

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 1976-1977**


---

1 DECEMBER 1976

---

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

---

**ADVIES**

**VAN DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE,  
OPGESTELD DOOR DE HEER de STEXHE,  
VERSLAGGEVER**

---

Het ontwerp van wet, dat op vrijdag 2 juli 1976 werd aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, is in de Senaat onderzocht door de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid. Deze heeft op 17 november 1976 het ontwerp ongewijzigd goedgekeurd, evenals het verslag van de heer Gijs.

Op 18 november 1976 besloot de Senaat het ontwerp voor te leggen aan de Commissie voor de Justitie, aangezien het, zoals blijkt uit de memorie van toelichting van het oorspronkelijke ontwerp, « een probleem van grondwettelijk recht » doet rijzen dat het Parlement moet beslechten, en de Raad van State in een uitvoerig gemotiveerd advies tot de slotsom is gekomen dat de tekst die oorspronkelijk door de Regering was voorgesteld, ongrondwettig was.

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Pierson, voorzitter; Calewaert, Cooreman, Defraigne, De Grève, Mevr. Delepierre, de heren Dupont, Hambye, Hoysux, Lepaffe, Leroy, Leys, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mevr. Staels-Dompas, de heren Van Bogaert, Van In, Van Rompaey, Verbist en de Stexhe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Bertouille, Delforge, Goffart, Lagasse, Vanackere en Verhaegen.

**R. A 10560**

Zie :

**Gedr. St. van de Senaat :**

932 (1975-1976) :

N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

N° 2 : Verslag.

**Handelingen van de Senaat :**

18 november 1976.

**SENAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 1976-1977**


---

1<sup>er</sup> DECEMBRE 1976

---

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

---

**AVIS**

**DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE  
REDIGÉ PAR M. de STEXHE,  
RAPPORTEUR**

---

Le projet de loi, adopté par la Chambre des Représentants le vendredi 2 juillet 1976, a été soumis à la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique du Sénat. Celle-ci l'a adopté, *ne varietur*, ainsi que le rapport de M. Gijs, le 17 novembre 1976.

Le Sénat a décidé, en date du 18 novembre 1976, de soumettre le projet à la Commission de la Justice, étant donné que, comme l'indique l'exposé des motifs du projet initial, il soulève « un point de droit constitutionnel » qu'il appartient au Parlement de trancher et que le Conseil d'Etat, en un avis longuement motivé, concluait à l'inconstitutionnalité du texte initialement proposé par le Gouvernement.

---

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Pierson, président; Calewaert, Cooreman, Defraigne, De Grève, Mme Delepierre, MM. Dupont, Hambye, Hoyaux, Lepaffe, Leroy, Leys, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mme Staels-Dompas, MM. Van Bogaert, Van In, Van Rompaey, Verbist et de Stexhe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Bertouille, Delforge, Goffart, Lagae, Lagasse, Vanackere et Verhaegen.

**R. A 10560**

Voir :

**Documents du Sénat :**

932 (1975-1976) :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

N° 2 : Rapport.

**Annales du Sénat :**

18 novembre 1976.

De Senaat heeft om een snelle behandeling van het vraagstuk verzocht.

De Commissie voor de Justitie heeft aan die kwestie een grondig onderzoek gewijd tijdens haar vergadering van 23 novembre 1976.

Bij de aanvang van het debat heeft een commissie lid gevraagd dat het onderwerp nader zou worden toegelicht :

Hierop heeft de Voorzitter geantwoord dat de Commissie voor de Justitie zich niet had uit te spreken over de inhoud van het ontwerp van wet, maar een advies moet uitbrengen over de « grondwettigheid van het ontwerp », welke door de Raad van State en bepaalde leden van de Senaat aan de orde is gesteld.

De Minister voor de Hervorming van de Instellingen (F) leidde de bespreking in met een kort overzicht van de parlementaire debatten over het ontwerp.

#### 1. Ontwerp van wet van 12 juni 1976 :

Dit ontwerp gaat in op de twee stellingen : de thesis van de Raad van State, en de redenen waarom de Regering heeft gemeend zich daarbij niet te moeten aansluiten.

« Met deze twee stellingen voor ogen, meent de Regering dat het het Parlement toekomt het probleem van grondwettelijk recht dat door artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet wordt gesteld, te beslechten. »

2. Debatten in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de oorsprong van het nieuwe artikel 1, voorgesteld door de heer J. M. Dehousse; behandeling van het ontwerp in de Senaatscommissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid.

De kwestie van de grondwettigheid en de twee stellingen zullen verder in dit verslag nader worden toegelicht.

Voor de enen wordt het ontwerp van wet aangeboden ter uitvoering van artikel 59bis en niet van artikel 68, tweede lid; dit laatste artikel vindt geen toepassing wanneer het gaat om instemming met verdragen betreffende aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid van de Cultuurraden behoren.

Artikel 59bis heeft artikel 68, tweede lid, impliciet herzien zoals ook gemeenlijk werd aangenomen voor de impliciete herziening van artikel 23 van de Grondwet.

Bovendien, als deze thesis niet werd aanvaard, zou artikel 59bis, § 2, 3°, geen inhoud hebben, hetgeen de grondwetgever niet heeft kunnen willen.

Volgens een ander standpunt, verdedigd door de Raad van State in zijn advies van 9 juli 1976, dat een soortgelijk advies van 17 mei 1972 bevestigt, is artikel 68 niet gewijzigd en heeft de grondwetgever de wetgever dus « niet toegestaan te voorzien in een autonome wijze waarop culturele verdragen zouden worden gesloten; hij heeft integendeel gewild dat de wet betreffende de vormen van samenwerking in overeenstemming zou zijn met het voorschrift van artikel 68 » (Gedr. St. Kamer 878 (1975-1976 - nr. 1, blz. 6, eerste lid).

\*  
\*\*

Le Sénat a souhaité un examen rapide de la question posée.

La Commission de la Justice a procédé à un examen approfondi en sa séance du 23 novembre 1976.

Au seuil du débat, un commissaire a demandé de préciser son objet :

Le Président lui a répondu que la Commission de la Justice n'est pas saisie du fond du problème, visé par le projet de loi, et est invitée à donner son avis sur la question de la « constitutionnalité du projet », posée par le Conseil d'Etat et certains membres du Sénat.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) a introduit le débat par un bref rappel des débats parlementaires relatifs au projet.

#### 1. Projet de loi du 12 juin 1976 :

Ce projet expose les deux thèses en présence, celle défendue par le Conseil d'Etat, et les motifs pour lesquels le Gouvernement a estimé ne pas devoir s'y rallier.

« En présence de ces deux thèses, le Gouvernement estime qu'il appartient au Parlement de trancher le point de droit constitutionnel que soulève l'application de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution. »

2. Les débats à la Chambre des Représentants et l'origine du nouveau texte de l'article 1<sup>er</sup>, dû à l'initiative de M. J.-M. Dehousse; ainsi que l'examen du projet à la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique du Sénat.

Le problème constitutionnel sera exposé dans les pages qui suivent et les deux thèses seront plus amplement explicitées dans la suite du présent rapport.

Pour les uns, le projet de loi est présenté en application de l'article 59bis et non de l'article 68, alinéa 2, et celui-ci ne doit pas être appliqué lorsqu'il s'agit de l'assentiment à des traités portant sur des matières relevant de la compétence propre des Conseils culturels.

L'article 59bis a implicitement révisé l'article 68, alinéa 2, comme ce fut communément admis pour la révision implicite de l'article 23 de la Constitution.

Au surplus, si cette thèse n'était pas admise, l'article 59bis, § 2, 3°, serait vidé de tout contenu, ce que n'a pu vouloir le constituant.

Selon une autre thèse, défendue par le Conseil d'Etat en son avis du 9 juillet 1976, confirmant un avis semblable du 17 mai 1972, l'article 68 n'a pas été modifié, et dès lors ... « le constituant n'a pas autorisé (le législateur) à prévoir un mode autonome de conclusion des traités culturels, mais a voulu au contraire que la loi relative aux formes de coopération se concilie avec le prescrit de l'article 68 » (doc. Chambre 878, (1975-1976) n° 1, p. 6, 1<sup>er</sup> alinéa).

\*  
\*\*

Een commissielid zet uiteen waarom hij niet akkoord gaat met de thesissen die door het ontwerp van wet wordt verdedigd en hij stelt zijn collega's een schriftelijke nota ter hand.

Wij nemen het voornaamste daaruit over.

« Het onderzoek van dit ontwerp heeft hem ertoe gebracht de gedrukte stukken over de herziening van de Grondwet (1968-1971) betreffende dit onderwerp opnieuw aandachtig te onderzoeken.

De bespreking had voornamelijk plaats in de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening, waarvan vele leden thans deel uitmaken van de Senaatscommissie voor de Justitie.

Wij vermelden onder meer het verslag-Van Bogaert over het ontwerp tot herziening van artikel 68 (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, nr. 596 van 1 juli 1971), het verslag-Van Bogaert over het ontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 59bis, § 1 en § 2, van de Grondwet (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, van 17 juni 1971 over art. 59bis), het verslag-Van Bogaert (1969-1970, nr. 402), het verslag-de Stexhe (1970-1971, nr. 145), alsmede de *Parlementaire Handelingen* en ook de (niet-gepubliceerde) notulen van de vergaderingen van de Commissie voor de herziening van de Grondwet.

Rechtsleer: P. Wigny « La troisième révision constitutionnelle », blz. 148.

R. Senelle « La constitution belge commentée », blz. 172.

P. de Stexhe « La révision de la Constitution belge 1968-1971 », blz. 95 vv.

De conclusies van dat onderzoek, hieronder nader toegeelicht, kunnen worden samengevat als volgt :

1. Artikel 68 van de Grondwet is niet impliciet gewijzigd door artikel 59bis, § 2.

De tekst van het ontwerp schendt derhalve de Grondwet, artikel 68.

Het kan dus niet worden aangenomen zonder voorafgaande herziening van artikel 68.

2. Maar, gevoelig voor het verlangen van de Regering en van de Commissies voor de Cultuur, dat de Cultuurraden een rol zouden kunnen spelen in « de internationale culturele samenwerking », meent hij dat het geoorloofd is te voorzien in andere bepalingen die de Cultuurraad in staat zullen stellen het nagestreefde doel in wezen te bereiken.

Goedkeuring van verdragen is niet de enige vorm van internationale culturele samenwerking.

3. Tenslotte heeft het onderzoek van het ontwerp aanleiding gegeven tot allerlei vragen en opmerkingen over de plaats van de Cultuurraden ten aanzien van het internationaal publiekrecht.

Het lijkt wenselijk te pogen dit probleem te verhelderen.

Un commissaire expose les motifs de son désaccord avec la thèse admise par le projet de loi et en remet une note écrite à ses collègues.

Nous en citons l'essentiel.

« L'examen de ce projet l'a amené à un réexamen attentif des documents parlementaires de la révision de la Constitution (1968-1971), relatifs à cet objet.

On notera que le débat s'est déroulé essentiellement en Commission de la révision du Sénat, dont de nombreux membres font actuellement partie de la Commission de la Justice du Sénat.

Citons notamment le rapport Van Bogaert sur le projet de révision de l'article 68 (doc. Sénat 1970-1971, n° 596, daté du 1<sup>er</sup> juillet 1971), le rapport Van Bogaert sur le projet de loi portant exécution de l'article 59bis, § 1<sup>er</sup> et § 2, de la Constitution (doc. Sénat 1970-1971, daté du 17 juin 1971 — sur l'art. 59bis, le rapport Van Bogaert (1969-1970, n° 402), le rapport de Stexhe (1970-1971, n° 145) ainsi que les *Annales parlementaires*, et aussi les procès-verbaux de séances (non publiés) de la Commission de la révision.

