motion de méfiance ou de confiance ne peut être déposée dans un conseil culturel ». La justification en était la suivante : « Chacun reconnaîtra qu'un

(34) Accord entre le PSC et le PSB, approuvé le 12 juin 1968 en annexe à la déclaration du Gouvernement, p. 7.

Il convient de rappeler ici que, lors des discussions relatives à l'article 59bis, des amendements en faveur de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels furent déposés, en leur temps, par divers sénateurs. Mentionnons à cet égard :

— Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 463 (MM. BAERT et JORISSEN).

— Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 493 (MM. THIRY et consorts).

Ces amendements à l'article 59bis précisait que les ministres et secrétaires d'Etat chargés des affaires culturelles seraient exclusivement responsables devant l'Assemblée Culturelle de leur communauté.

« Il va de soi que c'est à l'Assemblée culturelle (ou au Conseil culturel suivant le texte de la commission) que les ministres ou secrétaires d'Etat aux affaires culturelles devront rendre compte de leurs actes politiques. »

« Le texte proposé par la Commission ne prévoit pas la responsabilité exclusive des Ministres de la Culture devant leur propre organe législatif : l'application de l'article 88 est certes prévue, mais les ministres intéressés restent responsables devant le Parlement national, ils peuvent y être interpellés, etc. On pourrait donc difficilement parler d'un pouvoir exécutif propre. Or, une autonomie culturelle dépourvue d'un exécutif spécifique et exclusivement responsable devant son organe législatif n'est pas authentique, pas plus d'ailleurs qu'une autonomie culturelle ne disposant pas de ressources financières propres. »

Ces amendements furent rejetés pour le motif que les ministres d'un même gouvernement ne peuvent être responsables devant des assemblées différentes (Ann. parl. Sénat, 10 juin 1970, p. 1823. M. VAN BOGAERT, rapporteur).

(35) Annexe à l'accord PSC-PSB, 1968, p. 5 : « Il va de soi que le présent accord se borne à traiter uniquement les problèmes pour lesquels un accord au départ est indispensable, pour permettre au Gouvernement d'aborder tous les autres problèmes parlementaires dans un climat plus serein. »

conseil culturel n'a pas la compétence requise pour exprimer sa méfiance ou sa confiance à l'égard d'un membre du Gouvernement national. Toutefois, afin d'éviter tout malentendu, il est nécessaire que cela soit expressément inscrit dans la loi » (36).

S'adressant au ministre Tindemans, en néerlandais, M. Vanaudenhove se demande si un ministre de la Culture qui n'a plus la confiance de son conseil culturel doit démissionner ? J'ai consulté différents juristes à ce sujet et ils m'ont répondu par l'affirmative. Je présume cependant que le Ministre répondra par la négative. Cette réponse doit donc être précisée en toute clarté, au mieux dans la forme d'un amendement (37).

« Qu'arrivera-t-il lorsqu'un ministre de la Culture aura obtenu la confiance de la Chambre et du Sénat mais pas celle de son conseil culturel ? » (38).

A ces questions du sénateur Vanaudenhove, le ministre des relations communautaires, M. Tindemans, répond (39) par le rappel de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968, aux termes duquel « la responsabilité politique des ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement ».

« Devons-nous écrire cela dans un texte légal ? Jamais aucun texte n'a stipulé qu'un ministre mis en minorité au Parlement national devait automatiquement donner sa démission. Nous pouvons volontiers déclarer et expressément faire voter que le ministre qui est mis en minorité devant le conseil culturel ne doit pas démissionner, et ainsi fixer dès à présent la « tradition » pour les conseils culturels. »

De son côté, le ministre francophone des relations communautaires, M. Dehousse, dira à M. Vanaudenhove (40) : « La Constitution belge, quand elle institue l'obligation du contreseing ministériel pour les actes du Roi, établit par le fait même la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Une telle situation juridique ne se rencontre pas au niveau des conseils culturels. Le mécanisme même de la question de confiance est donc inconcevable dans le statut qui est fait à ces derniers par la Constitution révisée. Le Roi contresignera en effet les décrets, mais la responsabilité des ministres n'est pas prévue à ce niveau-là. Elle reste une responsabilité à l'échelon national, cela ne fait pas

(36) Doc. Parl. Sénat, 8 juillet 1971, p. 633.

