

Bilan des conseils culturels et des conseils régionaux

par Jacques BRASSINNE,

Secrétaire général du Conseil régional wallon.

★

Créés en vertu de la Constitution rénovée, les conseils culturels ont eu des activités qui couvrent deux législatures. Il n'en est pas de même pour les conseils régionaux également prévus par la révision constitutionnelle. Ces derniers n'ont pas pu être créés d'une manière définitive, faute de majorité des deux tiers au Parlement ; ils ont fait l'objet de dispositions légales qui les instituaient à titre préparatoire à la régionalisation définitive.

Depuis le 9 mars, les Chambres sont dissoutes. La fin de la législature a paru être le moment propice pour faire le bilan des activités de ces deux nouvelles institutions.

Au départ, cette dernière pouvait être considérée comme une solution de compromis tendant à accorder des satisfactions partielles aux trois principaux courants politiques représentés au Parlement : aux nationalistes flamands, le constituant octroya un fédéralisme culturel ; en réponse à des revendications wallonnes, il jeta les bases d'une régionalisation économique et sociale ; quant aux unitaristes, le constituant leur accorda le maintien de l'unité politique du pays.

Après deux législatures, l'autonomie culturelle est devenue une réalité, malgré toutes les difficultés rencontrées par les conseils culturels. Quant à la régionalisation, elle a connu une période préparatoire pleine d'enseignements, mais la réalisation définitive n'est pas faite bien qu'elle figure dans les programmes de tous les partis politiques.

I. Les conseils culturels (1)

Parmi les innovations que l'on trouve dans la nouvelle Constitution, l'autonomie culturelle figure en première place. Nous essayerons de déterminer les premiers résultats de sa mise en œuvre.

Après avoir examiné les aspects institutionnel et législatif de cette autonomie, il sera question de la composition, de la compétence et du financement des conseils culturels.

Une deuxième partie sera consacrée aux activités proprement dites des deux grands conseils avant de procéder à une analyse critique de ceux-ci.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. *Aspects constitutionnel et législatif de l'autonomie culturelle.*

Installés le 7 décembre 1971, les conseils culturels sont issus de l'article 3^{ter} de la Constitution nouvelle qui dispose que « la Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise, allemande. Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci ».

L'article 59^{bis} crée donc un conseil culturel pour la communauté culturelle française et un pour la communauté culturelle néerlandaise.

Pour la communauté culturelle de langue allemande, la Constitution a prévu à l'article 59^{ter} la création d'un conseil de langue allemande distinct, dont une loi devait déterminer la composition et la compétence.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles, ainsi que deux lois, celle du 3 juillet 1971 réglant la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et celle du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils, forment en quelque sorte le triptyque de l'autonomie culturelle.

Les conseils culturels sont composés des mêmes mandataires que les Chambres traditionnelles : députés et sénateurs sont répartis en deux conseils sur une base linguistique. Les conseils sont dotés d'un pouvoir normatif qui leur permet de prendre des décrets. Ceux-ci ont force de loi dans les régions linguistiques qui correspondent à chacune de ces institutions. Les conseils sont donc une branche nouvelle du pouvoir législatif, spécialisée dans les matières culturelles.

Le conseil de langue allemande, créé par la loi du 10 juillet 1973, ne jouit pas du pouvoir normatif.

(1) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 685 et 686 du 30 mai et 6 juin 1975, *Conseil culturel et Cultuurraad : trois ans après, une loi, deux évolutions*, par J. BRASSINNE et S. GOVAERT.

BILAN DES CONSEILS CULTURELS ET REGIONAUX

181

1.2. *Composition et compétences des conseils culturels.*

Le législateur a voulu que chaque conseil culturel soit composé des parlementaires représentant la région sur laquelle s'étend sa juridiction.

La composition politique des conseils tels qu'ils étaient issus des dernières élections législatives de 1974 était la suivante :

<i>Conseil culturel</i>		<i>Cultuurraad</i>	
<i>Groupes politiques</i>	<i>Membres</i>	<i>Groupes politiques</i>	<i>Membres</i>
Groupe PSB	61	Groupe CVP	98
Groupe PSC	41	Groupe BSP	48
Groupe PLP francophone	26	Groupe VU	38
Groupe FDF/RW	39	Groupe PVV	36
Groupe PC/UDP	4	KP	1
Indépendant	1		
Total	172	Total	221

Suite à la création du groupe PRLW-PL, le 7 décembre 1976, à l'adhésion à ce groupe de MM. Knoop, Wathélet, Lausier, Lagneau, Perin, Gol et Levecq puis (le 21-12-1976) de M. Stroobants, et à la démission du groupe FDF/RW de M. Goffart (16-12-1976), la composition du conseil est modifiée comme suit :

<i>Conseil culturel</i>	
<i>Groupes politiques</i>	<i>Membres</i>
Groupe PSB	61
Groupe PSC	41
Groupe PRLW-PL	34
Groupe FDF/RW	30
Groupe PC-UDP	4
Indépendant	2

En vertu de l'article 59bis de la Constitution, les conseils culturels sont compétents pour régler :

- 1° les matières culturelles ;
- 2° l'enseignement à l'exclusion de certaines matières, essentiellement celles qui ont trait au pacte scolaire ;
- 3° la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale.

En outre, dans les deux régions purement unilingues, les conseils culturels sont compétents pour régler l'emploi des langues pour les

matières administratives, l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

Les matières culturelles sont définies par la loi du 21 juillet 1971, il s'agit de : la défense et l'illustration de la langue, l'encouragement à la formation des chercheurs, les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques ou culturelles, les bibliothèques et discothèques, la radiodiffusion et la télévision, la politique de la jeunesse, l'éducation permanente et l'animation culturelle, l'éducation physique et les sports, les loisirs et le tourisme.

Ces matières furent complétées ultérieurement. En décembre 1974, le gouvernement Tindemans entreprit l'élaboration des budgets régionalisés. Au cours de cet examen, une polémique s'engagea au sein de la majorité gouvernementale sur le point de déterminer quels crédits devaient être inclus dans les futurs budgets régionalisés et quels étaient ceux qui devraient faire partie des dotations culturelles.

Des litiges apparurent pour six matières relevant du ministre de la Santé publique : l'Œuvre nationale de l'enfance, l'information en matière de contraception, les crèches, l'information familiale, l'inspection médicale scolaire et le contrôle médico-sportif.

La question posée était de savoir si ces matières relevaient de l'autonomie culturelle ou de la loi du 1^{er} août 1974 préparatoire à la régionalisation. Le débat n'était pas sans intérêt.

Dans le premier cas, on risquait d'ouvrir la voie à un fédéralisme à deux qui ne tenait pas compte de l'existence de Bruxelles ainsi qu'à toute une série de discussions relatives aux critères de répartition des crédits culturels.

Dans la seconde hypothèse, Bruxelles est considéré comme une région à part entière et obtient la garantie de bénéficier de la clé de répartition prévue pour ces crédits par les enveloppes budgétaires régionales.

Après de multiples péripéties, un accord global intervint finalement le 28 février 1975, sur les six matières de la Santé publique à « culturer » ou à « régionaliser ». La compétence des conseils fut étendue à l'inspection médicale scolaire et au contrôle médico-sportif, les autres matières étant régionalisées.

1.3. *Financement de l'autonomie culturelle.*

Outre l'examen et le vote de projets et de propositions de décret, les conseils ont pour mission de voter les budgets culturels et d'entendre des demandes d'explications assimilables, sauf pour la conclusion, aux interpellations que connaissent les deux Chambres.

Les conseils, agissant en qualité d'organe législatif, disposent de moyens financiers leur permettant de mener une politique culturelle distincte. Toutefois, ils ne peuvent percevoir d'impôts au sein de leur communauté, la fiscalité restant de la compétence du Parlement national. Il s'ensuit que le gouvernement inscrit des dotations pour chacune des communautés dans les budgets nationaux.

L'article 59bis de la Constitution règle, en son § 6, le mécanisme budgétaire. Si l'essentiel de la dotation culturelle relève des ministres de la Culture, des crédits culturels figurent également dans d'autres budgets dont le plus important est celui de l'Education nationale. L'ensemble de ces crédits est, bien entendu, de la compétence des conseils.

Dans une première phase, le Parlement national, sur proposition du gouvernement, fixe le « crédit global » c'est-à-dire le montant total des crédits mis à la disposition de chaque conseil culturel.

Chaque conseil règle ensuite, par décret, l'affectation de ce crédit global, en le ventilant parmi les divers secteurs de la politique culturelle.

Depuis 1974, tous les crédits culturels ont été regroupés dans trois budgets ; il s'agit de :

a) *Le budget des Dotations culturelles.*

Ce budget comprend les crédits inscrits au budget de la Culture française, des Classes moyennes, des Communications, de la Santé publique et de la Famille, des Travaux publics, de l'Agriculture et des Affaires économiques.

Le budget des Dotations culturelles est une « enveloppe » globale dont les conseils sont entièrement libres de modifier la répartition.

b) *Le budget de l'Education nationale.*

Les deux budgets de l'Education nationale se présentent comme suit : les crédits relatifs aux dépenses courantes et aux dépenses de capital sont subdivisés en deux parties, dont la première est affectée par les Chambres législatives et la seconde par le conseil culturel compétent. Le crédit réservé aux Conseils culturels est constitué d'une part par la subvention destinée à alimenter le Fonds national de la recherche scientifique, et, d'autre part, par l'octroi d'allocations et prêts d'études aux élèves et étudiants de condition peu aisée.

c) *Le budget des Dotations.*

Tout ou partie de crédits inscrits à ce budget couvrent les frais de fonctionnement des conseils culturels. Des crédits identiques sont accordés aux deux communautés qui en décident l'utilisation .

Le montant total des crédits culturels inscrits dans les trois budgets affectés et votés par les conseils depuis leur création est présenté ci-après sous forme d'un tableau de synthèse.

