

Chambre des Représentants

SESSION 1975-1976.

11 JUIN 1976

PROJET DE LOI

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA CULTURE (1)
PAR M. DIEGENANT.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi soumet à l'assentiment des conseils culturels tous les traités internationaux qui concernent des matières culturelles énumérées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2° de la Constitution et précisées dans l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels.

Ce projet exécutant l'article 59bis, § 2, de la Constitution doit être adopté par les assemblées, par la majorité surqualifiée prévue au § 1 de cet article, c'est-à-dire à la majorité des voix dans chaque groupe linguistique et les deux tiers dans l'ensemble.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) a rappelé brièvement les problèmes de droit constitutionnel que soulève le projet :

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Otte.

A. — Membres : MM. Diegenant, Moors, Marc Olivier, Otte, Parisis, Schyns, Mlle Steyaert, M. Wynen. — Mme Brenez, MM. Cumps, Dehousse, Temmerman, Tobback, Van Elewyck, Ylieff. — MM. Daems, Flamant, Hannotte, Mundeleer. — M. Helguers, Mme Spaak épouse Danis. — Mme Maes épouse Van der Eecken, M. Somers.

B. — Suppléants : MM. Beuthier, Blanckaert, Bourgeois, Tijl Declercq. — MM. Hugo Adriaenssens, Baudson, Geldolf, Scokaert. — MM. Niemegeers, Picron. — M. Bila. — M. Vandemeulebroucke.

Voir :

878 (1975-1976) :

— N° 1 : Projet de loi.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1975-1976.

11 JUNI 1976

WETSONTWERP

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE CULTUUR (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DIEGENANT.

DAMES EN HEREN,

Het onderhavige wetsontwerp onderwerpt alle internationale verdragen die betrekking hebben op de culturele materies vermeld in artikel 59bis, § 2, 1° en 2°, van de Grondwet en omschreven in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden, aan de instemming van de cultuurraden.

Dit ontwerp tot tenuitvoerlegging van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet moet door het Parlement worden goedgekeurd met een bijzondere meerderheid waarin § 1 van dat artikel voorziet, d.w.z. met een gewone meerderheid van stemmen in beide taalgroepen en met een ²/₃-meerderheid in het geheel.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) geeft een bondig overzicht van de problemen van grondwettelijk recht die het ontwerp doet rijzen.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Otte.

A. — Leden : de heren Diegenant, Moors, Marc Olivier, Otte, Parisis, Schyns, Mej. Steyaert, de heer Wijnen. — Mevr. Brenez, de heren Cumps, Dehousse, Temmerman, Tobback, Van Elewyck, Ylieff. — de heren Daems, Flamant, Hannotte, Mundeleer. — de heer Helguers, Mevr. Spaak echtg. Danis. — Mevr. Maes echtg. Van der Eecken, de heer Somers.

B. — Plaatsvervangers : de heren Beuthier, Blanckaert, Bourgeois, Tijl Declercq. — de heren Hugo Adriaenssens, Baudson, Geldolf, Scokaert. — de heren Niemegeers, Picron. — de heer Bila. — de heer Vandemeulebroucke.

Zie :

878 (1975-1976) :

— N° 1 : Wetsontwerp.

1. Selon une première thèse, l'attribution aux conseils culturels de l'assentiment aux traités de nature culturelle nécessite une révision de l'article 68 de la Constitution. Lors de la dernière révision constitutionnelle, une telle modification a été discutée mais n'a pu aboutir en raison de la dissolution des Chambres.

2. Selon l'autre thèse, en introduisant un article 59bis, § 2, 3°, dans la Constitution, le Constituant entendait y donner un sens et permettre son exécution. Dès lors, l'article 68 de la Constitution doit être considéré comme ayant été implicitement modifié par l'article 59bis, § 2, 3°.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'Etat s'en tient à la première thèse. Pour sa part, le Conseil culturel de la Communauté culturelle française s'est prononcé dans une motion en faveur de la seconde.

Le Ministre soutient enfin qu'il appartient au Parlement d'interpréter la Constitution de manière authentique.

Son collègue, le Ministre de la Réforme des Institutions (F) a rappelé la pratique des gouvernements successifs en ce qui concerne les traités.

Dans le respect de l'article 68 de la Constitution, pour y donner effet, ils ont soumis à l'assentiment des Chambres les traités de commerce, ceux qui grèvent l'Etat ou lient individuellement les Belges.

Les traités de nature culturelle sont souvent conclus sous forme simplifiée. Ils sont exécutés par l'inscription de crédits au budget de l'Etat.