(37) M. VANAUDENHOVE. Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2358, « De traditie bepaalt dat een minister die op een belangrijk punt geen vertrouwen krijgt van het Parlement, ontslag moet nemen. Ik heb hierover verschillende juristen geraadpleegd en ze hebben positief geantwoord ».

(38) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2359.

(39) *Ibidem*.

(40) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2367. M. DEHOUSSE a vraisemblablement voulu dire « Le Roi signera en effet les décrets... ».

l'ombre d'un doute ». Le ministre ajoutera « Cette responsabilité politique est absente de la loi qui est actuellement en discussion. Il n'y a nulle part de responsabilité politique envisagée ni organisée pour les ministres au niveau du conseil culturel. Par conséquent, l'amendement est tout à fait superflu » (41).

« Une interpellation devant la Chambre ou le Sénat est sanctionnée par le dépôt d'un ordre du jour, suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, ce qui n'est pas envisagé dans le projet de loi au niveau des conseils culturels. »

« C'est donc le mot « interpellation » qui crée le quiproquo. En réalité, ce qu'on peut faire, c'est poser des questions au ministre ou pour employer une expression à la mode, engager le dialogue avec le ministre devant le conseil culturel, mais il ne s'agit pas d'une interpellation » (42).

Mis aux voix, l'amendement de MM. Vanaudenhove et De Baeck est rejeté (43).

A son tour, le gouvernement, ainsi qu'il en avait exprimé la volonté, en conclusion au vote de l'article 12 en commission de la Chambre, présenta un amendement ainsi conçu : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives » (44).

En fait, ce texte reprend le point 15 de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968.

« Cette précision importante, dira M. Wigny, rapporteur, résulte a-t-on dit de l'article 59bis lui-même, qui ne cite pas les articles 63 et 64 parmi les textes dont le législateur doit s'inspirer (45). Comme l'énumération est précédée de l'adverbe « notamment », il a paru préférable de confirmer expressément l'interprétation par un amendement que le gouvernement propose d'ajouter à l'article 12 » (46).

L'amendement fut adopté. Le Parlement l'approuva par le vote de l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 (47) aux termes duquel « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ».

La volonté du législateur de 1971 d'exclure toute responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels est très nette. Mais il en résulte d'autant plus clairement qu'il existait au moins un doute quant à la volonté du constituant de 1970 à cet égard. Or, le législateur ne

(41) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2415.

(42) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2416.

Vis-à-vis du gouvernement les conseils culturels ne prennent que des « résolutions » comme en dispose les règlements d'ordre intérieur des conseils culturels.

(43) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2417.

(44) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1052, n° 5, Amendements.

(45) Rappelons que l'énumération des articles qui précisent le fonctionnement des conseils culturels comporte les numéros 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 et 88.

(46) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

(47) *Moniteur* du 23 juillet 1971.

saurait modifier la Constitution si celle-ci attribue expressément ou implicitement le pouvoir de mettre en cause la responsabilité d'un ministre, voire de l'obliger à résigner ses fonctions, le législateur ordinaire ne saurait lui enlever ce pouvoir. Quant à l'accord politique de 1968, non seulement aucune valeur juridique ne peut lui être reconnue, mais encore les textes constitutionnels votés en 1970 s'en sont tellement écartés qu'il ne peut plus être considéré sans réserve comme un élément sûr de leur interprétation. Au moment qu'il fut conclu, il n'était envisagé de conférer aux « conseils des sénateurs » qu'une compétence, « réglementaire » et non proprement législative ; surtout, il n'était pas question de leur reconnaître un pouvoir de décision en matière budgétaire.