Doctrine: P. Wigny « La troisième révision constitutionnelle », p. 148.

R. Senelle « La constitution belge commentée », p. 172.

P. de Stexhe « La révision de la Constitution belge 1968-1971 », p. 195 et suiv.

Les conclusions de cet examen, qui est justifié ci-dessous, se résument comme suit :

1. L'article 68 de la Constitution n'a pas été implicitement modifié par l'article 59bis, § 2.

Dès lors, le texte du projet viole la Constitution, article 68.

Son adoption nécessiterait la révision préalable de l'article 68.

2. Mais, sensible au souhait du Gouvernement et des Commissions de la Culture, de voir les Conseils culturels jouer un rôle dans « la coopération culturelle internationale » il est permis de prévoir d'autres dispositions, qui permettront au Conseil culturel, d'aboutir efficacement à l'essentiel de l'objectif souhaité.

L'assentiment aux traités n'est pas la seule forme de la coopération culturelle internationale.

3. Enfin, l'examen du projet a donné lieu à des questions et observations diverses sur la place des Conseils culturels au regard du droit international public.

Il paraît opportun de tenter une clarification de ce problème.

*Voorafgaande opmerking*

Het recht van de uitvoerende macht om de Grondwet uit te leggen.

Zowel in de memorie van toelichting bij het ontwerp (blz. 4) als tijdens de bespreking in Commissie werd de nadruk gelegd op het beginsel « dat het het Parlement toekomt de Grondwet op authentieke wijze *uit te leggen* ».

Het lijkt geen twijfel dat « alleen de wetgevende macht, die soeverein is op haar gebied, de grondwettigheid van de wetten kan beoordelen ».

De Senaat heeft dit, tot besluit van een vaste rechtspraak, bevestigd naar aanleiding van het ontwerp van wet betreffende de grondwettigheid van wetten (zie voorstel-Pierson c.s. — verslag-de Stexhe van 18 juni 1975, Gedr. St. Senaat 602/1974-1975, nr. 2 — *Parlementaire Handelingen* 26 juni 1975, 132 tegen 9 stemmen bij 3 onthoudingen).

Maar het feit dat de wetgevende macht niet aan controle achteraf is onderworpen, betekent niet dat zij vrijelijk kan beslissen: het Parlement, ieder parlamentslid is krachtens de grondwettelijke eed gehouden de Grondwet na te leven.

Het is onaannemelijk dat de wetgevende macht zich op haar soevereine macht zou beroepen om daarvan misbruik te maken.

In het vorengenoemde verslag is bijzondere nadruk gelegd (blz. 22 en 25) op « de waarschuwing die P. Wigny terecht tot de wetgever richt: het interpretatierecht van de wetgever mag niet ontaarden « ... in het ten eigen gunste uitleggen van de tekst. Allereerst moet in eerlijkheid gespeurd worden naar de bedoeling van de grondwetgevers ... » (Wigny, *Droit constitutionnel* 1952, t. I, blz. 175, blz. 82).

*I. Artikel 68 van de Grondwet is uitdrukkelijk noch stilzwijgend gewijzigd: het moet dus worden nageleefd*

## 1. Voorgeschiedenis

Regeringsvoorstel van 17 oktober 1968 betreffende de bevoegdheid van de in te stellen Cultuurraden.

Punt 11 van de culturele aangelegenheden betreft: « de culturele betrekkingen met het buitenland, onverminderd de toepassing van artikel 68 ».

In de loop van de bespreking is die tekst veranderd in « de culturele betrekkingen met het buitenland ».

Doch de Commissie « oordeelt dat in de bespreking van artikel 68 een aanpassing zal onderzocht worden aan de tekst, die betrekking heeft op de culturele autonomie » (zie verslag-Van Bogaert nr. 402 (1969-1970), blz. 30).

Na de « groep van de 28 » en de regeringsmededeling van 18 februari 1970 werd de hierboven in herinnering gebrachte tekst van juli 1969 (art. 3bis) in zijn huidige vorm zoals hij in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1970 werd bekendgemaakt, in artikel 59bis opgenomen.

Ter wille van een objectieve beoordeling van de opvattingen van de « grondwetgever » (Regering en Parlement) ver-

*Observation préliminaire*

Du droit du pouvoir législatif d'interpréter la Constitution.

Il a été insisté tant dans l'exposé des motifs du projet (p. 4) qu'au cours des débats en Commission sur le principe ... « qu'il appartient au Parlement d'*interpréter* la Constitution de manière authentique ».

Certes, « le pouvoir législatif, souverain dans son domaine, apprécie seul la constitutionnalité des lois ».

Le Sénat l'a proclamé, après une jurisprudence constante, dans le projet de loi sur la constitutionnalité des lois (voir proposition Pierson et consorts, — rapport de Stexhe du 18 juin 1975, Doc. Sénat 1974-1975, n° 602/2 — *Annales Sénat* 26 juin 1975, 132 voix pour contre 9 et 3 abstentions).

Mais le fait que le pouvoir législatif n'est soumis à aucun contrôle postérieur, ne signifie pas qu'il est libre de ses décisions: le Parlement, chaque parlementaire, est lié par le respect de la Constitution, par son serment constitutionnel.

Il serait inadmissible que le pouvoir législatif se prévale de son pouvoir souverain, pour en abuser.

Dans le rapport précité, il y a été insisté tout spécialement (pages 22 et 25) et souligné ... « l'avertissement qu'à juste titre Pierre Wigny rappelle aux législateurs: le droit d'interprétation du législateur ne peut dégénérer « en une sollicitation des textes... il faut d'abord rechercher loyalement l'intention des constituants... » Wigny, *Droit constitutionnel* 1952, t. I, p. 175, p. 82.

*I. L'article 68 de la Constitution n'a été ni explicitement ni implicitement modifié: il doit donc être respecté.*

## 1. Rappel historique

Proposition du Gouvernement du 17 octobre 1968 concernant la compétence des Conseils culturels à créer.

Le point 11 des « matières culturelles » vise: « les relations culturelles avec l'étranger, sans préjudice de l'application de l'article 68 ».

En cours de discussion, ce texte devint « les relations culturelles avec l'étranger ».

« Mais la Commission estime qu'à l'occasion de la discussion de l'article 68, il conviendrait d'adapter le texte de ce dernier, à celui qui concerne l'autonomie culturelle » (voir rapport van Bogaert n° 402, (1969-1970), p. 29).

Après le « groupe des 28 » et la communication du Gouvernement du 18 février 1970, le texte de juillet 1969 rappelé ci-dessus (art. 3bis) fut intégré dans l'article 59bis, en son libellé actuel, tel qu'il fut publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1970.

Pour juger objectivement l'opinion des « Constituants » (Gouvernement et Parlement), il s'en réfère aux divers docu-

wijst hij naar de verschillende stukken die in het advies van de Raad van State op bladzijden 4 en 5 van het ontwerp, worden aangehaald (zie uittreksels).

Met betrekking tot de voorbereiding van de wet van 21 juli 1971, herinnert de Raad van State aan het regeringsontwerp, de memorie van toelichting en het verslag van de heer Van Bogaert van 17 juni 1971.

Hij voegt hier, in dezelfde zin, aan toe :

1° Een uittreksel uit het verslag-Wigny (Gedr. St. nr. 1053 (1970-1971), nr. 4, blz. 2) : Uiteenzetting van de Minister (de heer Tindemans) :

« Aanvankelijk wilde de Regering ook in deze wet de vormen bepalen van de internationale culturele samenwerking. Zij diende daarbij te steunen op de huidige tekst van artikel 68 van de Grondwet dat handelt over het sluiten van verdragen, maar de Constituanten heeft het inzicht dit artikel te wijzigen.

» Om niet vooruit te lopen op een voorstel van nieuwe tekst van artikel 68, heeft de Regering er dan ook de voorkeur aan gegeven de bepalingen betreffende de vormen van internationale culturele samenwerking uit het ontwerp van wet te lichten en dat later bij afzonderlijke wet te regelen »;

2° Verklaring van de heer Tindemans in de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet op 8 juni 1971 (zie notulen, stuk nr. 181, blz. 1) :

« Bij het opstellen van deze teksten hebben wij vanzelfsprekend alleen rekening kunnen houden met het bestaande artikel 68 van de Grondwet, vermits de nieuwe versie van dat artikel nog maar alleen in de Senaatscommissie is goedgekeurd.

» Namens de Regering stel ik voor dat punt hier nu niet te behandelen, doch later, wanneer de nieuwe versie van artikel 68 in beide Kamers zal zijn aangenomen, als complement van deze wet een nieuwe wet te maken, waarbij de internationale culturele samenwerking wordt geregeld. »

2. Uit die verschillende stukken blijkt zeer duidelijk dat :

1° De Senaatscommissie voorstelde artikel 68 te wijzigen ten einde de goedkeuring door de Kamers te vervangen door die van de betrokken Cultuurraden, in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, maar die wijziging van artikel 68 werd niet aanvaard. Dat ontwerp is geen juridische werkelijkheid geworden en zoals hieronder zal worden uiteengezet werd die wijziging noodzakelijk geoordeeld om aan artikel 59bis, § 2, 3°, volle uitwerking te geven :

2° Artikel 59bis, § 2, 3°, heeft artikel 68 niet impliciet gewijzigd.

Geen enkel parlementair stuk kan ter ondersteuning van die stelling worden aangevoerd.

Integendeel, er is voortdurend en ondubbelzinnig verklaard, bevestigd — en door niemand tegengesproken — dat men zolang er geen nieuw artikel 68 was aangenomen, niet

ments cités dans l'avis du Conseil d'Etat, pages 4 et 5 du projet (voir ces extraits).

Concernant les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971, l'avis du Conseil d'Etat rappelle le projet du Gouvernement, l'exposé des motifs et le rapport du 17 juin 1971 de M. Van Bogaert.

Il y ajoute dans le même sens :

1° Un extrait du rapport Wigny (Doc. n° 1053, (1970-1971), n° 4, page 2) : Exposé du Ministre (M. Tindemans) :

« A l'origine, le Gouvernement entendait définir également, dans la présente loi, les formes de la coopération culturelle internationale. Il devait, à cet égard, se baser sur le texte actuel de l'article 68 de la Constitution, qui traite de la conclusion des traités, mais la Constituante a l'intention de modifier cet article.

» Afin de ne pas préjuger d'une proposition de texte nouveau pour l'article 68, le Gouvernement a, dès lors, préféré écarter du présent projet toutes dispositions relatives aux formes de la coopération culturelle internationale et régler celles-ci ultérieurement dans une loi distincte »;

2° Déclaration de M. Tindemans à la Commission de révision du Sénat du 8 juin 1971 (voir P.V., Doc. 181, page 1) :

« Lors de la rédaction de ces textes, nous n'avons pu évidemment tenir compte que de l'article 68, déjà existant de la Constitution, puisque la nouvelle version de cet article n'a encore été approuvée qu'en Commission du Sénat.

» Au nom du Gouvernement, je propose de ne pas traiter ce point ici à présent, mais de le faire plus tard, lorsque la nouvelle version de l'article 68 sera adoptée par les deux Chambres, une nouvelle loi en complément de cette loi pour régler la coopération culturelle internationale. »

2. L'analyse de ces divers documents établit très nettement que :

1° La Commission du Sénat, proposait de modifier l'article 68, à l'effet de remplacer l'assentiment des Chambres par celui du Conseil culturel concerné, dans les matières de leur compétence, mais cette modification de l'article 68 n'a pas été adoptée. Ce projet ne s'est pas traduit dans la réalité juridique et comme il sera exposé ci-dessous, cette modification était jugée indispensable pour donner son plein effet à l'article 59bis, § 2, 3°;

2° L'article 59bis, § 2, 3°, n'a pas modifié implicitement l'article 68.

