

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1977-1978

8 DECEMBER 1977

**Ontwerp van wet houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking in toepassing van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet**

**VERSLAG**

**NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES VOOR DE JUSTITIE EN DE CULTURELE ZAKEN EN HET WETENSCHAPSBELEID UITGEBRACHT DOOR DE HEER GIJS**

**1. VERLOOP VAN DE BEHANDELING VAN HET ONTWERP VAN WET**

Het door uw verenigde Commissies behandelde ontwerp van wet was het voorwerp van vele en lange besprekingen. Niet minder dan vier parlementaire verslagen werden er reeds aan gewijd, nl. : het verslag van de heer Diegenant namens de Commissie voor de Cultuur van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 11 juni 1976, het aanvullend

Aan de werkzaamheden van de Commissies hebben deelgenomen :

Commissie voor de Justitie :

Vaste leden : de heren Pierson, voorzitter; Bourgeois, Calewaert, Cooreman, de Stexhe, Féaux, Mevr. Goor-Eyben, de heer Goossens, Mevr. Herman-Michielsens, de heren Lepaffe, Leroy, Lindemans, Mevr. Pétry, de heer Piot, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Vanderpoorten, Van In, Van Spitael en Verbist.

Plaatsvervangers : de heren Bascour, Cugnon, Deleeck, Lagae, Lagasse, Moureaux, Pede, Perin, van de Put en Vanderborght.

Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid :

Vaste leden : de heren Cudell, voorzitter; Bascour, Bourgeois, Calewaert, Coen, Deleeck, Mevr. De Loore-Raeymaekers, de heren De Rore, Goossens, Leemans, Lepaffe, Lindemans, Nauwelaerts, Paulus, Poffé, Seeuws, van de Put, Vanderpoorten, Van In en Gijs, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Cooreman, de Stexhe, Féaux, Lagasse, Payfa, Mevr. Pétry, de heren Piot, Radoux en Storme.

**R. A 10560**

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

236 (1977-1978) N° 1.

**SENAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 1977-1978

8 DECEMBRE 1977

**Projet de loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution**

**RAPPORT**

**FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE PAR M. GIJS**

**1. APERÇU D'ENSEMBLE DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi examiné par vos Commissions réunies a fait l'objet de nombreuses et longues discussions. Non moins de quatre rapports parlementaires y ont déjà été consacrés : le rapport fait par M. Diegenant au nom de la Commission de la Culture de la Chambre des Représentants en date du 11 juin 1976, le rapport complémentaire du même auteur

Ont participé aux travaux des Commissions :

Commission de la Justice :

Membres effectifs : MM. Pierson, président; Bourgeois, Calewaert, Cooreman, de Stexhe, Féaux, Mme Goor-Eyben, M. Goossens, Mme Herman-Michielsens, MM. Lepaffe, Leroy, Lindemans, Mme Pétry, M. Piot, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Vanderpoorten, Van In, Van Spitael et Verbist.

Membres suppléants : MM. Bascour, Cugnon, Deleeck, Lagae, Lagasse, Moureaux, Pede, Perin, van de Put et Vanderborght.

Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique :

Membres effectifs : MM. Cudell, président; Bascour, Bourgeois, Calewaert, Coen, Deleeck, Mme De Loore-Raeymaekers, MM. De Rore, Goossens, Leemans, Lepaffe, Lindemans, Nauwelaerts, Paulus, Poffé, Seeuws, van de Put, Vanderpoorten, Van In et Gijs, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Cooreman, de Stexhe, Féaux, Lagasse, Payfa, Mme Pétry, MM. Piot, Radoux et Storme.

**R. A 10560**

Voir :

Document du Sénat :

236 (1977-1978) N° 1.

verslag van dezelfde auteur van 30 juni 1976, het verslag namens de Senaatscommissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid van 17 november 1976 en het advies van de Senaatscommissie voor de Justitie, opgesteld door de heer de Stexhe, van 1 december 1976.

Het volstaat hier dus een kort overzicht te geven van het verloop van de behandeling van het ontwerp van wet en voor een meer gedetailleerd overzicht te verwijzen naar de vermelde verslagen.

Het ontwerp van wet werd op vrijdag 2 juli 1976 geamendeerd aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en in de Senaat onderzocht door de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid. Deze Commissie keurde het ontwerp zonder wijzigingen goed op 17 november 1976.

Volgens het advies van de Raad van State is het ontwerp in strijd met de Grondwet, terwijl de Regering een andere mening had en besloot het aan het Parlement over te laten te beslissen over de grondwettelijkheid van de voorgestelde tekst.

Op grond daarvan besloot de Senaat op 18 november 1976 het ontwerp voor te leggen aan de Commissie voor de Justitie, met de vraag een advies uit te brengen over de grondwettelijkheid van de tekst van het ontwerp. De belangrijke argumenten voor en tegen de grondwettelijkheid van het ontwerp worden volledig weergegeven in het verslag van de heer de Stexhe over de besprekingen in de Commissie voor de Justitie. Deze Commissie besloot met tien stemmen tegen vijf dat de tekst van het ontwerp grondwettig is.

Na het verschijnen van het verslag van de heer de Stexhe, werden amendementen en subsidiaire amendementen ingediend; de Senaat, ter zitting d.d. 15 december 1976, besloot het ontwerp van wet te verzenden naar de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid. Deze laatste vergaderden op 13 januari 1977. Als besluit van de besprekingen vroeg de Eerste Minister bedenktijd: de Regering zou zich beraden over de vraag of al dan niet een nieuwe tekst zou worden ingediend.

Na deze vergadering heeft de Regering aan vier hoogleraren, specialisten in het grondwettelijk recht, gevraagd eveneens een advies over de grondwettelijkheid van het ontwerp uit te brengen. Dit advies werd op 31 maart 1977 aan de Regering overhandigd, en wegens de ontbinding van de Wetgevende Kamers pas op 8 juli 1977 door de Regering overgemaakt aan de Voorzitter van de Senaat en daarna aan de leden van beide Commissies medegedeeld (zie bijlage). Uwe Commissies hebben dan het onderzoek hervat op hun vergaderingen van 13 en 26 oktober 1977.

## 2. ALGEMENE BESPREKING

Tijdens een eerste vergadering van Uwe Commissies (d.d. 13 januari 1977), verklaart een lid dat het niet normaal is dat de Regering geen mening heeft over de grondwettelijkheid van het ontwerp van wet. Hij is van oordeel dat de wetgever een compromis tussen de verschillende thesissen moet uitwerken. Dit compromis meent hij te vinden in de voor-

en date du 30 juin 1976, le rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique du Sénat en date du 17 novembre 1976 et l'avis de la Commission de la Justice du Sénat, rédigé par M. de Stexhe, en date du 1<sup>er</sup> décembre 1976.

Il suffira donc ici de donner un bref aperçu des diverses phases de la discussion du projet de loi et de renvoyer aux rapports précités pour un compte rendu plus détaillé.

Le projet de loi amendé fut adopté par la Chambre des Représentants le vendredi 2 juillet 1976, puis examiné par la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique du Sénat, qui l'adopta sans modifications en sa réunion du 17 novembre 1976.

Le Conseil d'Etat avait estimé que le projet était contraire à la Constitution, mais le Gouvernement fut d'un autre avis et décida de laisser au Parlement le soin de se prononcer sur la constitutionnalité du texte proposé.

A la suite de cette décision, le Sénat résolut, le 18 novembre 1976, de soumettre le projet à la Commission de la Justice, en lui demandant d'émettre un avis sur la constitutionnalité du texte du projet. Les arguments de poids pour et contre la constitutionnalité du projet ont été complètement exposés dans le rapport de M. de Stexhe sur les travaux de la Commission de la Justice, qui avait décidé par 10 voix contre 5 que le texte du projet était constitutionnel.

Après la publication du rapport de M. de Stexhe, des amendements, tant principaux que subsidiaires, furent déposés et le Sénat, en sa séance du 15 décembre 1976, décida de renvoyer le projet aux Commissions réunies de la Justice et des Affaires culturelles et de la Politique scientifique, qui se réunirent le 13 janvier 1977. En conclusion des débats, le Premier Ministre demanda un temps de réflexion, le Gouvernement devant délibérer sur la question de savoir si un nouveau texte serait déposé ou non.

Après cette réunion, le Gouvernement demanda lui-même à quatre professeurs spécialistes du droit constitutionnel d'émettre à leur tour un avis sur la constitutionnalité du projet. Cet avis fut remis au Gouvernement le 31 mars 1977, mais par suite de la dissolution des Chambres législatives, il ne fut transmis que le 8 juillet 1977 par le Gouvernement au Président du Sénat, après quoi il fut communiqué aux membres des deux Commissions (voir l'annexe). Vos Commissions reprirent alors la discussion en leurs réunions des 13 et 26 octobre 1977.

## 2. DISCUSSION GENERALE

Au cours d'une première réunion de vos Commissions (le 13 janvier 1977), un membre a déclaré qu'il n'était pas normal que le Gouvernement n'ait pas d'opinion au sujet de la constitutionnalité du projet de loi. Il estime que le législateur doit dégager un compromis entre les diverses thèses en présence. Il croit trouver la substance de ce compromis dans

gestelde amendementen. Hij herhaalt dan de grondwettelijke bezwaren tegen het ontwerp (cf. advies van de Commissie voor de Justitie en ook infra) en wordt hierin door andere leden bijgetreden.

Een lid doet opmerken dat het artikel 59bis van de Grondwet impliciet het artikel 68 van de Grondwet op twee punten heeft gewijzigd nl. de vervanging van de instemming van de Wetgevende Kamers door deze van de Cultuurraden en de uitsluitende bevoegdheid van de Cultuurraden inzake de culturele verdragen. Hij meent dat de ingediende amendementen niet ontvankelijk zijn omdat zij de tekst niet wijzigen maar als nieuwe voorstellen moeten worden beschouwd. Anderzijds heeft de Grondwetgever de bedoeling niet gehad aan de Koning de bevoegdheid te ontnemen om verdragen te negociëren en af te sluiten. De bevoegdheid die aan de Cultuurraden werd gegeven is gans anders: het gaat over de goedkeuring van de verdragen.