En fait, l'article 59bis en ne citant pas les articles 63 et 64 de la Constitution manquait de précision. Peut être n'est-ce qu'une simple faute par omission mais non pour autant une exclusion des deux articles précités. Il s'ensuit qu'à notre estime la loi du 21 juillet 1971 ne pouvait dénier aux conseils culturels des attributions que l'article 59bis de la Constitution n'a pas lui-même interdites. En sorte que les articles 63 et 64 de la Constitution non seulement consacrent le principe de la responsabilité politique des ministres, mais sont aussi d'application pour l'exécution des décrets puisque ceux-ci requièrent le contreseing du ministre qui par là seul s'en rend responsable. Qui plus est, nous estimons pouvoir considérer les articles 63 et 64 comme l'affirmation d'une attribution nécessairement comprise parmi les attributions expressément reconnues aux conseils culturels, par l'article 59bis, et qui doit permettre à ces derniers de « censurer » le gouvernement dans sa politique culturelle. Il est difficile en effet de concevoir que les membres des conseils culturels, étant membres de la Chambre ou du Sénat, demeurent sans action sur le gouvernement, soit lors du vote sur le crédit global mis à leur disposition, soit lors des mesures d'exécution que les décrets exigent. L'absence d'un pouvoir fiscal rendra les conseils particulièrement attentifs à s'assurer les moyens nécessaires à leur politique culturelle. Faute d'exécutif propre, ils veilleront aussi à ce que les décrets qu'ils ont votés soient l'objet d'une interprétation authentique par le conseil des ministres. Les articles 63 et 64 de la Constitution permettront de censurer, s'il échet, la politique culturelle du gouvernement.

4. Analyse critique de la responsabilité ministérielle devant les conseils culturels.

La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives, ainsi le proclame la loi (48).

(48) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

Il s'ensuit que les ministres n'ont pas à poser la question de confiance. Ils ne peuvent être l'objet d'une interpellation. On ne peut dès lors sanctionner leur politique par le dépôt d'un ordre du jour suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, comme il en va au Parlement.

Par contre, il est possible de leur poser des questions avec demandes d'explications (49) et éventuellement de déposer une motion en conclusion d'une demande d'explication (50). Toutefois, la motion ne peut exprimer qu'une recommandation. Toute motion de censure ou de méfiance, tout ordre du jour, fût-il pur et simple, sont irrecevables (51).

Enfin, les réponses des ministres ne font l'objet d'aucune réplique ni discussion, et il ne peut être déposé de motion à la suite de la réponse à une question (52).

On peut dès lors se demander s'il n'est pas permis de rapprocher ces motions ou recommandations de la forme atténuée du vote de confiance ou de méfiance des Chambres, à savoir les « vœux » qui sont une indication pour le ministre de la volonté politique de la majorité parlementaire. Personnellement nous y voyons une forme de la responsabilité politique des ministres devant des conseils culturels. A coup sûr, une responsabilité politique ignorée par la loi, mais une responsabilité politique de « fait » au-delà de l'article 59bis, § I, alinéa 2, de la Constitution et de l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971.

Une responsabilité sans motion de méfiance, puisque la loi l'interdit (53), mais qui s'exprime dans la forme d'une « résolution » à l'adresse du gouvernement et dont la teneur plus ou moins vive peut suffire au véritable but poursuivi (54). En effet, « le gouvernement a besoin de la confiance des Chambres. Dès que cette sympathie disparaît, sans même que la méfiance soit formellement exprimée, il se sent réduit à l'impuissance ». « Le gouvernement préfère disparaître par l'escalier dérobé » (55).

(49) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

(50) Règlement d'ordre intérieur du conseil culturel de la Communauté culturelle française, art. 50, al. 4 et 5.

(51) *Ibidem*, art. 50, al. 2.

(52) *Ibidem*, art. 50, al. 4 et 5.

(53) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

(54) Dans le même sens M. HOUBEN, Ann. parl. Sénat, n° 84, 8 juillet 1971, p. 2416 : « Het heeft geen zin hier in het bijzonder te wijzen op de mogelijkheid een motie van wantrouwen of van vertrouwen in de cultuurraad in te dienen. Er zijn immers 36 andere middelen om een stemming uit te lokken. Men heeft daarvoor geen motie van wantrouwen nodig. Men kan bijvoorbeeld een voorstel indienen dat regelrecht indruist tegen het voorstel van de Minister en daardoor het bewijs leveren dat men niet eens is met de Minister. Men kan op allerlei manieren een stemming uitlokken in de cultuurraad waaruit blijkt dat men al of niet met de minister akkoord gaat. »

(55) P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruylant 1952, tome II, pp. 532 et 533.