Aucun document parlementaire ne permet d'appuyer cette thèse.

Au contraire, il a été déclaré, confirmé de manière constante et non équivoque, et cette appréciation n'a été contredite par personne, qu'en attendant le vote d'un nouvel

anders kon dan dit artikel toepassen en langs een andere weg een oplossing zoeken om de Cultuurraden bij de internationale culturele samenwerking te betrekken.

Aangezien de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet op hetzelfde ogenblik artikel 68 aan het bespreken was, achtte men het wenselijk de goedkeuring van een wet ter uitvoering van artikel 59bis, § 2, 3°, uit te stellen omdat die wet slechts tijdelijk en onvolledig zou geweest zijn en zou moeten worden herzien na de goedkeuring en de bekendmaking van een nieuwe tekst voor artikel 68.

*Antwoord op de argumenten van de Minister van Communautaire Betrekkingen (F).*

1. « Als men de impliciete opheffing van artikel 68 niet aanvaardt, zou artikel 59bis, § 2, 3°, in het geheel niet kunnen worden toegepast. »

Zoals in het tweede gedeelte van deze nota zal worden betoogd, lijkt die stelling niet gegrond.

2. Er wordt kritiek geleverd op de argumentering van de Raad van State omdat die zou steunen op de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 « die van latere datum is dan de invoering van artikel 59bis in de Grondwet. »

Die bewering schijnt niet juist te zijn. Er is reeds aan herinnerd dat in het advies van de Raad van State ook de voorbereidende werkzaamheden van artikel 59bis worden aangehaald : zie hierboven (Uiteenzetting van de Minister van Communautaire Betrekkingen, verslag-Meyers van 26 juni 1970 over artikel 59bis, verklaring-Dehousse in de Senaat op 9 juni 1970).

Bovendien wordt uit het oog verloren dat het diezelfde Senaatscommissie en diezelfde Grondwetgevende Vergaderingen zijn die de diverse wetten behandelden en goedkeurden of die de diverse ontwerpen terzelfder tijd bespraken.

Artikel 68 b.v. was aan herziening onderworpen door de verklaring van de wetgevende macht van 2 maart 1968, het verslag-Van Bogaert over artikel 68 dagtekt van 1 juli 1971 en zijn verslag over de wet van 21 juli 1971 dagtekt van 17 juni 1971...

3. Er is ook op gewezen dat reeds werd aanvaard dat artikel 23 van de Grondwet (gebruik der talen) impliciet is opgeheven en dat dit dus ook hier het geval zou moeten zijn.

Deze analogie is echter niet verantwoord.

Er is geen verwarring mogelijk : de parlementaire stukken tonen dit duidelijk aan (zie verslag-de Stexhe over art. 23, Gedr. St. Senaat 1969-1970, nr. 390), verslag-de Stexhe over artikel 59bis, laatste tekst, Gedr. St. Senaat, 1970-1971, nr. 45), uiteenzetting van de verslaggever in de Senaat op 17 december 1970, Handelingen van de Senaat, blz. 546).

De Senaatscommissie, en daarna de Senaat, hadden immers op 25 juni 1970 de tekst goedgekeurd houdende herziening

artikel 68, on ne pouvait que le respecter, chercher une solution par d'autres voies permettant d'assurer la participation des Conseils culturels à la coopération culturelle internationale.

Comme on discutait en même temps, en Commission du Sénat, de la révision de l'article 68, on estimait qu'il convenait de surseoir à l'adoption d'une loi d'exécution de l'article 59bis, § 2, 3° qui n'eût été que temporaire et partielle et eût dû être revue après l'adoption et la publication d'un nouveau texte de l'article 68.

*Réplique aux arguments du Ministre des Relations communautaires (F).*

1. « Si l'on admet pas l'abrogation implicite de l'article 68, l'article 59bis, § 2, 3°, ne pourrait recevoir la moindre application. »

Cette thèse ne paraît pas fondée comme il sera exposé dans la deuxième partie de cette note.

2. On critique l'argumentation du Conseil d'Etat, parce qu'elle reposerait sur les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 « postérieure à l'insertion de l'article 59bis dans la Constitution ».

Cette affirmation ne paraît pas exacte. Il a été rappelé ci-dessus que l'avis du Conseil d'Etat cite également les travaux préparatoires de l'article 59bis : voir ci-dessus (exposé du Ministre des Relations communautaires, rapport Meyers du 26 juin 1970 sur l'article 59bis, déclaration Dehousse au Sénat, 9 juin 1970).

Au surplus, on perd de vue que c'est la même Commission du Sénat, les mêmes constituants qui examinaient et adoptaient les diverses lois, ou examinaient parallèlement les divers projets.

Notamment, l'article 68 était soumis à révision par la déclaration du pouvoir législatif du 2 mars 1968, le rapport Van Bogaert sur l'article 68 date du 1<sup>er</sup> juillet 1971, et son rapport sur la loi du 21 juillet 1971 date du 17 juin 1971...

3. On signale également que l'abrogation implicite a déjà été admise pour l'article 23 de la Constitution (emploi des langues) et dès lors elle doit s'appliquer ici également.

Cette analogie manque de fondement.

Il n'y a aucune confusion possible : les documents parlementaires le démontrent nettement (voir rapport de Stexhe sur l'art. 23, Doc. Sénat 1969-1970, n° 390 — rapport de Stexhe sur l'article 59bis en son dernier texte, Sénat 1970-1971, n° 45 — exposé du rapporteur au Sénat le 17 décembre 1970, Annales Sénat, p. 546).

En effet, la Commission du Sénat, puis le Sénat, avaient approuvé le 25 juin 1970 le texte de révision de l'article 23;

van artikel 23. Als gevolg van de verklaring van de Eerste Minister op 19 november 1970 werd achteraf in de Kamer van Volksvertegenwoordigers besloten de bepalingen die voordien voorkwamen in artikel 23, ongewijzigd over te brengen naar artikel 59bis, §§ 3 en 4.

Een duidelijke grondwettelijke tekst bepaalt dus dat het gebruik der talen geregeld wordt bij decreet van de Cultuurraden voor de aangelegenheden welke zijn opgesomd in artikel 59bis, § 3, en in artikel 59bis, § 4, voor het Franstalig gebied of voor het Nederlandstalig gebied.

Op 17 december 1970 is in de Senaat tijdens het debat trouwens onderstreept dat de tekst van artikel 23 naar de vorm behoorde te worden aangepast als gevolg van het overbrengen van die bepalingen naar artikel 59bis. Dat is trouwens gebeurd in een ontwerp-tekst van 27 mei 1971 (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, nr. 713) (zie « La Révision de la Constitution belge », de Stexhe, blz. 354).

Er bestaat echter geen enkele analogie tussen de twee situaties (zie advies van de Raad van State, op. cit., blz. 7).

4. « De Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap heeft zich in een motie uitgesproken voor... » de stelling van een impliciete wijziging van artikel 68 van de Grondwet.

Die bewering is onjuist want in de Franse Cultuurraad is geen enkele motie in die zin aangenomen.

Wel werden er verscheidene moties aangenomen waarbij de Regering werd verzocht spoed te maken met de indiening van een ontwerp van wet houdende toepassing van artikel 59bis, § 2, 3°, maar zonder dat de Raad zich ooit heeft uitgesproken over de bestreden thesis.

## II. Deelneming van de Cultuurraden aan de internationale culturele samenwerking

1. De onvoltooide herziening van artikel 68 sluit niet uit dat het mogelijk is in een doelmatige deelneming aan die samenwerking te voorzien: men dient na te gaan in welke « vorm » dat kan gebeuren, met inachtneming van artikel 68

Het commissielid onderstreept dat hij dit standpunt altijd heeft verdedigd in verschillende geschriften, onder meer in een niet-gepubliceerd verslag van de Commissie voor de Buitenlandse Zaken na het eerste advies van de Raad van State van 17 mei 1972, dat in het ontwerp is aangehaald (blz. 6).

Hij schreef reeds in 1973: « In afwachting van de herziening van artikel 68, moet dus worden gestreefd naar een verzoening van de twee artikelen en dient te worden nagegaan of artikel 59bis, § 2, 3°, een inhoud kan krijgen met eerbiediging van artikel 68. » Hij deed daarbij enkele suggesties.

Men moet een wettelijke bepaling « veeleer opvatten in de zin waarin ze enig gevolg kan hebben, dan in die waarin ze geen gevolg kan teweegbrengen » (art. 1157 van het Burgerlijk Wetboek).

ultérieurement, suite à la déclaration du Premier Ministre du 19 novembre 1970, il fut décidé à la Chambre des Représentants, de transférer dans l'article 59bis, § 3 et § 4 les dispositions précédemment inscrites dans l'article 23, sans la moindre modification.

Il a donc été prévu dans un texte constitutionnel précis que l'emploi des langues est réglé par décret des Conseils culturels dans les matières énumérées à l'article 59bis, § 3, et pour la région de langue française ou la région de langue néerlandaise, à l'article 59bis, § 4.

Il a d'ailleurs été souligné au Sénat lors du débat du 17 décembre 1970 qu'il conviendrait, pour la forme, d'adapter le texte de l'article 23 au transfert intervenu, ce qui fit l'objet d'une proposition de texte du 27 mai 1971 (documents Sénat 1970-1971, n° 713) (voir la Révision de la Constitution belge, de Stexhe, p. 354).

Mais, il n'y a aucune analogie entre les deux situations (voir avis du Conseil d'Etat, op. cit., p. 7).

4. « Le Conseil culturel de la Communauté culturelle française s'est prononcé dans une motion... » en faveur de la thèse de la modification implicite de l'article 68 de la Constitution.

Cette affirmation est inexacte; aucune motion dans ce sens n'a été adoptée au Conseil culturel français.

Plusieurs motions ont été adoptées demandant au Gouvernement de hâter le dépôt d'un projet de loi portant application de l'article 59bis, § 2, 3°, mais sans jamais se prononcer sur la thèse incriminée.

## II. La participation des Conseils culturels à la coopération culturelle internationale

1. La révision inachevée de l'article 68 n'exclut pas la possibilité de prévoir une participation efficace à cette coopération: il convient d'en rechercher « les formes », sans préjudice du respect de l'article 68.

Ce commissaire souligne qu'il a toujours défendu cette thèse dans divers écrits qu'il cite, notamment dans un document non publié de la Commission des Affaires étrangères, suite au premier avis du Conseil d'Etat du 17 mai 1972, cité au projet de loi (p. 6).

Il y écrivait, en 1973, déjà: « En attendant la révision de l'article 68, il faut donc rechercher une conciliation entre les deux dispositions et voir si dans le respect de l'article 68, il est permis de donner un contenu à l'article 59bis, § 2, 3°, et nous faisons quelques suggestions.

Il convient toujours d'appliquer une disposition... plutôt « dans le sens avec lequel elle peut avoir quelques effets que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun » (art. 1157 du Code civil).

## 2. Inachtneming van artikel 68 sluit in zich dat :

1° Wanneer een verdrag onder artikel 68, tweede lid, van de Grondwet valt, de instemming van de Kamers noodzakelijk is en niet kan worden vervangen door de instemming van de betrokken Cultuurraad.

2° De Koning (gewoonlijk de Minister van Buitenlandse Zaken) onderhandelingen voert over, bekrachtiging verleent aan of opzegging doet van de verdragen, met inbegrip van de culturele.

Hij beschikt ten deze over een eigen bevoegdheid, een vrije macht; behoudens instemming vereist krachtens artikel 68, tweede lid, is hij alleen verplicht aan de Kamers kennis te geven van de *gesloten verdragen* « zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten... ».

Dit is een traditionele rechtsregel in ons land zowel als in alle andere Westerse landen.