Artikel 59bis van de Grondwet maakt geen onderscheid tussen de verschillende types van verdragen; hieruit moet men besluiten dat de Cultuurraden voor al de verdragen bevoegd zijn en niet alleen voor de verdragen die de Staat bezwaren of Belgen persoonlijk verbinden zoals in een bij de Commissies ingediend amendement wordt gesteld.

De Minister voor de Hervorming der Instellingen (N) laat opmerken dat er geen wet nodig is om aan de Cultuurraden adviesbevoegdheid te verlenen.

De Eerste Minister vraagt aan de Commissies bedenktijd opdat de Regering het probleem opnieuw zou kunnen onderzoeken en nagaan of er eventueel een nieuwe tekst moet worden ingediend.

\*\*

Uwe Commissies hebben, na de vernieuwing van de wetgevende Kamers, op 13 en 26 oktober jl. de discussie hervat.

Namens de Regering deelt de Staatssecretaris voor de Hervorming van de Instellingen (F) mede dat de Regering geen nieuwe teksten zal indienen en aandringt op een spoedige behandeling van het ontwerp.

De Voorzitter merkt op dat de tijdens de vorige legislatuur ingediende amendementen volgens het reglement vervallen zijn. Twee amendementen (Gedr. St. van de Senaat 932 (1975-1976) — nrs. 4 en 5) worden opnieuw ingediend.

De indiener verklaart dat het geenszins in zijn bedoeling ligt de bevoegdheid van de Cultuurraden inzake internationale culturele samenwerking te beperken, maar ze integendeel zo ruim mogelijk te maken, evenwel binnen de grenzen opgelegd door de Grondwet. Hij wijst erop dat hij de bevoegdheid van de Cultuurraden in het algemeen zo ruim mogelijk wil zien en citeert ter illustratie een uittreksel uit een ontwerp-verslag opgesteld voor de Commissie voor de Buitenlandse Zaken naar aanleiding van het ontwerp van wet houdende goedkeuring van internationale akten betreffende akten van de burgerlijke stand.

De indiener blijft dus de grondwettelijkheid van het ontwerp van wet betwisten en vat de drie belangrijkste argumen-

les amendements déposés. Il conclut en formulant une nouvelle fois les objections d'ordre constitutionnel au projet (voir l'avis de la Commission de la Justice et aussi infra) et est appuyé à cet égard par d'autres membres.

Un commissaire fait observer que l'article 59bis de la Constitution a modifié implicitement l'article 68 de la Constitution sur deux points, en remplaçant l'assentiment des Chambres par celui des Conseils culturels et en donnant compétence exclusive à ceux-ci en ce qui concerne les traités culturels. Il estime que les amendements déposés sont irrecevables, puisqu'ils ne modifient pas le texte, mais doivent être considérés comme des propositions nouvelles. D'autre part, le constituant n'a pas eu l'intention de priver le Roi de son pouvoir de négocier et de faire des traités. La compétence attribuée aux Conseils culturels est toute différente: il s'agit de l'approbation des traités.

L'article 59bis de la Constitution n'établit aucune distinction entre les divers types de traités; il faut en conclure que les Conseils culturels ont compétence pour tous les traités et non seulement pour ceux qui grèvent l'Etat ou lient individuellement des Belges, comme l'entend un amendement déposé en réunion des Commissions.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) fait observer qu'aucune loi n'est requise pour l'attribution d'une compétence consultative aux Conseils culturels.

Le Premier Ministre demande un temps de réflexion aux Commissions pour que le Gouvernement puisse réétudier le problème et examiner s'il y a éventuellement lieu de déposer un nouveau texte.

\*\*

Vos Commissions ont repris la discussion les 13 et 26 octobre derniers après le renouvellement des Chambres législatives.

Au nom du Gouvernement, le Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (F) communique que le Gouvernement ne déposera pas de textes nouveaux et qu'il insiste pour que le projet soit examiné sans tarder.

Le Président fait observer que, selon le règlement, les amendements déposés au cours de la législature précédente sont devenus caducs. Deux amendements (Doc. Sénat 932 (1975-1976) — nos 4 et 5) sont alors redéposés.

Leur auteur déclare n'avoir aucunement l'intention de limiter la compétence des Conseils culturels en matière de coopération culturelle internationale, mais vouloir au contraire l'élargir au maximum, toutefois dans les limites imposées par la Constitution. Il fait remarquer qu'il désire voir les Conseils culturels dotés en général des compétences les plus larges possible et il cite, à titre d'illustration, le passage d'un projet de rapport présenté en Commission des Affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi portant approbation d'actes internationaux relatifs aux actes de l'état civil.

L'auteur des amendements persiste donc à contester la constitutionnalité du projet de loi et va résumer une nouvelle

ten daartoe nogmaals samen. Vooreerst wijst hij op de ongewone procedure die de Regering heeft gevolgd door het aan het Parlement over te laten te beslissen over de grondwettelijkheid van het ontwerp. Hij merkt op dat er hier duidelijk een conflict bestaat tussen de politieke wil en een grondwettelijke bepaling. Vervolgens vat hij de drie argumenten samen die leidden tot zijn besluit dat het ontwerp in tegenstrijd is met de Grondwet :

1. De Grondwetgever van 1971 evenals de Regering hebben destijds duidelijk verklaard dat het niet mogelijk is instemmingsbevoegdheid te verlenen aan de Cultuurraden over culturele verdragen, zolang artikel 68 van de Grondwet niet herzien is. Deze opvatting werd gedeeld door de Raad van State en het is, volgens intervenant, duidelijk dat gezaghebbende specialisten in het grondwettelijk recht evenals de meerderheid van de constitutionnalisten in de Senaat er eveneens zo over denken.

Daar sedertdien niets is veranderd — artikel 68 van de Grondwet blijft inderdaad van kracht — hebben de opnieuw ingediende amendementen nog zin. Intervenant wijst er nogmaals op dat de amendementen ertoe strekken een nog ruimere bevoegdheid te geven aan de Cultuurraden inzake internationale culturele verdragen.

2. Volgens de door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgemaakte tekst moeten niet alleen de in de tweede alinea van artikel 68 van de Grondwet bedoelde verdragen, (verdragen die van aard zijn de schatkist te bezwaren of Belgen persoonlijk te binden) ter instemming aan de Cultuurraden worden voorgelegd, maar ook de culturele verdragen die niet overeenstemmen met de in genoemd artikel vermelde beperkingen. Hierdoor worden bevoegdheden die tot nu toe exclusief aan de Uitvoerende Macht toebehoren van deze laatste afgenomen en aan een parlementaire vergadering toegekend. Het is nochtans steeds de bedoeling van de Grondwetgever geweest bevoegdheden die voorheen tot de Nationale Wetgevende Kamers behoorden te verschuiven naar de Cultuurraden en zeker niet een verschuiving in de hand te werken naar de Cultuurraden van bevoegdheden die voorheen uitsluitend aan de Uitvoerende Macht toebehoorden. Dit bezwaar werd trouwens erkend door de indieners van een in de Commissie ingediend amendement dat ertoe strekte slechts die culturele verdragen aan de Cultuurraden ter goedkeuring voor te leggen, die de schatkist bezwaren of Belgen persoonlijk binden.

Intervenant stemt in subsidiaire orde in met dit amendement, dat echter niet opnieuw werd neergelegd. Hij verwijst naar een verslag door hem namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken opgesteld (Gedr. St. Senaat 96 (B.Z. 1977) — nr. 2), dat eenparig werd goedgekeurd en waarin de hier uiteengezette interpretatie van de beginselen die artikel 68 van de Grondwet beheersen, wordt aangenomen.

3. De Cultuurraden zijn niet bevoegd voor het geheel van de culturele materie. Een deel daarvan blijft gemeenschappelijk en nationaal en dit is grondwettelijk bepaald. De Cultuurraden zijn o.m. niet bevoegd voor de « de door de wet aangewezen nationale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één cultuurgemeen-

fois les trois principaux arguments qui déterminent son attitude. Avant cela, il attire toutefois l'attention sur la procédure insolite suivie par le Gouvernement et consistant à laisser au Parlement le soin de décider de la constitutionnalité du projet. Il note qu'il y a en l'occurrence une contradiction manifeste entre la volonté politique et une disposition constitutionnelle. L'intervenant résume ensuite les trois principaux arguments qui l'amènent à conclure à l'inconstitutionnalité du projet :

1. Le Constituant de 1971 et le Gouvernement de l'époque ont déclaré nettement qu'il était impossible de donner compétence aux Conseils culturels pour l'assentiment à des traités culturels tant que l'article 68 de la Constitution n'aurait pas été révisé. Cette conception a été partagée par le Conseil d'Etat et il est clair, selon l'intervenant, que les spécialistes faisant autorité en matière de droit constitutionnel ainsi que la majorité des constitutionnalistes du Sénat pensent de même.

Comme rien n'a changé depuis lors — l'article 68 de la Constitution restant en vigueur — les amendements redésposés gardent leur sens. L'intervenant souligne une fois de plus que les amendements tendent à attribuer aux Conseils culturels, en ce qui concerne les traités culturels internationaux, une compétence en fait plus étendue.

2. D'après le texte transmis par la Chambre des Représentants, doivent être soumis à l'assentiment des Conseils culturels non seulement les traités dont il est question à l'article 68, deuxième alinéa, de la Constitution (traités pouvant grever l'Etat ou lier individuellement des Belges), mais aussi les traités culturels ne comportant pas les restrictions prévues par cet article. Le pouvoir exécutif se voit ainsi privé, au profit d'une assemblée parlementaire, de compétences qui lui appartenaient exclusivement jusqu'à présent. Or, l'intention du Constituant a toujours été de transférer aux Conseils culturels des compétences appartenant aux Chambres législatives nationales, et le Constituant n'a certainement pas voulu favoriser une dévolution à ces Conseils de compétences ayant précédemment appartenu exclusivement au Pouvoir exécutif. Le bien-fondé de cette objection a d'ailleurs été reconnu par les auteurs d'un amendement déposé en réunion des Commissions et tendant à ne soumettre à l'assentiment des Conseils culturels que les traités culturels qui grèvent l'Etat ou lient individuellement des Belges.

