

La controverse de la « Culturalisation » ou de la « Régionalisation » des crédits budgétaires *

par Philippe QUERTAINMONT,

Assistant à l'Université libre de Bruxelles
Chargé de recherches associé
au Centre interuniversitaire de droit public

★

I. Analyse du conflit intervenu en 1975.

Au cours de l'année 1975, un conflit a occupé pendant quelques mois le devant de la scène politique et a provoqué des débats animés, tant au Parlement national qu'au sein des Conseils culturels, à la suite notamment d'amendements apportés par le gouvernement au budget des Dotations culturelles. Ce conflit — qui suscite diverses réflexions intéressantes — se rapportait au caractère « régional » ou « culturel » de certains crédits, et c'est à cette occasion que fut lancé le barbarisme « culturalisation » (ou « culturisation »), qui a pu être qualifié de néologisme de l'année 1975.

Pour analyser valablement la controverse, il faut se reporter au mois de décembre 1974, à l'époque où le gouvernement de M. Tindemans avait entrepris l'élaboration des budgets régionalisés. Une polémique s'engagea au sein de la majorité gouvernementale sur le point de déterminer quels crédits devaient être inclus dans les futurs budgets régionaux et quels crédits devraient faire partie des dotations culturelles. Plus précisément, certains ministres souhaitaient soustraire aux matières régionales et faire entrer dans le cadre de l'autonomie culturelle les six matières suivantes relevant toutes du ministère de la Santé publique : les crèches et les garderies ; l'inspection médicale scolaire ; le contrôle médico-sportif ; l'Œuvre nationale de l'enfance ; les centres de consulta-

(*) Le thème de cette étude a fait l'objet d'une communication le 27 avril 1977 au Centre interuniversitaire de droit public.

tion matrimoniale et familiale ; l'information en matière de contraception (1).

Finalement, le gouvernement déposa au Parlement un budget des Dotations culturelles pour l'année 1975 qui présentait une augmentation de plus de 30 % par rapport à l'année précédente (2). Au cours de l'examen par la commission des Finances de la Chambre, des questions furent posées au sujet du caractère culturel ou régional de certaines matières pour lesquelles des crédits étaient inscrits pour la première fois en 1975 au budget des Dotations culturelles. Devant la difficulté de résoudre cette question politiquement délicate, la discussion du budget fut suspendue. Par lettres des 23 et 24 décembre 1974, les ministres des Réformes des institutions demandèrent l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat sur le point de savoir si les services tels que l'inspection médicale scolaire, le contrôle médico-sportif, les centres de consultation matrimoniale et familiale, etc., tombaient sous l'application de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels ou de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution (3). Cette demande se fondait sur l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu duquel les ministres peuvent soumettre à l'avis de la section d'administration toutes questions et affaires d'ordre administratif non litigieuses. Par ailleurs, l'initiative de la consultation émanant du gouvernement, celui-ci formula le souhait que cette question soit examinée par la chambre bilingue du Conseil.

Dans son avis rendu le 29 janvier 1975, la chambre mixte de la section d'administration du Conseil d'Etat a indiqué qu'elle ne pourrait répondre aux questions posées sans dépasser la compétence que lui attribuent les articles 8 et 9 des lois sur le Conseil d'Etat, et, invoquant le principe de la séparation des pouvoirs, s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur des conflits de compétence entre le législateur national et les Conseils culturels (4). En fait, il apparaît que c'est assez logi-

(1) Les crédits budgétaires concernés atteignaient des montants assez importants : 2,3 milliards pour l'Œuvre nationale de l'enfance, 220 millions pour les crèches, 500 millions pour l'inspection médicale scolaire...

(2) Cette augmentation atteignait 126 % pour le secteur de la Santé publique.

(3) Ainsi, si en vertu de la loi du 1^{er} août 1974 la politique familiale et démographique de même que la politique de la santé et de l'hygiène sont considérées comme des matières régionales, par contre, en vertu de l'article 59bis de la Constitution et de la loi d'exécution du 21 juillet 1971, l'enseignement et l'éducation permanente sont rangés parmi les matières culturelles. On a pu dès lors se demander quel caractère reconnaître à des matières comme l'inspection médicale scolaire, les centres de consultation matrimoniale, ou l'information en matière de contraception ?

(4) Pour le texte de l'avis, voyez : Chambre des Représentants, session 1974-1975, doc. 4-IVb4s-N.5, annexe 1, p. 16.

quement que la section d'administration a refusé de trancher des questions que le législateur aurait en soi dû trancher quand il définissait — trop rapidement et trop laconiquement — les matières relevant de la compétence des Conseils culturels et les matières à régionaliser (5).

Le gouvernement prit alors ses responsabilités et une décision intervint à l'issue du Conseil de gouvernement du 28 février 1975. Furent régionalisés les crédits ayant trait aux centres de consultation matrimoniale et familiale, ainsi qu'à l'aménagement touristique des forêts, aux réserves naturelles, et au plan vert. Par contre, restèrent du ressort de l'autonomie culturelle : l'information en matière de contraception, l'inspection médicale scolaire et le contrôle médico-sportif. Enfin, furent considérées comme du ressort national, moyennant diverses modalités régionales et culturelles, les crèches et garderies et l'Œuvre nationale de l'enfance. En conséquence, des amendements furent déposés par le gouvernement en date du 7 mars 1975 au projet de budget des Dotation culturelles et la procédure parlementaire reprit son cours. Le budget amendé fut approuvé, respectivement le 19 mars à la Chambre et le 25 mars au Sénat.

Les amendements gouvernementaux furent ensuite déposés aux projets de budgets des Affaires culturelles soumis au vote des Conseils culturels.

Le Conseil culturel néerlandais vota à la majorité le budget amendé, après que le président M. Bascour eût refusé de consulter la section de législation du Conseil d'Etat sur la validité des amendements gouvernementaux. Par contre, au sein du Conseil culturel français, ces mêmes amendements rencontrèrent la réticence de nombreux membres, ce qui conduisit le président M. Jeunehomme à requérir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (6). Cette demande, datée du 27 mars 1975, se fondait sur l'article 10, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1971, en vertu duquel les présidents des Conseils culturels peuvent demander l'avis motivé de la section de législation sur toute proposition de décret et sur tous amendements à des projets et propositions de décret. La demande d'avis portait sur les amendements du gouvernement qui

(5) C. DAUBIE, Régionalisation et simplification des institutions, *Annales de Droit*, 2/1975, pp. 154-155.