En résumé, une responsabilité inchangée quant au fond ; de forme à peine différente de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres, mais avec des caractères analogues, à savoir :

- son principe consacré par les articles 63 et 64 de la Constitution, sortis inchangés de la révision constitutionnelle, nonobstant l'article 59bis, § I, alinéa 2, qui ne les exclut pas ;
- sa nature « coutumière » tacitement confirmée par le constituant de 1970.

Ces considérations nous permettent de conclure : l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 est d'une utilité pour le moins contestable, quels qu'aient été les mobiles de son auteur. Ce n'est pas en effet en interdisant aux conseils culturels de voter une motion de méfiance que les relations entre les ministres et les conseils seront pour autant facilitées (56).

Les préventions politiques qui ont inspiré la loi empêcheront-elles que des blâmes, résolutions de méfiance par exemple, puissent sinon sanctionner l'action politique d'un ministre, du moins émettre sur elle un jugement de valeur ? (57). Nous ne le pensons pas. D'autant plus que les causes de friction entre le Parlement et les conseils culturels, entre ces derniers et le gouvernement ne manqueront pas. Nous n'en voulons entre autres exemples que le vote sur l'affectation du crédit global, l'absence d'exécutif propre et le règlement des conflits, autant de matières où les conseils culturels sont tributaires des Chambres législatives à qui, en définitive, appartient le dernier mot.

Il importe toutefois de souligner que les membres qui composent les conseils culturels sont en même temps membres des assemblées nationales et peuvent ainsi influencer le gouvernement en conditionnant leur vote par des considérations d'ordre politique au profit de leur communauté culturelle respective.

En d'autres termes, « faut-il croire que les parlementaires, membres des conseils culturels travailleront en représentants de la Nation ou que les membres des conseils culturels poursuivront au sein des Chambres, la tâche de défense, en premier ordre, de leur communauté ? » (58).

Le danger existe en effet depuis la constitution au sein des Chambres de groupes linguistiques dont les mêmes membres composent aussi les

(56) M. A. PIERSON, Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2415.

(57) P. DE VISSCHER et DELPEREE F., « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique » in *Actualités du contrôle juridictionnel des lois*, Edit. Larcier, 1973, chap. I^{er}, sect. 2, § 1^{er}, p. 265.

(58) *Ibidem*, p. 264.

conseils culturels, de voir le groupe le plus nombreux monnayer sa confiance au gouvernement en échange du soutien gouvernemental à sa politique culturelle (59).

On peut imaginer une majorité gouvernementale différente de celle de l'un ou de l'autre conseil culturel, et s'interroger sur le sort du ministre qui a dans ses attributions la matière faisant l'objet d'un décret. Qu'il s'agisse d'un vote sur l'affectation du crédit global, de l'exécution d'un décret ou du règlement d'un conflit, la position du ministre responsable comme celle du gouvernement tout entier peut être telle qu'une démission n'est pas à exclure a priori.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, on s'aperçoit que le fonctionnement des conseils culturels se conçoit difficilement sans qu'implicitement soit évoqué le principe de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels.

Lors de la révision de la Constitution, le législateur n'a pas jugé nécessaire de traiter de la responsabilité politique des ministres pour ériger cette coutume constitutionnelle en règle de droit écrit. Par contre, le législateur du 21 juillet 1971 a décidé que les ministres ne seraient pas politiquement responsables devant des conseils culturels, ce qui élimine toute référence à la « question de confiance » proprement dite. Nous avons dit comment, selon nous, il convenait d'interpréter cette disposition légale (60).

5. Le budget des Affaires culturelles de 1972 et la motion de méfiance.

Les premiers débats des conseils culturels font apparaître sans équivoque possible le parallélisme de fonctionnement qui existe entre les conseils culturels et les Chambres législatives. L'alinéa 4 de l'article 13 de la loi n'a pas empêché que les ministres qui se présentent devant les conseils culturels y soient l'objet de critiques dont la gravité est parfois l'expression d'une authentique méfiance.