Subsidiairement, l'intervenant approuverait cet amendement, dont le dépôt n'a toutefois pas été renouvelé. Il renvoie à un rapport qu'il a fait au nom de la Commission des Affaires étrangères (Doc. Sénat 96 (S.E. 1977) — n° 2), rapport approuvé à l'unanimité et qui admet l'interprétation donnée ci-dessus, des principes énoncés à l'article 68 de la Constitution.

3. Les Conseils culturels n'ont pas compétence pour l'ensemble des matières culturelles. Une partie de celles-ci demeure commune et nationale, en vertu de la Constitution. Les Conseils culturels sont notamment incompétents pour « les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté

schap » (art. 59bis, § 4, tweede alinea). Het ontwerp van wet heeft echter een algemene draagwijdte : alle culturele verdragen, ook als zij betrekking hebben op culturele materie die gemeenschappelijk en nationaal is gebleven, moeten volgens deze tekst aan de goedkeuring van de Cultuurraden worden voorgelegd.

Intervenant betoogt dat de Regering op 13 januari jl., onder de indruk van de argumenten die hier werden samengevat, bedenktijd heeft gevraagd voor verder onderzoek. Terloops wijst hij op het ongewone karakter van de vraag van advies vanwege de Regering aan 4 privé-deskundigen in Grondwettelijk Recht. Intervenant verklaart dat deze « extravagante » procedure uniek is in de Belgische parlementaire geschiedenis. Op dit punt wordt hij bijgetreden door verschillende andere leden. De vraag wordt gesteld waartoe de Raad van State, wettelijk de raadgever van de Wetgever, dan wel dient. In het advies vanwege de vier geraadpleegde experts wordt trouwens geen weerlegging gevonden van de argumenten geformuleerd door de Raad van State.

In zijn repliek op de argumenten van vorige spreker, maakt een lid onderscheid tussen een « dynamische interpretatie » van de Grondwet en een « statische interpretatie ». In het verleden stonden deze twee interpretatietypes vaak tegenover elkaar. Het aannemen van één van beide interpretatietypes wijst volgens dit commissielid niet op een grotere of minder grote gehechtheid aan de Grondwet.

Als voorbeeld van een dynamische interpretatie noemt hij het hoofdstuk van de Grondwet gewijd aan de rechten en vrijheden van de burgers. Aan de bepalingen van dit hoofdstuk werd een dynamische interpretatie gegeven : een aantal opgesomde vrijheden werden in de wetgeving gewijzigd als gevolg van de evolutie op sociaal-economisch gebied en de veranderde opvattingen ter zake.

Ook bij het overdragen van bevoegdheden naar organen die in de Grondwet niet worden erkend, zoals supranationale instellingen, haalde de dynamische interpretatie de bovenhand. Zo werden in de vijftiger jaren de verdragen aanvaard inzake de Europese Defensiegemeenschap, de Europese Economische Gemeenschap, Euratom, enz. Waarom zouden we een dynamische interpretatie aanvaarden wanneer het gaat over de verschuiving van bevoegdheden naar supranationale instanties, maar de voorkeur geven aan de statische interpretatie wanneer het om bevoegdheidsoverdrachten gaat naar infranationale instanties ?

Wat de aantasting van de prerogatieven van de Uitvoerende Macht betreft, erkent intervenant dat we hier voor een probleem staan. Hij zou desomtrent gaarne de opvatting van de Regering kennen.

Een lid repliceert rechtstreeks op de argumenten van de eerste spreker.

Dat de Grondwetgevende Vergadering in 1971 haar taak niet kon beëindigen, ten gevolge van de parlementsontbinding, kan niet tot gevolg hebben dat gewijzigde artikels van de Grondwet niet van kracht zijn. Dit geldt ook wanneer de intentie aanwezig was om een aantal artikels, waaronder artikel 68, te wijzigen. Er is geen sprake van enige voorwaarde-

culturelle » (art. 59bis, § 4, deuxième alinéa). Or, le projet de loi a une portée générale : tous les traités culturels, même s'ils visent des matières culturelles demeurées communes et nationales, doivent, en vertu de ce texte, être soumis à l'assentiment des Conseils culturels.

L'intervenant rappelle que le Gouvernement, sensible aux arguments résumés ci-dessus, a demandé le 13 janvier dernier un temps de réflexion pour approfondir la question. Il souligne incidemment le caractère inhabituel de la demande d'avis adressée par le Gouvernement à quatre experts privés en droit constitutionnel. L'intervenant déclare que cette procédure « extravagante » est unique dans notre histoire parlementaire, et il reçoit sur ce point l'appui de plusieurs membres. Il se demande dès lors quelle peut bien être l'utilité du Conseil d'Etat, conseiller légal du législateur. Au demeurant, l'avis des quatre spécialistes consultés ne comporte aucune réfutation des arguments qu'a fait valoir le Conseil d'Etat.

Dans une réplique aux arguments du préopinant, un membre rappelle la distinction entre une « interprétation dynamique » et une « interprétation statique » de la Constitution. Dans le passé, ces deux interprétations se sont souvent opposées. Le commissaire considère que l'adoption de l'une ou de l'autre ne permet pas de conclure à une fidélité plus ou moins grande à la Constitution.

Comme exemple d'interprétation dynamique, il cite le Titre de la Constitution qui traite des Belges et de leurs droits. Les dispositions de ce titre ont donné lieu à une interprétation dynamique : un certain nombre des libertés qui s'y trouvent énumérées ont été modifiées dans la législation par suite de l'évolution socio-économique et du mouvement des idées en la matière.

L'on a également préféré l'interprétation dynamique en ce qui concerne le transfert de compétences à des organes non reconnus par la Constitution, tels que les institutions supranationales. C'est ainsi que furent adoptés, dans les années cinquante, les traités relatifs à la Communauté européenne de Défense, à la Communauté économique européenne, à l'Euratom, etc. Pourquoi admettrions-nous une interprétation dynamique pour le transfert de compétences à des instances supranationales, tout en préférant l'interprétation statique pour les transferts de compétences à des instances infranationales ?

Quant à l'atteinte qui serait portée aux prerogatives du Pouvoir exécutif, l'intervenant reconnaît qu'il y a là un problème. Il aimerait connaître l'opinion du Gouvernement à ce sujet.

Un membre répond directement aux arguments du premier intervenant.

Le fait que l'Assemblée constituante n'a pas pu achever sa tâche en 1971 en raison de la dissolution des Chambres ne peut avoir pour conséquence que des articles modifiés de la Constitution ne soient pas d'application. Et cela reste vrai même si le Constituant avait l'intention de modifier un certain nombre d'autres articles, notamment l'article 68. Il

lijke bepaling, volgens dewelke een gewijzigd artikel slechts van kracht zou worden wanneer alle artikels waarvoor de intentie bestond ze te wijzigen, zouden gewijzigd zijn. Door de publikatie krijgen de reeds gewijzigde artikelen volledige uitwerking. Indien men de redenering van de eerste intervenant zou volgen, zou dit ook leiden tot een unieke situatie, nl. dat een Grondwetsartikel dat werd aangenomen, gestemd, gesanctioneerd en gepubliceerd, niet uitvoerbaar zou zijn vooraleer andere artikels van de Grondwet zouden veranderd worden.

De interpretatie van de Grondwet komt toe aan de wetgever. De taak van de wetgever is hier dezelfde als deze van een rechter die een vonnis moet vellen op grond van interpreteerbare wetsbepalingen of van een wetgeving waarin tegenstrijdigheden, lacunes of andere schoonheidsfouten voorkomen. Dit is het geval voor onze Grondwet, als gevolg van de niet uitgevoerde intentie om artikel 68 te wijzigen. Er bestaat echter geen hiërarchie in de grondwettelijke normen. Artikel 59bis van de Grondwet mag bijgevolg worden geïnterpreteerd zoals dit het geval is in het hier besproken ontwerp.

De opnieuw ingediende amendementen zijn duidelijk in strijd met de Grondwet. Inderdaad, ze strekken ertoe aan de Cultuurraden adviesrecht te geven. Maar precies op dit punt is de grondwettelijke tekst uitzonderlijk duidelijk. Het woord « regelen » (art. 59bis, § 2) heeft slechts één enkele betekenis, nl. « beslissen over ... » en zeker niet « advies geven over ... ». Dit was trouwens eveneens de opvatting van beide ministers voor de Hervorming van de Instellingen ten tijde van de indiening van het hier besproken ontwerp.

Wat tenslotte de aangeklaagde aantasting van de prerogatieven van de Uitvoerende Macht betreft, meent intervenant dat de bevoegdheden van de Uitvoerende Macht geenszins worden aangetast door het ontwerp. De taak van de Uitvoerende Macht inzake internationale verdragen bestaat erin te onderhandelen en te ratificeren. De Grondwetgever formuleerde ter zake geen enkele reserve maar heeft alleen de executieve akte van de Koning onder controle van de cultuurgemeenschappen willen brengen, wat culturele aangelegenheden betreft. Wanneer dit laatste toch een vermindering van de prerogatieven van de Uitvoerende Macht zou betekenen, dan is dit op zuiver grondwettelijke basis, nl. op grond van artikel 59bis, § 2, daar het woord « regelen » slechts op één enkele wijze kan worden geïnterpreteerd.

Het argument betreffende de overdracht van een macht die traditioneel tot de prerogatieven van de Uitvoerende Macht behoorde, wordt door de Voorzitter, samen met de tweede intervenant, nochtans verder als een moeilijkheid ervaren.

De Voorzitter verzoekt de Staatssecretaris voor de Hervormingen der Instellingen (F) te antwoorden op de vragen gesteld door de tweede interpellant.

De Staatssecretaris voor de Hervorming der Instellingen (F) verklaart dat de Regering het eens is met het deel van het verslag van de 4 geraadpleegde experten, dat handelt over de beperking van de bevoegdheid van de Uitvoerende Macht (p. 10). Deze passus luidt als volgt :

« De nationale wetgever, die door een aangelegenheid te regelen de macht van de Koning kan uitsluiten om over

ne saurait être question de quelque disposition ayant pour effet qu'un article modifié n'entre en vigueur qu'à la condition qu'aient été effectivement modifiés tous les articles qu'on avait eu l'intention de réviser. Par leur simple publication, les articles modifiés produisent tous leurs effets. A suivre le raisonnement du premier intervenant, on se trouverait tout aussi bien devant une situation unique : un article de la Constitution, après avoir été adopté, voté, sanctionné et publié, demeurerait inapplicable tant que d'autres articles de la Constitution n'auraient pas été modifiés.