De cette inscription on déduisait la thèse que ces traités ne grèvent pas par eux-mêmes l'Etat et ne nécessitent donc pas l'assentiment des Chambres.

Le Ministre fait aussi observer que l'article 68 de la Constitution ainsi interprété est moins exigeant que ce que prévoit le projet, puisque dorénavant tout traité concernant les matières culturelles prémentionnées devra être soumis à assentiment, qu'il grève l'Etat ou lie individuellement les Belges ou non.

Hormis les contrats d'exécution, l'exécution des traités à contenu culturel, c'est-à-dire la fixation des normes et des engagements budgétaires, appartient au domaine réservé aux conseils culturels.

Devra être par exemple soumis à l'assentiment du Conseil culturel intéressé :

— un traité prévoit la création d'un conseil international de langue néerlandaise. L'assentiment et le contrôle reviendront au « Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap »;

— un traité prévoit la création d'une académie internationale d'une langue : la matière reviendra au conseil culturel concerné;

— un traité concernant la coproduction de films avec avantages à accorder par l'Etat sous des conditions à arrêter en commun : la fixation des conditions dépendra du conseil culturel concerné;

— si un traité contient des chapitres distincts concernant les deux conseils culturels, les deux conseils seront compétents pour donner l'assentiment et pour l'exécution.

Discussion générale.

Le souhait a été exprimé de voir la communauté culturelle allemande associée à la coopération culturelle internationale qu'organise le projet.

1. Volgens een eerste thesis is het voor het toekennen van de bevoegdheid om cultuurverdragen te laten goedkeuren door de Cultuurraden noodzakelijk dat artikel 68 van de Grondwet wordt herzien. Bij de jongste Grondwetsherziening werd zulk een wijziging besproken, maar zij is niet tot stand kunnen komen wegens de ontbinding van de Kamers.

2. Volgens een andere thesis wil de Grondwetgever, door het invoegen van een artikel 59bis, § 2, 3°, in de Grondwet, daaraan een betekenis geven en de toepassing ervan mogelijk maken. Artikel 68 van de Grondwet moet dan ook worden gezien als impliciet gewijzigd door artikel 59bis, § 2, 3°.

In zijn advies over het onderhavige wetsontwerp houdt de Raad van State het bij de eerste thesis. Van zijn kant heeft de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap zich in een motie voor de tweede stelling uitgesproken.

Ten slotte betoogt de Minister dat het Parlement een rechtsgeldige interpretatie aan de Grondwet moet geven.

Zijn collega, de Minister voor Hervorming der Instellingen (F), herinnert eraan hoe de vroegere regeringen ten aanzien van de verdragen te werk gingen.

Op grond van artikel 68 van de Grondwet hebben zij de handelsverdragen en de verdragen die het Rijk bezwaren of de Belgen individueel verbinden, voor instemming aan de Kamers voorgelegd ten einde er uitwerking aan te geven.

Verdragen van culturele aard worden vaak gesloten in een vereenvoudigde vorm. Zij worden ten uitvoer gelegd door het uittrekken van kredieten op de Rijksbegroting.

Daaruit concludeerde men dat die verdragen op zichzelf het Rijk niet bezwaren en bijgevolg de instemming van de Kamers niet vereisen.

De Minister merkt eveneens op dat het aldus geïnterpreteerde artikel 68 van de Grondwet niet zo ver reikt als het ontwerp, aangezien voortaan elk verdrag betreffende de vormelde culturele materies voor instemming moet worden voorgelegd, ongeacht of het het Rijk al dan niet bezwaart dan wel de Belgen individueel verbindt of niet.

Afgezien van de uitvoeringscontracten behoort de tenuitvoerlegging van verdragen met een culturele inhoud — dat wil zeggen de vaststelling van de budgettaire normen en vastleggingen — tot het voor de cultuurraden voorbehouden gebied.

Aan de bevoegde Cultuurraad zal ter goedkeuring b.v. moeten worden voorgelegd :

— een verdrag betreffende de oprichting van een internationale raad voor de Nederlandse taal. De instemming en de controle komen de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap toe;

— een verdrag dat in de oprichting van een internationale academie voor een taal voorziet : deze materie behoort tot de bevoegdheid van de betrokken Cultuurraad;

— een verdrag met betrekking tot de coproductie van films met toekenning van voordelen door het Rijk, tegen in gemeen overleg te bepalen voorwaarden : de vaststelling van de voorwaarden zal door de betrokken Cultuurraad gebeuren;

— als in een verdrag afzonderlijke hoofdstukken betreffende beide cultuurraden voorkomen, zullen de twee raden bevoegd zijn voor de instemming en de tenuitvoerlegging.