A l'inverse, il faut relever qu'à l'occasion de la détermination des matières régionalisées, le gouvernement n'a pas manqué de souligner combien il était malaisé de dresser *a priori* une liste de telles matières, de sorte que la pré-régionalisation découlant de la loi du 1^{er} août 1974 devait être considérée comme ayant valeur expérimentale également du point de vue du « contenu » (voyez à ce sujet les références aux travaux préparatoires de cette loi cités par : F. PIOT, La régionalisation dans le système politique belge, *Documents CEPSS*, 1975, n° 4-5, p. 125).

(6) Préalablement cependant, avait été repoussée une motion de M. Dehousse tendant également à demander l'avis de la section de législation sur les amendements du gouvernement.

visaient à modifier deux projets de décrets relatifs au budget du secteur Santé publique et au budget du secteur Agriculture pour l'année 1975.

La section de législation du Conseil d'Etat rendit le 16 mai 1975 un avis assez nuancé qui, sur plusieurs points, va à l'encontre des amendements gouvernementaux (7). Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que « la justification donnée aux amendements gouvernementaux manque, d'une manière générale, de pertinence ». Quant au fond, l'avis conclut à l'illégalité des amendements concernant les crédits relatifs à l'inspection médicale scolaire — lesquels doivent trouver leur place dans le budget voté par les Chambres législatives, éventuellement après avis des Conseils régionaux — et les crédits relatifs à l'aménagement touristique des forêts et réserves naturelles — lesquels se rapportent à une matière qui appartient à la compétence des Conseils culturels.

Le Conseil d'Etat critique également le fait que les crédits se rapportant aux subsides aux associations créées en vue de promouvoir l'éducation familiale n'ont pas fait l'objet d'amendement et restent inscrits au budget des Affaires culturelles (8). Par contre, il conclut à la validité des amendements du gouvernement en ce qui concerne les crédits prévus pour les dépenses en matière de contrôle médico-sportif et pour les dépenses en matière de consultations matrimoniales et familiales.

Au total, cet avis de la section de législation du Conseil d'Etat, émis à la demande du président du Conseil culturel français, devait nécessairement provoquer des remous politiques et gêner, au sein de la coalition gouvernementale, la majorité flamande qui paraissait soucieuse de culturaliser plutôt que de régionaliser un maximum de matières. Il faut préciser au surplus qu'à la date où le Conseil d'Etat rendit son avis concluant à l'illégalité de certains des amendements du gouvernement, le Conseil culturel néerlandais avait déjà adopté — majorité contre opposition — le budget des Affaires culturelles, y compris les amendements litigieux.

Enfin, un dernier élément a concouru à rendre la situation plus complexe. Si, au cours de la discussion du budget des Affaires culturelles pour l'année 1975, le président du Conseil culturel néerlandais avait refusé de consulter la section de législation du Conseil d'Etat, par contre il avait sollicité l'avis de la Cour des comptes au sujet des secteurs Santé

(7) Pour le texte de l'avis : voyez : *Conseil culturel de la communauté culturelle française*, session 1974-1975, doc. 4-V, n° 4.

(8) Cette situation hybride découlait de la solution retenue par le Conseil de gouvernement en décembre 1974. Le problème étant de savoir s'il fallait régionaliser ou culturaliser les subsides aux centres de consultation et aux campagnes d'information en matière de contraception, par une sorte de jugement de Salomon, l'information fut considérée comme culturelle mais les consultations sur le même sujet furent considérées comme régionales !

publique et Agriculture du projet de budget, et plus particulièrement au sujet de la délimitation respective des compétences régionales et des compétences culturelles (9).

Or, il est apparu que l'avis de la Cour des comptes, adressé le 18 mars 1975 au président du Conseil culturel néerlandais, était sur plusieurs points en contradiction avec l'avis émis sur le même projet de budget par le Conseil d'Etat le 16 mai 1975 à l'adresse du président du Conseil culturel français (10). Ainsi, faisant observer qu'il est improbable que les dispositions de la loi du 1^{er} août 1974 relative à la régionalisation préparatoire puissent avoir une influence sur la délimitation des matières culturelles fixée par la loi du 21 juillet 1971 — adoptée à une majorité spéciale —, la Cour des comptes concluait implicitement qu'il était douteux que les amendements du gouvernement reprennent tous les crédits qui devraient être transférés aux Dotations culturelles (11).

Le stade suivant de la controverse est représenté par le fait que le gouvernement a recouru à l'arbitrage des Chambres législatives et a déposé au Parlement une proposition de résolution dans le but de lever l'obstacle de l'avis négatif du Conseil d'Etat et d'autoriser le Conseil culturel à voter les amendements litigieux (12).

En effet, l'article 4, alinéa 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que lorsque, selon l'avis de la section de législation, un avant-projet ou proposition de décret, ou un amendement à un projet ou proposition de décret, excède la compétence du Conseil culturel, la disposition contestée ne peut être adoptée par le Conseil culturel qu'après une résolution favorable des Chambres législatives. En l'espèce, la proposition de résolution du gouvernement visait à considérer le Con-

(9) Une telle demande se plaçait dans le cadre de la mission consultative officielle, car non prévue par sa loi organique, que la Cour des comptes remplit en matière d'examen des projets de budgets. En effet, pour répondre à un souhait émis en 1971 au sein de la sous-commission des Finances de la Chambre des Représentants, cette Cour procède à l'examen de tous les projets de lois de budgets, de façon à relever avant le vote desdits projets, les anomalies et les manquements à l'orthodoxie budgétaire. Les errements constatés font l'objet de communications adressées tantôt aux présidents des Chambres, tantôt aux ministres intéressés, tantôt aux présidents des Conseils culturels.

(10) Pour le texte de l'avis de la Cour des comptes, voyez : Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, session 1974-1975, doc. 4-VI-Nr 4.

(11) Précédemment, à la demande de M. VANDEKERCKHOVE, alors président du Conseil culturel néerlandais, la chambre flamande de la Cour des comptes avait déjà émis des avis, à la date du 28 novembre 1973 et du 5 mars 1974, portant sur les crédits qu'il convenait d'intégrer dans le budget des Dotations culturelles. Ayant examiné les crédits déjà inscrits dans les secteurs budgétaires soumis au vote des Conseils culturels, cette chambre suggérait d'y ajouter d'autres crédits, et notamment ceux ayant trait à l'information en matière de contraception, aux consultations matrimoniales et familiales, à l'aménagement touristique des forêts et des réserves naturelles, et au plan vert.

(12) Sénat, session 1974-1975, doc. n° 649 ; Chambre, session 1974-1975, doc. n° 615 et n° 617.

seil d'Etat comme incompetent sous prétexte qu'il avait donné un avis sur des chiffres et non sur un décret. On invoquait à ce sujet les articles 3 et 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui excluent l'examen par la section de législation des projets de lois budgétaires et des projets de budgets culturels.