L'interprétation de la Constitution appartient au législateur. Celui-ci a en l'occurrence la même mission qu'un juge qui doit prononcer un jugement fondé sur des dispositions légales susceptibles d'interprétation ou sur une législation présentant des contradictions, des lacunes ou des inélégances. Tel est le cas de notre Constitution du fait que l'intention de modifier l'article 68 n'a pas été réalisée. Or, il n'existe aucune hiérarchie des normes constitutionnelles. Par conséquent, l'article 59bis peut être interprété de la manière prévue dans le projet en discussion.

Les amendements qui ont été redéposés sont manifestement inconstitutionnels. Ils tendent en effet à attribuer aux Conseils culturels un pouvoir consultatif. Or, sur ce point précisément, le texte de la Constitution est d'une clarté exceptionnelle. Le mot « règlent » (art. 59bis, § 2) n'a qu'une seule signification, celle de « décider ... », et certes pas celle de « donner un avis au sujet de ... ». C'est d'ailleurs ainsi que l'entendaient les deux ministres de la Réforme des Institutions à l'époque où fut déposé le projet à l'examen.

Enfin, pour ce qui est du reproche de porter atteinte aux prérogatives du Pouvoir exécutif, l'intervenant estime que le projet ne touche d'aucune façon à celles-ci. La mission du Pouvoir exécutif en matière de traités internationaux consiste à les négocier et à les ratifier. Le Constituant n'a pas formulé la moindre réserve à cet égard, il a tout simplement voulu soumettre l'acte exécutif du Roi au contrôle des Communautés culturelles lorsqu'il s'agit de matières culturelles. Si malgré tout les prérogatives du Pouvoir exécutif devaient s'en trouver réduites, ce serait sur une base purement constitutionnelle, et plus précisément en vertu de l'article 59bis, § 2, étant donné que le mot « règlent » ne peut s'interpréter que d'une seule manière.

Néanmoins, le Président et le second intervenant persistent à voir une difficulté dans l'argument relatif au transfert d'une compétence relevant traditionnellement des prérogatives du Pouvoir exécutif.

Le Président invite le Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (F) à répondre aux questions posées par le second intervenant.

Le Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (F) déclare que le Gouvernement approuve la partie du rapport des quatre spécialistes consultés qui a trait à la limitation des compétences du Pouvoir exécutif (p. 10). Ce passage est libellé comme suit :

« C'est donc très légitimement que le législateur national qui peut, en réglant une matière, exclure le pouvoir du

deze aangelegenheid een verdrag te sluiten, dat uitwerking zou hebben zonder parlementaire instemming, kan dus op rechtmatige wijze bij wet met bijzondere meerderheid goedgekeurd, stellen dat deze zelfde macht van de Koning een nieuwe beperking ondergaat, door hem voor een bepaalde categorie verdragen op te leggen de instemming van één of beide cultuurraden in te winnen. »

Over het principe van de ongewone en voor verschillende leden van Uw Commissie weinig aanvaardbare raadpleging van experten door de Regering, spreekt de Staatssecretaris voor de Hervorming van de Instellingen (F) zich niet uit.

Naar aanleiding van de kritiek die door voorgaande sprekers op zijn stellingen werd uitgebracht, herhaalt de eerste interpellant dat hij bereid is aan de Cultuurraden een bevoegdheid inzake de goedkeuring van culturele verdragen toe te kennen die zo groot mogelijk is, maar binnen de door de Grondwet toegelaten grenzen. De macht die aan de Cultuurraden wordt toegekend volgens zijn amendement is aanzienlijk en reëel. Hij blijft bij zijn stelling dat het huidige ontwerp in tegenstrijd is met de Grondwet en wijst erop dat het in 1971 de unanieme opvatting was van de Regering, van de Raad van State en van de bevoegde Commissie van de Senaat dat artikel 68 van de Grondwet moest gewijzigd worden, o.m. om de volledige uitwerking van artikel 59bis G.W. mogelijk te maken. In het oorspronkelijk regeringsontwerp werd duidelijk gesteld dat aan de Cultuurraden slechts advies kon worden gevraagd, zolang artikel 68 G.W. ongewijzigd bleef. Bovendien bleek uit het rapport dat in juli 1971 werd uitgebracht namens de bevoegde Commissie van de Senaat dat wel een overdracht van bevoegdheid werd overwogen van de Wetgevende Kamers naar de Cultuurraden maar niet een overdracht van bevoegdheid van de Uitvoerende Macht naar de Cultuurraden.

Tenslotte merkt hij op dat geen repliek werd gegeven op zijn laatste argument, betreffende de gemeenschappelijke culturele aangelegenheden die volgens de Grondwet nationaal moeten worden geregeld.

De vorige spreker merkt hierbij op dat een materie waar een Cultuurraad niet over bevoegd is, per definitie buiten de bevoegdheid van die Raad valt en dit bijgevolg tot geen enkele moeilijkheid in de interpretatie moet leiden.

Een lid treedt de spreker bij die het onderscheid maakt tussen een dynamisch en een statisch interpretatietype van de grondwettelijke bepalingen. Daarom kan hij de eerste intervenant niet bijtreden wanneer deze de indruk wekt dat de commissieleden die zijn argumentatie niet aanvaarden geen eerbied zouden hebben voor de Grondwet. Er bestaat weliswaar een juridische moeilijkheid, te wijten aan een electoraal accident, maar dit betekent alleen maar dat men de bestaande artikels, die inderdaad onderling niet in een hiërarchisch verband staan, moet interpreteren. Hij is het ermee eens dat deze interpretatie dynamisch moet zijn. Het huidige Parlement moet zich niet gebonden voelen door de intenties van de Grondwetgever van 1970. Waar in 1977 rekening moet worden mee gehouden zijn de bepalingen van de Grondwet, de intenties van het huidige Parlement en de intenties die aanleiding hebben gegeven tot artikel 59bis G.W.

Roi de conclure, concernant cette même matière, un traité qui sortisse ses effets sans assentiment parlementaire, permettra éventuellement, par une loi votée à la majorité qualifiée, que ce même pouvoir du Roi subisse des limitations nouvelles, en lui imposant, pour une catégorie déterminée de traités, de rechercher l'assentiment des conseils culturels ou de l'un d'eux. »

Le Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (F) ne se prononce pas sur le principe d'une consultation d'experts par le Gouvernement, procédure inhabituelle et considérée par plusieurs commissaires comme peu acceptable.

En réponse aux critiques formulées par les deux préopinants à l'égard de ses thèses, le premier intervenant répète qu'il est tout disposé à attribuer aux Conseils culturels une compétence aussi large que possible pour l'assentiment aux traités culturels, mais dans les limites permises par la Constitution. Le pouvoir reconnu aux Conseils culturels dans son amendement est considérable et réel. L'intervenant reste d'avis que le projet actuel est contraire à la Constitution et rappelle que le Gouvernement, le Conseil d'Etat et la Commission compétente du Sénat étaient unanimes à estimer en 1971 que l'article 68 de la Constitution devait être modifié, entre autres pour donner son plein effet à l'article 59bis révisé de la Constitution. Dans le projet initial du Gouvernement, il était dit clairement qu'on ne pouvait que demander l'avis des Conseils culturels tant que l'article 68 de la Constitution n'aurait pas été modifié. Il ressortait en outre du rapport fait en juillet 1971 au nom de la Commission compétente du Sénat qu'on envisageait certes un transfert aux Conseils culturels de compétences des Chambres législatives, mais non du Pouvoir exécutif.

L'intervenant constate enfin qu'aucune réponse n'a été donnée à son dernier argument, qui concernait les matières culturelles communes qui, selon la Constitution, doivent être réglées par le législateur national.

Le préopinant note à ce propos qu'une matière pour laquelle un Conseil culturel est incompetent échappe par définition à sa compétence et que, par conséquent, il ne peut y avoir là aucune difficulté d'interprétation.

Un membre partage l'avis du commissaire qui fait une distinction entre l'interprétation dynamique et l'interprétation statique des dispositions constitutionnelles. C'est pourquoi il ne peut suivre le premier intervenant lorsque celui-ci semble dire que les membres qui n'admettent pas son argumentation n'ont pas le respect de la Constitution. Il existe assurément une difficulté juridique, qui est la suite d'une péripétie électorale, mais elle n'a d'autre conséquence que la nécessité d'interpréter les articles existants, parmi lesquels il n'y a effectivement pas de hiérarchie. L'intervenant estime lui aussi que cette interprétation doit être dynamique. Le Parlement actuel n'a pas à se sentir lié par les intentions du Constituant de 1970. Ce dont il faut tenir compte en 1977, ce sont les dispositions de la Constitution, les intentions du présent Parlement et les intentions qui ont mené à l'adoption de l'article 59bis.



Een lid betreurt de traagheid waarmee het ontwerp in de Senaat wordt behandeld. Dit is een vorm van immobilisme die aanleiding geeft tot mistevredenheid. Hij legt er de nadruk op dat uit verklaringen van verschillende bewindslieden is gebleken dat de politieke wil aanwezig was om de bepalingen van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet te concretiseren. Dit blijkt o.m. uit een verklaring van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken van januari 1974, volgens dewelke de uitwerking van het vermelde artikel moet worden afgestemd op de verruimde concepten inzake de cultuurautonomie.

De tekst van het huidige ontwerp is echter onvolmaakt en onvolledig omdat hij slechts ten dele beantwoordt aan de bepalingen van artikel 59bis, § 2, 3°, waarin « de samenwerking tussen de Cultuurgemeenschappen, alsook de internationale culturele samenwerking » samen als één geheel worden genoemd. Hieruit blijkt duidelijk de wil om beide aspecten van culturele samenwerking op dezelfde wijze behandeld te zien.