**Crédits culturels votés par les Chambres et répartis entre le Cultuurraad
et le Conseil culturel de 1972 à 1976**

Dépenses courantes en millions de francs

<i>Conseils</i>	1972	1973	1974	1975	1976
Conseil culturel	2.859	3.267,6	4.114,6	4.420,4	5.423,4
Cultuurraad	3.840	4.361	5.328,9	6.082,8	6.638,7
Total des crédits culturels	6.699	7.628,6	9.443,5	10.503,2	12.062,2

L'examen de ce tableau montre que, depuis l'avènement de l'autonomie culturelle, les crédits ont considérablement augmentés ; ils sont passés de 6,7 milliards en 1972 à 12,1 milliards en 1976, soit une augmentation de 80 %.

Le constituant a prévu, au § 6 de l'article 59*bis* de la Constitution, qu'une loi interviendrait dans le but de fixer les critères objectifs de répartition entre les deux communautés culturelles du crédit global mis à la disposition de chaque conseil culturel (2). Cette loi n'a jamais été élaborée, malgré les demandes répétées de certains parlementaires. Actuellement la répartition des crédits s'effectue sur la base de l'accord Paris-Van Mechelen, ministres de la Culture en 1970.

2. ACTIVITÉS DES CONSEILS CULTURELS

Etant donné que le Conseil de la communauté culturelle allemande n'a pas été doté d'un pouvoir normatif, la présente étude se limite à un examen des activités du Conseil culturel et du Cultuurraad ainsi qu'à la coopération entre ces deux institutions. Par son importance, le Pacte culturel fait l'objet d'une analyse distincte.

Les activités des conseils se traduisent *in fine* par le volume et l'importance des décrets votés. Ceux-ci ont trait soit à des matières culturelles et sont représentatifs de l'autonomie culturelle, soit sont des documents budgétaires liés à la politique budgétaire des différents départements ministériels.

Le nombre des séances publiques et mieux encore celui des séances en commission donnent une idée du travail qui fut réalisé.

Avec les demandes d'explications, les questions orales et écrites, un tableau des activités peut être élaboré. Il donne des informations sur ce que furent les deux conseils au cours de deux législatures.

(2) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 727-728-729 du 9 juillet 1976, *Les critères objectifs de répartition des crédits culturels*, par J. BRASSINNE, S. GOVAERT et Ph. MONFILS.

Activités du Conseil culturel et du Cultuurraad
De décembre 1971 à mars 1977

Rubriques	Sessions															
	1971/72		1972/73		1973/74		SE 1974		1974/75		1975/76		1976/77		Total	
	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C
1. Décrets votés																
— décrets normatifs	—	3	3	9	1	2	—	1	8	10	3	5	3	6	18	36
— décrets budgétaires	8	1	10	17	1	1	16	16	19	18	20	17	1	1	75	71
Total	8	4	13	26	2	3	16	17	27	28	23	22	4	7	93	107
2. Demandes d'explications	7	2	11	6	5	3	1	3	5	11	6	14	2	10	37	49
3. Questions orales	3	3	3	16	5	7	2	13	7	24	6	40	3	26	29	129
4. Questions écrites	25	45	27	113	22	62	18	112	75	283	59	257	6	63	232	939
5. Séances publiques	9	9	10	11	6	5	7	7	11	17	14	11	4	5	61	65
6. Séances de commissions	19	45	41	45	25	30	17	26	52	81	60	83	17	21	231	331

Les activités des deux conseils sont examinées ci-après d'une manière plus approfondie.

2.1. *Les activités du Conseil culturel.*

L'exercice du pouvoir décretal est la principale activité du Conseil culturel.

Les activités des deux premières législatures portèrent sur les points repris dans le tableau ci-après.

Bilan d'activités du Conseil culturel
De décembre 1971 au 9 mars 1977

Documents	Sessions							Total
	1971/72	1972/73	1973/74	SE 1974	1974/75	1975/76	1976/77	
Projets de décret culturel	—	1	1	1	3	3	—	9
Projets de décret budgétaire	8	10	1	16	19	20	1	75
Propositions de décret	8	9	5	7	10	8	1	48
Demandes d'explications suivies de projets de motion	7	11	5	1	5	6	4	39
Questions orales	3	3	5	2	7	6	4	30
Questions écrites	25	27	22	18	75	59	35	261

De décembre 1971 à mars 1977, dix-huit décrets culturels furent adoptés. En fait, la principale activité au cours des diverses sessions fut de voter les budgets des Affaires culturelles et ceux de l'Education nationale - régime français. En plus de ces derniers, des projets relatifs aux crédits provisoires ainsi qu'aux ajustements budgétaires ont également été adoptés.

Si on examine les propositions et projets de décret relatifs aux matières culturelles, à l'enseignement, à la coopération entre les deux communautés ainsi qu'à l'emploi de la langue française, on constate que le nombre de décrets adoptés est limité. On peut ranger les 18 décrets dans diverses catégories suivant les matières reprises à l'article 59bis de la Constitution.

1° *Les matières culturelles.*

Dans ce domaine, treize décrets furent pris.

La première décision était relative à la nomination des membres du conseil d'administration de la RTB adoptée le 3 avril 1973.

Le 19 juin 1973, un second décret ayant trait aux conditions d'agrégation et d'octroi de subsides aux théâtres de l'enfance et de la jeunesse fut approuvé.

En décembre de la même année, le Conseil décidait de prendre des mesures quant aux noms des voies publiques.

Lors de la session 1974-1975, quatre décrets ont été adoptés par le Conseil. Ils concernent les matières ci-après : l'instauration de cours de natation obligatoires dans les 5^e et 6^e années de l'enseignement primaire, la réimpression d'œuvres littéraires d'auteurs belges d'expression française, la création d'un prix littéraire du Conseil culturel et la création d'un prix du scénario du film pour enfants.

Un huitième décret donnait un drapeau et un jour de fête propres à la communauté francophone. Le coq hardi devenait l'emblème de la communauté culturelle française.

Deux décrets furent votés en juillet 1975 ; ils reprenaient et modifiaient d'anciens arrêtés royaux relatifs aux conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse et aux organisations d'éducation permanente pour adultes.

La loi sur la conservation des monuments et des sites fut modifiée en juin 1976, tandis que le camping à la ferme était organisé en juillet.

L'octroi de subventions à certains travaux concernant les installations sportives fut décidé en décembre 1976.

Des matières particulièrement importantes ont été analysées en commission, tels que le projet de décret portant statut de la Radiodiffusion et de la Télévision belge de la communauté culturelle française qui fut examiné conjointement avec une proposition déposée par l'opposition socialiste.

La création d'une école d'administration, le statut du sportif non rémunéré ainsi qu'une proposition sur la défense de la langue française (lutte contre le « franglais ») ont été également traités en commission.

Toutefois, l'examen de ces différents textes n'a pas abouti.

2° *L'enseignement.*

En cette matière, un premier décret fut pris le 18 décembre 1973 ; il avait pour objectif de modifier la terminologie relative à l'enseignement « gardien » qui s'appelle depuis enseignement « maternel ».

Une seconde décision, datant de janvier 1975 modifiait l'article 9 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

Ces deux décrets allaient être suivis de deux autres décrets pris en décembre 1976 et qui s'intéressaient respectivement à l'étude des langues étrangères dans la région de langue française et à la mise sur pied

d'égalité des langues modernes enseignées à la section des langues modernes de l'enseignement supérieur pédagogique de plein exercice.

3° *La coopération culturelle internationale.*

La coopération entre les deux communautés culturelles et la coopération culturelle internationale ont fait l'objet de nombreuses discussions en commission et en séance publique, mais aucun décret n'a été pris en ces matières.

4° *L'emploi des langues.*

On notera que le Conseil n'a jamais utilisé ses compétences relatives à l'emploi des langues, définies par le § 3 de l'article 59bis. L'emploi des langues ne devait pas être réglementé en région de langue française, puisqu'aussi bien le français jouit d'un prestige social qui le met à l'abri du recul. Ceci explique pourquoi les conseillers francophones furent hostiles à toute réglementation qui, comme le « décret de septembre », impose l'emploi d'une langue particulière dans les relations sociales.

*
**

Deux autres décrets furent pris, ils ne concernaient pas les matières culturelles mais traitaient de procédure.

Au cours de la session extraordinaire de 1974, une proposition de décret relative aux conséquences du renouvellement du Conseil culturel sur les projets et propositions de décret pendants, devant ce Conseil, devait être adoptée le 17 décembre 1974.

Un décret pris par le Conseil, le 21 mai 1974, avait pour but de relever de la caducité les projets de décret budgétaires relatifs aux années 1972 à 1974, considérés comme non venus par la suite de la dissolution des Chambres législatives. Cette disposition devait assurer la reconduction des projets sans devoir réimprimer les documents.

2.2. *Les activités du Cultuurraad.*

Dès lors, une première constatation s'impose : le volume des activités du Cultuurraad et leur variété sont incontestablement plus importants que ceux du Conseil culturel francophone.

Les activités du Cultuurraad pour les deux premières législatures sont reprises dans le tableau ci-après.

Bilan d'activités du Cultuurraad
De décembre 1971 au 9 mars 1977

Documents	Sessions							Total
	1971/72	1972/73	1973/74	SE 1974	1974/75	1975/76	1976/77	
Projets de décret culturel	—	3	4	4	5	4	1	21
Projets de décret budgétaire	7	11	15	3	17	18	3	74
Propositions de décret	33	56	13	37	20	20	5	184
Propositions de résolutions et motions	3	5	1	4	17	8	3	41
Rapports	15	34	10	19	30	47	5	160
Amendements	19	28	15	25	40	42	3	172
Propositions d'enquête	—	—	1	2	—	—	—	3
Modification du règlement	—	—	—	1	—	—	—	1
Notes politiques	—	—	3	1	3	—	—	7

Tous les projets et propositions n'ont pas abouti, mais si l'on examine les décrets pris par le Cultuurraad au 9 mars 1977, on constate qu'ils se répartissent en deux catégories : les décrets culturels et les décrets relatifs à l'emploi des langues.

Les propositions de résolution concernent surtout la portée de l'autonomie culturelle, c'est-à-dire l'étendue des compétences du Cultuurraad. Vient ensuite le Pacte culturel, suite aux avatars de la Commission nationale permanente du pacte et aux craintes de minorisation de la gauche flamande.

1° *Les décrets « culturels »* (pris en vertu de l'art. 59bis, § 2, 1°).

Les différents gouvernements ne devaient déposer qu'un nombre limité de projets. Ces derniers s'intéressaient principalement à l'Education permanente et à l'animation culturelle, aux bibliothèques publiques et à la BRT.

