

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1976-1977**

17 NOVEMBER 1976

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
CULTURELE ZAKEN EN HET WETENSCHAPS-
BELEID UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **GIJS**

I. INLEIDING**1. Achtergrond**

Het beschikken over eigen uitstralingsmogelijkheden door de cultuurgemeenschappen, zowel naar de andere cultuurgemeenschappen binnen de Belgische Staat als naar vreemde landen, wordt terecht beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de culturele autonomie.

In de in de eerste lezing goedgekeurde tekst door de bijzondere Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet in 1969, behoorden de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen en de internationale culturele samenwerking.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Falize, voorzitter; Bertouille, Cerf, Delforge, Mevr. Delvaux-Gabriel, de heren De Rore, Hendrickx, Leemans, Lepaffe, Lindemans, Poffé, Risopoulos, Spitaels, Mevr. Smitt, de heren Vandekerckhove, Rik, Vandersmissen, Vangronsveld, Van In, Van Nooten, Mevr. Verdin-Leenaers, de heren Verhaegen en Gijs, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Bertels, De Bondt en Hoyaux.

R. A 10560*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

932 (1975-1976) N° 1 : Ontwerp van wet overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1976-1977**

17 NOVEMBRE 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
DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE LA
POLITIQUE SCIENTIFIQUE
PAR M. **GIJS**

I. INTRODUCTION**1. Historique**

La mise à la disposition de chacune des communautés culturelles de possibilités de rayonnement, aussi bien vers les autres communautés culturelles existant au sein de l'Etat belge que vers les pays étrangers, est considérée à juste titre comme un élément essentiel de l'autonomie culturelle.

Dans le texte adopté en première lecture par la Commission de la Revision de la Constitution du Sénat en 1969, la coopération entre communautés culturelles et la coopération culturelle internationale relevaient de la compétence des

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Falize, président; Bertouille, Cerf, Delforge, Mme Delvaux-Gabriel, MM. De Rore, Hendrickx, Leemans, Lepaffe, Lindemans, Poffé, Risopoulos, Spitaels, Mme Smitt, MM. Vandekerckhove, Rik, Vandersmissen, Van In, Van Nooten, Mme Verdin-Leenaers, MM. Verhaegen et Gijs, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Bertels, De Bondt et Hoyaux.

R. A 10560*Voir :***Document du Sénat :**

932 (1975-1976) N° 1 : Projet de loi transmis par la Chambre des Représentants.

king tot de bevoegdheidsmaterie van de toen voorgestelde Raden van Senatoren, die de cultuurraden zouden vormen (art. 3bis, § 4, zesde lid, 10° en 11°).

Het verslag van de daarna opgerichte Werkgroep voor de communautaire problemen (1969) vermeldt weliswaar dat sommige leden voorbehoud hebben gemaakt wat de internationale culturele samenwerking betreft, maar verder blijkt deze bevoegdheid zo innig tot het wezen zelf van de culturele autonomie te behoren, dat nergens nog overtuigende weerstand werd waargenomen.

De Grondwetgevende Vergadering nam dan ook in 1970 « de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen, alsook de internationale culturele samenwerking » in de Grondwet op (art. 59bis, § 2, 3°).

Daarna werden door het Parlement twee wetten goedgekeurd over materies waarvoor de Grondwet voor verdere uitwerking naar de wet verwijst. In de wet van 3 juli 1971, « tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap » (*Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1971) werden de bepalingen opgenomen, waarvoor een gewone meerderheid volstond. In de wet van 21 juli 1971 « betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap » (*Belgisch Staatsblad* van 23 juli 1971) werden de bepalingen opgenomen waarvoor de Grondwet de bijzondere meerderheid voorschrijft (art. 59bis, § 1, tweede lid).

De artikelen van het hier besproken ontwerp behoren tot de materie waarvoor de bijzondere meerderheid is vereist. Ze hadden eigenlijk moeten opgenomen worden in de wet van 21 juli 1971. Aanvankelijk wilde de toenmalige Regering in 1971 de internationale culturele samenwerking inderdaad ook regelen door deze wet, maar was van oordeel dat men daarbij diende te steunen op de tekst van artikel 68 van de Grondwet, dat handelt over het sluiten van verdragen. De Grondwetgevende Vergadering had destijds het inzicht dit artikel te wijzigen, zodat geoordeeld werd dat het beter was daarop te wachten vooraleer een ontwerp in te dienen over de internationale culturele samenwerking. Artikel 68 van de Grondwet werd echter niet gewijzigd, als gevolg van de vervroegde ontbinding van het Parlement in 1971.