L'opposition parlementaire ne partagea pas cette conception et deux de ses représentants, MM. Lagasse et Pierson, déposèrent au Sénat une motion, qui fut déclarée irrecevable, et qui visait à demander au gouvernement de respecter l'avis du Conseil d'Etat. Ces deux sénateurs s'attachèrent à démontrer la compétence de la section de législation et la validité de son avis. Derrière les chiffres, expliquèrent-ils, on voulait modifier une loi et sa portée.

Finalement, après que la proposition de résolution du gouvernement eût été envoyée à la commission de la Justice pour examen, le Sénat adopta le 19 juin 1975 la résolution autorisant le Conseil culturel à passer outre à l'avis du Conseil d'Etat (13). La Chambre vota également la résolution le lendemain (14).

Enfin, le dernier acte du litige est représenté par le vote du budget des Affaires culturelles au sein du Conseil culturel français, où le gouvernement ne disposait pas de la majorité. Il y eut en effet de nouvelles longues discussions au sujet de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

En conclusion d'une demande d'explications adressée par M. Dehousse au gouvernement, une motion socialiste déclarant que l'avis du Conseil d'Etat devait être respecté fut jugée irrecevable, après que le ministre des Réformes institutionnelles eût expliqué que le Conseil culturel n'a pas compétence pour émettre un avis sur sa propre compétence. Sur quoi, les socialistes et les représentants du FDF, invoquant le fait qu'on étouffait le débat, quittèrent l'hémicycle. Faute du quorum requis, le budget des Affaires culturelles ne put être adopté au cours de cette séance.

Finalement, c'est majorité contre opposition, et grâce aux abstentions des cinq représentants du parti libéral bruxellois, que le Conseil culturel a voté, au cours d'une séance ultérieure, le budget des Affaires culturelles pour 1975, y compris les amendements du gouvernement. Ainsi se terminait une controverse qui avait provoqué des débats passionnés pendant quelque sept mois.

(13) Sénat, session 1974-1975, *Annales parlementaires*, pp. 2567 et suivantes.

(14) Chambre, session 1974-1975, *Annales parlementaires*, pp. 3566 et suivantes.

II. Problèmes suscités par la controverse.

1. *Le contexte juridique de la controverse : la compétence ou l'incompétence de la section de législation du Conseil d'Etat.*

Selon la thèse défendue par le gouvernement, la résolution soumise au vote des Chambres législatives était conforme aux dispositions constitutionnelles et à la loi sur les Conseils culturels, le législateur n'ayant jamais voulu conférer à la section de législation du Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre l'adoption d'autres dispositions que les dispositions normatives qui figurent dans les projets et propositions de décrets. Dès lors, le gouvernement déclarait ne pouvoir admettre qu'un amendement au budget puisse être examiné par la section de législation alors que cette section n'était pas compétente pour donner un avis sur le budget lui-même.

Du côté de l'opposition parlementaire, on estimait au contraire qu'il s'agissait de tout autre chose que de chiffres. Les amendements introduits dans la loi budgétaire étaient des cavaliers budgétaires, c'est-à-dire des dispositions qui sont de véritables normes et qui n'ont rien de commun avec la prévision de recettes et des dépenses. Ces adjonctions, camouflées par l'ensemble des chiffres budgétaires, entraînaient dès lors nécessairement la compétence du Conseil d'Etat.

Enfin, le gouvernement tendait également à minimiser le conflit en expliquant que l'on ne se trouvait pas devant un arrêt du Conseil d'Etat qui a un caractère jurisprudentiel, mais devant un avis de la section de législation. Le gouvernement pourrait en conséquence en faire ce qui lui semble judicieux et, s'il y avait discussion sur le fond du problème ou contestation sur la conformité des décisions avec la loi, c'est le Parlement qui devrait trancher et voter une résolution (15).

L'article 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui organise l'intervention de la section de législation en matière de prévention des conflits entre décrets ou entre lois et décrets, exclut de la consultation de cette section les projets de budgets culturels (16). Ces projets de budgets culturels sont les projets de budgets destinés à couvrir les dépenses culturelles propres à chacune des deux grandes communautés. Il est établi par communauté un budget de l'Education nationale et un

(15) Déclarations du ministre des Réformes institutionnelles au Conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise, séance du 3 juin 1975.

(16) « Les projets de budgets culturels exceptés, tous avant-projets de décrets sont soumis à l'avis motivé de la section. L'avis est annexé à l'exposé des motifs.

Les ministres et les présidents des Conseils culturels peuvent demander l'avis motivé de la section sur toute proposition de décret et sur tous amendements à des projets ou propositions de décrets. »

budget des Affaires culturelles. Le parlement national vote les crédits intangibles de l'Education nationale (17) et le montant global des dotations culturelles ; les Conseils culturels règlent l'affectation des crédits qui leur sont destinés.

Si les projets de budgets culturels n'avaient pour seul objet que de fixer pour chaque année budgétaire les dépenses de l'Etat en matière d'éducation nationale et en matière culturelle, il n'y aurait guère de difficulté. Toutefois, on sait qu'à maintes reprises, des dispositions qui forment de la législation véritable et permanente, et qu'on appelle en jargon financier des « cavaliers » budgétaires, ont été introduites dans l'ordonnancement juridique par la voie des lois dites budgétaires (18).

A cet égard, une distinction doit être faite, au point de vue de la compétence de la section de législation du Conseil d'Etat, entre ce qui a un caractère normatif et ce qui a un caractère strictement budgétaire. Plus exactement, il semble bien que l'alinéa 1^{er} de l'article 4 des lois coordonnées, qui exclut de la compétence du Conseil d'Etat les budgets culturels, ne concerne plus les cavaliers budgétaires. En effet, si on considérait ces lois « mixtes », contenant à la fois la prévision des recettes et des dépenses et des dispositions normatives, comme des lois de budgets, le gouvernement aurait la possibilité de soustraire tous les projets contestables à la consultation préalable du Conseil d'Etat, en les insérant dans un projet de loi budgétaire.

Jusqu'à l'année 1975, les budgets culturels avaient échappé aux errements critiquables des cavaliers budgétaires. Par contre, il est apparu que le projet de budget des Dotations culturelles pour l'année budgétaire 1975 contenait des adjonctions à caractère normatif. Les amendements déposés au projet de budget des Affaires culturelles prévoyaient en effet des dispositions décidant que certaines matières seraient soumises à la compétence des Conseils culturels et d'autres matières à la compétence des Conseils régionaux. Sous le couvert des chiffres, ces amendements budgétaires visaient donc à culturaliser et à régionaliser certaines matières.