Algemene bespreking.

De wens wordt uitgedrukt dat de Duitse cultuurgemeenschap zou betrokken worden bij de internationale culturele samenwerking die door het ontwerp wordt georganiseerd.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) a rappelé que le projet était pris en exécution de l'article 59bis de la Constitution, limité aux deux conseils culturels. La communauté culturelle allemande n'est pas concernée par le projet. La compétence de l'organe par lequel cette communauté s'exprime est fixée par la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande. Cette loi n'octroie à ce conseil qu'une compétence d'avis dans les matières énumérées à l'article 59bis, §§ 2 et 3, de la Constitution et à l'article 2, 1° et 3° à 10°, de la loi du 21 juillet 1971 précitée.

Ce conseil ne disposant pas du pouvoir décretal, le pouvoir d'assentiment à des traités ne se conçoit pas. Le Ministre fait cependant remarquer qu'une loi ne nécessitant pas de majorité spéciale pourrait octroyer à ce conseil un pouvoir décretal et d'assentiment aux traités culturels.

La question a été posée de savoir si le Conseil de la Communauté culturelle allemande aurait à donner un avis sur un traité par lequel cette communauté culturelle serait concernée, avant que l'assentiment ne soit donné.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) a répondu que le Ministre visé à l'article 2 du projet pourrait soumettre à l'avis préalable du Conseil de la Communauté culturelle allemande un projet demandant l'assentiment. Dans l'état actuel de la législation, il n'y est cependant pas tenu.

Le Ministre estime cependant que la loi du 10 juillet 1973 pourrait être modifiée pour attribuer compétence d'avis audit conseil en cette matière.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) a précisé que lorsqu'un traité culturel concerne la communauté culturelle allemande, ce sont les Chambres législatives qui sont compétentes, dans les limites de l'article 68 de la Constitution. Selon lui, la coopération internationale n'est pas de la compétence du Conseil de la Communauté culturelle allemande.

D'autre part, le Conseil d'Etat a rappelé dans son avis que la création d'organismes d'intérêt public chargés d'assurer et de promouvoir les rapports culturels entre une communauté culturelle et l'étranger relève de la compétence des conseils culturels.

On en déduit que les deux conseils culturels pourraient décréter la division en deux organismes autonomes du service des relations culturelles internationales existant au Ministère des Affaires étrangères.

On s'est demandé si le Conseil de la Communauté culturelle allemande aurait également le pouvoir de créer un organisme d'exécution.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) a rappelé la compétence très restreinte du Conseil de la Communauté culturelle allemande. Il a fait remarquer que le conseil pourrait émettre d'initiative un avis par lequel il demanderait l'extension de sa compétence cependant que l'intervenant souhaite que l'initiative vienne du Gouvernement.

En marge de cette discussion a été soulevé le problème de la composition de la délégation belge à la Commission mixte permanente chargée de l'application de l'accord culturel belgo-allemand du 24 septembre 1956. Cette délégation ne comprend pas un représentant de la communauté culturelle allemande. Il y aurait lieu de garantir à cette communauté une certaine représentation et d'octroyer à son conseil compétence de présentation de candidats.

Les Ministres ont fait remarquer que la composition de la Commission mixte permanente n'était pas fixée définitivement et pouvait donc être modifiée : ils feront part au Gouvernement du souhait formulé.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (F) wijst erop dat het ontwerp is opgemaakt ter uitvoering van artikel 59bis van de Grondwet, dat zich beperkt tot de twee cultuurraden. De Duitse cultuurgemeenschap wordt door het ontwerp niet beoogd. De bevoegdheid van het orgaan bij monde waarvan die gemeenschap zich uitspreekt, is bepaald bij de wet van 10 juli 1973 betreffende de Raad voor de Duitse Cultuurgemeenschap. Die wet kent aan die raad slechts een adviserende bevoegdheid toe in de materies die zijn opgesomd in artikel 59bis, §§ 2 en 3, van de Grondwet en in artikel 2, 1° en 3° tot 10° van voormelde wet van 21 juli 1971.

Die raad is niet bevoegd om decreten aan te nemen; de bevoegdheid om instemming te verlenen aan cultuurverdragen is dan ook ondenkbaar. De Minister merkt evenwel op dat een wet, die geen bijzondere meerderheid vereist, aan die raad de bevoegdheid kan toekennen decreten aan te nemen en in te stemmen met cultuurverdragen.