Aucun projet ne fut déposé en matière d'enseignement, de coopération culturelle internationale ou de coopération entre les deux communautés.

Les propositions de décret émanant des conseillers culturels flamands s'adressaient également en priorité à l'éducation permanente. La défense de la langue néerlandaise, les beaux-arts constituaient les seconds centres d'intérêt. Dans l'ensemble, les matières culturelles constituaient 60 %

des propositions de décret ; elles étaient suivies par l'enseignement (23 %), l'emploi des langues (15 %) et la coopération culturelle internationale (2 %).

Examinons brièvement le contenu des 24 décrets votés par le Cultuurraad.

En matière d'éducation permanente et d'animation culturelle, sept décrets ont été pris. Un Conseil supérieur de l'Éducation populaire et un Conseil supérieur de l'Animation socio-culturelle furent créés, de même qu'un prix triennal pour cette dernière matière. Des conseils communaux de la Culture furent instaurés.

Les trois derniers décrets réglaient l'octroi de subventions aux organismes et aux animateurs ainsi qu'à la formation de ces derniers.

Dans le domaine des arts, les orchestres symphoniques permanents de Flandre reçurent des subsides ainsi que l'art dramatique. Un prix de littérature néerlandaise fut créé tandis que la protection et la conservation des monuments et des sites retenaient l'attention du Cultuurraad.

Le Pacte culturel, devenu loi culturelle, fut repris sous forme d'un décret et complété afin que les droits des tendances idéologiques et philosophiques des Flamands de Bruxelles-capitale soient respectés.

Cinq décrets concernent la défense de la langue ; ils en fixent la dénomination officielle, l'orthographe et la terminologie de droit social. Ils créent un Conseil de consultation linguistique et un « Collegium Trilingue ».

L'agrégation et l'octroi de subventions aux organisations de jeunesse ont été réglés, ainsi que le statut du sportif amateur non rémunéré.

Dès 1973, la communauté néerlandaise s'est donnée un drapeau et un hymne propres.

2° Décrets relatifs à l'emploi des langues.

Les décrets pris en vertu de l'article 59bis § 3 sont au nombre de 6, dont le plus connu est le « Décret de Septembre » réglant d'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs.

Les matières linguistiques traitées sont fort différentes et complètent l'arsenal des lois linguistiques votées antérieurement à la mise en œuvre de l'autonomie culturelle.

Les six décrets votés sont repris ci-après :

- décret réglant l'utilisation de la langue néerlandaise lors de la prestation de serment ;
- décret complétant le régime linguistique dans l'enseignement ;

- décret réglant l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédérations, les conseils d'agglomérations, les conseils provinciaux, les collèges des bourgmestre et échevins, les collèges de fédération, les collèges d'agglomération, les députations permanentes, les institutions subordonnées aux communes et provinces et les associations de communes ;
- décret réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprises prescrits par la loi et les règlements, dit « Décret de septembre » ;
- décret complétant le Règlement général de la protection du travail, devenu « décret sur la preuve de la connaissance du néerlandais dans les services de la médecine du travail » ;
- décret portant le régime linguistique de l'Œuvre Nationale de l'Enfance.

*
**

Parmi les activités des conseillers, il faut également mentionner les demandes d'explications, les questions orales et écrites. Ces dernières se sont intéressées principalement au patrimoine culturel et à la BRT.

*
**

Pas plus que le Conseil culturel, le Cultuurraad n'a usé de son pouvoir pour prendre des décrets réglementant l'enseignement (59bis, § 2, 2°) ou la coopération culturelle internationale (59bis, § 2, 3°).

Par contre, et contrairement à son homologue francophone, il consacre une grande part de son travail normatif à fixer l'emploi des langues : il semble même que ce soit la part de ses activités décrétales qui reflète le plus nettement les caractéristiques typiques de la communauté culturelle qu'il représente.

Après une première législature fertile en décrets et particulièrement harmonieuse, tous les partis flamands collaborant au développement de l'autonomie culturelle tant revendiquée, le Cultuurraad fut secoué par une crise dès la fin de 1973. Les incidents issus de la nomination des membres de la commission permanente du Pacte culturel firent éclater l'unanimité acquise antérieurement.

En effet, si les revendications linguistiques servent de ciment à l'unité flamande, elles ont leur limite : le principal but du mouvement flamand était d'obtenir l'homogénéité linguistique dans la région de langue fla-

mande. Une fois l'unilinguisme généralisé en Flandre, la législation linguistique n'avait plus d'objet et les vieilles querelles firent leur apparition.

Si les gouvernements ont manifesté une conception étroite de l'autonomie culturelle, les parlementaires néerlandophones l'ont utilisée de façon très large : l'essentiel de leurs préoccupations est allé vers l'enseignement et l'emploi des langues d'une part, et, en ce qui concerne les matières culturelles proprement dites, vers l'éducation permanente, la protection du patrimoine culturel et la BRT.

2.3. *La coopération entre les deux conseils.*

Des commissions de coopération culturelle pour les communautés culturelles française et néerlandaise ont été créées par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels. Ces commissions sont compétentes pour toutes les matières prévues aux termes de l'article 59*bis* de la Constitution.

Chaque conseil a créé une commission de coopération culturelle qui, siégeant en séance commune, constituent les commissions réunies de coopération ; elles se sont réunies pour la première fois en octobre 1972. Un projet de règlement d'ordre intérieur fut discuté et adopté en janvier 1973.

Les séances ultérieures furent consacrées à l'examen du problème de la participation des provinces et des communes aux activités culturelles. Les conseils n'ayant pas reçu expressément le pouvoir d'imposer des obligations financières aux provinces et aux communes, ce problème fut soulevé lors de l'examen en commission des projets de décret relatifs aux bibliothèques publiques. Aux termes de ce projet, le gouvernement aurait pu obliger les communes et les provinces à créer, à leurs frais, des bibliothèques publiques.

M. Tindemans, vice-premier ministre de l'époque, déclara au cours de la réunion des commissions réunies qu'il se ferait l'interprète des conseils auprès du gouvernement afin de défendre un projet de loi complétant la loi du 3 juillet 1971 dans le sens où les conseils le souhaitaient. Cette suggestion était contenue dans l'avis du Conseil d'Etat qui avait été demandé sur ce projet de décret.

En fin de compte, une proposition de résolution autorisant (*dans le cas précis des bibliothèques publiques*) les conseils culturels à imposer une contribution financière aux pouvoirs subordonnés fut déposée sur le bureau des Chambres ; elle n'a pas abouti, suite à la dissolution de celles-ci en mars 1977.

2.4. *Le Pacte culturel.*

En plus des dispositions constitutionnelles instaurant l'autonomie culturelle, les partis politiques prirent une initiative destinée à compléter les garanties données à chaque communauté en vue de son plein épanouissement.

L'article 6*bis* de la Constitution pose le principe de la non-discrimination des étrangers et met l'accent sur les minorités idéologiques et philosophiques. Il y a discrimination lorsque l'on enfreint le principe de l'égalité dans le traitement, c'est-à-dire que l'on opère une distinction entre les personnes sans qu'il existe une justification objective et raisonnable.

Les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques sont garantis par le § 7 de l'article 59*bis* qui prévoit que la loi arrête des mesures en vue de prévenir toute discrimination. Ce principe a été mis en œuvre par la loi du 3 juillet 1971.

Ces dispositions furent confirmées par un accord intervenu entre les partis politiques : le « pré-accord culturel » signé le 15 juillet 1971 par le PSC-CVP et le PSB-BSP auxquels s'ajoutera très rapidement le PLP-PVV. Il sera ultérieurement contresigné par d'autres partis et sera connu sous l'appellation de « Pacte culturel ».

Le « pré-accord culturel » résulte donc d'une demande formulée par plusieurs partis, qui ont exigé que la protection contre la minorisation vaille aussi bien du côté wallon que du côté flamand.

Malgré les dispositions prises, une crainte subsistait : la politique culturelle aurait pu être discriminatoire à l'égard de certaines minorités. Pour cette raison, le PLP-PVV et le PSB-BSP insistèrent pour que le « pré-accord culturel » du 15 juillet 1971 devienne un véritable « Pacte culturel ». Ce dernier devait à son tour être traduit en un texte de loi, concrétisant les garanties qui se trouvaient déjà énumérées dans les dispositions constitutionnelles précitées.

La proposition de loi avait donc pour objet de transformer en obligations légales l'engagement mutuel signé par les cinq partis politiques sous l'appellation de « Pacte culturel ». Aux trois partis traditionnels étaient venus s'ajouter entre-temps le Parti communiste le 30 septembre 1971, et, le 24 février 1972, le FDF/RW.

Le Pacte culturel, devenu loi culturelle le 16 juillet 1973, devait encore faire l'objet d'une proposition de décret déposée sur les bureaux du Conseil culturel et du Cultuurraad. Ce dernier vota un décret le 28 janvier 1974.

3. ANALYSE CRITIQUE DES CONSEILS CULTURELS

Organisée par des dispositions constitutionnelles et mise en œuvre par deux lois et un Pacte culturel, l'autonomie culturelle aurait dû connaître son plein épanouissement.

Qu'en est-il advenu ? L'autonomie culturelle, qu'on le veuille ou non, a eu pour conséquence de démembrer le pouvoir législatif. Le Parlement national se trouve dessaisi de ses compétences en matière culturelle. Les deux conseils culturels s'ajoutent donc à la Chambre des Représentants et au Sénat pour former l'ensemble parlementaire du pouvoir législatif.

La création des conseils culturels apparaît dès lors comme un démembrement réel du pouvoir législatif et peut être mise en avant comme élément de désarticulation de l'Etat unitaire.

Dans la pratique cependant, il n'en est rien. En effet, la désarticulation se dessinerait plus nettement si les membres des conseils culturels étaient des représentants élus à ce titre et non composé de l'ensemble des députés et sénateurs. En d'autres termes, s'il y a séparation des organes (Chambre-Sénat-Conseils) l'identité des représentants persiste (3). Cette double appartenance n'est pas de nature à faciliter le travail parlementaire et l'on constate que dans chaque conseil le nombre d'orateurs et de rapporteurs est limité : de 30 à 40 personnes maximum, soit un quart des effectifs, se sentent concernés par les problèmes culturels.