Dans ce sens, la section d'administration du Conseil d'Etat, consultée en 1975, avait souligné, tout en déclinant sa compétence, qu'« il serait difficile de reconnaître un caractère exclusivement budgétaire à des dispositions qui, explicitement ou implicitement, trancheraient, dans des cas douteux, une question relative aux compétences respectives des divers organes législatifs » (19). De même, selon la section de législation, lors-

(17) C'est-à-dire ceux correspondant aux dépenses d'enseignement qui échappent à la compétence des Conseils culturels.

(18) Voyez notre étude : Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge, *Rec. jur. dr. adm.*, 1974, p. 125.

(19) Avis de la section d'administration du Conseil d'Etat du 29 janvier 1975.

que par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire un Conseil culturel est invité à introduire ou à modifier des dispositions normatives, le Conseil d'Etat peut être appelé à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces dispositions que sur la forme des textes. Il en va de même lorsque de tels amendements ne pourraient être adoptés par un Conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce conseil (20).

On peut dès lors affirmer que la section de législation du Conseil d'Etat était compétente pour donner un avis sur les dispositions normatives du projet de budget culturel, puisque les amendements litigieux n'avaient pas pour but véritable d'augmenter ou de réduire des crédits, sans que le principe même de la dépense s'en trouve modifié. En fait, sous le couvert d'un transfert de crédits, ces amendements impliquaient un transfert de pouvoirs permettant de régler l'utilisation des crédits. Quant à la résolution votée par les Chambres législatives, elle apparaît critiquable dans la mesure où elle visait à passer outre, non sur le fond de l'affaire, mais sur la question de la compétence du Conseil d'Etat.

Il est étonnant de constater à cet égard que c'est le gouvernement qui avait pris l'initiative en janvier 1975 de consulter la section d'administration du Conseil d'Etat. Celle-ci s'était déclarée incompétente, mais en soulignant que « c'est par sa section de législation et par sa section des conflits de compétence que le Conseil d'Etat a été appelé par le législateur à contribuer à résoudre les difficultés de l'espèce ». Or, par la suite, le gouvernement, se trouvant confronté à un avis de la section de législation qui s'opposait à ses thèses sur l'appartenance budgétaire de plusieurs matières, a déposé au Parlement une proposition de résolution, justifiée par l'incompétence du Conseil d'Etat et autorisant le Conseil culturel à adopter les amendements litigieux.

Il en est résulté que l'opposition, tant au Parlement national qu'au Conseil culturel français, n'a pas manqué d'accuser le gouvernement de vouloir déclarer la guerre au Conseil d'Etat (21). Et, bien que l'intervention du Conseil d'Etat, en matière de prévention des conflits de compétence, est et reste un avis qui ne lie ni les Chambres ni les parties, de sorte que le Conseil d'Etat ne pourrait être considéré comme le juge de la compétence des Conseils culturels, certains ont tracé

(20) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 16 mai 1975.

(21) On observera par ailleurs que, puisque le gouvernement tendait à considérer la section de législation du Conseil d'Etat comme incompétente, ce qui revenait à dénier toute valeur juridique à l'avis rendu par cette section, le vote d'une résolution favorable par le Parlement devenait superflu. Selon une interprétation logique des thèses gouvernementales, le Parlement aurait dû voter tel quel le budget des Dotations culturelles et la procédure normale aurait suivi son cours.

un parallèle entre, d'une part, le procédé qui consiste, par le vote d'une proposition de loi (22) à faire échec à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de contrôle de la constitutionnalité de l'œuvre du législateur, et, d'autre part, le procédé qui consiste, par le biais d'une résolution des Chambres, à empêcher le Conseil d'Etat de contrôler l'œuvre du pouvoir législatif en matière de culturalisation des crédits budgétaires.

2. Le contexte politique de la controverse : la problématique de deux communautés et de trois régions.

La querelle de la culturalisation ou de la régionalisation des crédits budgétaires n'est pas seulement juridique ou technique. En filigrane de la controverse se situe la problématique de deux communautés et de trois régions, et du sort de la région bruxelloise. Le contexte politique est ainsi représenté par le conflit qui opposait les francophones et les néerlandophones sur la conception de la Belgique et le partage en deux ou en trois parts.

Du côté de la majorité flamande, tout d'abord, on entendait essentiellement mettre l'accent sur la culturalisation, voulant ainsi notamment se prémunir contre les tentatives d'élaborer un système fédéraliste à trois composantes. On sait en effet que la controverse de ce qu'on appela la culturalisation des crédits budgétaires naquit du désir de certains ministres néerlandophones d'intégrer dans le budget des Dotations culturelles des crédits qui ne l'étaient pas auparavant et qui concernaient des matières que d'aucuns considéraient comme régionalisées au sens de la loi du 1^{er} août 1974. La préférence flamande, et surtout dans les milieux CVP (23), vers une répartition à deux des prérogatives régionales et communautaires, pourrait ainsi déboucher à terme sur la fusion de l'autonomie culturelle et régionale (24).

Du côté wallon, d'autre part, on a défendu la thèse de la régionalisation des crédits, étant donné l'intérêt pour la Wallonie de se voir octroyer des crédits inscrits dans les dotations régionales — réparties selon une clé connue et admissible pour les wallons —, plutôt que dans les dota-

(22) En l'occurrence la proposition de loi du sénateur PIERSON — Sénat, session 1974-1975, doc. n° 602.

(23) Car il semble que le PVV, l'autre parti flamand de la coalition gouvernementale, avait adopté une position plus nuancée.

(24) On sait par exemple que, dès 1963, à l'occasion des réactions des partis politiques engendrées par les travaux du groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution, l'accent était mis dans l'opinion flamande sur le caractère essentiellement culturel de l'autonomie souhaitée. Par contre, sur les plans économique et social, l'autonomie réciproque des deux communautés était souvent considérée comme une imprudence. (Le groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution, CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 207, 12 juillet 1963, p. 12).

tions culturelles — où se pose toujours le problème des critères objectifs de répartition.

Plus exactement, en matière régionale, les crédits sont partagés conformément aux critères établis par l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1974. Un tiers des crédits est réparti en fonction des chiffres de population, un autre tiers est réparti compte tenu de la superficie des régions, un dernier tiers est réparti selon l'importance du volume de l'impôt sur les personnes physiques. Le critère de population est favorable à la Flandre, le critère de superficie est favorable à la Wallonie et celui du rendement de l'impôt est favorable à la région bruxelloise.

Par contre, en matière culturelle, le partage des crédits est plus aléatoire et souvent favorable à la Flandre. En effet, l'article 59bis, § 6, de la Constitution, prévoit que le crédit global dont disposent les communautés, est établi en fonction de critères objectifs fixés par la loi. Or, à ce jour, aucune loi n'a fixé ces critères. Dès lors, certains ont réclamé l'application de l'autre règle inscrite à l'article 59bis, § 6, à savoir que « des dotations égales sont établies dans les matières qui, par leur nature, ne se prêtent pas à des critères objectifs ». Ce ne fut pas le cas, puisque, en l'absence de la loi fixant les critères objectifs, le gouvernement continue à appliquer l'accord conclu le 13 octobre 1970 entre les deux ministres de la Culture, MM. Parisis et Van Mechelen (25).