Hier ligt de oorzaak van het negatieve advies van de Raad van State. Volgens de Raad van State van 9 februari 1976 heeft de Grondwetgever duidelijk de bedoeling uitgedrukt om de uitoefening van de instemmingsbevoegdheid door de cultuurraden afhankelijk te maken van de herziening van artikel 68 van de Grondwet. Zolang dit artikel ongewijzigd blijft kunnen de cultuurraden, volgens dit advies, alleen niet bevoegd verklaard worden tot het verlenen van de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde instemming.

De Regering verdedigt echter een andere stelling.

Conseils de Sénateurs dont il était proposé à l'époque de former les Conseils culturels (art. 3bis, § 4, sixième alinéa, 10° et 11°).

Le rapport du Groupe de travail pour les problèmes communautaires créé par la suite (1969) mentionne, il est vrai, que certains membres avaient émis des réserves pour ce qui est de la coopération culturelle internationale, mais ce rapport signale plus loin que la compétence en cette matière s'est avérée si étroitement liée à l'essence même de l'autonomie culturelle que personne n'a plus manifesté sur ce point une opposition un tant soit peu convaincante.

Aussi la Constituante inscrivait-elle en 1970 « la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale » dans le texte de la Constitution (art. 59bis, § 2, 3°).

Le Parlement adopta ensuite deux lois concernant des matières que la Constitution laisse au législateur le soin de régler par des dispositions plus explicites. La loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise » (*Moniteur belge* du 6 juillet 1971) a rassemblé celles desdites matières pour lesquelles il suffisait de la majorité simple. Quant à la loi du 21 juillet 1971 « relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise » (*Moniteur belge* du 23 juillet 1971), elle a groupé les dispositions pour lesquelles la Constitution requiert une majorité spéciale (art. 59bis, § 1^{er}, second alinéa).

Les articles du présent projet ont trait à une matière exigeant la majorité spéciale. A vrai dire, ils auraient dû figurer dans la loi du 21 juillet 1971. Le fait est qu'initialement, le Gouvernement de l'époque, c'est-à-dire en 1971, aurait voulu régler également la coopération culturelle internationale par cette loi, mais il a estimé qu'il fallait en l'espèce se baser sur le texte de l'article 68 de la Constitution, qui concerne les traités. Or, la Constituante avait alors l'intention de modifier cet article, si bien que l'on jugea préférable d'attendre cette modification pour déposer un projet réglant la coopération culturelle internationale. Mais l'article 68 de la Constitution ne fut pas modifié, par suite de la dissolution anticipée des Chambres en 1971.

Telle est la raison de l'avis négatif du Conseil d'Etat. Dans cet avis du 9 février 1976, le Conseil d'Etat estime que le Constituant a clairement manifesté l'intention que l'attribution du pouvoir d'assentiment aux conseils culturels soit subordonnée à la révision de l'article 68 de la Constitution. D'après ledit avis, tant que cet article n'aura pas été modifié, les conseils culturels ne pourront pas être déclarés seuls compétents pour accorder l'assentiment visé à l'article 1^{er} du projet.

Le Gouvernement défend toutefois une autre position.

2. Uiteenzetting van de Minister

De Minister van de Hervorming van de Instellingen (F) beperkt zich tot een korte samenvatting van de opvatting van de Regering, daar het ontwerp reeds in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd besproken en gestemd.

De argumenten waarop de Regering zich steunt om de uitvoering van een wet, die overeenstemt met het behandelde ontwerp, niet afhankelijk te achten van en voorafgaande wijziging van artikel 68 van de Grondwet, zijn, samengevat, de volgende :

a) Het Parlement heeft in de praktijk steeds artikel 68 van de Grondwet beperkend geïnterpreteerd. De instemming van de Kamers wordt slechts vereist voor handelsverdragen, voor verdragen die van aard zijn de schatkist te bezwaren of Belgen persoonlijk te binden. Culturele verdragen werden tot heden niet voor instemming voorgedragen aan de Kamers. Het huidige ontwerp strekt er bijgevolg toe verdragen, die tot nu toe niet aan de Kamers werden voorgelegd, in de toekomst wel aan de instemming van de Cultuurraden te onderwerpen (1).

b) Het behandelde ontwerp van wet wordt voorgesteld in toepassing van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet en niet in toepassing van artikel 68.