Spreeker wijst er bovendien op dat het ontwikkelen van een vruchtbare culturele samenwerking met andere landen niet noodzakelijk het bestaan van een cultureel akkoord veronderstelt. Hij wijst in dit verband op de culturele samenwerking met landen als b.v. de Verenigde Staten van Amerika. De werkelijke verwezenlijking van de cultuurautonomie is nog in volle ontwikkeling en in dit opzicht bevinden wij ons nog in een overgangsfase. Om een werkelijke cultuurautonomie te kunnen uitbouwen moet iedere Cultuurgemeenschap kunnen beschikken over de middelen om zich naar eigen aard te manifesteren in het buitenland, met of zonder cultureel verdrag.

In deze opzichten is het besproken ontwerp van wet onvolmaakt : het beperkt zich tot één van beide aspecten die in artikel 59bis, § 2, 3°, als een samenhangend geheel worden beschouwd en het houdt geen rekening met de snelle evolutie van het proces naar reële cultuurautonomie.

### 3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Voorafgaand vestigt de Staatssecretaris voor de Hervorming der Instellingen (N) er de aandacht op dat bij het bepalen van de culturele verdragen die aan de instemming van de Cultuurraden moeten worden voorgelegd, moet rekening gehouden worden met de bevoegdheid van de Cultuurraden, zoals bepaald in artikel 59bis van de Grondwet en in de wet van 21 juli 1971, betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden van de Nederlandse Cultuurgemeenschap en van de Franse Cultuurgemeenschap.

De Voorzitter van uwe verenigde Commissies verklaart dat de argumenten van de door de Regering geraadpleegde experten inzake Grondwettelijk Recht hem niet hebben overtuigd, vooral wat de moeilijkheid betreft die in het leven wordt geroepen door de verschuiving naar een parlementaire vergadering van een bevoegdheid die traditioneel tot de Uitvoerende Macht behoorde. Hij leunt echter aan bij de argumentatie die zich beroept op een dynamische interpretatie van de Grondwet, zodat het amendement ertoe strekkend

Un membre regrette la lenteur avec laquelle le projet est examiné au Sénat. C'est là une forme déplaisante d'immobilisme. L'intervenant souligne que des déclarations faites par diverses autorités ont démontré l'existence d'une volonté politique de concrétiser les dispositions de l'article 59bis, § 2, de la Constitution. C'est ce qui ressort notamment d'une déclaration faite en janvier 1974 par le Ministre des Affaires étrangères de l'époque et selon laquelle la mise en œuvre de cet article doit tenir compte des concepts élargis en matière d'autonomie culturelle.

Le texte actuel du projet est cependant imparfait et incomplet, parce qu'il ne répond que partiellement aux dispositions de l'article 59bis, § 2, 3°, dans lequel « la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale » sont mentionnées ensemble comme formant un tout. Cela traduit nettement la volonté de voir traiter de la même manière les deux aspects de la coopération culturelle.

L'intervenant fait d'ailleurs observer que le développement d'une coopération culturelle fructueuse avec d'autres pays ne suppose pas nécessairement l'existence d'un accord culturel. Il cite à ce propos la coopération culturelle avec des pays tels que les Etats-Unis, par exemple. La réalisation effective de l'autonomie culturelle est encore en pleine évolution et nous sommes toujours à cet égard dans une phase transitoire. Pour que puisse s'épanouir une véritable autonomie culturelle, il faut que chaque communauté culturelle dispose des moyens de se manifester selon son propre caractère à l'étranger, qu'il y ait traité culturel ou non.

Au regard de ces considérations, le projet de loi en discussion reste imparfait, car il se limite à l'un des deux aspects qui sont traités comme un tout cohérent par l'article 59bis, § 2, 3°, et il ne tient pas compte de l'évolution rapide du processus d'établissement d'une réelle autonomie culturelle.

### 3. DISCUSSION DES ARTICLES

Au seuil de la discussion des articles, le Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (N) attire l'attention sur la nécessité, dans la détermination des traités culturels à soumettre à l'assentiment des Conseils culturels, d'avoir égard à la compétence desdits Conseils, telle qu'elle est définie par l'article 59bis de la Constitution et par la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels de la Communauté culturelle française et de la Communauté culturelle néerlandaise.

Le Président de vos Commissions réunies déclare que les arguments des quatre spécialistes du droit constitutionnel consultés par le Gouvernement ne l'ont pas convaincu, et sûrement pas en ce qui concerne la difficulté créée par le transfert à une assemblée parlementaire d'une compétence appartenant traditionnellement au Pouvoir exécutif. Il adhère, par contre, aux arguments invoquant une interprétation dynamique de la Constitution; n'est pas redéposé, en conséquence, l'amendement tendant à limiter la compétence



de instemmingsbevoegdheid van de Cultuurraden inzake culturele verdragen te beperken tot de verdragen die de schatkist bezwaren of Belgen persoonlijk binden, niet opnieuw wordt ingediend. Omwille van de grondwettelijke bezwaren, die naar zijn mening niet helemaal werden opgelost, zal hij zich echter onthouden bij de stemming.

#### Artikel 1

Het opnieuw ingediende hoofdamendement (Gedr. St. van de Senaat 932 (1975-1976) - nr. 4) wordt verworpen door de Commissie voor de Justitie met 9 stemmen tegen 2 bij 2 onthoudingen en door de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid met 10 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Het subsidiair amendement (Gedr. St. van de Senaat 932 (1975-1976) - nr. 5) wordt met dezelfde stemmenverhoudingen verworpen in beide Commissies.

#### Artikel 2

Artikel 2 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 2 bij 2 onthoudingen door de Commissie voor de Justitie en met 10 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding door de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid.

\*  
\*\*

Het ontwerp van wet is aangenomen met 9 stemmen tegen 1 bij 3 onthoudingen door de Commissie voor de Justitie en met 10 stemmen tegen 1 bij 2 onthoudingen door de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid.

Dit verslag is eenparig door beide Commissies, telkens met 17 stemmen, goedgekeurd.

*De Verslaggever*  
R. GIJS.

*De Voorzitters,*  
M.-A. PIERSON.  
G. CUDELL.

d'assentiment des Conseils culturels en matière de traités culturels aux traités qui grèvent le trésor ou lient individuellement des Belges. Néanmoins, en raison des objections d'ordre constitutionnel qui, à son avis, n'ont pas été complètement résolues, le Président s'abstiendra au vote.

#### Article 1<sup>er</sup>

L'amendement redéposé (Doc. Sénat 932 (1975-1976) - n° 4) est rejeté par la Commission de la Justice par 9 voix contre 2 et 2 abstentions, et par la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique par 10 voix contre 2 et 1 abstention.

L'amendement subsidiaire (Doc. Sénat 932 (1975-1976) - n° 5) est rejeté par les mêmes nombres de voix dans les deux Commissions.

#### Article 2

L'article 2 est adopté par 9 voix contre 2 et 2 abstentions par la Commission de la Justice, et par 10 voix contre 2 et 1 abstention par la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique.

\*  
\*\*

Le projet de loi a été adopté par 9 voix contre 1 et 3 abstentions par la Commission de la Justice, et par 10 voix contre 1 et 2 abstentions par la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des deux Commissions, chaque fois par 17 voix.

*Le Rapporteur,*  
R. GIJS.

*Les Présidents,*  
M.-A. PIERSON.  
G. CUDELL.

## BIJLAGE

Verslag van de heren Professoren Delpérée, Rimanque, Van Impe en Vanwelkenhuyzen, opgesteld op verzoek van de heer Eerste Minister

Mijnheer de Minister,

Ter uitvoering van de opdracht die U ons welwillend heeft opgedragen, hebben wij de staatsrechtelijke vraagstukken onderzocht welke door het ontwerp van wet houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking werden gesteld of nog kunnen worden gesteld.

Hierbij gaat het advies, dat wij in gemeen overleg hebben opgesteld, na vijf vragen te hebben geformuleerd die ons ter zake fundamenteel toeschenen.

Bij het onderzoek van deze vragen, is in onze geest een bedenking gerezen die buiten de ons toevertrouwde opdracht ligt, daar zij geen rechtstreeks verband houdt met de grondwettigheid van het wetsontwerp. Het scheen ons niettemin wenselijk toe U ze in deze brief ter kennis te brengen.

Van een praktisch standpunt uit bekeken, scheen het ons inderdaad toe dat de toekening aan de Cultuurraden van een bevoegdheid om met verdragen in te stemmen, — welke in bepaalde gevallen de noodzakelijkheid van een instemming van de Wetgevende Kamers niet uitsluit — bepaalde bezwaren zou kunnen meebrengen, inzonderheid vertraging in de bekrachtiging en in de tenuitvoerlegging van de culturele verdragen, die momenteel vaak gesloten worden door de soepele en snelle procedure van het akkoord in vereenvoudigde vorm. Dit bezwaar kan eventueel de wenselijkheid van het wetsontwerp in twijfel doen trekken, tenminste in een bepaald opzicht, doch geenszins zijn grondwettigheid.

Deze bevinding brengt ons ertoe U een juridisch middel aan te duiden om in de toekomst bij gewoon decreet de logheid te verhelpen van een instemmingsprocedure, die principieel herbegonnen moet worden voor elk verdrag dat instemming vergt. Elke cultuurraad kan, indien hij het wenselijk acht, naar het voorbeeld dat de wetgever soms gegeven heeft voor internationale verdragen die de instemming van de Wetgevende Kamers vragen, een beroep doen op de formule van de voorafgaande instemming en een algemene machtiging verlenen om een bepaalde categorie culturele verdragen te sluiten (zie b.v. de wet van 14 april 1965 betreffende de internationale akkoorden die voorzien in een vreedzame beslechting van internationale geschillen en de voorbereidende werken ervan, inzonderheid het verslag van de heer Henri Rolin, Parl. Doc. Senaat, zitting 1963-1964, nr. 295, d.d. 18 juni 1964). Dit zou het mogelijk maken het gebruik van vereenvoudigde procedures te handhaven, bijvoorbeeld voor culturele akkoorden met beperkte duur, waarvan de bepalingen meestal van hetzelfde type zijn en waarvan de inhoud en de draagwijdte op gunstige wijze de ontplooiing van de internationale culturele samenwerking ten goede zouden komen. Elk verdrag dat verbintenissen voor een langere duur

## ANNEXE

Rapport de MM. les Professeurs Delpérée, Rimanque, Van Impe et Vanwelkenhuyzen, rédigé à la demande de M. le Premier Ministre

Monsieur le Ministre,

Accomplissant la mission que vous avez bien voulu nous confier, nous avons examiné les problèmes de droit constitutionnel qu'a soulevés et que pourrait encore soulever le projet de loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale.

