

ROYAUME DE BELGIQUE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil culturel de la Communauté culturelle française, le 2 février 1978, d'une demande d'avis "sur deux amendements à une proposition de décret garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques", a donné le 13 février 1978 l'avis suivant :

La demande d'avis a pour objet deux amendements à la proposition de décret garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, proposition qui a été déposée le 20 octobre 1977 par M. B.J. Risopoulos, Mme I. Petry, MM. R. Beauthier, A. Lagasse, J. Gol et M. Levauux (Doc. Cons. Cult. F., sess. 1977-1978, n° 16/1). Les amendements dont le Conseil d'Etat est saisi sont d'une part, celui qui est présenté par M. V. Féaux (Doc. n° 16/2) et, d'autre part, celui qui est présenté par M. M. Levauux (Doc. n° 16/3).

*

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le Constituant de 1970 a exprimé de manière particulièrement nette sa volonté de prévenir toute discrimination au détriment des "minorités idéologiques et philosophiques".

.../...

En premier lieu, il a complété l'article 6 de la Constitution par un article 6bis rédigé en ces termes :
"La jouissance des droits et libertés reconnus aux belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques".

En second lieu, dans l'article 59bis par lequel il a créé des conseils culturels pour les Communautés culturelles néerlandaise et française, le Constituant a inséré, sous forme d'un paragraphe 7, une disposition qui a le même objectif que l'article 6bis et qui, en vue d'assurer que cet objectif soit atteint, attribue au législateur national, une compétence dont la portée sera précisée ci-dessous.

II. L'article 59bis, § 2, attribue aux deux conseils culturels le pouvoir de régler par décret, chacun pour ce qui le concerne, plusieurs matières déterminées, et spécialement les "matières culturelles" et la "coopération culturelle internationale", matières auxquelles précisément a trait la proposition de décret déposée le 20 octobre 1977. En son § 4, alinéa 1er, l'article 59bis a fixé l'étendue de la compétence des conseils culturels dans le domaine dont il s'agit ici.

Dans l'exercice du pouvoir que leur confère l'article 59bis, § 2, les conseils culturels jouissent d'une

.../...

totale autonomie. En effet, loin d'être subordonnés à la loi, les décrets pris par les conseils culturels ont "force de loi" comme l'énonce le § 4 du même article. C'est pourquoi le Constituant a reconnu la nécessité de prévoir, par l'article 59bis, § 8, la nécessité d' "organise(r) (une) procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret ...".

Par identité de motifs, les mêmes considérations peuvent évidemment être émises en ce qui concerne l'exercice par les conseils culturels, du pouvoir qu'ils puisent dans l'article 59bis, § 3.

III. L'article 59bis, § 7, attribue au législateur national le pouvoir d' "arrête(r) les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques". Il est certain que par cette disposition le Constituant a entendu apporter une dérogation à l'autonomie des conseils culturels.

Les travaux parlementaires relatifs à la revision constitutionnelle font apparaître la préoccupation de renforcer les garanties données aux membres des minorités philosophiques et idéologiques pour les prémunir contre les risques de certains abus que pourrait entraîner l'établissement de l'autonomie des Communautés culturelles. Cette préoccupation s'exprime déjà dans le projet d'article 3bis, § 6, de la Constitution contenu dans les propositions du

.../...

Gouvernement soumises le 17 octobre 1968 à la Commission spéciale du Sénat (1).

Comme l'on sait, ultérieurement, le mode d'organisation de l'autonomie culturelle fut profondément transformé. Mais on retrouve jusqu'à la fin des travaux de la revision constitutionnelle, la volonté de confier au législateur national le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la protection des minorités philosophiques et idéologiques existant au sein de l'une et de l'autre des Communautés culturelles néerlandaise et française. Le Constituant a néanmoins mis cette volonté en oeuvre en recourant à des dispositions différentes de celles qui étaient initialement prévues.

La Commission spéciale de revision de la Constitution créée par le Sénat a fait un examen très attentif du problème de la protection des minorités idéologiques et philosophiques (2); elle a estimé nécessaire l'intervention du législateur national car "dans un régime d'autonomie culturelle, on aura ... des majorités différentes dans les conseils de sénateurs" (3). Après la communication faite le 18 février 1970 au Parlement par M. EYSKENS, Premier Ministre, la Commission spéciale du Sénat a amendé les textes qu'elle avait déjà adoptés. Elle a proposé l'introduction dans la Constitution d'un article 59bis, § 6, rédigé comme suit : "La loi arrête les mesures en vue de prévenir

.../...