Limiter le principe de la responsabilité politique des ministres aux seules Chambres législatives par crainte de voir tomber un gouvernement c'est, à notre avis, faire obstacle au déroulement normal et démocratique de la procédure parlementaire. C'est aussi aller à l'encontre du texte de la Constitution qui veut que les membres des conseils culturels trou-

(59) Nous citerons deux exemples qui illustrent cette pression exercée sur la politique du gouvernement : « L'incident des 180 millions » relatif aux crédits d'heures et que nous détaillerons plus loin. D'autre part, le vote d'un crédit de 500.000 francs pour la « Promotion de la culture française dans les six communes des Fourons » [CCF.41 (1971-1972) n° 1 : Projet de Budget] - CCF 41 (1971-1972) n° 2, Amendement J.M. DEHOUSSE *et al.* - CRI du CCF n° 8 (1972-1973) 5 juin 1973, p. 12.

(60) *Supra*, pp. 13, 14 et 15.

vent devant eux des ministres toujours politiquement responsables. Il est, à notre avis, illusoire de proclamer que la responsabilité des ministres demeure de la compétence exclusive des Chambres et de permettre cependant que ces ministres puissent être invités à s'expliquer, c'est-à-dire puissent tout d'abord être attaqués par d'autres assemblées. D'autant plus que ces autres assemblées sont formées des mêmes parlementaires qui, répartis autrement, sont en droit de refuser leur confiance au gouvernement.

A cet égard, l'examen du budget des Affaires culturelles de 1972 s'avère doublement intéressant. Il nous montre, en effet, un cas de refus d'exécution par le gouvernement d'un décret voté par le conseil culturel de la communauté culturelle française. On y trouve en même temps une demande d'explications au ministre de la Culture française, demande qui n'est en fait, selon nous, qu'une indéniable motion de méfiance.

Venons-en d'abord à la demande d'explications de M. Persoons au ministre de la Culture française, M. Falize, portant notamment sur « Le retard apporté par le gouvernement à présenter à la sanction royale les décrets budgétaires votés par le conseil culturel en séance du 19 décembre dernier... » (61).

Voici ce dont il s'agit :

Le 6 juillet 1972, le conseil culturel de la communauté culturelle française votait le budget de la culture française. Survint alors ce que le Président du conseil, M. Dejardin, a appelé l'incident des 180 millions (62). Le gouvernement avait prévu un crédit de 195.400.000 francs pour le secteur Emploi et Travail au bénéfice des « crédits d'heures » (63). Le ministre responsable, M. Major, déclara, le 7 novembre 1972, devant la Commission de la Politique générale et du Budget que « ces 195 millions qui apparaissaient au budget de 1972 ne seraient pas dépensés en 1972 et qu'ils seraient réduits par la voie du feuillet d'ajustement. On consommerait peut-être 12 à 13 millions maximum pour les indemnités de promotion sociale, la loi sur les crédits d'heures n'ayant pu être votée. Par conséquent, il ne s'imposait pas de maintenir un crédit qui de toute manière ne serait pas dépensé » (64).

(61) CRI n° 6 (1972-1973), 8 mai 1973.

(62) M. DEJARDIN, CRI, n° 9 (1972-1973), 19 juin 1973, p. 2. Précisons qu'il s'agit très exactement de 195.400.000 francs.

(63) « Budget des Affaires culturelles de la Communauté culturelle française pour l'année budgétaire 1972 — Section Emploi et Travail — », in CCF 4-IV (1971-1972) n° 1, 23 juin 1972.

Pour les crédits d'heures, voyez Loi du 10 avril 1973, accordant des crédits d'heures aux travailleurs en vue de leur promotion sociale (*Moniteur* du 21 avril 1973).

(64) CCF, 4 IX (1971-1972) - n° 1-D, 14 novembre 1972, Rapport de la Commission de l'Éducation permanente et de l'Animation culturelle à la Commission de la politique générale et du budget, par M.E. GUILLAUME, pp. 2 et 3.