Gevraagd werd of de raad voor de Duitse cultuurgemeenschap een advies zou moeten uitbrengen over een verdrag dat die cultuurgemeenschap aangaat, nog vóór de instemming wordt gegeven.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (F) antwoordt dat de Minister die in artikel 2 van het ontwerp bedoeld wordt, een ontwerp waarbij de instemming wordt gevraagd, voorafgaandelijk voor advies aan de Raad voor de Duitse Cultuurgemeenschap kan voorleggen. In de huidige stand van de wetgeving is hij daartoe echter niet gehouden.

De Minister is nochtans van oordeel dat de wet van 10 juli 1973 gewijzigd kan worden, om adviserende bevoegdheid aan bedoelde Raad op dat stuk te verlenen.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) verklaart dat, wanneer een cultureel verdrag de Duitse Cultuurgemeenschap aanbelangt, de Wetgevende Kamers bevoegd zijn binnen de perken van artikel 68 van de Grondwet. Zijns inziens is de Raad voor de Duitse Cultuurgemeenschap niet bevoegd op het stuk van internationale samenwerking.

Voorts wijst de Raad van State er in zijn advies op dat de oprichting van organismen van openbaar nut die belast zijn met de zorg voor en de bevordering van de culturele betrekkingen tussen een cultuurgemeenschap en het buitenland, tot de bevoegdheid van de cultuurraden behoort.

Daaruit leidt men af dat de twee cultuurraden de splitsing in twee autonome diensten van de dienst voor de internationale culturele betrekkingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zouden kunnen decreteren.

De vraag rijst of de Raad voor de Duitse Cultuurgemeenschap ook bevoegd is om een uitvoeringsorgaan op te richten.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (F) herinnert aan de zeer beperkte bevoegdheid van de Raad voor de Duitse Cultuurgemeenschap. Hij merkt op dat de raad op eigen initiatief een advies zou kunnen uitbrengen om uitbreiding van zijn bevoegdheid te vragen, hoewel het commissieel de wens uitgesproken heeft dat het initiatief van de Regering zou uitgaan.

Het probleem van de samenstelling van de Belgische afvaardiging in de vaste gemengde commissie belast met de toepassing van het Belgisch-Duitse cultureel akkoord van 24 september 1956 is eveneens ter sprake gekomen. In die afvaardiging zit geen vertegenwoordiger van de Duitse Cultuurgemeenschap. Die gemeenschap zou een bepaalde vorm van vertegenwoordiging moeten krijgen en haar Raad zou kandidaten moeten kunnen voordragen.

De Ministers merken op dat de samenstelling van de vaste gemengde commissie niet definitief vastgelegd is en dus gewijzigd kan worden; zij zullen de Regering de uitgesproken wens ter kennis brengen.

On s'est ensuite demandé ce qu'il fallait entendre par « Conseil culturel compétent ». Le « Cultuurraad » aurait-il le monopole des accords avec les communautés culturelles étrangères de langue néerlandaise et y serait-il aussi limité ?

Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) a précisé que le domaine d'un conseil culturel n'était nullement limité aux communautés culturelles étrangères de même langue. La seule limite imposée aux conseils culturels est le contenu culturel.

Les Ministres ont encore précisé que la conclusion des traités restait de la compétence du Roi. Cependant les conseils culturels ne sont pas pour autant dénués de toute initiative : ils pourraient par exemple voter une motion demandant au Gouvernement d'entamer certaines négociations et même en préciser le contenu.

Leur influence pourra également s'exercer par l'action d'agences chargées du rayonnement de la culture, dont le Gouvernement proposera aux conseils la création.

Un dernier problème soulevé concerne les conflits d'intérêts qui pourraient surgir à l'occasion de traités. Il n'est en effet pas exclu qu'un traité favorise une communauté culturelle au détriment de l'autre.

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) répond que chaque conseil culturel aura à donner son assentiment sur tel volet d'un traité qui le concerne. En cas de conflit d'intérêt, les conseils pourront adopter des positions différentes, l'un accordant, l'autre refusant l'assentiment. Dans ce cas, le Gouvernement devra en tirer les conséquences : il pourra retirer le projet demandant l'assentiment, éventuellement, il avertira l'Etat cosignataire des difficultés juridiques surgies et préparera l'adaptation des textes.