(1) Extraits reproduits dans P. de STEXHE. La revision de la Constitution belge 1968-1971, annexe VII, p. 443, Travaux de la Faculté de droit de Namur, n° 8; Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, Bruxelles, Larcier 1972.

(2) Rapport fait par M. Van Bogaert au nom de la Commission indiquée. (Doc. parl. Sénat 1969-1970, n° 402, pp. 46 à 50 et 70).

(3) Pasinomie 1970, pp. 2168-2170, et p. 2177.
(2) Rapport cité, p. 48.

toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques" (1). Ce texte a été adopté de manière définitive sans plus subir aucun changement.

IV. En vue de s'acquitter de la mission que lui confie l'article 59bis, § 7, le législateur national a déjà pris plusieurs mesures comme le rappelle la note annexée à la lettre par laquelle le Président du Conseil culturel de la Communauté culturelle française a saisi le Conseil d'Etat.

Dans la loi du 3 juillet 1971 qui concerne la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et porte diverses dispositions relatives aux conseils culturels, le législateur a introduit les prescriptions énoncées aux articles 4 à 6. Celles-ci permettent au quart, au moins, des membres d'un Conseil culturel, de déposer une motion motivée contre des dispositions d'un projet ou d'une proposition de décret qu'ils estimeraient entachées d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

Au surplus, l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels porte que "Les garanties contenues dans les articles 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution seront précisées par la loi pour les matières énumérées à l'article 2 (c'est-à-dire les matières auxquelles ce dernier article donne la qualification de matières culturelles pour l'application de l'article 59bis, § 2, 1°)".

.../...

(1) Rapport cité, p.70.
Pasinomie 1970, p. 2177.

Enfin, il y a la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. La disposition générale contenue dans l'article 1er de cette dernière loi concerne directement l'activité des conseils culturels : "En application des articles 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution, les décrets pris par chacun des conseils culturels ne peuvent contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques, ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques". L'article 2 indique que la loi s'applique aux activités de toutes les autorités publiques qu'elle énumère, dans tous les cas où ces activités s'exercent dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 ou dans le domaine de la coopération culturelle internationale visée à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution.

V. L'analyse, faite ci-dessus, des textes constitutionnels et législatifs ainsi que des travaux préparatoires de la revision de la Constitution, permet de conclure que l'applicabilité à une Communauté culturelle de la loi du 16 juillet 1973, garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, n'est aucunement subordonnée à l'intervention du Conseil culturel intéressé. Exiger un décret à l'effet de donner force obligatoire aux dispositions de ladite loi, pour le motif que celle-ci règle des matières culturelles, c'est faire abstraction de l'article 59bis, § 7, de la Constitution, qui, en termes clairs et précis, donne compétence au législateur national pour "arrête(r) les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques". Au surplus, c'est méconnaître l'économie de l'ensemble des dispositions

de l'article 59bis, qui instituent et organisent l'autonomie des communautés culturelles en matière culturelle, mais qui apportent, toutefois, une dérogation au principe de cette autonomie, précisément lorsqu'il s'agit des mesures à arrêter en vue de prévenir des discriminations pour raisons idéologiques et philosophiques : par l'article 59bis, § 7, le Constituant a placé ces mesures dans les attributions du législateur national. Enfin, c'est adopter une solution directement contraire à la ratio legis dudit article 59bis, § 7. Celle-ci a été clairement indiquée au cours des travaux préparatoires : si le Constituant a habilité le législateur national à arrêter, même dans les matières culturelles, les mesures destinées à prévenir des discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques, c'est parce que le Constituant a jugé le législateur national particulièrement qualifié à cet effet.

VI. Des considérations qui précèdent, il serait toutefois excessif de déduire que les conseils culturels n'ont aucune compétence lorsqu'il s'agit d'arrêter des mesures en vue de prévenir des discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques. Les conseils culturels sont évidemment tenus, par le seul effet des articles 6 et 6bis de la Constitution, de ne pas introduire de telles discriminations dans les règles qu'ils établissent. Il est normal que les conseils culturels non seulement s'abstiennent de créer une discrimination par un décret réglant une matière déterminée mais, en outre, prennent soin, s'il est utile, d'insérer dans le décret des dispositions tendant à prévenir des discriminations dans l'application de celui-ci. On est, dès lors, logiquement conduit à admettre que les conseils culturels ont le pouvoir de prendre des dispositions générales tendant à prévenir, dans tout ou partie des matières

culturelles, des discriminations reposant sur des raisons idéologiques et philosophiques. Mais, sous peine de méconnaître l'article 59bis, § 7, de la Constitution, de telles dispositions émanant d'un conseil culturel ne peuvent être contraires aux dispositions adoptées par le législateur national conformément au texte constitutionnel qui vient d'être cité et à l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971.