De internationale culturele samenwerking is een facet van onze buitenlandse politiek, waarvoor de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is, met name wat betreft :

- a) de keuze van de landen waarmee culturele betrekkingen zullen worden onderhouden;
- b) de in acht te nemen prioriteiten (zie nota van de Minister van Buitenlandse Zaken van oktober 1974);
- c) de vertegenwoordiging in het buitenland;
- d) de noodzakelijke coördinering inzake conceptie en tenuitvoerlegging.

Dit beginsel wordt niet betwist. Het wordt eenparig aangenomen, zoals onder meer blijkt uit de voorbereiding van het ontwerp van nieuw artikel 68 : « de Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen. »

Dit neemt niet weg dat, op het vlak van de uitvoerende macht, de bijzonder betrokken Ministers deelnemen aan de voorbereiding van de internationale verdragen, voor welke uitvoering zij nadien bevoegd zullen zijn, maar dit is een aspect van de regeling van de uitvoerende macht, die tot de bevoegdheid van de Koning en zijn Regering behoort (art. 29 van de Grondwet).

3. In België is het in feite zo dat die coördinatie en die samenwerking, zowel bij het opzetten en het onderhandelen, als bij het uitvoeren door de gespecialiseerde departementen (Nationale Opvoeding, Cultuur, Wetenschapsbeleid...) in handen zijn van de uitvoerende macht.

Zo beschikt ieder van de betrokken departementen over een afdeling « Buitenlandse betrekkingen ».

Sedert 1975 wordt het Fonds voor de culturele akkoorden in drieën verdeeld (een gemeenschappelijk gedeelte en een gedeelte voor elk van beide cultuurgemeenschappen).

Op het vlak van de uitvoering en de administratie zijn ontwerpen in de maak om de verdeling van de bevoegdheden bij het opstellen en het uitvoeren van de akkoorden beter te regelen.

## 2. Le respect de l'article 68 implique que :

1° Lorsqu'un traité tombe sous l'application de l'article 68, alinéa deux, l'assentiment des Chambres est nécessaire, et ne peut être remplacé par l'assentiment du Conseil culturel concerné.

2° C'est le Roi (habituellement le Ministre des Affaires étrangères) qui négocie, ratifie ou dénonce les traités en toutes matières, y compris les matières culturelles.

Il dispose d'une compétence propre en ces matières, pouvoir sans contrainte; hormis les cas d'assentiment visés à l'alinéa deux de l'article 68, sa seule obligation est de donner connaissance aux Chambres des *traités conclus*, « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent... ».

C'est là une règle traditionnelle de notre droit, et de celui de tous les pays occidentaux.

La coopération culturelle internationale est un aspect de la politique étrangère, dont la responsabilité incombe au Ministre des Affaires étrangères, et notamment pour :

- a) le choix des pays avec lesquels les relations culturelles seront entretenues;
- b) les priorités à déterminer (voir note du Ministre des Affaires étrangères, octobre 1974);
- c) la représentation à l'étranger;
- d) le besoin de coordination en matière de conception et d'exécution.

Ce principe n'est pas mis en contestation : il fut unanimement admis, notamment, lors de l'élaboration du projet d'article 68 nouveau... « le Roi dirige les relations internationales. »

Il n'empêche qu'au niveau de l'exécution, il convient que les Ministres spécialement concernés participent à l'élaboration de conventions internationales, dont l'exécution relèvera ensuite de leur compétence, mais il s'agit là d'une modalité de l'organisation de l'exécutif qui relève de la compétence du Roi et de son Gouvernement (art. 29 de la Constitution).

3. En fait, cette coordination, cette coopération tant au niveau de la conception, de la négociation que de l'exécution par les Départements spécialisés (Education nationale, Culture, Politique scientifique...) sont réalisées en Belgique au niveau du pouvoir exécutif.

Ainsi, chacun des Départements concernés dispose d'une cellule « Relations extérieures ».

Depuis 1975, le Fonds des accords culturels a été réparti en trois parties (une partie commune, les deux autres parts assumées par chacune des deux communautés culturelles).

Sur le plan exécutif et administratif, des projets sont en cours pour mieux régler la répartition des compétences dans l'élaboration et l'exécution des accords.



## 4. Uit die overwegingen kan het volgende worden afgeleid :

Het afsluiten van verdragen behoort tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht en ressorteert niet onder het Parlement, noch onder de Cultuurraden: in ons staatsbestel is het bewind niet in handen van de parlementaire vergaderingen.

5. De Koning (de uitvoerende macht) sluit de internationale verdragen en akkoorden alleen af, behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 68, tweede en derde lid.

6. Tot slot zij onderstreept dat de internationale culturele akkoorden in werkelijkheid bijna altijd « kaderwetten » zijn waarbij de betrokken Staten zich verbinden om op bepaalde terreinen het samenwerkingsbeleid te bevorderen.

De praktische uitvoering hangt af van latere akkoorden die inzonderheid moeten worden uitgewerkt in de vaste gemengde commissies belast met de uitvoering van de akkoorden, onder de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken Ministers.

Die verdragen zij niet « self executing », d.w. z. dat zij niet vatbaar zijn voor onmiddellijke toepassing voor de betrokken personen of besturen en de Belgen niet individueel binden.

Zij « leggen aan de Belgische Schatkist » niet « de last op van betalingen waartoe jaarlijks door de begrotingswet machtiging wordt verleend » en waarvoor de instemming van de Kamers vereist zou zijn (zie arrest Cassatie, 25 november 1955, in de *Arresten van het Hof van Cassatie*, blz. 236, en voetnoot de Visscher in *J.T.* 1956, blz. 339).

In feite worden om die redenen verdragen voor culturele samenwerking in het algemeen niet aan de Kamers voorgelegd.

Nu de hoofdlijnen zijn geschetst, behoort te worden nagegaan hoe de Cultuurraden kunnen deelnemen aan het beleid van internationale culturele samenwerking.

Afgezien van een herziening van artikel 68, kunnen de Cultuurraden meewerken binnen de perken van hun bevoegdheid, zoals die is neergelegd in artikel 59bis en nader omschreven in de wet van 21 juli 1971.

1. De Cultuurraden kunnen aan de betrokken Ministers in overweging geven om culturele onderhandelingen aan te knopen met een bepaald land betreffende onderwerpen, die zij mede kunnen aanwijzen.

Indien een dergelijk voorstel wordt ondersteund door een « aanbeveling » die een grote meerderheid behaalt in één van de Cultuurraden, ligt het politiek gezien voor de hand dat de uitvoerende macht die wens in ernstige overweging zal nemen.

2. De Cultuurraden kunnen de uitvoerende macht verzoecken hen in te lichten over de onderhandelingen, hetzij in openbare vergadering, hetzij confidencieel in de Commissie voor de internationale samenwerking, al naar het geval.

## 4. Une déduction s'impose de ces considérations :

La négociation des traités relève de la compétence de l'exécutif. Elle ne relève ni du Parlement, ni des Conseils culturels : notre régime n'est pas celui des gouvernements d'assemblée.

5. Le Roi (l'Exécutif) conclut seul les traités et accords internationaux, sous la seule réserve des cas visés à l'article 68, alinéas 2 et 3.

6. Enfin, soulignons le fait que les accords culturels internationaux sont, en réalité, presque toujours des « lois de cadre » par lesquelles les Etats concernés s'engagent à favoriser une politique de coopération dans certains domaines.

Leur exécution pratique dépend d'accords ultérieurs à réaliser, notamment au sein des commissions mixtes permanentes chargées de l'exécution des accords, sous la responsabilité politique des Ministres concernés.

Ces traités ne sont pas « self executing », c'est-à-dire qu'ils ne sont pas susceptibles d'application immédiate pour les personnes ou les administrations concernées, ne lient pas individuellement les belges.

Ils n'imposent pas « au Trésor belge » « la charge des paiements qui sont annuellement autorisés par la loi budgétaire », ce qui nécessiterait l'assentiment des Chambres (voir arrêt Cassation, 25 novembre 1955, *J.T.* 1956, p. 339 et note de Visscher).

En fait, pour ces motifs, les traités de coopération culturelle ne sont généralement pas soumis à l'assentiment des Chambres.

Le cadre général étant ainsi précisé, il convient de voir en quoi les Conseils culturels peuvent participer à la politique de coopération culturelle internationale.

Indépendamment d'une révision de l'article 68, les Conseils Culturels peuvent « participer » dans le cadre des matières de leur compétence, telles qu'elles sont prévues à l'article 59bis et précisées dans la loi du 21 juillet 1971.

1. Les Conseils Culturels peuvent suggérer au Ministre concernant l'ouverture des négociations culturelles avec tel ou tel pays étranger, relativement à des objets qu'ils peuvent préciser.

Si leur suggestion est appuyée par une « recommandation », approuvée par une large majorité d'un Conseil Culturel, il est évident que politiquement, ce vœu sera pris en très sérieuse considération par l'exécutif.

2. Les C.C. peuvent inviter l'exécutif à les informer des négociations en cours, soit en séance publique, soit confidentiellement au sein de la Commission de coopération internationale selon le cas.

De uitvoerende macht zal hun die inlichtingen niet onthouden, indien dat niet indruist tegen de belangen van de onderhandelingen.

Deze vorm van dialoog, van samenwerking tussen de uitvoerende macht en de cultuurraden, evenals op het niveau van het Parlement, is vandaag de dag steeds meer gerechtvaardigd, gezien de recente ontwikkelingen van het internationale recht en de weerslag hiervan op het interne recht.

Die politiek van dialoog, van overleg tussen de uitvoerende macht en het Parlement is meer dan eens verdedigd (zie inzonderheid het verslag-de Stexhe over de begroting van Buitenlandse Zaken, Gedr. St. Senaat 1972-1973, nr. 177, blz. 28 tot 32) met de goedkeuring van de Commissie en de instemming van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Dit is een vaste regel, bijvoorbeeld in de Raad van Europa, waar aan de Commissie voor de Juridische aangelegenheden steeds kennis wordt gegeven van de voorbereiding van internationale overeenkomsten en zij wordt gevraagd haar opmerkingen mede te delen in het Comité voor juridische samenwerking.

3. De leden van de Cultuurraden kunnen aan de Regering uitleg vragen over de tenuitvoerlegging van de akkoorden en een ontwerp van resolutie indienen tot besluit van de vraag om uitleg (zie reglement van de Franse Cultuurraad, art. 59 v.v.).

Die resolutie bevat een « aanbeveling ».

De Cultuurraad is natuurlijk niet bevoegd om tot besluit van een interpellatie een motie van afkeuring of van wantrouwen aan te nemen, waardoor de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers in het gedrang komt; dit behoort naar de grondwettelijke regeling van artikel 59bis tot de uitsluitende bevoegdheid van de Kamers.

Maar het is andermaal evident dat een aanbeveling die met een grotere meerderheid in een Cultuurraad wordt aangenomen, een doeltreffend « controlemiddel » is, waarmede de uitvoerende macht rekening zal houden.

4. Voor de uitvoering van culturele akkoorden moeten normaal bijzondere kredieten worden uitgetrokken op de begrotingen, waarover de Cultuurraden zich dienen uit te spreken.

De Cultuurraden kunnen die kredieten toestaan of weigeren, dan wel hun wil te kennen geven ze te gebruiken voor de doeleinden die zij bepalen veeleer dan voor andere. Zij spelen op dit gebied een zeer grote rol.

5. De bovenstaande opmerkingen gelden evenzeer voor de opzegging van de verdragen : deze behoort tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht, maar niets belet dat de Cultuurraad wordt voorgelicht en vooraf advies uitbrengt.