Députés et sénateurs ne réagissent que subsidiairement en qualité de conseiller culturel et, dans la plupart des cas, ne sont directement touchés que lorsqu'ils sont l'objet de demande d'interventions en matière de subsides pour des foyers culturels, bassins de natation et autres interventions de l'Etat dans les domaines culturel et sportif.

Examinons les résultats de la mise en œuvre de l'autonomie culturelle sur les plans législatif, exécutif, budgétaire ainsi que sur celui des compétences et des activités des conseils.

1° *Sur le plan législatif.*

Sur le plan législatif, des dispositions doivent encore être prises en vue de l'application de l'article 59bis de la Constitution.

Le législateur doit encore :

- désigner les institutions nationales et internationales dont l'activité est commune à plus d'une communauté culturelle (§ 4 de l'article 59bis) ;

(3) Triple appartenance en ce qui concerne les sénateurs qui sont également membres des conseils régionaux.

— fixer les critères objectifs de répartition du crédit global mis à la disposition de chaque conseil culturel (§ 6 de l'article 59bis).

L'absence de critères objectifs de répartition du crédit global a provoqué des remous politiques, étant donné que les critères qui servent à la répartition sont toujours ceux définis dans l'accord Paris-Van Mechelen de 1970.

En outre, la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat qui connaît des conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre un décret du Conseil culturel et un décret du Cultuurraad, n'est toujours pas organisée.

Lorsque ces dispositions légales auront été prises et la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat organisée, on pourra considérer que toutes les dispositions relatives à l'autonomie culturelle prévues dans la Constitution seront mises en place.

2° Sur le plan de l'exécutif.

Il n'y a pas à proprement parler d'exécutif en matière culturelle.

La politique décidée, les décrets votés par l'assemblée délibérante demandent cependant, pour être mis en œuvre, une action quotidienne. A cet égard, les conseils culturels ne disposent pas d'un exécutif propre.

C'est le ministre de la Culture de chacune des communautés qui est essentiellement chargé de cette exécution. Le ministre de la Culture française et le ministre de la Culture néerlandaise font partie tous deux du gouvernement et les projets de décret qui émanent d'eux sont soumis avant dépôt devant le Conseil culturel compétent à un examen en Conseil des ministres, où siègent francophones et flamands.

En second lieu, les ministres ne sont pas responsables devant les conseils culturels ; leur responsabilité politique reste du domaine exclusif des Chambres législatives. Une demande d'explications ne met jamais en cause la vie du gouvernement.

Il s'ensuit qu'au sein des conseils culturels, le jeu parlementaire est plus flou et la majorité gouvernementale moins encline à émettre des votes de discipline, puisque, même battu dans un vote au Conseil culturel, le ministre ne doit pas démissionner.

Une troisième constatation s'impose : au cours des cinq années de leur existence, il y a carence du gouvernement en matière de dépôt de décrets sur le bureau des conseils. Que le Cultuurraad ait été saisi d'un plus grand nombre de projets est dû uniquement à la célérité et à la continuité de la présence des ministres CVP à la tête du département de la Culture néerlandaise. Du côté francophone, on a connu cinq ministres de la Culture en cinq ans.

3° *Sur le plan budgétaire.*

La présentation des crédits culturels en trois budgets : Dotations culturelles, Education nationale et Dotations n'est pas raisonnable si l'on veut réaliser une véritable politique culturelle.

La tendance du Conseil fut de tenter de regrouper les deux premiers budgets en un seul qui aurait été le budget des Affaires culturelles. L'argument en faveur de cette thèse est que l'autonomie culturelle ne sera pas complète tant que l'enseignement n'y sera pas intégré. Ce n'est pas l'avis du constituant, qui a exclu de la compétence des conseils tout ce qui a trait aux structures de l'enseignement et qui est de nature à mettre en cause la paix scolaire.

Une seconde observaion concerne la dispersion des crédits dans différents secteurs budgétaires.

Si le ministre de la Culture constitue l'interlocuteur privilégié du Conseil, d'autres ministres ont, dans leur budget, des crédits votés par les conseils culturels (Ministère des Communications pour le tourisme, Affaires économiques et Classes Moyennes pour les dépenses d'enseignement, etc.).

Ces ministères ne sont pas scindés : les dépenses décidées par un seul ministre sont imputées, selon le cas, soit sur la partie de son budget qui est national donc voté par les Chambres, soit sur la partie qui est votée par le Conseil culturel français, soit sur la partie votée par le Conseil culturel néerlandais.

La responsabilité de la politique culturelle est donc partagée entre sept ministres, rien que pour le budget des Dotations culturelles. On ne peut pas faire une véritable politique culturelle lorsque les crédits destinés à sa mise en œuvre sont répartis parmi sept secteurs budgétaires différents, sans compter celui de l'Education nationale. La plupart des ministres et secrétaires d'Etat, ou encore leurs représentants en commissions qui ont défendu ces secteurs budgétaires, seraient bien en peine de se référer à une politique générale en matière culturelle.

4° *Sur le plan des compétences et des activités.*

En ce qui concerne les compétences des conseils, le dernier gouvernement les a étendues à l'inspection médicale scolaire et au contrôle médico-sportif.

A travers la négociation intervenue au sein du gouvernement à cette occasion on aperçoit en filigrane la querelle qui oppose les partisans de la « culturalisation » des crédits défendant un fédéralisme à deux basé sur l'idée de communauté et les partisans de la régionalisation, qui visent à organiser la Belgique sur base de trois régions.

Si les querelles politiques ont pu freiner la bonne marche des conseils, les changements rapides de gouvernement au cours de la période de 1971 à 1974 ont directement affecté leur fonctionnement. Le Cultuurraad a été moins touché par ces changements, puisque tous les ministres de la Culture néerlandaise appartenaient à la même formation politique.

Le travail décretaal du Conseil culturel est resté réduit. Que couvrent les quelques décrets adoptés ? Des matières culturelles certes, mais d'où l'autonomie culturelle est singulièrement absente ou encore des matières qui étaient déjà, auparavant, réglées séparément et distinctement par voie d'arrêté royal par les deux ministres de la Culture. L'impression dominante est que les matières culturelles sont épuisées.

Des différences sont apparues dans les matières traitées par les deux conseils ; au Cultuurraad, l'accent est mis sur les questions linguistiques.

Si le Cultuurraad a pu jouer un rôle relativement important dans la politique au cours des deux premières années de son existence, c'est qu'il répondait à un besoin réel. L'absence de dissensions sur le plan politique lui permit de voter un certain nombre de décrets culturels. Mais l'insuffisance de travail allait bientôt se manifester au Cultuurraad comme elle s'était manifestée dès l'origine au Conseil culturel.

Comme il a été dit précédemment, l'absence de concours donné par l'exécutif aux activités du Conseil s'est fort ressentie. En dehors des décrets budgétaires, peu de projets de décret ont été déposés sur le Bureau du Conseil par le gouvernement. De nombreux arrêtés royaux du département de la Culture devraient cependant être transformés en décrets, notamment tous ceux relatifs aux foyers et aux centres culturels, aux organisations de jeunesse et aux théâtres.

Un certain nombre de dispositions décrétales auraient donc pu être proposées. Mais quelle que soit la portée de ces dernières, deux douzaines de décrets auraient probablement pu régler tous les aspects de l'autonomie culturelle, hormis l'emploi des langues.

*
**

Sur le plan politique, l'ambition de certains de vouloir placer les conseils culturels « au-dessus des querelles politiques » pour en faire un instrument d'une politique propre à chaque communauté culturelle, s'est révélée vaine, étant donné que les membres des conseils sont avant tout des hommes politiques.

Les élections présidentielles l'ont montré : alors qu'un consensus se dégageait presque toujours au Cultuurraad, rendant l'élection elle-même inutile, la lutte fut parfois âpre au Conseil culturel, aucun parti ne disposant d'une majorité ou même d'une prépondérance relative.

Comme d'autres assemblées, les conseils culturels souffrent de l'absentéisme — et singulièrement le Conseil culturel francophone. Plusieurs fois, ses travaux ont dû être ajournés, l'assemblée n'étant pas en nombre. Le problème du quorum revêt une très grande acuité étant donné la position du groupe socialiste qui, par son importance, peut exercer une influence majeure sur les travaux du Conseil.

II. Les conseils régionaux (4)

La Constitution a créé trois régions mais a laissé au législateur le soin d'en déterminer leurs limites, leurs compétences et leurs organes.

Après avoir examiné les problèmes résultant de cette situation, les activités des trois conseils régionaux seront étudiées pour en terminer par une analyse critique de ces derniers.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les organes régionaux mis en place par la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} sont : les Conseils et les comités ministériels. À côté de ceux-ci, le législateur a déterminé les moyens financiers mis à leur disposition : le budget régional, mais il n'a pas prévu d'une manière précise la création d'administrations régionales bien qu'un rapport annuel sur la décentralisation des services doit être présenté à chaque conseil par le ministre des Affaires régionales compétent.

Ces divers aspects de la régionalisation sont successivement examinés ci-après.

1.1. *Aspects constitutionnel et législatif de la régionalisation.*

L'article 107^{quater} de la Constitution révisée dispose que la Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. Le texte constitutionnel ne définit pas la notion de région ni ses limites, mais il en précise le nombre.

La création des organes régionaux, leur composition, la détermination de leurs compétences ainsi que la délimitation territoriale des régions devront être réglées ultérieurement par le législateur ; ce qui n'a pu être réalisé par les trois gouvernements qui se sont succédés depuis la révision constitutionnelle.

(4) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 665 du 20 décembre 1974 et n° 667-668 du 10 janvier 1975, *La Régionalisation : La loi du 1^{er} août 1974 et sa mise en œuvre*, par J. BRASSINNE.

Le législateur doit être guidé par trois principes lors de l'élaboration de la loi définitive sur la régionalisation :

1° Les organes régionaux devront être « composés de mandataires élus » ;

2° Les organes régionaux seront compétents pour certaines matières déterminées par la loi à l'exception des matières que la Constitution attribue à d'autres organes : à la Chambre, au Sénat, aux Conseils culturels, aux Commissions bruxelloises de la Culture et au Roi.