Dans une étude sur la régionalisation des budgets (26), J.-M. Quintin développe un exemple concret qui met en évidence le fait qu'au point de vue des implications budgétaires, la régionalisation représente incontestablement la solution la plus avantageuse pour la Wallonie. Il s'agit des crédits relatifs aux crèches et autres institutions de garde, matière budgétairement importante puisque, pour l'année 1975, l'Œuvre nationale de l'enfance reçoit des subventions d'un montant de 2 milliards 312 millions de francs et que les crédits relatifs aux crèches et institutions de garde s'élèvent à 214 millions. Le maintien de ces crédits au budget des départements nationaux signifie que la Wallonie, qui dispose de 18 % de la capacité totale des institutions de garde, n'a reçu en 1974 que 12 millions, soit 6 % des dépenses d'investissements en la matière (tandis que, dans le même temps, l'Etat dépensait 104 millions, soit 53 %, pour les seuls néerlandophones de Bruxelles). D'autre

(25) En vertu de ces accords :

- les dépenses d'enseignement sont réparties en fonction des besoins constatés dans le cadre des dispositions légales et réglementaires ;
- les dépenses d'éducation permanente sont réparties entre les communautés d'après la proportion qui résulte du total général des dépenses d'enseignement ;
- les autres dépenses culturelles, en ce compris les dépenses d'infrastructure et les dotations pour les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise, sont réparties à parts égales entre les communautés.

(26) *Annales de Droit*, 2/1975, pp. 220-221.

part, pour la Wallonie, la « culturalisation » de ces crédits n'aurait guère constitué un progrès, car ils auraient vraisemblablement été rangés dans la catégorie des dépenses d'éducation permanente. Or, premièrement, la clé Paris-Van Mechelen relative aux dépenses d'éducation permanente ne s'applique pas département par département, mais globalement pour l'ensemble des dépenses d'éducation permanente dans tous les départements concernés. C'est ainsi que, dans le premier projet de budget des Dotations culturelles pour l'année budgétaire 1975, la clé 55,6/44,4 était globalement respectée mais les crédits du secteur Santé publique étaient répartis à concurrence de 74,6 % pour la communauté néerlandaise et de 25,4 % pour la communauté française. Deuxièmement, la part attribuée à la communauté culturelle française intéresse aussi bien Bruxelles que la Wallonie. Les règles d'utilisation des crédits doivent donc être identiques pour l'ensemble de la communauté culturelle et, en l'espèce, les règles d'octroi de subsides aux crèches seraient les mêmes pour les Wallons et les Bruxellois francophones. Dans ce régime de culturalisation des crédits relatifs aux crèches et autres institutions, on ne pourrait dès lors aucunement garantir à la Wallonie la part qui correspond à ses besoins.

Enfin, en ce qui concerne la région bruxelloise, l'hypothèse de la culturalisation des crédits risque d'ouvrir la voie à un fédéralisme à deux ne tenant pas compte de l'existence de Bruxelles, ainsi qu'à toute une série de discussions relatives aux critères de répartition des crédits (27). Par contre, dans l'hypothèse de la régionalisation, Bruxelles est considérée comme une région à part entière et obtient la garantie de bénéficier de la clé de répartition prévue pour les enveloppes budgétaires régionales.

En conclusion, on peut donc dire que le dilemme de la culturalisation ou de la régionalisation est ressenti différemment dans les diverses composantes du pays et que se marque, au point de vue politique, la tentation d'interpréter l'œuvre du Constituant sous l'angle plus spécifiquement communautaire ou régional, en privilégiant l'une de ces dimensions au détriment de l'autre (28). Et, ainsi que l'a souligné un rapport de la Cour des comptes concernant l'examen du projet de budget des Affaires culturelles de la communauté culturelle néerlandaise pour l'année

(27) On peut relever à ce sujet que les crédits pour le développement de la culture néerlandaise et de la culture française sur le territoire de Bruxelles-capitale, qui sont compris dans les dotations culturelles, atteignent pour l'année 1975 respectivement 294 millions et 609 millions de francs. Le montant de ces dotations, sur lesquelles sont encore prélevés les crédits de fonctionnement pour les commissions culturelles réunies de l'agglomération bruxelloise, doit être rapproché du montant total des crédits de dépenses courantes pour la communauté culturelle néerlandaise et la communauté culturelle française en 1975, soit 8,5 milliards de francs.

(28) C. DAUBIE, *Régionalisation ou simplification des institutions*, *op. cit.*, pp. 148-149.

1974 (29), il est à craindre qu'une telle approche pragmatique, qui s'oppose à une conception précise en matière de transfert de compétences aux Conseils culturels, durera aussi longtemps que n'est pas réalisée l'exécution organique de l'article 59bis, § 6, de la Constitution.

3. *Le contexte institutionnel de la controverse : qui a, en Belgique aujourd'hui, le pouvoir du dernier mot ?*

Explicitement, la résolution des Chambres législatives contestait la compétence du Conseil d'Etat. Implicitement, elle a fait des Chambres l'arbitre des conflits entre le Conseil culturel et le gouvernement. En l'occurrence cette résolution prend donc une certaine signification politique.

La question, en fin de compte, a été de savoir si tel domaine relevait de l'autonomie culturelle ou bien de la régionalisation. Mais elle a été aussi de savoir qui décidait de telle ou telle appartenance. En l'espèce, le gouvernement avait pris lui-même l'initiative d'accroître la compétence culturelle ici et de la réduire là. On s'est dès lors affronté pour savoir qui avait le dernier mot aujourd'hui dans notre pays. Les communautés culturelles, les régions ou bien l'Etat central ? Il s'est avéré que c'est encore l'Etat central, et surtout la coalition gouvernementale.

Puisque le gouvernement ne disposait pas d'une majorité au Conseil culturel, il a fait jouer sa majorité parlementaire, et on l'a vu se servir de celle-ci pour obliger une institution communautaire à prendre ses amendements en considération. C'était démontrer, et c'est bien là que le débat a pris toute son importance, que les organes issus de l'autonomie culturelle restent soumis au pouvoir législatif central. La résolution précitée — adoptée à une majorité simple, par opposition à la loi du 21 juillet 1971 qui, adoptée à une majorité spéciale prévue par le Constituant, a déterminé les matières culturelles — a également permis à la Chambre de définir ce qui appartient aux Conseils culturels et ce qui a un caractère général dans les matières controversées.