Dit prerogatief van de Koning verhindert bijvoorbeeld niet dat een Cultuurraad de uitvoerende macht « aanbeveelt » de uitvoering van een cultureel akkoord over een laag pitje te zetten (verscheidene moties, aangenomen door de C.C.F. waren daarop gericht).

L'exécutif ne refusera pas cette information, si l'intérêt de la négociation ne s'y oppose pas.

Cette forme de dialogue, de collaboration entre l'Exécutif et les Conseils Culturels, comme au niveau du Parlement, se justifie de plus en plus actuellement, face à l'évolution récente du droit international et de ses effets en droit interne.

Plus d'une fois a été défendue cette politique de dialogue, de concertation entre l'exécutif et le Parlement (voir notamment rapport de Stexhe sur le budget des Affaires étrangères, doc. Sénat 1972-1973, n° 177, p. 28 à 32) avec l'approbation de la Commission et l'accord de principe du Ministre des Affaires étrangères.

Cette pratique est constante, par exemple au Conseil de l'Europe où la Commission des Affaires juridiques est généralement informée de l'élaboration des conventions internationales, et invitée à faire valoir ses observations au sein du C.C.J. (Comité de Coopération Juridique).

3. Les membres des Conseils culturels peuvent, sur l'exécution des accords, demander des explications au Gouvernement et « déposer un projet de motion en conclusion des demandes d'explication » (voir règlement C.C.F., art. 59 et suivants).

Cette motion exprime une « recommandation ».

Certes, le Conseil culturel n'est pas compétent en matière d'interpellation se clôturant par un ordre du jour de censure ou de méfiance, mettant en cause la responsabilité politique du Ministre, ce qui relève de la compétence exclusive des Chambres, dans le système constitutionnel prévu par l'article 59bis.

Mais il est évident, encore une fois, qu'une recommandation approuvée par une large majorité d'un Conseil culturel constitue un élément efficace de « contrôle » auquel l'exécutif aura égard.

4. L'exécution des accords culturels nécessite habituellement l'inscription de crédits individualisés, aux budgets soumis aux Conseils culturels.

A cette occasion, les Conseils culturels peuvent approuver ou refuser ces crédits, ou marquer la volonté du Conseil culturel de les voir utiliser à tels objectifs qu'il précise de préférence à d'autres. Leur rôle est dès lors essentiel.

5. Les observations ci-dessus valent tout autant pour la dénonciation des Traités : celle-ci relève de la compétence de l'Exécutif, mais rien n'empêche l'information du Conseil culturel et son avis préalable.

Cette prérogative du Roi n'empêche pas, par exemple, qu'un Conseil culturel « recommande » à l'Exécutif de mettre en veilleuse l'exécution d'un accord culturel (tel fut l'objet de plusieurs motions adoptées au C.C.F.).

Voor deze mogelijkheden heeft weliswaar niet noodzakelijk een wet te worden aangenomen met de bijzondere meerderheid van artikel 59bis, § 2, 3°, maar niets belet dat zij daarin zouden worden opgenomen om het systeem op te klaren.

Een uitdrukkelijke en duidelijke verklaring van de Regering waarbij zij haar instemming betuigt met de uitvoering van de voornoemde procedures zou reeds voldoende zijn om het nagestreefde doel te bereiken.

Los van die procedures lijkt het ons grondwettelijk mogelijk om bovendien, in een wet ter uitvoering van artikel 59bis, § 2, 3°, een aantal dwingende bepalingen op te nemen ten aanzien van de uitvoerende macht.

1. Voor de verdragen betreffende de culturele samenwerking in aangelegenheden als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1° en 2°, en artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 en die, vóór de bekrachtiging, krachtens artikel 68 van de Grondwet ter goedkeuring aan de Kamers moeten worden voorgelegd,

« kan deze instemming door de Kamers slechts worden verleend na het voorafgaand advies van de betrokken Cultuurraad of Cultuurraden.

» Het advies moet worden gegeven binnen een termijn van drie maanden, behalve in spoedeisende gevallen. »

Het is niet geraden hier te voorzien in een « eensluidend » advies :

a) Deze toevoeging is « politiek » zonder nut, want het ligt voor de hand dat de Kamers niet zullen nalaten het door de Cultuurraad gegeven advies in zeer ernstige overweging te nemen, te meer omdat alle leden van de Cultuurraad lid zijn van een van beide Kamers.

b) Haar grondwettigheid is betwistbaar : zij zou immers een juridische beperking kunnen vormen van de instemmingsbevoegdheid van de Kamers, zoals deze is geregeld in artikel 68.

2. Voor de verdragen die niet onder artikel 68 vallen, zou bepaald kunnen worden dat de uitvoerende macht *verplicht* is de bevoegde Cultuurraad ervan in kennis te stellen vóór de bekrachtiging.

Daarna zou de Cultuurraad desgewenst een aanbeveling kunnen doen binnen een termijn van drie maanden, of minder in spoedeisende gevallen.

Het spreekt vanzelf dat de uitvoerende macht zich zal laten leiden door het advies van de Cultuurraad, vooral in de gevallen waarin de uitvoering van het verdrag zal nopen tot het uittrekken van kredieten op de begroting die nadien aan de betrokken Cultuurraad moet worden voorgelegd.

Zo niet, dan zou zij het gevaar lopen dat de kredieten worden geweigerd.

Certes, ces possibilités actuelles ne nécessitent pas absolument l'adoption d'une loi à majorité spéciale prévue par l'article 59bis, § 2, 3°, mais rien n'empêcherait qu'elles y soient reprises, pour clarifier le système.

Une déclaration formelle et précise du Gouvernement, marquant son accord sur l'exécution des procédures visées ci-dessus serait déjà de nature à répondre efficacement à l'objectif général poursuivi.

Indépendamment de ces procédures, il nous paraît constitutionnellement possible de prévoir, en outre, dans une loi d'exécution de l'article 59bis, § 2, 3°, des dispositions plus contraignantes à l'égard de l'exécutif.

1. Pour les traités relatifs à la coopération culturelle, dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2°, et l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, et qui doivent, avant ratification, être soumis à l'assentiment des Chambres, en vertu de l'article 68 de la Constitution,

« cet assentiment ne peut être donné par les Chambres que moyennant l'avis préalable du ou des Conseils culturels concernés.

» Cet avis doit être donné dans un délai de trois mois, sauf cas d'urgence. »

Il ne s'indique pas de prévoir ici l'avis « conforme ».

a) Cet ajouté est « politiquement » inutile, car il est évident que les Chambres ne manqueront pas de prendre en très sérieuse considération l'avis donné au Conseil culturel et ce d'autant plus que tous les membres du Conseil culturel sont membres de l'une ou l'autre Chambre.

b) Sa constitutionnalité est contestable : en effet, il pourrait constituer une limitation juridique au pouvoir d'assentiment des Chambres, tel qu'il est réglé par l'article 68.

2. Pour les traités, non soumis à l'application de l'article 68, on pourrait prévoir que l'exécutif à l'*obligation* d'en informer le Conseil culturel compétent, avant ratification.

Le Conseil culturel pourrait ensuite, s'il l'estime utile, formuler une recommandation endéans un délai de trois mois, délai réduit en cas d'urgence.

Il est évident que l'Exécutif s'inspirera de l'avis donné par le Conseil culturel, surtout dans tous les cas où l'exécution du traité entraînera une inscription au budget soumis ensuite au Conseil culturel concerné.

Dans la négative, il s'exposerait à un refus de crédit.

Tot besluit denken wij dat er thans, onder naleving van artikel 68, een aantal mogelijkheden bestaan om de Cultuurraden ten volle en doeltreffend te laten deelnemen aan de internationale culturele samenwerking.

### III. De cultuurgemeenschappen en het volkenrecht

Blijkens het verslag van de heer Gijs (Senaat) werd dit punt uitvoerig besproken en liepen de opvattingen erover sterk uiteen.

Het lijkt niet ondienstig om hier enkele grondbeginselen in herinnering te brengen.

1. De culturele autonomie heeft de cultuurraden geen volkenrechtelijke status doen verwerven, zelfs niet gedeeltelijk of sui generis.

« ... dat de Belgische Staat natuurlijk de enige internationale rechtspersoon is, bekwaam om verdragen te sluiten, zelfs in geval van culturele autonomie » (Van Bogaert, verslaggever, not. nr. 167 van 6 mei 1971, blz. 11 van de Commissie voor de herziening van de Grondwet).

De cultuurgemeenschappen zijn geen volkenrechtelijk autonome rechtssubjecten.

Zelfs de federale Staten (U.S.A., Bondsrepubliek Duitsland, Zwitserland) vormen internationaal gezien een eenheid.

Hun deelstaten bezitten ieder voor zich niet het recht om verdragen te sluiten (zie R.P.D.B. V°, Traités internationaux, n° 48 — art. 8, 32° van de Grondwet van B.R.D.).

2. Dit is niet alleen het gevolg, zoals in de Senaatcommissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid is gezegd, van het feit dat, naar de regeling van artikel 59bis, de ministers niet politiek verantwoordelijk zijn voor de cultuurraden of de cultuurraden geen uitvoerende macht bezitten.

Indien bijvoorbeeld morgen de drie gewesten bepaald in artikel 107quater, een eigen uitvoerende macht krijgen die verantwoordelijk is voor de gewestraad, zal dat hun, evenmin als aan de cultuurraden, de provincies of de gemeenten, de status van een volkenrechtelijk autonoom rechtssubject verschaffen.

3. Ieder verdrag, door België bekrachtigd, verbindt de gehele Belgische Staat, ook wanneer het alleen zou gelden voor de leden van een enkele cultuurgemeenschap.

Die verdragen worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

4. Die beginselen kunnen de Regering niet verhinderen om de samenwerking tussen de organen van de culturele autonomie, ministers, bijzondere administraties, en de organen van de Staat te regelen.

\*

\*\*

*Een Commissielid* vraagt dat, alvorens wordt ingegaan op de gestelde vraag, het dossier zou worden aangevuld met de

En conclusion, nous pensons que, dans le respect de l'article 68, il existe actuellement une série de modalités qui sont susceptibles de faire jouer pleinement et efficacement la participation des Conseils culturels à la coopération culturelle internationale.

### III. Les communautés culturelles et le droit des gens

Le rapport de M. Gijs (Sénat) indique que cette question a fait l'objet d'un large échange de vues et d'opinions divergentes.

Il nous paraît opportun de rappeler quelques principes fondamentaux.

1. La réalisation de l'autonomie culturelle n'a pas créé au regard du droit des gens, au profit des conseils culturels une personnalité internationale, même partielle ou sui generis.

« ... évidemment, l'Etat belge est seule personne juridique international capable de conclure des traités, même avec l'autonomie culturelle (M. Van Bogaert, rapporteur, P.V. n° 167 du 6 mai 1971, p. 11, de la Commission de revision).

Les communautés culturelles ne constituent pas des sujets autonomes du droit des gens.

Même les Etats fédéraux (U.S.A., République fédérale d'Allemagne, Suisse) se présentent comme une entité unique.

Leurs membres ne possèdent pas individuellement le droit de conclure des conventions internationales (voir R.P.D.B. V°, Traités internationaux, n° 48 — art. 8, 32° de la Constitution de la R.F.A.).

2. Cet état de droit ne résulte pas seulement, comme il a été dit en Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique du Sénat, de ce que dans le système de l'article 59bis, les ministres n'ont pas de responsabilité politique devant les Conseils culturels, ou que les Conseils culturels n'ont pas l'exécutif.

Par exemple, si demain, les trois régions prévues par l'article 107quater ont un exécutif propre, responsable devant le conseil régional, cela ne leur confrèrera pas davantage qu'aux conseils culturels, aux provinces ou aux communes, le statut de sujet autonome de droit international public.