3° La loi devra être adoptée à une majorité spéciale.

Le système de la majorité spéciale requise par la future loi sur la régionalisation implique notamment la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique et celle des deux tiers des suffrages exprimés.

Jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a jamais trouvé, à la Chambre ou au Sénat, la majorité qualifiée requise pour faire voter une loi d'application de l'article 107^{quater}.

Il y a, entre les diverses formations politiques, divergences sur un grand nombre de points (composition des organes régionaux, compétences, rapport avec le pouvoir central...) et notamment sur le problème linguistique (statut de Bruxelles, limites de l'agglomération bruxelloise, sort des francophones de la périphérie bruxelloise...).

Comme il devenait urgent que chacune des régions puisse, sans attendre, prendre une série de décisions dans les domaines qui la concernaient, le gouvernement déposa un projet de loi qui permettrait de poser les premières bases de la mise en place de la régionalisation.

Il s'agit de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution. Cette loi fut votée à la majorité simple étant donné qu'elle ne faisait aucunement référence à l'article 107^{quater} de la Constitution et ne réglait pas les matières qui selon cet article devaient requérir une majorité qualifiée.

La loi dite Perrin-Vandekerckhove définit tout d'abord, pour son application et jusqu'à fixation définitive des limites par une loi prise en application de l'article 107^{quater}, ce qu'il faut entendre par région wallonne, flamande et bruxelloise. La région flamande comprend le territoire de la province d'Anvers, de Flandre Occidentale, de Flandre Orientale et du Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

La région wallonne comprend le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.

La région bruxelloise comprend le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Ces limites coïncident avec celles qui avaient été fixées en matière linguistique, bien que la compétence dévolue aux conseils portent sur des matières socio-économiques.

La loi définit ensuite la composition, la compétence et le fonctionnement des conseils régionaux. En ce qui concerne les comités ministériels des affaires régionales, elle se borne à fixer leur nombre et leurs missions.

1.2. Les organes des régions : Conseils et Comités ministériels.

Les institutions régionales prévues à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1974 sont le Conseil régional et le Comité ministériel des affaires régionales. Cette disposition se retrouve dans tous les avant-projets de textes relatifs à la régionalisation depuis janvier 1972.

A. LES CONSEILS RÉGIONAUX

1° La composition des conseils régionaux.

La composition des conseils régionaux repose sur deux notions : le domicile et l'appartenance à un groupe linguistique. Certains sénateurs s'opposèrent au critère du domicile, arguant que les parlementaires représentent la nation et non un arrondissement.

Composition des Conseils régionaux
Au 9 mars 1977

Groupes politiques	Conseil régional wallon	Conseil régional flamand	Conseil régional bruxellois
PSB ou BSP	25	22	11
PSC ou CVP	14	47	14
PRLW - PVV - PL	16	14	3
Rassemblement bruxellois	—	—	31
RW	5	—	—
VU	—	14	5
UDP	1	—	—
Indépendant	1	—	—
Total	62	97	64

Le domicile à prendre en considération est celui existant à la date de prestation de serment des sénateurs.

Les conseils régionaux flamand et wallon sont donc composés des sénateurs domiciliés dans les régions flamande et wallonne et qui sont membres respectivement des groupes linguistiques néerlandais et français.

Le conseil régional bruxellois est composé de sénateurs domiciliés dans la région bruxelloise qu'ils soient membres des groupes linguistiques français ou néerlandais et de 42 membres du conseil d'agglomération de Bruxelles.

Ces derniers sont élus par chaque groupe linguistique du conseil d'agglomération proportionnellement au nombre de membres de chaque groupe linguistique.

La composition des conseils suscita à l'époque de nombreuses réactions en commissions parlementaires, certains y voyaient la naissance d'un fédéralisme à trois alors que la Constitution prévoit l'existence de deux communautés. Cette divergence de vue est à la base de difficultés politiques que connaît le pays depuis la révision de la Constitution.

2° *La compétence des conseils régionaux.*

Les compétences des conseils sont de deux ordres :

- *ratione loci* : chaque conseil régional est compétent pour la région délimitée à l'article 1^{er} de la loi ;
- *ratione materiae* : la compétence des conseils est limitée aux matières énumérées à l'article 4 de la loi.

A quelques modifications près, ce sont celles qui avaient été proposées par le « Groupe de travail des 28 » en novembre 1969. Dans ces matières, les conseils ne peuvent ni établir des normes, ni prendre de décision ayant un caractère obligatoire.

Les conseils régionaux n'ont donc pas reçu mission de régler certaines matières régionales, car on se serait alors trouvé dans le champ d'application de l'article 107^{quater}, mais ils peuvent émettre des avis sur la nécessité de prendre, modifier ou abroger toutes dispositions légales ou réglementaires dont l'application se limite à la région du Conseil régional, une partie de sa région ou à une institution établie dans sa région et ce dans les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie.

L'analyse approfondie des matières à régionaliser à laquelle avait procédé la Commission parlementaire mixte, en 1973, a établi que dans toutes les matières envisagées, il y a des aspects nationaux et régionaux, et cela dans des proportions très variables.

En fait, les conseils régionaux, par voie de motions motivées, donnent un avis sur des projets gouvernementaux ou émettent des propositions, et cela dans les dix matières énumérées par la loi :

- 1° La politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en ce compris la politique foncière, le remembrement des biens ruraux, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels désaffectés ;
- 2° la politique d'expansion économique régionale et de l'emploi ;
- 3° la politique du logement ;
- 4° la politique familiale et démographique ;
- 5° la politique d'hygiène et de santé publique ;
- 6° la politique d'accueil ;
- 7° la politique de l'eau ;
- 8° la chasse, la pêche et les forêts ;
- 9° la politique industrielle et énergétique ;
- 10° l'organisation communale.

C'est au moment de l'exécution de l'article 107^{quater}, que le transfert des compétences et leur répartition entre les organes nationaux et régionaux devront être précisés.

Les conseils ont donc une compétence d'avis, ils peuvent être appelés à les donner non seulement au gouvernement mais aussi au législateur.

D'après les dispositions des articles 4 à 7, le conseil donne deux types d'avis :

1° Les avis pris d'initiative par le conseil dans les matières de sa compétence, c'est-à-dire :

- les avis sur les dispositions légales ou réglementaires (article 4) et
- les avis sur la politique régionale, (art. 4 et 6, 1°).

2° Les avis demandés par le gouvernement, ainsi qu'il est prévu aux articles 5, 6 et 7, c'est-à-dire ceux qui sont sollicités préalablement au dépôt de tout projet de loi et de proposition d'affectation des crédits budgétaires, ainsi que l'avis donné sur le rapport annuel relatif à la décentralisation et à la déconcentration des services.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des conseils, la loi est peu proluxe. Elle se limite à régler trois types de problèmes : l'élection du président, les modalités d'élection du bureau et l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur.

B. LES COMITÉS MINISTÉRIELS DES AFFAIRES RÉGIONALES

L'article 9 de la loi consacre l'existence de trois comités ministériels des affaires régionales. La composition de ceux-ci, suivant l'avis du Conseil d'Etat, doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Une garantie spéciale est inscrite dans la loi en faveur

du comité ministériel des affaires bruxelloises. En plus du ministre chargé des affaires régionales bruxelloises, ce dernier comité comprendra deux secrétaires d'Etat dont l'un doit être du groupe linguistique différent de celui du ministre qui préside le comité.

Les membres des comités ministériels délibèrent « collégalement » ; cette notion suppose l'unanimité. Si les membres ne peuvent se mettre d'accord, l'affaire est soumise au Conseil des Ministres qui agit comme arbitre. Cette disposition revêt une importance politique particulière pour le comité ministériel bruxellois.

Les attributions de chaque comité ministériel des affaires régionales sont déterminées par l'article 10 de la loi, elles ont un lien direct avec les missions confiées aux conseils régionaux.

Chaque comité ministériel :

1° « délibère de tout projet de loi visé à l'article 5 » (art 10, 1°).

2° « examine les motions motivées visées à l'article 4 et délibère de la suite à leur donner » (art. 10, 2°).

3° « délibère de tout projet d'arrêté royal relatif aux matières énumérées à l'article 4, dont l'application se limite au territoire de sa région et qui lui est soumis, soit par un de ses membres, soit par le Premier ministre » (art. 10, 3°)

4° « propose l'affectation des crédits budgétaires prévus à l'article 11 » (art. 10, 4°).

5° « élabore et coordonne la politique de la région dans les matières visées à l'article 4 ».

6° « délibère de toute proposition de création, de décentralisation et de déconcentration des services, organismes et institutions publiques qui sont chargés de l'exécution de la politique régionale visée à l'article 4 ».

7° « émet tous avis relatifs à la politique régionale ».

L'ensemble de ces avis est destiné au Conseil des Ministres qui a autorité sur les divers comités ministériels régionaux.

Le gouvernement a pris des règlements qui mettaient le Conseil régional et le Comité ministériel en état de fonctionner. De plus, il a déterminé par arrêté royal, pour chaque matière énumérée par la loi du 1^{er} août 1974, les aspects régionaux de ces matières antérieurement de la compétence du pouvoir central.

Comme on le constate, les comités ministériels forment un maillon de concertation obligatoire au stade préparatoire des décisions gouvernementales.

1.3. L'élaboration du budget régional.

Le montant global appelé généralement « enveloppe globale » est destiné à couvrir les dépenses de la politique régionale ; celui-ci est déterminé par le gouvernement. L'article 11 de la loi du 1^{er} août 1974 prévoit que ce crédit global est réparti entre les trois régions compte tenu des critères suivants :

- pour un tiers, le chiffre de population de chaque région ;
- pour un tiers, la superficie de chaque région ;
- pour un tiers, le rendement dans la région de l'impôt des personnes physiques.

Le calcul est effectué annuellement sur base des derniers chiffres connus ; pour chaque année budgétaire ces chiffres seront fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les bases de répartition résultant de la combinaison des trois critères sont les suivantes :

	<i>En 1975 et 1976</i>	<i>En 1977</i>
— Flandre :	51,14 %	51,35 %
— Wallonie :	39,27 %	39,29 %
— Bruxelles	9,59 %	9,36 %

Puisque le gouvernement, aux termes de la loi de 1974, devait réserver dans le budget général de l'Etat une enveloppe globale destinée à couvrir les dépenses de la politique régionale, il convenait de déterminer ce montant global avant que chaque comité ministériel ne puisse en ventiler les crédits au sein de chaque budget régional. Chaque conseil régional procède ensuite à l'examen de son budget.