La Commission de la Politique générale et du Budget saisit l'occasion. A l'unanimité elle décida que, juridiquement, elle avait le droit, en vertu de l'article 59bis, § 6, de la Constitution, de considérer que l'affaire relevait de sa compétence (65). En effet, aux termes de cet article, « la loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel qui en règle l'affectation par décret ».

A l'unanimité la Commission amenda l'article 33.06 du budget en réduisant le crédit en question à 15.400.000 francs (66), et elle décida d'affecter elle-même les 180 millions restants. A cette fin, elle vota successivement trois amendements affectant des crédits aux secteurs de la Culture française, de la Santé publique et de l'Education nationale (67).

Le gouvernement marqua son opposition à cette affectation et, fin novembre 1972, en informa, par lettre, le Président du conseil culturel de la communauté culturelle française, M. Dejardin. M. Eyskens, Premier Ministre du gouvernement démissionnaire, disait, notamment, avoir appris que le conseil culturel aurait l'intention d'affecter à d'autres fins la tranche de la dotation qui avait été prévue pour le financement du système des crédits d'heures. Pour sa part, le gouvernement se proposait de modifier la dotation qui avait été votée pour 1972 et, les crédits qui devaient normalement tomber en annulation, comme par exemple, le montant prévu pour les crédits d'heures, seraient défalqués.

Le conseil culturel passa outre et le 19 décembre 1972 votait, à la quasi unanimité, l'affectation des 180 millions relevant de sa dotation à des « objets concernant plusieurs départements ministériels et qui n'avaient pas été prévus dans la présentation du budget » (68).

Le gouvernement maintint son opposition.

Précisons qu'un des arguments dont il fut fait état, à l'époque, dans les journaux, était que le conseil culturel de la communauté culturelle néerlandophone n'avait pas disposé de sa quotité de la même dotation, rendue libre du fait de la carence d'initiative gouvernementale en matière de crédits d'heures (69). Ajoutons que le ministre des Finances était M. Vlerick, membre du CVP. Il avait argué de la nécessité de récupérer les 180 millions pour équilibrer le budget (70).

M. Persoons, devant le conseil culturel de la communauté culturelle française, dira : « Il est extraordinaire que l'on se réfère à une décision

(65) CRI, n° 2 (1971-1973), 21 novembre 1972, p. 15.

(66) CCF 4 IV (1971-1972), n° 2, 21 novembre 1972. Amendement.

(67) Précisons que le problème de la répartition des 180 millions s'est posé ; M. DEHOUSSE, rapporteur, s'en est expliqué. Voyez à ce sujet CRI, n° 2 (1972-1973), 21 novembre 1972, pp. 15 et 16.

(68) CRI, n° 6 (1972-1973), 8 mai 1973, p. 16.

(69) *Ibidem*, p. 17. Voyez aussi parmi les journaux : *Le Soir* des 24 et 27 décembre 1972, Edit. XX.

(70) *Ibidem*, p. 17.

du conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise dans un système d'autonomie des deux communautés. Il est anormal aussi que les arguments financiers du ministre des Finances aient pu prévaloir » (71).

« Rarement la démonstration aura été aussi bien faite que l'autonomie culturelle est impossible si les ministres chargés d'exécuter les décrets, et notamment les décrets budgétaires, s'y refusent parce que cela ne convient pas à l'autre communauté » (72).

Le gouvernement motiva son refus de sanctionner les décrets votés. Le Premier Ministre, M. Eyskens, écrivit, en janvier 1973, à M. Dejardin, que la question de la sanction des décrets votés par le conseil culturel français n'avait jamais été examinée en fonction d'aspects communautaires, ni en termes d'opposition entre les deux conseils culturels.

Le gouvernement s'était laissé guider uniquement par des considérations d'ordre constitutionnel, en se demandant si un gouvernement démissionnaire, chargé uniquement de la liquidation des affaires courantes, pouvait encore sanctionner les décrets dont il était question.

La lettre précisait que les conseils culturels devaient s'inspirer de la tradition selon laquelle les Chambres ne se réunissent pas sous un gouvernement démissionnaire, sauf pour régler des matières urgentes qui ne soulèvent aucune difficulté politique. Or, le conseil culturel avait précisé, apporté aux projets de décrets de budget, présentés par le gouvernement, des modifications fondamentales. Le Conseil des ministres avait donc estimé ne pas être en mesure de prendre la responsabilité de sanctionner et de promulguer les décrets (73).