3. Tout traité international ratifié par la Belgique, engage l'Etat belge tout entier, même si son application est limitée aux ressortissants d'une communauté culturelle.

Ils sont publiés au *Moniteur belge*.

4. Ces principes n'interdisent nullement au Gouvernement d'organiser une participation des organes de l'autonomie culturelle, ministres, administrations spécialisées, dans les organes représentant l'Etat.

\*

\*\*

*Un Commissaire* demande, avant d'aborder la question posée, que le dossier soit complété par la relation de ce qui

uiteenzetting van het standpunt dat de Regering ten deze heeft ingenomen in de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap.

Het lid zegt dat de Minister van Buitenlandse Zaken hem een antwoord gegeven heeft op zijn vraag — in de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap — in verband met culturele akkoorden.

Het lid had, in zijn vraag, verwezen naar verklaringen van Minister Tindemans, waaruit bleek dat de bevoegdheid van de Cultuurraad, bepaald in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, moet worden aangevuld door de wijziging van artikel 68 van de Grondwet.

Het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken bleef vrij vaag op dat punt.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) herinnert aan de drie standpunten die vroeger werden verdedigd.

Het eerste was dat, aangezien de culturele akkoorden over het algemeen niet aan de Kamers worden voorgelegd, de Cultuurraden in artikel 59bis, § 2, 3°, het recht putten om hun instemming te verlenen zonder nieuwe wet. Dit standpunt is verdedigd door Franssprekenden op een vergadering van de Frans-Belgische afdeling van de Interparlementaire Unie.

Het tweede standpunt, verdedigd door de Raad van State en de eerste spreker, is dat de uitvoeringswet de niet-gewijzigde beginselen van artikel 68 dient te eerbiedigen.

Het derde standpunt, dat het standpunt is van de Regering, luidt dat de vormen van de internationale culturele samenwerking nader moeten worden geregeld bij een wet; maar om de redenen die aangegeven zijn in de memorie van toelichting bij het ontwerp, kan de Regering zich niet verenigen met de thesissen van ongrondwettigheid die artikel 59bis volkomen zou uithollen en dit in strijd met de bedoeling van de grondwetsherziening die de culturele autonomie heeft bekrachtigd.

\*\*

Een lid van de Senaat betuigt in een nota zijn instemming met de tekst van het ontwerp.

« I. Het doel van dit ontwerp kan in twee punten worden samengevat :

1. in de toekomst zullen alle culturele verdragen aan goedkeuring worden onderworpen, zelfs indien zij geen lasten voor de Schatkist meebrengen en de burgers niet persoonlijk binden;

2. de instemming zal voortaan worden gegeven door de Raad van de Cultuurgemeenschap die bij het Verdrag is betrokken, en niet meer door de Wetgevende Kamers.

II. Alle in de Senaat vertegenwoordigde politieke partijen schijnen het eens te zijn met dit tweevoudig doel : zie de stemming in de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid; zie ook de stemming over het ontwerp van wet in de Kamer.

a été défendu, sur le même sujet, au Conseil Culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, par le Gouvernement.

L'intervenant signale que le Ministre des Affaires étrangères lui a donné une réponse à sa question relative aux accords culturels, en séance du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise.

Dans sa question, le membre s'était référé à des déclarations de M. le Ministre Tindemans, d'où il ressortait que la compétence des Conseils culturels, prévue par l'article 59bis, § 2, de la Constitution, devait être complétée par la modification de l'article 68 de la Constitution.

La réponse du Ministre des Affaires étrangères est restée assez vague sur ce point.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) rappelle les trois thèses qui furent défendues dans le passé :

Une première estimait que les accords culturels n'étant généralement pas soumis à l'assentiment des Chambres, les Conseils Culturels tiraient de l'article 59bis, § 2, 3°, le droit de donner leur assentiment sans une nouvelle loi. Cette thèse a été défendue par des francophones à l'occasion d'une réunion de la section franco-belge de l'Union Interparlementaire.

Une deuxième thèse, défendue par le Conseil d'Etat et le premier intervenant, estime que la loi d'exécution doit respecter les principes non modifiés de l'article 68.

Une troisième thèse défendue par le Gouvernement soutient qu'une loi est nécessaire pour préciser les formes de la coopération culturelle internationale; mais pour les motifs repris dans l'exposé des motifs du projet, le Gouvernement ne se rallie pas à la thèse de l'inconstitutionnalité, qui aboutirait à vider l'article 59bis de tout contenu réel, et cela contrairement au souhait de la révision constitutionnelle qui a consacré l'autonomie culturelle.

\*\*

Un membre du Sénat expose dans une note son accord avec le texte du projet.

« I. L'objet du projet de loi peut être défini en deux propositions :

1. à l'avenir, tous les accords culturels seront soumis à approbation, même s'ils ne créent pas de charges pour le Trésor et s'ils ne lient pas individuellement les citoyens;

2. l'assentiment sera désormais donné par le Conseil de la communauté culturelle intéressée par l'accord, et non plus par les Chambres législatives.

II. Tous les partis politiques représentés au Sénat paraissent d'accord avec ce double objectif : voir le vote intervenu à la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique; voir aussi le vote du projet de loi à la Chambre.

III. De enige vraag die bij sommigen rijst en die aan de Commissie voor de Justitie is voorgelegd, is de volgende : kan dit tweevoudig doel in de huidige stand van de Grondwet worden bereikt ? Is de regeringstekst verenigbaar met artikel 68 van de Grondwet ?

IV. Niemand zal betwisten dat het eerste doel kan worden bereikt door een wet : de culturele verdragen vallen niet onder artikel 68 wanneer zij geen lasten voor de Schatkist noch verplichtingen voor de burgers meebrengen. Zij vormen de overgrote meerderheid en werden tot nog toe niet ter goedkeuring aan het Parlement voorgelegd. Niets verhindert de wetgever te beslissen dat zij voortaan aan de Cultuurraden zullen worden voorgelegd.

V. Wat het tweede doel betreft, erkent een ieder dat artikel 68 niet belet dat een wet zou voorzien in de instemming van de Cultuurraad. Maar moet uit de omstandigheid dat artikel 68 in 1970-1971 niet uitdrukkelijk is gewijzigd, worden afgeleid dat de goedkeuring door de Kamers in elk geval noodzakelijk blijft ? Alleen over dit punt bestaat verschil van mening.

De Regering weerlegt de argumenten van de Raad van State en merkt in hoofdzaak op dat artikel 68 wel niet opgeheven, maar toch impliciet gewijzigd is door de goedkeuring van artikel 59bis, § 2, 3°. Deze bepaling, in 1970 in de Grondwet neergelegd, zou zo goed als zinledig worden, indien men niet aanneemt dat zij een lichte wijziging van artikel 68 impliceert.

Het zou zeker verkieslijk zijn geweest artikel 68 aan te passen, en in die zin moet men het standpunt van de heer Dehousse, toenmalig minister, begrijpen.

Zoals het ook beslist beter zou zijn geweest artikel 23 van de Grondwet aan te passen (regeling van het gebruik der talen, met name wat de particuliere ondernemingen betreft) dat ook impliciet werd aangepast door de goedkeuring van artikel 59bis.

In mei 1971 had de heer de Stexhe overigens een voorstel tot wijziging van artikel 23 in die zin ingediend.

Die aanpassing van artikel 23 is evenmin als die van artikel 68 mogelijk geweest ten gevolge van de ontbinding van het Parlement in september 1971; en toch heeft niemand ooit staande gehouden dat de bevoegdheid van de Cultuurraden voor de regeling van het taalgebruik zou zijn opgeschort. Een dergelijke thesis zou tot gevolg hebben dat verscheidene decreten uit de laatste jaren opnieuw in het geding zouden worden gebracht.

VI. Met betrekking tot de internationale culturele samenwerking na de ontbinding van het Parlement in september 1971, werden verscheidene standpunten naar voren gebracht.

Sommigen waren van oordeel dat er geen wet nodig is om de Cultuurraden bevoegd te doen zijn om de culturele verdragen goed te keuren in de plaats van de Wetgevende Kamers : de tekst van artikel 59bis is op zich zelf voldoende.

Anderen meenden dat de uitoefening van die bevoegdheid door de Cultuurraden een wet vooronderstelt, aangenomen met de bijzondere meerderheid van artikel 59bis, § 2, twee-

III. La seule question que certains se posent, et qui est soumise à la Commission de la Justice, est la suivante : ce double objectif peut-il être réalisé dans l'état actuel de la Constitution ? Le texte proposé par le Gouvernement est-il compatible avec l'article 68 de la Constitution ?

IV. Personne ne contestera que le premier objectif peut être réalisé par une loi : les accords culturels ne sont pas visés par l'article 68 lorsqu'ils ne créent pas de charges pour le Trésor ni d'obligations pour les citoyens. Ils constituent la très grande majorité, et jusqu'à présent, ils n'ont pas été soumis à une approbation parlementaire. Rien ne s'oppose à ce que le législateur décide que pour l'avenir, ils seront soumis à l'assentiment des Conseils Culturels.

V. Quant au deuxième objectif, il est reconnu par tous que l'article 68 ne s'oppose pas à ce qu'une loi prévoie l'assentiment du Conseil Culturel. Mais faut-il déduire de ce que cet article 68 n'a pas été formellement modifié en 1970-1971 que l'approbation par les Chambres resterait, en tous cas, indispensable ? C'est sur ce point uniquement qu'il y a controverse.

Les arguments avancés par le Conseil d'Etat sont réfutés par le Gouvernement, qui fait observer essentiellement que l'article 68 a été, non certes abrogé, mais modifié implicitement par l'adoption de l'article 59bis, § 2, 3°. Cette dernière disposition introduite dans la Constitution en 1970 perdrait le plus clair de sa signification si l'on n'admettait pas qu'elle impliquerait une retouche de l'article 68.

Assurément, il eût été préférable que le texte de l'article 68 soit adapté en conséquence, et c'est dans ce sens qu'il faut comprendre la position du Ministre Dehousse à l'époque.

Tout comme il eût sans doute été préférable d'adapter l'article 23 de la Constitution (réglementation de l'emploi des langues, notamment en ce qui concerne les entreprises privées) qui, lui aussi, a été implicitement adapté par le vote de l'article 59bis.

Du reste, en mai 1971, M. de Stexhe avait déposé une proposition de modification de l'article 23 en ce sens.

Cette adaptation de l'article 23, pas plus que celle de l'article 68, n'a pu intervenir, à la suite de la dissolution du Parlement en septembre 1971; et pourtant, personne n'a jamais soutenu que les pouvoirs des Conseils Culturels en matière de réglementation de l'emploi des langues seraient tenus en suspens. Une pareille thèse conduirait à remettre en cause divers décrets adoptés ces dernières années.

VI. En ce qui concerne la coopération culturelle internationale, à la suite de la dissolution du Parlement — en septembre 1971 —, diverses thèses ont été avancées.

Plusieurs ont considéré qu'une intervention du législateur n'était pas requise pour habiliter les Conseils culturels à approuver les accords culturels en lieu et place des Chambres législatives : le texte de l'article 59bis serait par lui-même suffisant.

D'autres ont considéré que l'exercice de cette compétence par les Conseils Culturels présupposait une loi votée à la majorité spéciale, en application de l'article 59bis, § 2, ali-

de lid, (« een wet ... stelt de in 3° van deze paragraaf vermelde vormen van samenwerking vast »).

Bij deze oplossing heeft de Regering zich aangesloten.

Wat ons betreft, wij hebben bij verscheidene gelegenheden de opvatting verdedigd dat een wet niet onmisbaar is, maar hebben niet betwist dat dit nuttig zou kunnen zijn.