c) Grondwetsartikelen kunnen impliciet gewijzigd worden, door het inlassen in de Grondwet op een andere plaats van bepalingen die over dezelfde aangelegenheid handelen. Zo werd het voor herziening vatbaar verklaarde artikel 23 van de Grondwet uiteindelijk niet gewijzigd, omdat de Kamers van oordeel waren dat het impliciet was gewijzigd door artikel 59bis. Volgens de Regering mag men zich slechts steunen op de voorbereidende werken in het Parlement, wanneer de tekst vatbaar is voor dubbelzinnige uitleg. Dit laatste is hier echter helemaal niet het geval.

d) Tenslotte meent de Regering dat het advies van de Raad van State tot een impasse leidt. Uit het advies leidt de Regering af dat, indien artikel 68 zou herzien worden, dit enkel zou bestaan uit de bepaling van de procedure voor de tussenkomst van de culturele raden in de instemming van verdragen. In dat geval zou een wet tot uitvoering van artikel 59bis, § 2, 3°, tot niets dienen. Anderzijds kan de Regering zich niet voorstellen wat een met de bijzondere meerderheid aangenomen wet ter uitvoering van artikel 59bis, § 2, 3°, zou kunnen inhouden indien de interpretatie van artikel 68 van de Grondwet van de Raad van State zou worden aanvaard. In dat geval zou het invoegen van artikel 59bis, § 2, 3°, nutteloos zijn geweest, wat zeker niet met de bedoeling van de Grondwetgever kan stroken.

(1) In het eerste lid van artikel 68, van de Grondwet, worden trouwens drie soorten verdragen expliciet vermeld : vredesverdragen, verdragen van bondgenootschap en handelsverdragen. Culturele verdragen waren de toenmalige Grondwetgever wellicht onbekend.

2. Exposé du Ministre

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) se borne à résumer brièvement la thèse du Gouvernement, du fait que le projet a déjà été discuté et voté par la Chambre des Représentants.

Les arguments sur lesquels le Gouvernement se fonde pour ne pas faire dépendre l'exécution d'une loi correspondant au projet à l'examen, d'une modification préalable de l'article 68 de la Constitution, peuvent se résumer comme suit :

a) Le Parlement a, dans la pratique, toujours interprété l'article 68 de la Constitution d'une manière restrictive. L'assentiment des Chambres n'est requis que pour les traités de commerce et ceux qui sont de nature à grever le Trésor ou à lier individuellement les Belges. A ce jour, les traités culturels n'ont pas été présentés pour assentiment aux Chambres. Le présent projet tend dès lors à soumettre désormais à l'assentiment des Conseils culturels des traités qui, jusqu'ici, ne furent pas présentés aux Chambres jusqu'à cette époque (1).

b) Le projet de loi à l'examen est déposé en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, et non de l'article 68.

c) Les articles de la Constitution peuvent être modifiés implicitement par l'insertion, à un autre endroit de la Constitution, de dispositions portant sur la même matière. C'est ainsi que l'article 23 de la Constitution, soumis à révision, n'a finalement pas été modifié, les Chambres ayant estimé qu'il avait été modifié implicitement par l'article 59bis. D'après le Gouvernement, on ne peut se fonder sur les travaux préparatoires du Parlement que lorsque le texte est susceptible d'une interprétation équivoque. Or, en l'occurrence, ce n'est absolument pas le cas.

d) Enfin, le Gouvernement estime que l'avis du Conseil d'Etat mène à une impasse. De cet avis le Gouvernement déduit que, si l'article 68 était révisé, il se limiterait à fixer la procédure d'intervention des conseils culturels dans l'assentiment aux traités. Dans ce cas, une loi exécutant l'article 59bis, § 2, 3°, ne servirait de rien. Par ailleurs, le Gouvernement ne peut concevoir ce que pourrait contenir une loi adoptée à la majorité spéciale et portant exécution de l'article 59bis, § 2, 3°, si l'interprétation de l'article 68 de la Constitution par le Conseil d'Etat était admise. Dans ce cas, l'insertion de l'article 59bis, § 2, 3°, aurait été inutile; ce qui ne peut certainement pas correspondre aux intentions du Constituant.

(1) L'alinéa premier de l'article 68 de la Constitution mentionne explicitement trois sortes de traités : les traités de paix, les traités d'alliance et les traités de commerce. Les traités culturels étaient peut-être inconnus du Constituant de l'époque.

De Regering is dan ook van oordeel dat het probleem van grondwettelijk recht, dat door artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet wordt gesteld, door het Parlement moet worden opgelost.

In het Parlement en de cultuurraden werd trouwens herhaaldelijk gevraagd meer uitstralingsmogelijkheden te geven aan de cultuurgemeenschappen. De Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap heeft zich ook in een motie uitgesproken voor de regeringsopvatting over de uitvoering van artikel 59bis, § 2, 3°, in de zin van het behandelde ontwerp.