Nous vous prions de trouver, sous ce pli, l'avis que nous avons établi de commun accord après avoir libellé les cinq questions qui, en cette matière, nous ont paru essentielles.

A l'occasion de l'examen de ces questions, il nous est venu une réflexion qui se situe en marge de la mission qui nous était impartie, puisqu'elle ne concerne pas directement la constitutionnalité du projet de loi. Il nous a toutefois semblé opportun de vous en faire part dans la présente lettre.

Il nous est apparu, en effet, d'un point de vue pratique, que l'attribution aux Conseils culturels d'une compétence d'assentiment — qui n'exclut pas, dans certains cas, la nécessité d'un assentiment des Chambres législatives — pourrait entraîner certains inconvénients, en particulier des retards dans la ratification et la mise en œuvre des traités culturels, souvent conclus aujourd'hui par la procédure souple et rapide de « l'accord en forme simplifiée ». Ces inconvénients mettent en cause l'opportunité du projet, du moins sous un certain aspect, non sa constitutionnalité.

Cette constatation nous amène à vous indiquer un remède juridique qui pourrait, dans l'avenir, par simple décret, être apporté à la lourdeur d'une procédure d'assentiment qui doit, en principe, être renouvelée pour chaque traité qui la requiert. Chacun des Conseils culturels pourrait, s'il l'estime souhaitable, à l'exemple de ce que le législateur a fait parfois pour des traités internationaux requérant l'assentiment des Chambres législatives, recourir à la formule de « l'assentiment anticipé » et accorder une autorisation générale de conclure une catégorie déterminée de traités culturels (voyez, par exemple, la loi du 14 avril 1965 relative aux accords internationaux prévoyant un mode de règlement pacifique des différends internationaux, et ses travaux préparatoires, en particulier le rapport de M. Henri Rolin au Sénat, Doc. Parl. Sénat, session 1963-1964, n° 295, du 18 juin 1964). Ceci permettrait de maintenir en usage des procédures simplifiées, par exemple pour des « accords culturels » de durée limitée, dont les clauses sont souvent modelées sur le même type et dont le contenu et la portée ne sauraient influencer que favorablement l'épanouissement de la coopération culturelle internationale. Tout traité comportant des engagements pour une durée relativement longue ou présentant des caractéristiques

zou bevatten of nieuwe kenmerken zou hebben, zou volgens de gewone procedure aan de cultuurraad ter instemming moeten worden voorgelegd.

Met bijzondere hoogachting,

Fr. DELPEREE,

Professor aan de « Université Catholique de Louvain ».

K. RIMANQUE,

Professor aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

H. VAN IMPE,

Professor aan de Vrije Universiteit Brussel.

A. VANWELKENHUYZEN,

Professor aan de « Université Libre de Bruxelles ».

1. Kan een wet goedgekeurd met de bijzondere meerderheid bedoeld in § 1, tweede lid, van artikel 59bis van de Grondwet, ten einde de vormen van de internationale culturele samenwerking vast te leggen overeenkomstig § 2 van hetzelfde artikel 59bis, bepalen dat de instemming met internationale verdragen betreffende de culturele samenwerking zal gegeven worden hetzij door de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap, hetzij door de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, hetzij door beide cultuurraden ?

Op deze vraag kan zowel een positief als een negatief antwoord worden gegeven. Beide kunnen met staatsrechtelijke argumenten worden gestaafd. Het is evenwel overbodig alle argumenten te herhalen : zij zijn genoegzaam bekend. Overigens kan men enkel vaststellen dat de argumenten voor de éne stelling niet altijd een volledige weerlegging zijn van de argumenten die voor de andere stelling pleiten.

De ontbinding van de Kamers op 24 september 1971 heeft het werk van de grondwetgevende Kamers voortijds beëindigd en heeft een moeilijkheid geschapen bij de gezamenlijke interpretatie van twee grondwetsartikelen. Artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet dat voor de ontbinding werd ingelast, erkent het principe van een bevoegdheid der Cultuurraden inzake internationale culturele betrekkingen. Artikel 68 van de Grondwet dat voor herziening vatbaar was verklaard kon niet worden herzien, terwijl het, in de geest van de grondwetgever, de aard van deze bevoegdheid van de cultuurraden nader moest omschrijven om haar in overeenstemming te brengen met die van de Wetgevende Kamers m.b.t. de internationale betrekkingen.

De stelling, volgens welke de huidige grondwet het niet mogelijk maakt instemmingsbevoegdheid te verlenen aan de Cultuurraden m.b.t. culturele verdragen lost de interpretatiemoeilijkheid op door de draagwijdte van artikel 59bis, § 2, 3°, te beperken tot minder dan wat zij waarschijnlijk

nouvelles demeurerait soumis à la procédure d'assentiment ordinaire par le Conseil culturel.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre très haute considération.

Fr. DELPEREE,

Professeur à l'Université Catholique de Louvain.

K. RIMANQUE,

Professeur à l'« Universitaire Instelling Antwerpen ».

H. VAN IMPE,

Professeur à la « Vrije Universiteit Brussel ».

A. VANWELKENHUYZEN,

Professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

1. Une loi adoptée à la majorité spéciale prévue au § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, de l'article 59bis de la Constitution, peut-elle, afin d'arrêter, conformément au § 2 du même article 59bis, les formes de la coopération culturelle internationale, disposer que l'assentiment aux traités internationaux relatifs à la coopération culturelle sera donné soit par le Conseil culturel de la Communauté culturelle française, soit par le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, soit par ces deux Conseils ?

Cette question peut recevoir une réponse positive comme une réponse négative, toutes deux étayées d'arguments tirés du droit public. Il paraît superflu de répéter l'ensemble de ces arguments : ils sont du reste bien connus. On constate simplement que les arguments avancés à l'appui d'une opinion ne comportent pas toujours la réfutation complète des arguments qui plaident en faveur de l'autre opinion.

La dissolution des Chambres survenue le 24 septembre 1971 a mis fin de manière anticipée au travail des Chambres constituantes. Il en résulte une difficulté dans l'interprétation de deux dispositions constitutionnelles. L'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution, inséré avant cette dissolution, reconnaît le principe d'une compétence des Conseils culturels en matière de relations culturelles internationales. L'article 68, qui était visé par les déclarations de révision, n'a pu être modifié alors qu'il devait, dans l'esprit du constituant, préciser la nature de cette compétence des Conseils culturels, pour la combiner avec celle que les Chambres législatives exercent au plan des relations internationales.

L'opinion selon laquelle la Constitution, dans son état actuel, ne permet pas d'attribuer aux Conseils culturels la compétence de donner leur assentiment à des traités culturels résout cette difficulté d'interprétation en réduisant la portée de l'article 59bis en deçà de celle qu'elle aurait vraisemblablement

zou geworden zijn, indien de grondwetgever ook de herziening van artikel 68 had kunnen realiseren. Deze stelling blijft hierin trouw aan het standpunt van de wetgever bij de behandeling van het ontwerp, dat de wet van 21 juli 1971 is geworden, dus op een ogenblik dat de herziening van artikel 68 nog kon worden verwacht.

De tegengestelde mening lost dezelfde moeilijkheid op door aan te nemen dat artikel 59bis afwijkt van het tweede lid van artikel 68.

Zij verwezenlijkt aldus de in eerstgenoemde bepaling opgenomen principiële bevoegdheid en verleent haar de volledige betekenis die de Grondwetgevende Kamers bij de aanneming ervan beoogden vanaf het ogenblik van de voltooiing van de herziening van artikel 68.

Bijgevolg is op dit punt de huidige tekst van de Grondwet dubbelzinnig. Hij laat twee even verdedigbare interpretaties toe van de draagwijdte van artikel 59bis, § 2, 3°. Hieruit volgt dat aan de wetgever, die zich met bijzondere meerderheid zou uitspreken voor de interpretatie die het mogelijk maakt aan de Cultuurraden de bevoegdheid toe te kennen in te stemmen met culturele verdragen, niet kan verweten worden de Grondwet te schenden.

2. Kan de door artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet aan de Cultuurraden verleende bevoegdheid zich beperken tot een adviserende bevoegdheid ?

Artikel 59bis van de Grondwet verleent de Cultuurraden de bevoegdheid de internationale culturele samenwerking te « regelen ». Dergelijke samenwerking veronderstelt een bilaterale of multilaterale internationale relatie. Het verdrag (1) is de gebruikelijke vorm, waarin deze internationale samenwerking wordt geregeld. Naar Belgisch staatsrecht is de instemming de voor de hand liggende wijze waarop wetgevende organen hun medewerking verlenen aan het tot gelding brengen van sommige internationale verdragen in het interne recht. Een dergelijke bevoegdheid komt aan de Cultuurraden toe.

Deze handeling is evenwel niet van normatieve aard. De grondwet heeft echter niet uitgesloten dat de Cultuurraden decreten zouden aannemen van louter formele aard. Dit is o.m. het geval met de goedkeuring van hun begrotingen, die in principe geen normatieve bepalingen bevatten.

Om deze reden kan men dan ook niet beweren dat het hier gaat om een bevoegdheid die vreemd is aan de grondwettelijke opdracht van de Cultuurraden de internationale culturele samenwerking bij decreet te regelen.

De Cultuurraden de bevoegdheid verlenen advies te verstrekken over sommige verdragen zou niet de vaststelling inhouden van de vormen van internationale culturele sa-

(1) Hierbij worden ook de culturele akkoorden bedoeld. Wij wensen er evenwel op te wijzen dat de Grondwet en de Conventie over het verdragsrecht van Wenen van 23 mei 1969 (art. 2, § 1a) aan de term verdrag een algemene betekenis geeft.

blement revêtue si la révision de l'article 68 avait pu se poursuivre jusqu'à son terme. En cela, elle est fidèle à la position adoptée par le législateur lorsque lui a été soumis le projet qui est devenu la loi du 21 juillet 1971, c'est-à-dire à un moment où la révision de l'article 68 de la Constitution pouvait encore être attendue.