En d'autres termes, les organes en conflit ne sont pas apparus tous souverains et il a été démontré que le Parlement national garde à l'égard des Conseils culturels une prédominance certaine, non seulement puisque le législateur a la responsabilité de préciser l'étendue des compétences des Conseils culturels, mais aussi dans la mesure où le Parlement fixe le budget global de chaque Conseil culturel et apprécie seul la responsabilité des ministres pour leur politique culturelle.

III. Aperçu des mécanismes d'élaboration des budgets culturels et des budgets régionaux.

1. *La culturalisation.*

Le gouvernement dépose au Parlement, en marge des projets de budgets traditionnels, un projet de loi contenant le budget des Dotations culturelles qui regroupe les crédits culturels, inscrits auparavant aux différents budgets départementaux, sous la forme de dotations pour les affaires culturelles de chacune des deux grandes communautés. Seuls ces montants globaux, avec indication de la quotité qui doit être consacrée au développement de la culture sur le territoire de Bruxelles-capitale, est votée par le Parlement.

D'autre part, le gouvernement dépose aux Conseils culturels respectifs, afin de régler l'affectation des dotations culturelles, des projets de décrets contenant, par département ou secteur intéressés, les budgets des affaires culturelles des communautés culturelles. Chaque Ministre dont le budget comporte une section culturelle défend devant chacun des Conseils culturels intéressés la partie du budget pour laquelle il est compétent.

L'accord de gouvernement du 19 janvier 1972, qui avait fixé la procédure budgétaire à suivre, avait prévu également qu'une commission d'avis, à créer par le gouvernement, déposerait dans le courant de l'année 1972 un rapport précisant les compétences budgétaires respectives du Parlement national et des Conseils culturels. Cette commission n'a en fait jamais été créée.

Par ailleurs, une intéressante étude a été effectuée en 1967 par une commission du Centre d'études politiques, économiques et sociales du PSC-CVP, sous la direction de M. De Staercke, à propos du transfert des ressources financières devant accompagner la redistribution du pouvoir politique (30). Cette étude a été à la base de la proposition de loi sur la redistribution du pouvoir politique, déposée par le CVP à la Chambre des Représentants. Il s'agissait pour la commission précitée d'examiner quels postes des budgets départementaux pouvaient être transférés ou décentralisés dans le cadre de l'autonomie culturelle et de la régionalisation. Pour le secteur de la culture et de l'éducation nationale, l'étude a proposé un montant de 32 milliards de francs à décentraliser. Le montant représentait 16 % du budget ordinaire de l'Etat relatif à l'année 1967.

Transposé dans le budget ordinaire de l'année budgétaire 1977, le montant des dépenses culturelles à décentraliser pourrait ainsi être évalué

(30) Pour plus de détails voyez : G. GEENS, Nos finances publiques dans un Etat fédéralisé, *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, n° 11, novembre 1970, pp. 10 et suivantes.

aujourd'hui à quelque 100 milliards. On est évidemment loin du compte et c'est pourquoi il est permis de penser que les postes budgétaires, correspondant aux matières entrant dans la compétence des Conseils culturels, n'ont été encore retranchés qu'en partie du budget national et n'ont été transférés que dans une mesure toute relative au financement des dotations aux Conseils (31).

C'est ce que soulignait notamment la Cour des comptes dans ses avis, déjà cités, émis le 28 novembre 1973 et le 5 mars 1974 à la demande du président du Conseil culturel néerlandais. La chambre flamande de cette Cour, ayant examiné les crédits déjà inscrits dans les secteurs budgétaires soumis au vote des Conseils culturels, suggérait d'y ajouter d'autres crédits qui, à son avis, se rapportaient à des matières énumérées par l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 et qui devaient donc être culturalisés. Outre des crédits ayant trait aux communications et aux affaires étrangères, la Cour des comptes citait des matières qui depuis avaient été régionalisées par la loi du 1^{er} août 1974.

Enfin, il convient également de souligner qu'il avait été prévu initialement que les Conseils culturels puissent, par une compétence d'avis, intervenir dans la détermination des matières transférées du budget central aux budgets culturels.

On lit à ce sujet, dans les conclusions de la Commission pour la réforme des institutions, relatives à l'autonomie culturelle :

« ... Chaque Conseil donne son avis sur la partie du budget culturel consacrée au secteur qui tombe sous sa compétence. Il propose éventuellement de nouveaux critères ou de nouvelles procédures pour la distribution des subventions qui y sont prévues.

Les Conseils culturels, siégeant conjointement, donnent leur avis sur le projet de budget culturel de l'Etat. Ils proposent éventuellement de nouveaux critères pour la répartition des subventions qui y sont prévues... » (32).

On pourrait penser en effet que, puisque les Conseils culturels discutent le plus souvent de la ventilation des crédits, alors que les budgets départementaux auxquels ces crédits se rattachent n'ont pas encore été votés par le Parlement, le gouvernement, s'il estime ces amendements fondés, pourrait les soumettre aux Chambres sous forme de feuillets d'ajustements budgétaires.

(31) Une idée de l'importance des attributions reconnues aux Conseils culturels, dans le cadre de l'autonomie, est fournie par l'énumération des matières culturelles figurant à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels.

(32) R. SENELLE, la révision de la Constitution 1967-1970, Textes et documents, n° 263, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, 1970, pp. 89 et suivantes.

Dans la pratique, malheureusement, il est difficile de reconnaître qu'il existe un véritable dialogue entre le gouvernement et les Conseils culturels sur le contenu budgétaire de l'autonomie culturelle. Le plus souvent, le gouvernement est le seul à régler souverainement les aspects budgétaires, sans avoir la volonté de consulter au préalable le Parlement, les Conseils culturels, ou encore les commissions de ces derniers. De la sorte, la compétence des Conseils culturels de formuler des critiques et de proposer des amendements aux projets de budget se voit généralement réduite à néant.

Cette situation est illustrée parfaitement par l'épisode de la discussion et du vote, pour l'année budgétaire 1972, du budget de l'Education nationale, secteur français, du feuillet d'ajustement de ce budget, et du budget des Affaires culturelles, secteur Santé publique et Famille. Au cours de l'examen de ces documents budgétaires, le Conseil culturel français avait à la quasi unanimité, en séance du 19 décembre 1972, voté un décret qui prévoyait une autre répartition des crédits. Cependant, par suite du veto gouvernemental, ce décret n'a jamais reçu la sanction royale. Aussi, en 1973, le gouvernement a représenté devant le Conseil culturel les budgets, dans la forme où ils avaient initialement été déposés, et en méconnaissance du pouvoir du Conseil de proposer des avis, critiques et amendements. Les trois projets ont finalement été approuvés tels quels (33).

2. La régionalisation.

Les techniques relatives à la régionalisation des budgets ont été fixées par la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'art. 107^{quater} de la Constitution (34).