Ces considérations du gouvernement feront dire à M. Persoons, en conclusion à sa demande d'explications du 8 mai 1973 : « Ce sont des raisons propres à l'Etat central qui tiennent automatiquement en échec la volonté des communautés culturelles.

Ne serait-il pas normal qu'à l'avenir les gouvernements cessent d'oser refuser la sanction d'un décret, puisqu'ils n'osent pas refuser celle d'une loi, et de considérer la communauté minoritaire comme sans pouvoir de sanction politique, ce que ailleurs ils n'oseraient faire à l'égard de l'autre communauté culturelle qui tient les clés du parlement national ?

La responsabilité politique des ministres devant les Chambres est d'abord un fait de pratique et de jurisprudence plus encore que de texte constitutionnel.

(71) CRI, no 6 (1972-1973), 8 mai 1973, pp. 16 et 17.

(72) *Ibidem*.

(73) Précisons que le gouvernement modifia la dotation qui avait été votée en 1972, par le dépôt, le 9 mars 1973, d'un projet de loi annulant, notamment, les crédits prévus pour les crédits d'heures. Loi du 11 juillet 1973 (*Moniteur* du 5 septembre 1973).

Ne convient-il pas que les ministres les plus directement impliqués dans notre action et dans l'application des décrets budgétaires que nous votons, et notamment le ministre qui nous fait l'honneur d'être présent, reconnaissent désormais qu'il est inadmissible de refuser la sanction des décrets que nous votons et que, si leurs collègues du Gouvernement s'y opposent, eux-mêmes par dignité, s'en aillent ? » (74).

Conclusions.

Nous croyons à la lumière de cette « demande d'explications » avoir clairement établi que l'existence d'une responsabilité ministérielle devant les conseils culturels est un « fait » qu'il serait difficile de ne pas reconnaître.

Certes la responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives, ainsi le proclame la loi. Le dépôt d'un ordre du jour suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, comme il en va au Parlement, et venant sanctionner la politique gouvernementale est donc à exclure.

Mais il convient pareillement de souligner que les articles 63 et 64 de la Constitution doivent nécessairement se ranger au rang des articles « notamment » énumérés par l'article 59bis, § I, alinéa 2, qui détermine le mode selon lequel les conseils culturels exercent leurs attributions. En effet, l'énumération non exhaustive à laquelle se livre cet article n'entraîne pas « *ipso facto* » l'exclusion des articles 63 et 64 de la Constitution. Au contraire, nous affirmons que ces deux articles *ne peuvent* être exclus de cette énumération puisque aux termes de l'article 59bis, § 5, alinéa 2, ils s'appliquent aussi aux actes du Roi qui intéressent la compétence des conseils culturels et qui requièrent le contreseing ministériel. En effet, c'est le Roi qui sanctionne, promulgue et prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sous la responsabilité d'un ministre auquel le conseil culturel ne pourra pas en demander compte.

Nous estimons que les articles 63 et 64 de la Constitution sont l'affirmation d'une attribution nécessairement comprise parmi les attributions reconnues aux conseils culturels, qui doit permettre à ces derniers de censurer, éventuellement, le gouvernement dans sa politique culturelle. Une censure, qui lorsqu'elle s'exerce doit réglementairement revêtir la forme d'une résolution à l'adresse du gouvernement mais dont le contenu peut être tel qu'elle suffit à manifester la méfiance à l'égard du ministre « interrogé ».

(74) CRI, no 6 (1972-1973), 8 mai 1973, pp. 16 et 17.

En définitive, nous retrouvons devant les conseils culturels une responsabilité inchangée quant au fond, de forme à peine différente de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres législatives.

On peut dès lors s'interroger sur l'utilité de la loi du 21 juillet 1971 dont l'article 13, alinéa 4, traduit si mal, sinon pas du tout, la réalité politique qui caractérise les conseils culturels.