L'opinion contraire résout la même difficulté en admettant que l'article 59bis déroge à l'alinéa 2 de l'article 68.

Elle concrétise ainsi le principe de compétence inscrit dans la première de ces dispositions et lui confère toute la signification que les Chambres constituantes, en l'adoptant, entendaient bien qu'elle revête lorsque la révision de l'article 68 serait achevée.

Le texte actuel de la Constitution est donc équivoque sur ce point. Il autorise deux interprétations également défendables de la portée de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution. Il en résulte que le législateur qui, à la majorité qualifiée, se prononcerait en faveur de l'interprétation qui permet de reconnaître aux Conseils culturels le pouvoir de donner leur assentiment aux traités culturels, ne pourrait se voir reprocher de violer la Constitution.

2. La compétence reconnue aux Conseils culturels par l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution pourrait-elle se ramener à une compétence d'avis ?

L'article 59bis de la Constitution donne aux Conseils culturels compétence pour « régler » la coopération culturelle internationale. Pareille coopération suppose une relation bilatérale ou multilatérale. Le traité (1) est la forme usuelle dans laquelle s'inscrit pareille coopération; or, selon le droit public belge, l'assentiment est la modalité qui permet au pouvoir législatif de faire sortir à certains traités internationaux leurs effets dans l'ordre interne. C'est pareille compétence qui revient aux Conseils culturels.

Certes, l'assentiment n'est pas de nature normative. Mais la Constitution n'a pas exclu que les Conseils culturels adoptent des décrets de nature purement formelle; c'est le cas en particulier pour l'approbation des budgets qui, en principe, ne contiennent pas de dispositions normatives.

On ne saurait donc, à ce titre, considérer que la compétence d'assentiment est étrangère à la mission attribuée par la Constitution aux Conseils culturels de régler par décret la coopération culturelle internationale.

Attribuer aux Conseils culturels la compétence de donner sur certains traités un avis ne serait pas « arrêter les formes de la coopération culturelle internationale », comme il est

(1) L'expression désigne aussi les accords culturels. Nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que la Constitution et la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (art. 2, § 1a) donnent au terme de « traité » une portée générale.

menwerking, zoals bepaald in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet. De term « regelen » impliceert immers een beslissingsbevoegdheid en sluit daarom zelfs de procedure uit van het « eensluidend advies ».

3. Is de erkenning van de bevoegdheid van de Cultuurraden instemming te verlenen aan culturele verdragen van die aard dat zij de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers uitsluit inzake deze verdragen ?

Indien men aanvaardt dat de instemming met een verdrag een vorm is van internationale culturele samenwerking in de zin van artikel 59bis § 2, 3°, is men genoodzaakt te aanvaarden dat de cultuurraad van een cultuurgemeenschap deze instemming verleent voor wat haar betreft, bij uitsluiting van elke andere instemming, in het bijzonder die van de Wetgevende Kamers.

Het is inderdaad bij uitsluiting van de bevoegdheid van de wetgever, dat de Cultuurraden volgens artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet geroepen zijn om op te treden bij decreet en dit om het geheel van hun bevoegdheden uit te oefenen.

De wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid, die artikel 59bis, § 2, 3° uitvoert moet dit grondwettelijk beginsel nakomen. Zij kan geen instemmingsprocedure organiseren, die de uitoefening van de bevoegdheid van een Cultuurraad zou ondergeschikt maken aan die van de andere Cultuurraad of van de wetgever, zonder miskennis van de tekst en de samenhang van de grondwettelijke bepalingen die de bevoegdheid van de Cultuurraden regelen.

Het optreden van de Wetgevende Kamers, volgens artikel 68, tweede lid, van de Grondwet is slechts vereist om gevolg te verlenen in de interne rechtsorde aan de bepalingen van een verdrag, die volgens de rechtsorde tot de exclusieve bevoegdheidssfeer van de Wetgevende Macht behoren. Deze instemming in de vorm van een wet wordt dan ook verleend, bij uitsluiting van de ene of de andere cultuurraad.

Het is vanzelfsprekend dat het instemmingsdecreet moet beantwoorden aan het voorschrift van artikel 59bis, § 5, tweede lid; in het bijzonder is ook de koninklijke bekrachtiging vereist.

Bijgevolg is het ontwerp van de Regering, zoals het aan de Senaat werd overgezonden in dit opzicht niet in strijd met de Grondwet.

4. Zou de aldus aan de Cultuurraden erkende bevoegdheid zodanig uitgebreid kunnen worden dat internationale verdragen waarvoor de instemming van de Kamers niet was vereist, vóór de invoering van artikel 59bis in de Grondwet, aan de Cultuurraden of aan een Cultuurraad ter instemming zouden moeten worden voorgelegd ?

Van het ogenblik af dat aanvaard wordt dat de internationale culturele samenwerking de vorm kan aannemen van de bevoegdheid om instemming aan internationale verdragen te verlenen, moeten de perken *ratione materiae* van deze bevoegdheid gevonden worden in de grondwettekst die er het principe van erkent. In dit opzicht bepaalt artikel 59bis,

prévu à l'article 59bis, § 2, de la Constitution. Le terme « régler » implique, en effet, un pouvoir de décision et exclut même la procédure de l'« avis conforme ».

3. La reconnaissance aux Conseils culturels de la compétence de donner leur assentiment aux traités culturels est-elle de nature à exclure toute compétence des Chambres législatives à l'égard des mêmes traités ?

Si l'on admet que l'assentiment à un traité est une forme de coopération culturelle internationale, au sens de l'article 59bis, § 2, 3°, force est de constater que l'assentiment d'un conseil culturel d'une communauté est, en ce qui le concerne, exclusif de tout autre assentiment, en particulier de celui des Chambres législatives.

Selon l'article 59bis, § 2, 3°, c'est, en effet, à l'exclusion de la compétence du législateur que les Conseils culturels sont appelés à intervenir par décret, et ce pour exercer l'ensemble de leurs compétences.

La loi à majorité spéciale qui assure l'exécution de l'article 59bis, § 2, 3°, est assujettie au respect de ce principe constitutionnel. Elle ne saurait, sans méconnaître le texte et l'économie des dispositions de la Constitution qui aménagent la compétence des Conseils culturels, organiser une procédure d'assentiment qui subordonne l'exercice de la compétence d'un Conseil culturel à celle de l'autre Conseil ou à celle du législateur.

L'intervention des Chambres législatives, aux conditions fixées par l'article 68, deuxième alinéa, de la Constitution, n'est requise que pour procurer effet dans l'ordre interne aux dispositions d'un traité qui, dans cet ordre, relèvent de la compétence exclusive du législateur. L'assentiment, donné alors dans la forme d'une loi, est lui aussi exclusif de l'assentiment de l'un ou l'autre Conseil culturel.

Il va de soi qu'un décret d'assentiment doit répondre aux conditions prévues par l'article 59bis, § 5, deuxième alinéa; la sanction royale, en particulier, est requise.

Le projet du Gouvernement, tel qu'il a été transmis au Sénat, ne s'expose à cet égard à aucun reproche d'inconstitutionnalité.

4. La compétence qui serait ainsi reconnue aux Conseils culturels pourrait-elle recevoir une extension telle que devraient être soumis à l'assentiment de ces Conseils ou de l'un d'eux, des traités internationaux pour lesquels, avant l'insertion dans la Constitution d'un article 59bis, l'assentiment des Chambres n'était pas requis ?

Dès le moment où il est admis que la coopération culturelle internationale peut revêtir la forme d'une compétence d'assentiment à des traités internationaux, les limites *ratione materiae* de cette compétence doivent être trouvées dans le texte constitutionnel qui en reconnaît le principe. A cet égard, l'article 59bis, § 2, de la Constitution dispose : « Les Conseils

§ 2, van de Grondwet: « De Cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet ( ... ) de internationale culturele samenwerking. » Het ontwerp van de verdragen waaraan de cultuurraden kunnen verzocht worden, ieder wat hem betreft, hun instemming te verlenen, moet dus behoren tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1° en 2°. Geen enkele andere beperking kan afgeleid worden uit de grondwetsartikelen, die de culturele autonomie instellen.

Het gebied op die wijze als bevoegdheid aan de cultuurraden toegewezen inzake internationale culturele betrekkingen, stemt overeen met de aangelegenheden waarvoor deze zelfde cultuurraden over een regelgevende bevoegdheid beschikken. Nu werd deze bevoegdheid reeds uitgeoefend om regels vast te leggen, die vóór de jongste grondwetsherziening opgenomen waren in koninklijke besluiten. De afwezigheid van een eigen uitvoerende macht in hoofde van de cultuurgemeenschappen is er ongetwijfeld de oorzaak van, dat het domein van de wetskrachtige teksten ruimer is geworden ten nadele van de verordenende bevoegdheid. Deze feitelijke toestand is nooit aangemerkt geworden als strijdig met artikel 67 van de Grondwet; zij vloeit voort uit de wil van de grondwetgever. Op dezelfde manier kan voor het sluiten van de internationale verdragen, uit de tenuitvoerlegging van artikel 59bis, § 2, 3°, voortvloeien dat verdragen, die de uitvoerende macht tot nog toe sloot zonder parlementaire instemming, in de toekomst de instemming van de cultuurraden zullen krijgen. Dit zal geen inbreuk zijn op de Grondwet, meer bepaald op artikel 68.

5. Zou de wet tot vastlegging van de vormen van de internationale culturele samenwerking afbreuk doen aan de machten door artikel 68, eerste lid, aan de Koning toegekend, door deze instemmingsbevoegdheid aan de Cultuurraden te erkennen, in het bijzonder door ze uit te breiden tot alle internationale verdragen betreffende de culturele samenwerking, met inbegrip van die verdragen, waarvoor de instemming van de Kamers niet was vereist vóór de invoering van een artikel 59bis in de Grondwet?