VII. En conclusion, dans la mesure où, à l'instar du décret du Conseil culturel néerlandais du 28 janvier 1974 relatif au Pacte culturel, un décret se borne à reprendre les dispositions de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, il ne produit pas d'effet juridique par lui-même et il est, dès lors, superflu à ce point de vue. La signification d'un tel décret consiste en une manifestation, par le Conseil culturel, de sa volonté politique propre.

Un décret tendant à prévenir, dans l'ensemble des matières culturelles ou dans une partie de celles-ci, des discriminations pour raisons idéologiques et philosophiques, peut être pris par un Conseil culturel et produire des effets juridiques dans la mesure où il complète les dispositions de la loi du 16 juillet 1973, par exemple en fixant des modalités d'application de ces dispositions ou en accordant aux membres des minorités des garanties plus étendues que celles que leur assure cette loi.

Un décret ayant un tel objet ne respecte pas l'article 59bis, § 7, de la Constitution, s'il contient des dispositions inconciliables avec la loi du 16 juillet

1973, telles que des dispositions qui dérogent à cette dernière loi ou la modifient.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS.

A. Amendement proposé par M. V. FEAUX.

L'amendement proposé par M. V. FEAUX tend à créer une section francophone au sein de la Commission nationale permanente du Pacte culturel instituée par la loi du 16 juillet 1973 (art. 21, § 1er et § 2).

C'est ladite section qui aurait compétence pour contrôler l'application du décret en projet. Toutefois, à la demande de deux de ses membres au moins, toute décision pourrait faire l'objet d'un appel devant la Commission nationale (art. 21, § 3).

L'amendement est justifié par la considération qu'il est "conforme à l'autonomie culturelle qu'une solution soit d'abord cherchée entre francophones et ne soit portée au niveau national qu'en cas de désaccord entre ceux-ci".

Tel qu'il est conçu, l'amendement ne respecte cependant pas les prescriptions de l'article 59bis, § 7, de la Constitution. En effet, il n'est pas conforme aux dispositions arrêtées en vertu de ce texte par le législateur national.

.../...

L'amendement s'écarte de la loi du 16 juillet 1973 en tant que, créant une section francophone de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, il modifie l'organisation de cette Commission que le législateur a conçue comme une institution à caractère unitaire.

L'amendement s'écarte encore de la loi du 16 juillet 1973 en tant qu'il oblige les intéressés à introduire auprès de la section francophone les plaintes prévues par l'article 21, alinéa 2, de la loi; en effet, selon l'amendement, la Commission nationale n'aurait plus qu'une compétence d'appel. Or, compte tenu des règles de compétence établies par l'article 59bis, § 7, de la Constitution, le Conseil culturel ne peut priver les intéressés du droit que leur donne ledit article 21, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1973 de saisir directement la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Pour atteindre les objectifs poursuivis par l'amendement, le Conseil culturel pourrait créer une Commission permanente du Pacte culturel qui serait propre à la Communauté culturelle française. Il n'y aurait pas d'objection d'ordre juridique à ce que cette commission nouvelle fût composée par les personnes ayant la qualité de membre francophone de la Commission nationale. Mais les dispositions relatives à la composition, à la compétence et au fonctionnement d'une commission propre à la communauté culturelle française, ne peuvent apporter aucune modification ni dérogation à la loi du 16 juillet 1973.

B. Amendement proposé par M. M. LEVAUX.

Cet amendement est analogue à celui de M. FEAUX. Toutefois, il va jusqu'à substituer complètement à la compétence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, la compétence de la section française qu'il tend à créer.

L'amendement de M. LEVAUX encourt les mêmes objections d'ordre juridique et appelle les mêmes observations que celles qui ont été formulées plus haut.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, conseiller d'Etat, président,
H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLIANT,
P. DE VISSCHER, assesseurs de la
C. DESCHAMPS, section de législation.
Madame : J. TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

P. TAPIE.