Comme on ne disposait pas de précédents, la première opération fut empirique.

Sur base des arrêtés royaux d'attribution de matières, le gouvernement analysa le budget de 1975 de chaque ministère concerné par la régionalisation, et cela article par article. Il opéra un premier tri entre les crédits relatifs à des matières restant nationales et des matières entièrement ou partiellement régionalisées.

A l'intérieur de cette deuxième catégorie, il apprécia pour les matières mixtes, la fraction du crédit qui devait rester au secteur national, l'autre fraction étant considérée, à l'instar des crédits consacrés à des actions entièrement régionalisées, comme les éléments dont l'addition, à travers tous les départements, concrétisait l'« enveloppe globale » dont les régions avaient besoin en 1975 pour pratiquer leur politique.

Ce travail aboutit à la détermination d'un montant de 45.625,1 millions de francs en 1975 (engagements en dépenses courantes et dépenses de capital).

En 1976, le montant global de l'enveloppe s'est élevé à 54.415,5 millions de francs, montant supérieur de 20 % par rapport au budget de 1975.

En 1977, l'enveloppe est de 81.659,9 millions de francs soit en augmentation de 50 % par rapport à l'année précédente.

Le tableau ci-dessous reprend ces divers montants.

Crédits régionaux de 1975 à 1977

Masse globale des engagements en dépenses courantes et en dépenses de capital
(en millions de francs)

Régions	1975	1976	1977
Wallonie	17.917	21.368,9	32.084,5
Flandre	23.332,7	27.828,0	41.932,1
Bruxelles	4.375,4	5.218,6	7.643,3
Enveloppe globale régionale .	45.625,1	54.415,5	81.659,9

Le montant de l'enveloppe globale allait être influencé directement par la répartition du « Fonds des communes » entre les trois régions.

Les communes de Belgique reçoivent, en effet, une aide de l'Etat via un fonds des communes qui est alimenté par un certain pourcentage des recettes de l'Etat. Ce fonds est extrêmement important, il s'élève à près de 40 milliards de francs. Il est réparti sur base d'une série de critères s'appliquant aux caractéristiques particulières de chaque type de commune.

Le gouvernement Tindemans ayant réalisé l'opération de fusions de communes, cette opération impliquait automatiquement le remplacement des critères anciens en raison de leur inadéquation par rapport aux nouvelles entités.

Il fut donc décidé de régionaliser le fonds des communes.

A partir de 1977, une partie croissante de ce fonds se voit appliquer des normes différenciées d'octroi pour la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. Chacune des régions peut donc élaborer des critères différenciés et par là pratiquer une politique autonome d'aide aux communes.

1.4. L'administration régionalisée.

La politique régionale est décidée par les ministres et les secrétaires d'Etat à compétence régionale. Pour appliquer et traiter les dossiers, il fallait que des fonctionnaires soient mis à leur disposition.

L'expérience a démarré d'une manière empirique. Chaque ministre, gérant un département dont certaines tâches étaient régionalisées, a désigné, au sein de son administration, des fonctionnaires chargés d'assurer des contacts avec les ministres ou secrétaires d'Etat qui ont des matières régionalisées dans leurs attributions.

Ces fonctionnaires veillent au transfert des dossiers régionaux aux agents compétents de l'administration nationale et assurent le suivi des instructions des ministres et secrétaires d'Etat régionaux.

Le système présente des inconvénients graves qui sont les suivants :

- aucun lien hiérarchique n'existe entre les fonctionnaires et les ministres ou secrétaires d'Etat, les agents des administrations dépendant de leur ministre « national ».
- difficulté de mener une politique coordonnée en raison de la dispersion des dossiers régionaux entre les mains des fonctionnaires qui traitent en même temps des dossiers nationaux.
- du côté des fonctionnaires, impossibilité de servir deux maîtres, à exigence parfois différente sinon contradictoire.
- impossibilité de créer un esprit régional étant donné que les fonctionnaires ne sont pas physiquement regroupés.

Devant l'impossibilité de pratiquer une politique régionale, les ministres des Réformes du gouvernement Tindemans ont envisagé la création d'administrations régionalisées, c'est-à-dire de nouvelles entités pourvues d'un cadre organique où figureraient aux quatre niveaux de la hiérarchie, les emplois nécessaires à la gestion des matières régionalisées. Chacune des administrations disposerait de services généraux et aurait à sa tête un secrétaire général. Les emplois seraient essentiellement pourvus par des fonctionnaires et agents des administrations nationales dont l'emploi serait corrélativement supprimé au sein de ces administrations.

Ces dispositions sont restées à l'état de projet, la création d'administrations régionales soulevant de nombreux problèmes psychologiques nés de la résistance aux changements constatée chez ces fonctionnaires.

*
* *

La loi du 1^{er} août 1974 a donc mis en place une régionalisation préparatoire, les conditions de l'application de l'article 107^{quater} n'étant pas réunies.

Le système expérimental a permis la mise en œuvre des conseils régionaux et des comités ministériels et l'établissement de budgets régionaux. Il s'agit d'un premier pas qui donne à chacune des régions, le droit d'exercer une politique différenciée dans un certain nombre de matières étant entendu que seul le Parlement reste habilité pour voter des lois.

2. ACTIVITÉS DES CONSEILS RÉGIONAUX

Le législateur a laissé une grande latitude aux conseillers régionaux en ce qui concerne l'organisation de leurs activités et le fonctionnement des assemblées.

La loi préparatoire est donc muette sur une série de points. Des arrêtés royaux furent pris ultérieurement, ils fixaient la date de convocation des conseils, le lieu, l'ouverture et la clôture des sessions et réglaient la présence des ministres au sein des assemblées.

Les trois conseils se réunirent pour la première fois le 26 novembre 1974 et furent dissous en même temps que les Chambres législatives le 9 mars 1977.

Au cours de cette première législature, les activités des conseils furent multiples, le tableau ci-après reprend les divers travaux de ces assemblées.

Il est très délicat d'établir des comparaisons entre les trois institutions : le nombre de textes adoptés est identique pour le Conseil régional bruxellois et le Vlaamse Gewestraad (19) et supérieur pour le Conseil régional wallon (29). Il faudrait analyser le contenu des différents documents pour émettre un avis objectif sur la valeur des travaux de chacun des conseils.

Il faut constater que des différences entre les trois conseils régionaux ont été constatées au niveau de la terminologie employée, des activités des groupes de travail et des interventions ministérielles.

1° *La terminologie.*

Lorsque le Conseil régional wallon prend l'initiative de modifier ou abroger toute disposition légale ou réglementaire dont l'application se limite à sa région, il le fait par voie de motion motivée. Lorsque le Conseil régional wallon répond à une demande émanant soit des présidents des Chambres législatives, soit du CMARW, il le fait par voie d'avis. Enfin, par voie de résolutions, le Conseil régional wallon émet des recommandations relatives à la politique régionale. Lorsque le Conseil régional wallon ou le Conseil régional bruxellois s'exprime sur une demande d'avis, le texte stipule « Avis relatif... ».

Activités des Conseils régionaux
De novembre 1974 à mars 1977

Rubriques	Sessions									Totaux		
	1974-1975			1975-1976			1976-1977			CRW	VG	CRB
	CRW	VG	CRB	CRW	VG	CRB	CRW	VG	CRB			
Motions motivées adoptés . .	2	6	3	8	7	1	—	2	2	10	15	6
Avis adoptés	2	3	1	7	6	1	2	7	—	11	16	2
Résolutions adoptées	2	1	7	5	—	2	1	—	2	8	1	11
Textes adoptés	6	10	11	20	13	4	3	9	4	29	32	19
Demandes d'explication . . .	5	—	16	1	—	6	—	—	4	6	—	33
Questions												
— Orales	5	—	3	4	—	5	—	—	2	9	—	10
— Ecrites	1	—	16	1	—	9	—	—	7	2	—	15
Séances publiques												
— Nombre	9	12	12	9	12	12	5	8	4	23	32	28
— Durée	21 h 20	28 h 15	31 h 40	19 h 25	33 h 15	25 h 55	11 h 20	15 h 25	7 h 15	52 h 05	76 h 55	64 h 50
Séances de commissions ou groupes de travail	36	14	37	45	20	52	27	11	11	108	45	100
Documents imprimés	33	55	29	69	57	26	20	35	12	122	147	67

Par contre, dans les documents du Vlaamse Gewestraad, seul apparaît le terme « Morie » qu'il s'agisse d'une demande d'avis, d'une motion motivée ou d'une résolution.

Les titres des motions motivées du Conseil régional bruxellois sont chaque fois suivis des mentions « portant proposition de loi » ou « portant proposition d'un arrêté royal ». Ce qui n'est pas le cas pour les deux autres conseils.

Notons encore que dans les travaux du Conseil régional bruxellois, le terme « avis » est parfois employé dans un sens de « opinion » plutôt que dans le sens technique défini par la loi.

2° *Les activités des groupes de travail.*

Les groupes de travail ou commissions des Conseils régionaux wallon et bruxellois, se réunissent entre deux séances publiques pour examiner les textes qui leur sont soumis ce qui explique leur grand nombre (108 et 100 réunions).

Les commissions du Vlaamse Gewestraad ne se réunissent que le jour d'une séance publique.

3° *Les interventions ministérielles.*

L'intervention des ministres devant les conseils régionaux est traitée de manière différente par les trois conseils, au niveau de la discussion et de la présentation des documents.

En ce qui concerne les Conseils régionaux bruxellois et wallon, ces interventions se retrouvent dans les comptes rendus des séances publiques.

Au Vlaamse Gewestraad, on les trouve sous forme de documents intitulés « Note politique » ou « Note explicative » qui sont distribuées avant les séances et discutées au cours de ces dernières ; cette procédure permet d'accélérer la discussion en séance publique.

On examinera successivement les travaux communs aux trois conseils régionaux et ensuite les différences constatées dans les orientations prises par ces trois institutions.