Het spreekt vanzelf dat in deze vraag de « machten » van de Koning niet opgevat worden als persoonlijke prerogatieven van het Staatshoofd, maar als bevoegdheden door deze laatste met ministeriële medeondertekening uitgeoefend overeenkomstig artikel 64 van de Grondwet.

Op die wijze begrepen valt de vierde vraag enigszins samen met de derde vraag. Het is omdat het ontwerp van wet houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking bepaalt dat « de » verdragen betreffende de culturele samenwerking in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1° en 2°, en in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 ter instemming aan de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en aan de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap of een van beide cultuurraden zullen worden overgelegd, dat de vraag gerezen is of dit ontwerp de Koning niet onder de « voogdij » zou stellen van de cultuurraden in de gevallen waarin de Wetgevende Kamers zelf, krachtens artikel 68, 2de lid, van de Grondwet, dergelijk toezicht niet uitoefenen.

culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret (...) la coopération culturelle internationale. » L'objet des traités sur lesquels les Conseils culturels peuvent être appelés, chacun pour ce qui le concerne, à donner leur assentiment, doit donc appartenir aux matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2°. Aucune autre limitation ne peut être déduite des articles de la Constitution qui instituent l'autonomie culturelle.

Le domaine ainsi ouvert à la compétence des Conseils culturels sur le plan de la coopération culturelle internationale correspond aux matières dans lesquelles ces mêmes conseils disposent d'une compétence normative. Or celle-ci s'est déjà exercée pour établir des règles qui, avant la dernière révision de la Constitution, étaient inscrites dans des arrêtés royaux. L'absence d'un exécutif propre aux communautés culturelles explique sans doute que le domaine des textes ayant force de loi se soit ainsi élargi au détriment de celui des règlements. Cette situation de fait n'a jamais été considérée comme contraire à l'article 67 de la Constitution; elle n'est que la conséquence de la volonté du constituant. De même, pour la conclusion des traités internationaux, il pourra résulter de la mise en œuvre de l'article 59bis, § 2, 3°, que des traités que l'exécutif concluait jusqu'à présent sans assentiment parlementaire, recevront, dans l'avenir, l'assentiment des Conseils culturels. Il n'en résultera aucune violation de la Constitution, en particulier de son article 68.

5. En reconnaissant cette compétence aux Conseils culturels, spécialement en l'étendant à tous les traités internationaux relatifs à la coopération culturelle, y compris ceux pour lesquels, avant l'insertion dans la Constitution d'un article 59bis, l'assentiment des Chambres n'était pas requis, la loi arrêtant les formes de la coopération culturelle internationale porterait-elle atteinte aux pouvoirs que l'article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution attribue au Roi?

Il va de soi que, dans cette question, les « pouvoirs » du Roi sont entendus non comme des prérogatives personnelles du chef de l'Etat, mais comme des attributions exercées par celui-ci avec le contreseing d'un ministre, conformément à l'article 64 de la Constitution.

Ainsi comprise, la quatrième question recoupe dans une large mesure la troisième question. C'est parce que le projet de loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale prévoit que « tout » traité relatif à la coopération culturelle dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2°, et à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 sera soumis à l'assentiment du Conseil culturel de la Communauté culturelle française et du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise ou à l'assentiment de l'un de ces deux Conseils culturels, que la question a été soulevée de savoir si ce projet ne tendait pas à soumettre le Roi à la « tutelle » des Conseils culturels dans des cas où les Chambres législatives elles-mêmes n'exercent pas, selon l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, pareil contrôle.

Nu werd in antwoord op de voorgaande vraag onderstreept dat de tekst van artikel 59bis, § 2, geen andere beperking aanvaardt aan het domein van de buitenlandse betrekkingen die onder de cultuurraden ressorteren, dan degene die voortvloeien uit het cultureel karakter van het onderwerp zelf van deze betrekkingen.

Maar de Koning behoudt noodzakelijkerwijze zijn traditionele rol in het leiden van de internationale betrekkingen, ook op het specifieke gebied van de bevoegdheid der cultuurraden. Hij blijft over de verdragen onderhandelen, hij ondertekent ze, hij bekrachtigt ze, hij waakt over hun tenuitvoerlegging, hij zal ze eventueel opzeggen. De cultuurraden mogen niet in de plaats van de uitvoerende macht treden om de bevoegdheid uit te oefenen, die artikel 68, 1ste lid, van de Grondwet, uitdrukkelijk of impliciet aan de Koning toekent.

De « hoge voogdij » door de Wetgevende Kamers uitgeoefend op de machten van de Koning op het stuk van de internationale betrekkingen is trouwens niet beperkt tot het sluiten van de verdragen die *uitdrukkelijk* bedoeld zijn in artikel 68, 2de lid, (handelsverdragen, verdragen die de Staat zouden bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden). De verdragen, die over aangelegenheden lopen welke de Grondwet voor de wet voorbehouden heeft, die afwijken van een Belgische wet of die een formele verbintenis inhouden een Belgische wet te wijzigen, moeten eveneens door de wetgevende macht worden goedgekeurd. Daar in principe en onder nakoming van de grondwettelijke voorschriften een wet over om het even welke aangelegenheid mag lopen, heeft er nooit een « gereserveerd domein » bestaan waar de uitvoerende macht er zeker zou van geweest zijn dat zij altijd een verdrag kon sluiten zonder dat de instemming van de Kamers noodzakelijk zou zijn opdat het uitwerking zou hebben.

Op dezelfde wijze zou de Koning thans voor de aangelegenheden, die tot de regelgevende bevoegdheid van de « culturele wetgever » behoren, geen regels bij decreet vastgelegd kunnen wijzigen dank zij zijn recht om verdragen te sluiten, tenzij hij precies de instemming van de cultuurraad, die deze regels vaststelde, zou bekomen.

De nationale wetgever, die door een aangelgenheid te regelen de macht van de Koning kan uitsluiten om over deze aangelgenheid een verdrag te sluiten, dat uitwerking zou hebben zonder parlementaire instemming, kan dus op rechtmatige wijze bij wet met bijzondere meerderheid goedgekeurd, stellen dat deze zelfde macht van de Koning een nieuwe beperking ondergaat, door hem voor een bepaalde categorie verdragen op te leggen de instemming van één of beide cultuurraden in te winnen.

Indien de nationale wetgever met een bijzondere meerderheid de instemming van de cultuurraad slechts zou eisen in de gevallen waarin het culturele verdrag de Staat zou kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zou kunnen binden, zou trouwens ondervestaan moeten worden dat de instemming van één of van beide cultuurraden eveneens vereist is opdat een verdrag van een van hun decreten zou afwijken of de formele verbintenis zou bevatten hun decreten op te heffen.

Or, en réponse à la question précédente, il a été souligné que le texte de l'article 59bis, § 2, n'admet d'autre limite au domaine des relations internationales relevant des conseils culturels que celles qui découlent du caractère culturel de l'objet même de ces relations.

Mais le Roi conserve nécessairement son rôle traditionnel dans la conduite des relations internationales, même dans le domaine spécifique de la compétence des Conseils culturels. C'est toujours lui qui négocie les traités, qui les signe, qui les ratifie, qui veille à leur exécution, qui, éventuellement les dénonce. Les Conseils culturels ne sauraient se substituer au pouvoir exécutif dans l'exercice des attributions que l'article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution confère explicitement ou implicitement au Roi.

La « haute tutelle » exercée par les Chambres législatives sur les pouvoirs du Roi dans le domaine des relations internationales ne se limite d'ailleurs pas à la conclusion des traités expressément visés par l'article 68, alinéa 2, (traités de commerce, traités pouvant grever l'Etat ou lier individuellement des Belges.) Les traités qui portent sur des matières réservées à la loi par la Constitution, qui dérogent à la loi belge ou qui contiennent un engagement formel de modifier la loi belge, doivent également être approuvés par le pouvoir législatif. Comme la loi peut, en principe et dans le respect de la Constitution, porter sur toutes matières quelconques, il n'a jamais existé de « domaine réservé » dans lequel le pouvoir exécutif aurait été assuré de pouvoir toujours conclure un traité sans que l'assentiment des Chambres soit nécessaire pour qu'il puisse sortir ses effets.

De même, aujourd'hui, dans les matières qui relèvent de la compétence normative du « législateur culturel », le Roi ne saurait, en usant de son droit de conclure des traités, modifier des règles établies par décret, à moins que, précisément, il ne recueille l'approbation du Conseil culturel auteur de ces règles.

C'est donc très légitimement que le législateur national qui peut, en réglant une matière, exclure le pouvoir du Roi de conclure, concernant cette même matière, un traité qui sortisse ses effets sans assentiment parlementaire, permettra éventuellement, par une loi votée à la majorité qualifiée, que ce même pouvoir du Roi subisse des limitations nouvelles, en lui imposant, pour une catégorie déterminée de traités, de rechercher l'assentiment des Conseils culturels ou de l'un d'eux.

Si le législateur national, statuant à la majorité qualifiée, n'exigeait expressément l'assentiment du Conseil culturel que dans les cas où le traité culturel est de nature à grever l'Etat ou à lier individuellement les Belges, il faudrait d'ailleurs sous-entendre que l'assentiment des Conseils culturels ou de l'un d'eux est également nécessaire pour que le traité puisse déroger à leurs décrets ou qu'il puisse comporter un engagement formel d'abroger leurs décrets.



Zo aanvaard is dat artikel 59bis, § 2, 3°, afwijkt van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet, moet geconcludeerd worden dat de wetgever gerechtigd is om bij bijzondere meerderheid vrijelijk de voorwaarden te bepalen waarin de instemming van de cultuurraden vereist is. Op die wijze stelt hij de vormen van de internationale culturele samenwerking vast.

Brussel, 31 maart 1977.

Dès qu'il est admis que l'article 59bis, § 2, 3°, déroge à l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il faut conclure que le législateur, statuant à la majorité qualifiée, est en mesure de déterminer librement les conditions dans lesquelles l'assentiment des Conseils culturels est nécessaire. Ainsi, il arrête les formes de la coopération culturelle internationale.

Bruxelles, le 31 mars 1977.