Il a été observé que l'optique d'un Etat pourrait changer au cas où un accord ne lierait pas l'Etat belge mais uniquement une communauté culturelle. Le Ministre de la Réforme des Institutions (N) a rappelé que, sur le plan international, c'était l'Etat belge qui agissait et que notre pays avait déjà une certaine expérience de traités ne concernant qu'une seule communauté culturelle.

* * *

En se prononçant sur le projet, la commission prendra position sur un problème constitutionnel, qui consiste à estimer si oui ou non le constituant avait voulu donner plein effet à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution, sans avoir modifié l'article 68 de la Constitution.

Un membre déclare, au nom de son groupe, qu'il est conscient du problème constitutionnel évoqué, mais qu'il estime que la volonté politique de donner effet à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution était présente lors de la rédaction de cet article par le Constituant et que son groupe est dès lors favorable au projet présenté par le Gouvernement.

Les autres membres ont déclaré partager cette opinion, deux membres précisant que toute interprétation tendant à donner plus de compétences aux conseils culturels leur paraissait souhaitable.

A l'unanimité, la commission s'est prononcée en faveur du projet.

Le Rapporteur,

A. DIEGENANT.

Le Président,

R. OTTE.

Vervolgens wordt gevraagd wat onder « bevoegde cultuurraad » verstaan moet worden. Zou de « Cultuurraad » een monopolie hebben voor de akkoorden met buitenlandse Nederlandstalige cultuurgemeenschappen en zou zijn bevoegdheid daartoe beperkt worden ?

De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) verklaart dat het gebied van een cultuurraad geenszins beperkt is tot buitenlandse cultuurgemeenschappen met dezelfde taal. De enige beperking die opgelegd wordt aan de cultuurraden is de culturele inhoud.

De Ministers verklaren ook dat het sluiten van verdragen tot de bevoegdheid van de Koning blijft behoren. Toch zijn de cultuurraden daarom niet van elk recht van initiatief beroofd : zij zouden bijvoorbeeld een motie kunnen goedkeuren om de Regering te verzoeken bepaalde onderhandelingen aan te vatten en er zelfs de inhoud van aangeven.

Zij zullen ook invloed kunnen uitoefenen door het optreden van bureaus belast met de uitstraling van de cultuur, waarvan de oprichting door de Regering aan de Raden zal worden voorgesteld.

Een laatste probleem dat ter sprake komt, betreft de belangen geschillen naar aanleiding van verdragen. Het is immers niet uitgesloten dat een verdrag één cultuurgemeenschap ten nadele van de andere begunstigt.

De Minister voor Hervorming der Instellingen (F) antwoordt dat elke cultuurraad zijn instemming zal moeten geven over het gedeelte van het verdrag dat hem aangaat. Bij belangen geschillen zullen de raden verschillende standpunten kunnen innemen, zodat de ene zijn instemming verleent, terwijl de andere ze weigert. In dat geval zal de Regering er de nodige gevolgtrekkingen moeten uit trekken : zij kan het ontwerp waarbij instemming wordt gevraagd, intrekken, eventueel de mede-ondertekenende Staat op de hoogte brengen van de gerezen juridische bezwaren en de aanpassing van de teksten voorbereiden.

Er wordt op gewezen dat het standpunt van een Staat kan veranderen ingeval een overeenkomst niet de Belgische Staat, maar slechts één cultuurgemeenschap verbindt. De Minister voor Hervorming der Instellingen (N) herinnert eraan dat het de Belgische Staat is die optreedt op internationaal gebied en dat ons land al enige ervaring heeft op het stuk van verdragen die op één enkele cultuurgemeenschap slaan.

* * *

Als de commissie zich over het ontwerp uitspreekt, zal zij stelling nemen in een grondwettelijk probleem, nl. of de grondwetgever al dan niet volledige uitwerking heeft willen geven aan artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet, zonder artikel 68 van de Grondwet te hebben gewijzigd.

Namens zijn fractie verklaart een lid dat hij zich bewust is van het grondwettelijk probleem dat rijst; hij meent nochtans dat de politieke wil om artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet waar te maken aanwezig was toen de Grondwetgever dit artikel opstelde; zijn fractie is dan ook het door de Regering ingediende ontwerp genegen.

De andere leden verklaren het daarmee eens te zijn; twee leden preciseren daarbij dat iedere interpretatie die ertoe strekt aan de cultuurraden meer bevoegdheden te verlenen, hun wenselijk lijkt.

De commissie neemt het ontwerp eenparig aan.

De Verslaggever,

A. DIEGENANT.

De Voorzitter,

R. OTTE.