2.1. *Les activités communes aux trois conseils.*

Les conseils régionaux ont reçu des demandes d'avis émanant de diverses autorités : du Président de la Chambre des Représentants et des comités ministériels des Affaires régionales. Ces dernières peuvent différer en fonction de problèmes particuliers propres à chaque région. Aucune demande d'avis émanant du Président du Sénat n'a été transmise aux conseils régionaux.

1° *Demandes d'avis émanant du Président de la Chambre des Représentants.*

Les conseils régionaux ont reçu diverses demandes d'avis. Une première demande d'avis est relative à la proposition de loi organique de la rénovation urbaine. Les trois conseils régionaux ont émis un avis par lequel chacun estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter une législation uniforme pour tout le pays. Une deuxième demande d'avis est relative à une proposition de loi portant modification du Code du logement en vue de faire participer les locataires à la gestion des ensembles d'habitations érigées à l'intervention de la Société nationale du Logement.

Le Vlaamse Gewestraad a émis un avis à ce sujet. L'avis des Conseils régionaux Bruxellois et Wallon n'a pas encore été voté en séance publique

La troisième demande d'avis est relative à une proposition de loi portant révision du financement des investissements des Sociétés immobilières de service public et instaurant une allocation de logement.

Après communication d'un membre du Comité ministériel des Affaires régionales flamandes, le Vlaamse Gewestraad attend, pour se prononcer, une initiative de ce comité. Les Conseils régionaux bruxellois et wallon doivent encore se prononcer à ce sujet.

Le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional wallon ont été saisi d'une demande d'avis relative à une proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des plans de secteur, en vue de protéger les exploitations agricoles dans les zones d'habitat.

Dans l'avis adopté par le Vlaamse Gewestraad, il est proposé de maintenir tel quel cet arrêté royal et d'élargir la question soulevée à toutes les entreprises qui exercent des activités dans une zone qui n'est pas réservée de façon prioritaire à cette activité. Le Conseil régional wallon, dans l'avis qu'il a émis, souligne l'intérêt de cette proposition de loi de la région wallonne et suggère qu'une proposition de motion motivée sur ce même sujet, soit soumise à la Commission parlementaire compétente.

Il existe, enfin, deux demandes d'avis que le Président de la Chambre n'a adressées qu'à un seul conseil régional. Dans les deux cas, il s'agit de demandes adressées au Conseil régional wallon.

La première demande d'avis concerne une proposition de loi portant création d'un Fonds forestier wallon. L'examen de ce texte est lié à l'étude du projet de loi portant création du groupement forestier. La seconde demande d'avis dont le Conseil régional wallon fut saisi concerne une proposition de loi modifiant pour la région wallonne l'article 48, 2° du Code du Logement.

2° *Demande d'avis émanant des comités ministériels des Affaires régionales.*

Les comités ministériels des Affaires régionales ont demandé l'avis de leur conseil régional, après approbation au niveau gouvernemental, sur les projets de budget des années 1975, 1976 et 1977 et sur les options du plan 1976-1980 pour leur région.

Outre ces demandes faites par les trois comités ministériels, il existe des demandes faites par un comité ministériel au Conseil régional pour un problème propre à sa région.

Le comité ministériel des Affaires régionales wallonnes a saisi le Conseil régional wallon d'une demande d'avis relative à l'avant-projet de loi portant des mesures particulières en matière de remembrement de biens ruraux lors de grands travaux d'infrastructure. Dans l'avis qu'il émet, le Conseil régional wallon estime que ce texte convient à la région wallonne.

Le Conseil régional wallon a également été saisi d'une demande d'avis du comité ministériel des Affaires régionales wallonnes relative à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau. Le Conseil régional wallon a émis un avis à ce sujet sous forme de résolution.

Le Conseil régional bruxellois a été saisi de deux demandes d'avis : la première concernant la modification du Code du logement pour la région bruxelloise et la seconde relative au projet réglementant pour cette région l'attribution des habitations à prendre en location appartenant aux sociétés agréées par la SNL ou la SNL elle-même.

Le Vlaamse Gewestraad a été saisi d'une demande d'avis concernant les normes de répartition du Fonds des communes.

En plus des travaux communs, il faut noter la teneur de l'article 7 de la loi du 1^{er} août 1974 qui dispose que chaque année, le ministre des Affaires régionales dépose sur le bureau du Conseil régional un rapport au sujet de la création, de la décentralisation et de la déconcentration des services, organismes et institutions publics intéressant la région, au cours de l'année écoulée ainsi que sur les prévisions portant sur l'année suivante. Le Conseil régional compétent en débat et émet un avis à ce sujet. Chaque conseil régional a ainsi émis deux avis à ce sujet, l'un en 1975, l'autre en 1976.

2.2. *Les différentes orientations des conseils résultant de l'initiative des conseillers.*

L'orientation de chaque conseil régional est indiquée dans les textes des avis qu'il adopte ; il apparaîtra avec plus de précision dans les

motions motivées et les résolutions prises à l'initiative des conseillers régionaux.

Nous analyserons le contenu des motions motivées et les résolutions en fonction des compétences des conseils. Elle sont classées selon les matières définies par l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1974.

1. *La politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en ce compris la politique foncière, le remembrement des biens ruraux, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels.*

Les motions motivées adoptées par le Conseil régional wallon sont relatives :

- à la rénovation rurale et urbaine en région wallonne,
- à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés,
- à la protection des exploitations agricoles existantes dans les zones d'habitat de la région wallonne. Remarquons que cette motion a été jointe à l'avis du Conseil régional wallon sur le même problème,
- accordant des primes pour l'achat de terrains destinés à la construction d'habitations à bon marché,
- à la création d'une société régionale terrienne.

Les conseils régionaux flamand et bruxellois se sont également occupés de cette matière. Le premier au travers de motions relatives aux moyens à mettre en œuvre pour la revalorisation des centres urbains et pour une politique foncière sociale, et à la revalorisation des sites industriels désaffectés. Le second au travers de motions relatives au remembrement de l'entité Bois de la Cambre - Forêt de Soignes et la mise en concordance de la loi organique de l'aménagement du territoire et celle créant les agglomérations et fédérations de communes.

2. *La politique d'expansion économique régionale et de l'emploi.*

Les conseillers flamands ont déposé une motion relative aux choix politiques préparatoires au développement de la région côtière flamande.

Les conseillers bruxellois ont adopté et déposé diverses motions relatives à cette matière dont plusieurs concernent les petites et moyennes entreprises bruxelloises.

Les conseillers wallons n'ont déposé aucun texte de motion motivée concernant cette matière.

3. *La politique du logement.*

Le Conseil régional wallon s'est particulièrement intéressé à cette matière, il a adopté les motions relatives :

- à l'amélioration du logement en Wallonie,
- à l'assurance de l'équité lors de l'attribution de logements sociaux,
- aux conditions de délivrance du permis de bâtir pour certaines constructions dans la région wallonne.

Il a adopté, en outre, une résolution sur la régionalisation des organismes publics de logement.

Le Vlaamse Gewestraad n'a adopté aucune motion relative à cette matière. Le Conseil régional bruxellois a déposé deux motions relatives à l'octroi d'allocations de logement et à l'adaptation du loyer des habitations sociales au revenu réel des occupants.

4. *La politique familiale et démographique.*

Le Conseil régional wallon a adopté une motion motivée relative à l'agrégation des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et à l'octroi de subventions à ces services. Le rapport sur une proposition de motion motivée visant à encourager la natalité en Wallonie est terminé.

Les deux autres conseils régionaux n'ont adopté ni déposé aucune motion en cette matière.

5. *La politique d'hygiène et de santé publique.*

Le Conseil régional bruxellois et le Conseil régional wallon se sont saisis du problème de Centres d'aide sociale et ont adopté une motion motivée portant modification du projet de loi organique des Centres d'aide sociale.

Le Conseil régional bruxellois a déposé une motion visant la création de centres de consultation prématrimoniale, matrimoniale et familiale. Le Vlaamse Gewestraad n'a adopté aucune motion en la matière.

6. *La politique d'accueil.*

Cette matière ne fait l'objet d'aucune motion motivée dans aucun des trois conseils. Seul le Conseil régional bruxellois a abordé ce problème en séance publique.

7. *La politique de l'eau.*

Dans ce domaine, le Conseil régional wallon a adopté plusieurs résolutions relatives :

- à la gestion régionale de l'eau,
- aux avant-projets de traité avec les Pays-Bas relatifs à l'Escaut et à la Meuse,

- à la politique de l'eau,
- sur la demande d'avis du Comité ministériel des Affaires wallonnes relative à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables.

Le Vlaamse Gewestraad a adopté une motion motivée relative à la compétence de la région flamande en cette matière. Elle vise à proposer au gouvernement la reprise des négociations avec les Pays-Bas.

Le Conseil régional bruxellois n'a adopté aucune motion en cette matière.

8. *La chasse, la pêche et la forêt.*

Le Conseil régional bruxellois a adopté une motion motivée concernant le remembrement du Bois de la Cambre - Forêt de Soignes.

Un groupe de travail du Conseil régional wallon a analysé une proposition de motion motivée relative à la régionalisation du Comité central du Fonds piscicole et des commissions provinciales piscicoles.

Le Vlaamse Gewestraad n'a émis aucune motion motivée à ce sujet.

9. *La politique industrielle et énergétique.*

Cette matière ne fait l'objet d'aucune motion motivée dans aucun des conseils régionaux.

10. *L'organisation communale.*

Le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional bruxellois ont adopté l'un une motion, l'autre une résolution sur la consultation de leur conseil en matière de fusion de communes et de modification de leurs limites. Le Vlaamse Gewestraad a adopté une motion visant à la consultation du Conseil en matière de répartition du Fonds des communes. Le Conseil régional bruxellois a adopté diverses motions relatives aux associations de communes et à l'agglomération bruxelloise.

Une série de propositions de motion motivée ont été déposées sur le bureau du Conseil régional wallon en cette matière. Elles visent à la participation des citoyens, à l'instauration d'un référendum d'avis et à l'information des citoyens dans les communes wallonnes.

Le Conseil a adopté une résolution relative à sa compétence en matière d'organisation communale. Une résolution sur la répartition du Fonds des communes a été discutée en séance publique du Conseil régional wallon.