En bref, la procédure d'élaboration des budgets régionaux est la suivante : chaque année, le gouvernement fixe la somme globale qui est réservée pour les dépenses de la politique régionale, et qui est répartie entre les trois régions selon la clé de répartition basée sur les trois critères : population, superficie, rendement de l'impôt des personnes physiques. Les ministres et secrétaires d'Etat compétents pour chacune des matières régionalisées introduisent leurs propositions budgétaires. Après avis de l'Inspection des Finances, elles sont examinées par le comité ministériel des affaires régionales où s'opèrent les arbitrages nécessaires

(33) Voyez le rapport présenté au nom de la Commission de la politique générale et du budget par M. KNOOPS, Conseil culturel de la communauté culturelle française, session 1973-1974, document 4 - II (1971-1972) - N° 2 bis.

(34) Pour l'exposé de ces techniques, voyez la brochure : Le budget et la régionalisation, Secrétariat d'Etat au Budget, juin 1975, ainsi que l'étude fouillée de F. HEBETTE, La régionalisation et le budget, *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, juillet 1966, pp. 125 et suivantes.

pour rester dans les limites de la masse disponible pour la région. Ce comité ministériel propose l'affectation des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale qui sera menée dans sa région. Le projet de budget est ensuite adressé pour avis au Conseil régional, et est enfin soumis, après approbation par le Conseil des ministres, au vote du Parlement sous forme d'un projet de budget régional séparé pour chaque région. Les budgets régionaux sont répartis, non par départements d'origine, mais en onze subdivisions correspondant, outre la dotation aux Conseils régionaux, à la liste des matières régionalisées énumérées par la loi du 1^{er} août 1974.

En ce qui concerne la composition des budgets régionaux, l'enveloppe globale pour la politique régionale est constituée par l'addition des crédits votés dans le budget national et retenus pour la régionalisation.

Dans le système actuel de la régionalisation, les crédits sont purement et simplement transférés du budget national au budget régional avec le même intitulé et la même destination. En effet, les premiers budgets régionaux, pour l'année budgétaire 1975, partent d'une liste d'articles budgétaires extraits des budgets nationaux. Cette liste a été dressée par un groupe de travail après un examen détaillé des matières couvertes par les crédits budgétaires des sept départements ministériels qui ont fait l'objet des décisions d'attribution de compétences régionales, savoir : Affaires économiques, Agriculture, Classes moyennes, Emploi et Travail, Intérieur, Santé publique et Famille, Travaux publics. Le rapport de ce groupe de travail a été approuvé par le Conseil des ministres le 28 février 1975, moyennant quelques légères adaptations ; l'ensemble des crédits régionaux totalisait un montant de l'ordre de 13 milliards en dépenses courantes et de 30 milliards en dépenses de capital.

L'on sait enfin que c'est à l'occasion de l'examen au Parlement du budget des Dotations culturelles pour 1975 qu'il est apparu que certaines matières qui avaient été retenues pour faire partie de la masse des crédits culturels trouveraient mieux leur place dans les enveloppes de crédits régionaux. Les crédits relatifs à l'aménagement touristique des forêts et aux organismes de consultations matrimoniales et familiales sont en conséquence venus s'ajouter à la liste établie par le groupe de travail précité.

Au total, nonobstant les critiques adressées au système préparatoire établi par la loi du 1^{er} août 1974, on a pu dire qu'en matière budgétaire le régime établi par cette loi paraît mieux correspondre à une conception d'autonomie que le régime issu de l'article 59*bis* de la Constitution et de la loi du 21 juillet 1971 (35).

(35) J.-M. QUINTIN, *La régionalisation des budgets, op. cit.*, pp. 221-222.

En effet, en matière d'autonomie culturelle, le Parlement détermine la dotation globale qui est mise à la disposition des conseils culturels. Les crédits culturels sont votés par les Conseils, pratiquement sans qu'il leur soit possible de modifier l'affectation qui en est proposée par le gouvernement et par des ministres à compétence nationale. L'autonomie culturelle n'a dès lors engendré aucune redistribution véritable du pouvoir budgétaire et en l'absence d'exécutif, aucun organe communautaire n'est chargé de gérer les crédits culturels.

Par contre, en matière régionale, le gouvernement réserve une somme globale répartie entre les régions selon la clé des trois tiers et sans affectation préalable par le Parlement. Le budget est proposé par le comité ministériel des affaires régionales et soumis à l'avis motivé du conseil régional intéressé avant d'être voté par le Parlement. Ce sont les ministres et secrétaires d'Etat à compétence régionale, réunis en comité des affaires régionales, qui sont chargés d'exécuter le budget.

La loi du 1^{er} août 1974 a donc réservé l'exécution du budget à des ministres et secrétaires d'Etat à vocation régionale, a permis aux organes régionalisés de proposer eux-mêmes l'affectation de crédits budgétaires et par là-même, d'élaborer des budgets qui tiennent compte des politiques et des priorités régionales.

Enfin, dans son étude exhaustive relative aux aspects institutionnels de la régionalisation préparatoire en Belgique (36), Guy Soumeryn souligne judicieusement qu'en principe la loi du 1^{er} août 1974 n'interdit pas que les Conseils régionaux dans le cadre de l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1974, puissent également émettre un avis à l'égard des décrets des Conseils culturels qui régleraient les aspects culturels des matières énumérées par cet article 4. En effet, observe l'auteur, d'une part, l'article 4 parle de « toute disposition légale ou réglementaire », et, d'autre part, si l'article 107^{quater} interdit aux organes régionaux de régler les matières culturelles visées à l'article 59^{bis} de la Constitution, en fait, dans le cas de la loi du 1^{er} août 1974, nous ne nous trouvons pas devant « l'exécution » de l'article 107^{quater}, et même, lorsqu'on exécutera réellement cet article, on pourrait songer à maintenir parallèlement au pouvoir normatif dont disposeraient alors les Conseils régionaux, une compétence consultative pour les matières culturelles, connexes aux matières régionales, que l'article 107^{quater} leur interdit seulement de « régler ».

Une telle suggestion a le mérite de mettre en évidence une forme de concertation valable entre Conseils régionaux et Conseils culturels, et propre à résoudre les difficultés en matière de délimitation des compétences respectives des Conseils régionaux et des Conseils culturels.

(36) *Journal des Tribunaux*, 12 février 1967, spécialement pp. 111-112.