Thans komt er een derde, veel beperkter thesis naar voren : zolang artikel 68 niet is gewijzigd, is het ook onmogelijk de goedkeuring van de culturele verdragen op te dragen aan de Cultuurraden, in plaats van aan de Kamers. Er zou dus eerst een nieuwe herziening van de Grondwet moeten komen.

Dit radicale standpunt lijkt ons niet aanvaardbaar en daarom hebben wij het ontwerp van de Regering goedgekeurd. »

\*\*

*Een commissielid* merkt op dat de bespreking in de Commissie voor de Justitie alleen bedoeld is om een advies te verstrekken, over de grondwettigheid van het ontwerp.

Als hij het over de zaak zelf moest hebben, dan zou hij zeggen dat het ontwerp niet ver genoeg gaat in de richting van de culturele autonomie en de bevoegdheid van de Cultuurraden.

Wat betreft de grondwettigheid is hij van oordeel dat de verwijzingen in het advies van de Raad van State en de verwijzingen van de eerste spreker geen steek houden en in hun context moeten worden gezien.

In 1970-1971 was er een ruime consensus om artikel 68 te herzien in die zin dat de Cultuurraden, voor de gelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, volledig in de plaats van de Kamers zouden treden.

Hij leidt daaruit af dat het ontwerp geheel in overeenstemming is met de bedoeling om artikel 68 te herzien.

Hij brengt in herinnering dat de Kamers, voordat artikel 25bis in de Grondwet werd opgenomen, het E.G.K.S.-en het E.E.G.-Verdrag hadden goedgekeurd, waarvan het supranationaal karakter ook niet bestaanbaar was met de Grondwet.

Hij betreurt het dat de culturele autonomie nog niet in al haar bepalingen is gerealiseerd. Er is bijvoorbeeld nog geen wet die « objectieve maatstaven » vastlegt voor de verdeling van de culturele kredieten.

*Een ander commissielid* verdedigt eveneens de thesis van de grondwettigheid van het ontwerp.

Hij acht het uitgangspunt van de tegenovergestelde thesis onjuist.

Het is niet de bedoeling artikel 68 impliciet op te heffen : dit artikel is niet in het geding.

De vraag is alleen of het ontwerp in overeenstemming is met artikel 59bis. Dit artikel komt bij artikel 68 zonder het op te heffen.

néa 2 (« une loi ... arrête ... les formes de coopération visées au 3° du présent paragraphe »).

C'est à cette solution que le Gouvernement s'est rallié.

Quant à nous, nous avons en plusieurs circonstances défendu la thèse selon laquelle une intervention du législateur n'était pas indispensable, mais nous n'avons pas contesté qu'elle pourrait être utile.

Aujourd'hui, une troisième thèse se manifeste, beaucoup plus restrictive : tant que l'article 68 ne serait pas modifié, il serait impossible de confier l'approbation des accords culturels aux Conseils culturels plutôt qu'aux Chambres. Une nouvelle révision de la Constitution serait donc indispensable.

Cette thèse radicale ne nous paraît pas admissible, et c'est pourquoi nous avons approuvé le projet du Gouvernement. »

\*\*

*Un commissaire* rappelle que l'objet de la discussion au sein de la Commission de la Justice est uniquement de donner un avis sur la constitutionnalité du projet.

S'il devait aborder le fond, il déclarerait que ce projet ne va pas assez loin dans le sens de l'autonomie culturelle et de la compétence des Conseils culturels.

Sur la constitutionnalité, il estime que les références citées dans l'avis du Conseil d'Etat et par le premier intervenant manquent de pertinence, et doivent être replacées dans leur contexte.

A l'époque (1970-1971), on envisageait, et il y avait un large accord, de réviser l'article 68 dans le sens d'un remplacement total des Chambres par les Conseils culturels dans les matières de leur compétence.

Il en déduit que le projet actuel est en parfait accord sur les intentions de révision de l'article 68.

Il rappelle qu'avant l'insertion dans la Constitution de l'article 25bis, les Chambres avaient approuvé les Traités de la C.E.C.A. et de la C.E.E., dont la supra-nationalité n'était pas compatible non plus avec la Constitution.

Il regrette que l'autonomie culturelle ne soit pas encore réalisée en toutes ses dispositions. Par exemple, il n'existe pas encore de loi fixant les « critères objectifs » pour établir la répartition des crédits culturels.

*Un autre commissaire* approuve la thèse de la constitutionnalité du projet.

Il estime que la thèse opposée est basée sur un point de départ inexact.

Il ne s'agit pas d'une abrogation implicite de l'article 68 : celui-ci n'est pas en cause.

Mais il s'agit bien de rechercher uniquement la conformité du projet à l'article 59bis. Cet article s'ajoute à l'article 68, sans l'abroger.

Het ontwerp reikt immers verder dan artikel 68, doordat het voorstelt alle culturele verdragen of akkoorden voor te leggen aan de Cultuurraden, terwijl artikel 68 slechts de instemming van de Kamers eist in een beperkt aantal gevallen.

Bovendien raakt het ontwerp niet aan de taak van de uitvoerende macht zoals die bepaald is in artikel 68, tweede lid.

Zou men van oordeel zijn dat de artikelen 59bis en 68 tegenstrijdig zijn, zoals sommigen menen, dan zou artikel 59bis voorrang moeten hebben omdat het van jongere datum is.

Maar die twee artikelen zijn niet tegenstrijdig, men staat hier voor een soortgelijke toestand als ten aanzien van de bepaling in artikel 59bis luidens welke het taalgebruik bij decreet wordt geregeld, hoewel artikel 23, houdende dat die aangelegenheid bij wet wordt geregeld, niet is opgeheven of aangepast.

Men had overigens volkomen overeenstemming van die teksten kunnen bereiken met de toevoeging, in artikel 23 zowel als in artikel 68, van de woorden : « onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 59bis... ». Spreker is van mening dat de intrinsieke waarde van de artikelen 23 en 59bis niet in het gedrang mag komen omdat die zuiver formele toevoeging ontbreekt.

Aangezien de teksten niet dubbelzinnig zijn, is er geen reden om ze uit te leggen.

*Een ander commissielid* herinnert aan de werkzaamheden in verband met de grondwetsherziening waarbij hij zeer nauw betrokken is geweest. Hij bevestigt de zienswijze van de eerste spreker en de gronden waarop deze steunt om tot de slotsom te komen dat het ontwerp ongrondwettig is.

Hij heeft de federale grondwetten (Bondsrepubliek Duitsland, U.S.S.R., Zwitserland...) bestudeerd, waaruit blijkt dat de federale autoriteiten overal het recht van toezicht hebben, hetgeen nodig wordt geoordeeld voor de bescherming van het nationale belang.

Deze traditionele regel moet des te eerder in België worden toegepast, daar België geen bondsstaat is.

Bij de herziening van artikel 68 wilde de Senaatscommissie aansturen op een grotere bevoegdheid van de Koning, van de uitvoerende macht : er is toen weliswaar gedacht aan de instemming van de Cultuurraden, maar hoofdzakelijk voor akkoorden ter uitvoering van de culturele akkoorden.

De herziening van artikel 68 is niet alleen achterwege gebleven omdat de Wetgevende Kamers werden ontbonden maar ook omdat er geen overeenstemming was omtrent de inhoud van de oplossing die de Commissie voorstelde. Het debat over de bevoegdheid van de Cultuurraden inzake verdragen kon niet in openbare vergadering worden gebracht.

Maar wat vooral van belang is, is dat artikel 68 niet werd herzien en dus nog steeds bestaat en behoort te worden nageleefd : het eist de instemming van de Kamers en niet van de Cultuurraden.

En effet, le projet va au-delà de l'article 68, car il propose de soumettre à l'assentiment des Conseils Culturels tous les traités ou accords culturels, alors que l'article 68 ne prévoit l'assentiment des Chambres que dans des cas limités.

En outre le projet ne touche pas au rôle de l'Exécutif, défini par l'article 68, alinéa 2.

Si l'on considérait que les articles 59bis et 68 sont contradictoires, comme certains le pensent, il faudrait donner la préférence à l'article 59bis, qui est le texte le plus récent.

Mais il n'y a pas de contradiction de textes. C'est une situation analogue à celle des dispositions de l'article 59bis réglant l'emploi des langues par décret, alors que l'article 23, qui prévoit que cette matière est réglée par la loi, n'a pas été modifié ou adapté.

D'ailleurs la parfaite concordance de ces textes aurait pu être atteinte, en insérant aussi bien à l'article 23 qu'à l'article 68 la formule « sous réserve du prescrit de l'article 59bis... ». L'intervenant estime que l'absence de pareil ajout de pure forme ne peut faire échec à la valeur intrinsèque des articles 23 et 59bis.

Comme il ne s'agit pas de textes équivoques, il n'y a pas lieu à interprétation.

*Un autre commissaire* rappelle les travaux de la révision auxquels il a été tout particulièrement mêlé. Il confirme l'opinion du premier intervenant et l'analyse qui la justifie, pour conclure à l'inconstitutionnalité du projet.

Il souligne qu'ayant étudié les constitutions fédérales (République fédérale d'Allemagne, U.R.S.S., Suisse...), il y est partout établi le droit de tutelle des autorités fédérales, jugé nécessaire à la défense de l'intérêt national.

Cette règle traditionnelle doit être d'autant plus appliquée en Belgique, que la Belgique n'est pas un Etat fédéral.

Lors des travaux de la révision de l'article 68, la Commission du Sénat souhaitait aller vers l'accentuation du pouvoir du Roi, de l'Exécutif : certes, on envisageait un assentiment des Conseils culturels, mais c'était essentiellement pour des accords portant exécution des accords culturels.

La révision de l'article 68 n'a pas été interrompue uniquement à cause de la dissolution des Chambres législatives mais également parce qu'il n'y avait pas d'accord sur le fond même de la solution proposée par la Commission. Le débat sur la compétence des Conseils culturels en matière de traités ne put être porté en séance publique.

Mais il faut retenir surtout que l'article 68 n'ayant pas été révisé, subsiste et doit être respecté : il requiert l'assentiment des Chambres et non celui des Conseils culturels.



De Minister voor de Hervorming van de Instellingen (F) antwoordt op het betoog van de eerste spreker.

Hij geeft toe dat de verwijzingen juist zijn, maar volgens hem kan men zich daar niet op beroepen om de bedoeling van de Grondwetgever naar behoren te « interpreteren ».

In zijn ogen hebben de parlementaire debatten slechts een interpretatieve waarde, indien iedere Kamer, als gevolg van een vraag van de Regering, zich door een stemming uitsprekt : die stemming is er evenwel niet geweest.

Daarenboven kon men tijdens de debatten van 1970-1971 niet weten dat zich een juridisch probleem zou voordoen na de ontbinding van het Parlement in september 1971.

Weliswaar was artikel 68 aan herziening onderworpen, maar dat was vooral met het oog op een vereenvoudiging van de wijze waarop die instemming gegeven wordt.

Hij onderstreept nogmaals dat, tenzij de impliciete herziening van artikel 68, tweede lid, wordt aanvaard, de Cultuurraden in de onmogelijkheid zullen verkeren om hun bevoegdheid inzake internationale culturele samenwerking waar te maken.

In verband met de suggestie van de eerste spreker om naar een andere oplossing te zoeken, stipt hij aan, dat hierbij wordt uitgegaan van « adviezen » van de Cultuurraden, wat echter in tegenspraak is met artikel 59bis : « De Cultuurraden regelen bij decreet ».

In antwoord op het verzoek van een commissielid om de bevoegdheden van de Cultuurraden uit te breiden, herinnert hij eraan dat het ontwerp niet raakt aan het grondwettelijke beginsel dat het aan de uitvoerende macht toekomt te onderhandelen over internationale verdragen en die af te sluiten. De uitvoerende macht is ook belast met de uitvoering van die verdragen, evenals zij belast is met de uitvoering van alle wetten overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet.