Les conseils ont adopté des motions motivées qui ne concernent pas directement une de ces dix matières.

Le Conseil régional bruxellois a déposé une proposition de résolution concernant l'emblème bruxellois, de même qu'une proposition de motion motivée sur le drapeau bruxellois.

Le Conseil régional wallon a adopté une résolution relative au suivi des décisions, c'est-à-dire visant à déterminer ce que devenaient les avis et les motions adoptées par celui-ci après que ces documents aient été transmis au Premier ministre et au ministre des Affaires régionales.

3. ANALYSE CRITIQUE DES CONSEILS RÉGIONAUX

Dans la première partie, consacrée aux travaux communs, on constate qu'un certain nombre d'avis ont été demandés aux conseils régionaux.

Les avis demandés aux trois conseils par le Président de la Chambre des Représentants concernent la rénovation urbaine, la modification du Code du logement et la révision du financement des investissements des sociétés immobilières de service public. Les conseils régionaux flamand et wallon ont en outre été saisis d'une demande d'avis relative à la présentation et à la mise en œuvre des plans de secteurs. Enfin le Président de la Chambre des Représentants a saisi le Conseil régional wallon de deux demandes d'avis : l'une portant sur la création d'un fonds forestier wallon, l'autre concernant une modification pour la région wallonne du Code du logement.

Les demandes d'avis émanant des comités ministériels des Affaires régionales concernent le budget, les options du plan 76/80 et le rapport sur la régionalisation et la déconcentration des services.

Chaque comité ministériel a saisi le Conseil régional de sa région d'une demande d'avis concernant des projets propres à cette région.

De plus, le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional wallon ont tous deux examiné les problèmes de rénovation des sites industriels désaffectés et des avant-projets de traités avec les Pays-Bas relatifs à l'Escaut et à la Meuse. Ils ont également affirmé leur compétence en matière de la politique de l'eau.

D'autre part, les conseils régionaux bruxellois et wallon se sont saisis du projet de loi organique relatif aux centres d'aide sociale tandis que le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional bruxellois se sont préoccupés du problème de la fusion des communes de leur région.

Les trois conseils se sont enfin exprimés sur la répartition du Fonds des communes.

De grandes similitudes existent donc entre les travaux des conseils régionaux ; mais en dehors de ces activités communes à deux ou à trois conseils, certains ont abordé des problèmes propres à leur région.

- Le Vlaamse Gewestraad s'est attaché à étudier les problèmes de revalorisation des centres urbains, de choix politiques à la région côtière et de création d'un fonds régional de travaux subsidiables.
- Le Conseil régional bruxellois s'est attaché à étudier les rapports entre la région et l'agglomération, entre la région et la SDR bruxelloise. Il a également abordé en de nombreuses occasions les problèmes des indépendants et des petites et moyennes entreprises.
- Les thèmes abordés principalement par le Conseil régional wallon sont ceux du logement et de l'implication de certaines mesures sur l'agriculture, et ceux de la démographie wallonne.

A côté des matières abordées par les trois conseils et les domaines propres à certaines régions, il faut constater un certain nombre de choses :

1° Certaines des dix matières régionalisées n'ont pas fait l'objet d'examen par les conseils régionaux, il s'agit notamment de l'emploi, de la politique industrielle et énergétique et de la politique d'accueil.

2° Des matières particulièrement importantes comme l'expansion économique et l'emploi n'ont suscité que peu de discussion.

3° Des matières n'ont pas été abordées par un des conseils :

- Le Vlaamse Gewestraad ne s'est pas intéressé à la politique familiale et à la démographie, ni à la politique d'hygiène et de santé publique, ni à la chasse et à la pêche.
- Le Conseil régional wallon n'a pas abordé la politique d'expansion économique et de l'emploi.
- Le Conseil régional bruxellois ne s'est pas préoccupé de la politique familiale et démographique, ni de la politique de l'eau.

4° Ce qui précède doit être nuancé car les trois conseils ont examiné l'ensemble de leur politique régionale au cours de l'examen des budgets régionaux et des options du plan 1976-1980.

5° Certaines matières, comme l'eau, n'ont été examinées par un conseil que parce qu'un autre conseil s'en était préoccupé.

6° Une même matière peut être abordée de manière totalement différente d'une région à l'autre en fonction de ses acquis et de ses besoins.

En Wallonie, le problème du logement est surtout d'ordre qualitatif. Les conseillers wallons examinent dès lors les possibilités d'amélioration des habitations et l'organisation des aides.

En Flandre, le problème du logement est plutôt d'ordre quantitatif, ce qui amène les conseillers flamands à adopter une motion tendant à rendre sociale la politique foncière.

A Bruxelles, le problème du logement est envisagé au travers de l'octroi d'allocations de logement et d'adaptation du loyer au revenu. En effet, la région bruxelloise doit faire face à un exode de sa population vers la périphérie.

III. Conclusion.

Il est possible de tirer un certain nombre de constatations en conclusion de l'analyse du fonctionnement de deux de nos nouvelles institutions.

Pourvus d'un pouvoir décrétoal limité mais réel, les conseils ont pris des initiatives destinées à mettre en œuvre l'autonomie culturelle. Cela est particulièrement vrai pour le Cultuurraad qui a voté le double de décrets normatifs par rapport au conseil francophone.

La revision constitutionnelle a donc permis à la communauté néerlandophone de prendre des dispositions de nature à résoudre divers problèmes propres à cette dernière.

Il n'en est pas de même de la communauté francophone qui n'était pas partie demanderesse en matière culturelle ; elle a vu les activités de son Conseil refléter l'intérêt que portait les conseillers culturels aux compétences telles qu'elles sont actuellement définies. De plus, le fonctionnement du Conseil culturel a été rendu malaisé par l'absence de majorité gouvernementale au sein de ce dernier ; en effet, majorité et opposition étaient représentées par un nombre égal de voix.

En tout état de cause, il apparaît que telles que les compétences sont définies actuellement, les deux conseils culturels sont pratiquement au bout de leurs possibilités en matière de décret. Bien sûr, ils pourront survivre et trouver des propositions et des projets dignes d'intérêt, mais ces derniers ne pourront que très difficilement justifier l'existence de deux institutions culturelles.

Seuls un élargissement sensible de leurs compétences et une transformation des conseils en des institutions culturelles et communautaires semblent pouvoir répondre aux aspirations de nos deux communautés.

La régionalisation n'a pas mis fin, sur un plan proprement juridique, à l'Etat unitaire. Elle ne le pouvait d'ailleurs pas, puisque les conditions de l'application de l'article 107^{quater} n'étaient pas réunies.

La loi a donc mis sur pied un système expérimental et préparatoire qui donne, dans les faits, à chacune des régions, le droit d'exercer une politique différenciée dans certaines matières. Désormais, une loi ou un arrêté, pris dans le cadre d'une des dix matières énumérées, peut s'appliquer à une seule des régions du pays. Mais au niveau de l'élaboration

des normes régionales, c'est évidemment toujours le Parlement qui vote les lois.

L'intérêt des conseillers régionaux pour leurs institutions semble avoir été grand — comme le démontre le nombre de documents — bien que ces dernières n'aient eu qu'une compétence d'avis. Ces avis et motions motivées, une fois transmis au premier ministre et au ministre des Affaires régionales, échappaient au pouvoir des conseillers régionaux ce qui peut provoquer un doute quant à leur bonne fin.

En dehors des avis budgétaires, peu de textes votés par les conseils sont devenus lois. Il est évident que la régionalisation ne deviendra une réalité que lorsque les conseils seront dotés d'un pouvoir réglementaire.

Le peu d'intérêt soulevé par certaines matières régionales parmi les plus importantes, paraît moins compréhensible, notamment en ce qui concerne l'emploi, la politique industrielle et énergétique, ainsi que l'expansion économique. Ces matières particulièrement complexes, n'ont été examinées que lors des discussions des budgets et des options du plan 1976-1980.

Les problèmes de majorité n'ont pas joué au sein des conseils régionaux wallon et flamand ; il n'en est pas de même au sein de l'institution bruxelloise où le Rassemblement Bruxellois était majoritaire. L'absence des conseillers socialistes et de la Volksunie en Flandre et celle des socialistes en Wallonie n'a pas empêché les conseils de fonctionner normalement.

L'absence d'opposition a laissé les sénateurs de la majorité sans interlocuteurs, ce qui n'a pas manqué d'avoir une influence sur les débats.

La régionalisation préparatoire aura rempli les objectifs qu'elle s'était fixés, à savoir préparer la mise en place des institutions définitives capables d'apporter des solutions spécifiques aux problèmes qui se posent au niveau de chaque région.

Il faut espérer que des leçons et des enseignements pourront être tirés de la mise en œuvre de nos nouvelles institutions afin que la prochaine révision constitutionnelle puisse adapter ces institutions dont nul ne conteste la nécessité, aux réalités sociales et politiques, et cela, si possible, dans un esprit de réelle simplification afin que chaque citoyen puisse à nouveau comprendre nos institutions.

Summary : The activities of the cultural communities and the regional councils.

The 1970-1971 revision of the Belgian constitution recognized the existence of three cultural communities (two main ones Flemish-, French-,

and one minor German speaking) and three geographic regions (Flanders, Wallonia and Brussels).

The implementation of the constitutional provisions regarding cultural and regional autonomy led to the creation of several new subnational institutions of which the most important are the cultural and the regional Councils. Each cultural Council groups the senators and the representatives of similar linguistic group, while the regional Councils are composed of these same parliamentarians (plus municipal council members in the case of the Brussels Regional Council) in accordance with their geographic residence. These Councils may thus be seen as sub-groupings of the national Parliament.

Although both are essentially advisory bodies, the cultural Councils do legislate decrees which, when enforced by the respective Ministers of Culture, have the force of law. On the other hand, the regional Councils are purely consultative assemblies, providing opinions and requesting clarifications and justifications of national decisions in the functional areas, specified by the Constitution. A ministerial committee of each region considers the Council's recommendations in enforcing national policies in the regions.

The complexity of national-community-regional relations and the political discussions between the supporters of regionalization and those favoring culturalization shows the temporary nature of the present institutionalization.