3. L'avis de la Cour des comptes du 26 mai 1975.

Un document particulièrement intéressant, relatif au problème étudié, est représenté par un rapport émanant une fois encore de la Cour des comptes, chambre française cette fois, et daté du 26 mai 1975 (37). Cette étude de la Cour des comptes, comme les avis qui l'avaient précédé, met clairement en évidence le phénomène que l'actuel ministre de la Culture soulignait en 1975, c'est-à-dire que « les mécanismes de détermination des compétences mis au point pour l'autonomie culturelle, conduisent à un mécanisme tout à fait neuf en Belgique : la dévolution de compétences normatives par la voie d'attributions budgétaires » (38).

Le 27 mars 1975, M. Jeunehomme, président du Conseil culturel français, écrivait au président de la Cour des comptes que le Conseil culturel « désire bénéficier de manière permanente des avis et des observations de la chambre française de la Cour des comptes, à propos des projets de décrets contenant les budgets culturels ». Plus particulièrement, à propos de deux problèmes budgétaires préoccupants, le Conseil « souhaitait obtenir un inventaire des crédits à caractère culturel portés dans les budgets des différents départements ministériels », et « serait heureux si la Cour des comptes pouvait accepter de faire à son intention une étude portant sur les différents critères de besoin, utilisés dans les crédits culturalisés, ainsi que sur l'application de ces critères aux divers articles et postes budgétaires ».

Quant au problème de la répartition des crédits culturels, l'objectif de la Cour des comptes a consisté à essayer de dégager, au travers des documents parlementaires, la méthode appliquée pour la répartition des crédits culturels entre les deux communautés, et les critiques formulées à l'égard de cette méthode. La Cour des comptes rappelle tout d'abord la clé actuelle de répartition, c'est-à-dire qu'à défaut de la loi devant fixer en application de l'article 59bis, § 6 de la Constitution, les critères objectifs de répartition des crédits culturels, ce sont les critères établis dans l'accord politique du gouvernement Eyskens-Cools du 19 janvier 1972 qui ont servi — et servent encore — de fondement au partage des crédits culturels (39). En fait, pour qui veut lire en

(37) Ce rapport a été publié dans les documents du Conseil culturel de la communauté culturelle française (session 1974-1975, doc. 46 - n° 1).

(38) Intervention de M. DEHOUSSE au cours du colloque « La régionalisation : réalités et perspectives », *Annales de Droit*, 2/1975, p. 277.

(39) En vertu de cet accord, tous les crédits pour les dépenses d'enseignement sont établis en fonction des besoins constatés dans le cadre des dispositions légales et réglementaires ; les autres dépenses culturelles sont couvertes par une dotation dont une tranche, qui doit normalement couvrir les dépenses des différentes formes de l'éducation permanente, est répartie entre les deux communautés d'après la proportion qui résulte du total général des dépenses d'enseignement, tandis qu'une deuxième

filigrane entre les lignes, les termes du rapport de la Cour des comptes contiennent une critique implicite à la fois de l'inconstitutionnalité de la méthode, puisque le vote d'une loi fixant les critères objectifs aurait dû précéder celui de la loi contenant le premier budget des Dotations culturelles, et de l'incohérence du système, puisqu'on en est déjà aujourd'hui au sixième budget des Dotations culturelles établi en fonction de critères puisés dans l'accord politique d'un gouvernement défunt.

La suite du rapport de la Cour des comptes fournit une approche plus concrète des problèmes de mise en œuvre des clés de répartition. Un tableau, dressé par année et par catégorie de dépenses, des crédits alloués à chaque Conseil culturel tend à vérifier si dans la distribution des crédits culturels, on a appliqué correctement les critères gouvernementaux précités.

Enfin, quant à l'étude que souhaitait le président du Conseil culturel français concernant les critères utilisés dans les crédits culturalisés, la chambre française de la Cour des comptes estime qu'à défaut de la loi qui, par application de l'article 59bis, § 6 de la Constitution, doit fixer les critères objectifs devant servir à établir le crédit global à mettre à la disposition de chaque Conseil culturel, le système de répartition actuel ne se fonde que sur un accord gouvernemental et que, partant, il ne lui appartient pas d'en juger la valeur.

Conclusions générales.

On voit donc qu'au-delà des remous politiques qu'elle a suscités — et qui ne doivent d'ailleurs pas être exagérément grossis — la controverse de la régionalisation ou de la culturalisation des crédits budgétaires a mis en évidence les difficultés pratiques découlant de la redistribution des pouvoirs et de l'exercice des compétences dans le cadre de la Belgique postunitaire. Dans un Etat où sont organisées deux communautés culturelles et où sont en plus institutionnalisées trois régions, le danger existe de voir réduire les régions (et singulièrement la région de Bruxelles) au profit des deux communautés, ou vice versa.

D'autre part, la controverse a montré qu'une même matière peut présenter des aspects à la fois nationaux, culturels et régionaux, et a rappelé que le mot « culturel » ne cerne pas une notion bien précise,

tranche, qui doit normalement couvrir les autres dépenses culturelles au sens strict du terme, comme les dotations pour la radio, la TV, les Arts et Lettres, les relations internationales culturelles, etc., est répartie en parts égales entre les deux communautés.

sur laquelle tout le monde s'entend (40). On a vu également que la description détaillée des matières culturelles ou régionales dans des textes légaux et constitutionnels ne suffisait pas à éviter les difficultés d'interprétation et à prévenir les conflits de compétence.

Enfin, il faut relever qu'en l'espèce, il s'agissait d'appliquer pour la première fois l'article 11 de la loi du 3 juillet 1971. Or les débats passionnés qu'a causés parmi les parlementaires l'application de cette loi a mis en lumière le caractère complexe et délicat du mécanisme préventif de règlement des conflits. Aussi, si l'on veut éviter, comme ce fut le cas, que les conflits engendrés par la complexité de notre système institutionnel ne se voient résolus par un arbitrage politique, au niveau du législateur national, on ne peut pas ne pas faire allusion comme on l'a souvent souligné dans un passé récent, à la nécessité réelle d'un contrôle par le pouvoir judiciaire de la conformité à la Constitution des lois et des autres normes revêtues de la même autorité.

Summary : The controversy over the 'culturalization' or 'regionalization' of decentralized budgetary means in Belgium.

Since 1971 Belgium has been organized into two cultural communities — Flanders and Wallonia — and into three regions — Brussels, Flanders and Wallonia.

Each community and each region has its own financial means and its own legislative capacity.

In 1975 a strong political controversy arose concerning the limits of the powers of the region vs. those of the community: which was financially responsible for some matters — the region or the community? This conflict made the problem of the coexistence of two communities and three regions more sensitive.

(40) Comme l'écrit Claude JAVEAU, dans un petit ouvrage remarquable au style pamphlétaire, « on s'aperçoit qu'il est peu de mots répandus dans le langage courant qui recouvrent une réalité plus fuyante, plus complexe, et dont chaque tentative de définition permet d'ouvrir un débat interminable » (*Haro sur la culture*, p. 29).