En fait, l'autonomie des conseils culturels demeure un mythe, si l'on refuse à l'échelon des conseils culturels, une sanction des fautes politiques commises par les ministres dans l'exécution des décrets et dans l'action gouvernementale menée grâce aux crédits votés par ces conseils.

Une réelle autonomie implique la responsabilité des ministres devant ceux qui votent leurs budgets. Pour que le droit écrit reflète une réalité politique qui risque, sans cela, de s'imposer malgré lui, il suffirait que le législateur abroge purement et simplement l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet.

Dans l'hypothèse où se trouverait pour le réaliser la majorité surqualifiée nécessaire, le jeu de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels deviendrait alors identique à celui qui se déroule traditionnellement devant les Chambres législatives. Le ministre responsable pourrait y être sensible et tirer d'une éventuelle sanction de méfiance l'enseignement que celle-ci comporte. Sans doute, conviendrait-il parallèlement à cette abrogation d'amender le texte de la loi du 21 juillet par l'ajouté d'une disposition aux termes de laquelle le départ du ministre mis en minorité par un conseil culturel n'entraînerait pas automatiquement la chute du gouvernement solidaire ; il suffirait de pourvoir au remplacement du ministre démissionnaire, ainsi serait évité le danger d'instabilité gouvernementale que cette réforme pourrait comporter.

Il appartiendra à une prochaine Constituante de définir sa conception de l'autonomie culturelle, vraisemblablement avec la volonté d'accorder aux organes des communautés culturelles les moyens de leur assurer un véritable et total affranchissement.

Summary.

The revision of the Constitution in 1970 changed the so far unitary Belgium into a state made of four regions and three communities: the French, the Flemish and the German one.

Specific organs guarantee their working: the « cultural councils ». The French and the Flemish councils legislate by « decree ».

The Chambers vote the credit total allowed to each council, which, in its turn, by decree, appropriates that sum.

The minister is responsible for the sanction, the promulgation and the execution of the decree. Yet, he has not to account for it before the council.

Does it mean that there exists no political responsibility before the cultural councils? We do consider that this responsibility is equivalent to the responsibility that prevails before the Chambers and that the Constitution recognizes expressly and implicitly the right to incriminate the minister, even to compel him to resign, if he has lost the cultural council's confidence.

Bibliographie.

- DE VISSCHER Paul et DELPEREE Francis. « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », in « Actualités du contrôle juridictionnel des lois ». (Travaux des sixièmes Journées d'études juridiques Jean DABIN.) Ed. Larcier, 1973.
- DUGUIT L. « Traité de droit constitutionnel », 1924.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J.
 — « Réflexions sur la révision de la Constitution. » *Journal des Tribunaux*, 1972, n° 4793.
 — « La fonction législative en régime démocratique. » Edit. ULB, 1949.
 — « Réflexion sur le régime parlementaire belge. » Librairie encyclopédique, 1956.
 — « De l'influence de la Constitution dans la vie politique et sociale. » *Revue de l'ULB*, 1954.
 — « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. » *Revue de l'ULB*, 1957.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A. « Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le gouvernement. » in « Rapports belges au VIII^e congrès international de droit comparé », 1970, Bruxelles CIDC.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A. « Constitution de la Belgique. » Tirage à part du Corpus constitutionnel, 1972, tome I, fascicule 3, Leiden, E.J. Brill.
- Institut belge d'Information et de Documentation (INBEL). « Le Conseil culturel de la communauté culturelle française », 1972.
- MASQUELIN M.J. « Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution. » in « Annales de droit », 1972, tome XXXII.
- TINDEMANS L. « L'Autonomie culturelle. » in « Cahiers CEPSS », 1971, n° 3.
- VELU J. « Cours de droit public. » Presses Universitaires de Bruxelles, 1972.
- VANWELKENHUYZEN A. « Cours de Droit public. » Presses universitaires de Bruxelles, 1972.
 « Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens. » in « *Res Publica* », 1961, vol. III.
- VAN IMPE H. « Le régime parlementaire en Belgique. » Bruylant, 1962.
- WIGNY P. « Droit constitutionnel. » Bruylant, 1952, Tome I et Tome II.
 « La troisième révision de la constitution. » Bruylant, 1972.