\*\*

De beraadslaging wordt onderbroken om de werkzaamheden van de Commissie te regelen.

Sommige leden zijn uit de Commissie moeten weggaan en er wordt voorgesteld de besprekingen acht dagen later te hervatten; de Commissie besluit met 10 tegen 5 stemmen de bespreking voort te zetten en aan het einde van de vergadering te stemmen.

\*\*

*Een commissielid* herhaalt dat uit eerbied voor artikel 68, aan de Cultuurraden, naar zijn oordeel, niet meer bevoegdheid mag worden gegeven dan aan de Kamers en dat de Cultuurraden niet in de plaats van de Kamers mogen treden.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) merkt op dat er wel een probleem rijst in het kader van artikel 68, maar dat zulks niet het geval is wat betreft artikel 59bis, dat op zichzelf voldoende is.

Hij zegt verbaasd te zijn over de bezwaren van sommigen, te meer daar de culturele akkoorden feitelijk nooit aan de

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) réplique à l'exposé du premier intervenant :

Il reconnaît l'exactitude des références citées, mais à son avis, elles ne peuvent être retenues pour « interpreter » valablement les intentions des Constituants.

Des débats parlementaires n'ont, à ses yeux, de valeur interprétative que si, à la suite d'une interrogation du Gouvernement, chaque Chambre se prononce par un vote : or il n'y en eut pas sur la question.

Au surplus, lors des débats de 1970-1971, on ne pouvait imaginer qu'un problème juridique se poserait suite à la dissolution des Chambres de septembre 1971.

Quant à l'article 68, il était soumis à révision, essentiellement pour alléger les formalités d'assentiment.

Il souligne à nouveau qu'à moins d'admettre la révision implicite de l'article 68, alinéa 2, les Conseils culturels se trouveraient dans l'impossibilité d'exercer leur compétence en matière de coopération culturelle internationale.

Examinant les suggestions du premier intervenant, quant à des solutions de rechange, il note qu'elles portent sur des « avis » donnés par les Conseils culturels, ce qui ne correspond pas au texte de l'article 59bis : « les Conseils culturels régulent par décret ».

Répondant à un commissaire qui souhaiterait une extension des pouvoirs des Conseils culturels, il rappelle que le projet n'entame en rien le principe constitutionnel que c'est l'Exécutif qui négocie et fait les traités; c'est également l'Exécutif qui est chargé de leur exécution, comme il est chargé de l'exécution de toutes les lois conformément à l'article 67 de la Constitution.

\*\*

La délibération est interrompue pour régler l'ordre des travaux de la Commission.

Certains membres ayant dû quitter la Commission, il est proposé de continuer le débat à huitaine : par dix voix contre cinq, la Commission décide de le poursuivre et d'en terminer par un vote en fin de séance.

\*\*

*Un commissaire* renouvelle sa déclaration qu'à son avis, le respect de l'article 68 ne peut donner aux Conseils culturels plus de pouvoirs qu'aux Chambres, et que les Conseils culturels ne peuvent se substituer aux Chambres.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) souligne que s'il y a bien un problème dans le cadre de l'article 68, par contre il n'en est pas de même pour l'article 59bis, qui se suffit à lui-même.

Il s'étonne des scrupules de certains alors surtout qu'en fait, les accords culturels ne sont jamais soumis à l'assenti-

Kamers worden voorgelegd en niet onder artikel 68, tweede lid, vallen.

*Een commissielid* acht de voorgestelde tekst niet bevredigend; hij mag niet toepasselijk zijn op verdragen die binnen de werkingssfeer van artikel 68, tweede lid, liggen, d.w.z. op de culturele akkoorden die de Staat bewaren.

In dat geval zijn de Kamers bevoegd in de zin van artikel 68.

*Een ander lid* vat zijn opmerkingen samen als volgt :

1. De herziening van de Grondwet is niet ten einde; zij is onvoltooid; men kan dit betreuren, maar men is wel gebonden door hetgeen de Grondwet voorschrijft.

2. In 1970-1971 was iedereen het eens dat de volledige uitvoering van artikel 59bis een voorafgaande wijziging van artikel 68 veronderstelde : juridisch is de toestand echter sindsdien niet veranderd.

3. Hij besluit tot de ongrondwettigheid van artikel 1.

Wat artikel 2 betreft, meent hij dat het geen goede wetgevingstechniek is de identiteit van de verantwoordelijke Minister in de tekst aan te geven.

*De eerste spreker* repliceert op de bezwaren die tegen zijn standpunt zijn ingebracht :

1. De ongrondwettigheid is niet alleen het gevolg van de vervanging van de Kamers door de Cultuurraden voor de instemming bedoeld in artikel 68, tweede lid, maar ook van het feit dat de tekst van het ontwerp aan de Koning, de uitvoerende macht, een grondwettelijke bevoegdheid ontnemt die hem eigen is, namelijk om alleen, zonder dwang, de buitenlandse betrekkingen te leiden (art. 68, eerste lid).

« De Koning sluit de verdragen » : artikel 68, tweede en derde lid, voorzien in twee uitzonderingen op zijn vrijheid van handelen; zij dienen in strikte zin te worden uitgelegd.

Als gevolg van het ontwerp echter zou de Koning nooit meer een verdrag in culturele aangelegenheden kunnen bekrachtigen zonder vooraf de instemming van de Cultuurraden te hebben verkregen.

De Cultuurraden zouden aldus de uitvoerende macht bevoegden, terwijl de Kamers dat recht niet bezitten.

2. De analogie, ten aanzien van de impliciete wijziging van een grondwettelijke tekst, met het geval van artikel 23 is niet ter zake dienend, want artikel 59bis heeft nauwkeurig de bevoegdheden van de Cultuurraden inzake het gebruik der talen geregeld en, naar de eenparige en ondubbelzinnige overtuiging van de grondwetgevers, vullen beide teksten elkaar aan.

3. Analogie met de uitzonderlijke goedkeuring van wetten die in strijd zijn met de woorden of de bedoeling van de Grondwet, met name de wetten waarbij de E.G.K.S.- en de E.E.G.-Verdragen werden aangenomen, is niet te aan-

ment des Chambres et échappent au cadre de l'article 68, alinéa 2.

*Un commissaire* estime que le texte proposé n'est pas satisfaisant : il ne doit pas pouvoir s'appliquer aux traités tombant dans le champ d'application de l'article 68, alinéa 2, et notamment chaque fois qu'un accord culturel grève le Trésor.

En ce cas ce sont les Chambres qui sont compétentes au sens de l'article 68.

*Un autre commissaire* résume ses observations comme suit :

1. La révision constitutionnelle n'est pas terminée, elle est inachevée : on peut le regretter, mais on est tenu par ce que la Constitution prescrit.

2. En 1970-1971, il y avait accord général pour constater que l'exécution complète de l'article 59bis exigeait une modification préalable de l'article 68 : or la situation juridique n'a pas changé depuis lors.

3. Il conclut à l'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup>.

Quant à l'article 2, il estime qu'il est de mauvaise pratique législative de préciser dans un texte de loi, l'identité du Ministre responsable.

*Le premier intervenant* réplique aux diverses critiques opposées à sa thèse, sur quelques points :

1. L'inconstitutionnalité ne résulte pas seulement de la substitution des Conseils culturels aux Chambres, pour l'assentiment visé à l'article 68, alinéa 2, mais de ce que le texte du projet retire au Roi, à l'exécutif, un pouvoir constitutionnel qui lui est propre, celui de diriger seul, sans contrainte, les relations extérieures (art. 68, alinéa 1<sup>er</sup>).

« Le Roi fait des traités » : l'article 68, alinéas 2 et 3, portent deux exceptions à sa liberté d'action; elles sont d'interprétation stricte.

Or, selon le projet, le Roi ne pourrait plus jamais ratifier un traité en matière culturelle sans avoir reçu l'assentiment préalable des Conseils culturels.

Il y aurait ainsi une tutelle des Conseils culturels sur l'Exécutif, alors que cette tutelle n'existe pas dans le chef des Chambres.

2. L'analogie quant à la modification implicite d'un texte constitutionnel avec le cas de l'article 23, manque de pertinence car l'article 59bis a réglé avec précision les compétences des Conseils culturels en matière d'emploi des langues, et de l'opinion unanime et non équivoque des constituants, les deux textes se complétaient l'un par l'autre.

3. L'analogie avec l'adoption exceptionnelle de lois contraires au texte ou à l'esprit de la Constitution, notamment les lois approuvant les Traités C.E.C.A. et C.E.E., ne peut être admise : il s'agissait alors d'un cas exceptionnel, imposé

vaarden : het betrof destijds een uitzonderlijk geval om de leefbaarheid van België te vrijwaren : ons land mocht de opbouw van Europa niet verhinderen, noch zichzelf uitsluiten.

Hier staat men kennelijk niet voor een dergelijke absolute noodzaak.

4. De interpretatie van de wil van de Grondwetgevers blijkt niet alleen uit de stemmingen in het Parlement, maar kan en moet ook worden gezocht in alle uitingen van die wil, zoals regeringsverklaringen, verslagen van de Commissies, verklaringen van verslaggevers, enz.; het onderzoek daarvan wijst op eenstemmigheid van oordeel.

5. Bij het streven om de Grondwet na te leven mag artikel 59bis niet losgemaakt worden van de andere Grondwetsbepalingen : de Grondwet vormt een geheel.

6. Hij onderstreept dat het doel, om de Cultuurraden te doen deelnemen aan de internationale culturele samenwerking, even goed kan worden bereikt langs andere wegen, waarvan hij er enkele heeft aangewezen.

De Minister voor de Hervorming van de Instellingen (F) zegt dat de argumenten nopens de ongrondwettigheid hem niet kunnen overtuigen en hij meent niet dat een andere oplossing politiek haalbaar is, indien de rol van de Cultuurraden wordt beperkt tot een advies zonder meer : het zou dan ten minste « eensluidend » moeten zijn.

De bespreking wordt gesloten; de Voorzitter brengt de volgende vraag in stemming : is de tekst van het ontwerp grondwettig ?

Tien commissieleden antwoorden ja; vijf commissieleden antwoorden neen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

*De Verslaggever,*  
P. de STEXHE.

*De Voorzitter,*  
M.-A. PIERSON.

par la viabilité de la Belgique : celle-ci ne pouvait empêcher l'Europe, ni s'en exclure.

On ne se trouve manifestement pas ici en présence d'une telle nécessité absolue.

4. L'interprétation de la volonté des Constituants ne résulte pas seulement de votes parlementaires, mais elle peut, et doit être recherchée dans toutes les manifestations de cette volonté, telles que déclarations du Gouvernement, rapports des Commissions, déclarations des rapporteurs, etc., leur examen démontre une unanimité de vues.

5. Dans le souci de respecter la Constitution, on ne peut isoler l'article 59bis des autres dispositions constitutionnelles : la Constitution forme un tout.

6. Il souligne que l'objectif poursuivi de faire utilement participer les Conseil culturels à la coopération culturelle internationale peut être atteint, tout aussi efficacement, par des voies différentes, dont il a cité des exemples.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) tout en se déclarant non convaincu par les arguments développés quant à l'inconstitutionnalité, ne croit pas qu'une solution de rechange soit politiquement possible, si le rôle des Conseils culturels est limité à un rôle de simple avis : il faudrait au moins qu'il s'agisse « d'avis conforme ».

Le débat est clos; le Président met aux voix la question : « le texte proposé par le projet est-il constitutionnel ? »

Une réponse affirmative est donnée par dix commissaires; cinq commissaires répondent négativement.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

*Le Rapporteur,*  
P. de STEXHE.

*Le Président,*  
M.-A. PIERSON.