II. ALGEMENE BESPREKING

Uw Commissie heeft hoofdzakelijk de vraag behandeld naar de bijdrage die het behandelde ontwerp, eenmaal wet geworden, zal leveren tot de verdere uitbouw van een waarachtige culturele autonomie. Hierbij werden twee aspecten van deze vraag onderscheiden : de verhouding tussen de Uitvoerende Macht en de Cultuurraden enerzijds en de toestand van de cultuurgemeenschappen als rechtspersoon van internationaal publiek recht anderzijds.

1. De verhouding tussen de uitvoerende macht en de cultuurraden bij de uitvoering van een wet op culturele verdragen

Verschillende commissieleden stellen zich vragen over de concrete procedure die ter uitvoering van een wet op culturele verdragen kan worden gevolgd.

— De cultuurmateries vormen vaak een bron van moeilijkheden. Wat zijn bijvoorbeeld de implicaties van het ontwerp inzake overeenkomsten met het buitenland over onderwijsvormen, opleiding van navorsers, wetenschappelijk onderzoek e.d. ?

— Zullen de cultuurraden in de toekomst zelf initiatieven kunnen nemen ? Wat zal voortaan de rol zijn van de Regering en van de Dienst voor Internationale Culturele Betrekkingen ? Wie zal de verdragen ter instemming voorleggen aan de cultuurraden en ratificeren ?

*
**

De Minister voor Hervorming der Instellingen (F) betwist aan de cultuurraden het recht niet zelf initiatieven te nemen, die dan onder de vorm van suggesties aan de bevoegde Ministers worden medegedeeld. Maar de cultuurraden beschikken niet over een eigen uitvoerende macht. Ze kunnen zelf ook geen uitvoerende macht uitoefenen via hun bureaus.

Internationale culturele verdragen zullen altijd worden afgesloten door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister(s) die de betrokken materie onder zijn bevoegdheid heeft (hebben).

Gaat het bijvoorbeeld over de opleiding van navorsers, dan kan een cultuurraad een suggestie overmaken aan de Minister van Nationale Opvoeding, die een verdrag ter zake

Aussi le Gouvernement estime-t-il que le problème de droit constitutionnel posé par l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution doit être résolu par le Parlement.

D'ailleurs, le Parlement et les Conseils culturels ont demandé à plusieurs reprises de donner plus de possibilités de rayonnement aux communautés culturelles. Le Conseil culturel de la Communauté culturelle française s'est lui aussi prononcé, dans une motion, en faveur de la thèse du Gouvernement quant à l'exécution de l'article 59bis, § 2, 3°, dans le sens du projet à l'examen.

II. DISCUSSION GENERALE

Votre Commission s'est essentiellement occupée de la question de savoir quelle contribution le projet, une fois devenu loi, apportera au développement d'une véritable autonomie culturelle. A cet égard, on a distingué deux aspects de la question : les rapports entre le Pouvoir exécutif et les Conseils culturels, d'une part, et la situation des communautés culturelles en tant que personnes juridiques de droit international public, d'autre part.

1. Les rapports entre le pouvoir exécutif et les conseils culturels quant à l'exécution des lois visant des traités relatifs à des matières culturelles

Plusieurs commissaires se posent des questions sur la procédure concrète à suivre pour l'exécution d'une loi visant un traité relatif à des matières culturelles.

— Les matières culturelles sont souvent une source de difficultés. Quelles sont, par exemple, les implications d'un projet relatif à des accords avec l'étranger sur des formes d'enseignement, la formation de chercheurs, la recherche scientifique, etc. ?

— Les conseils culturels pourront-ils à l'avenir prendre eux-mêmes des initiatives ? Quel sera désormais le rôle du Gouvernement et du Service des relations culturelles internationales ? Par qui les traités seront-ils soumis à l'assentiment des conseils culturels et ratifiés ?

*
**

Le Ministre de la Réforme des Institutions (F) ne conteste pas aux conseils culturels le droit de prendre eux-mêmes des initiatives, qui seront alors communiquées sous forme de suggestions aux Ministres compétents. Mais les conseils culturels ne disposent pas d'un exécutif propre. Ils ne peuvent pas non plus exercer eux-mêmes un pouvoir exécutif par l'intervention de leurs bureaux.

Les traités internationaux concernant des matières culturelles seront toujours conclus par le Ministre des Affaires étrangères et par le ou les Ministres ayant dans leurs attributions la matière dont il est question.

S'il s'agit, par exemple, de la formation de chercheurs, un conseil culturel pourra faire une suggestion au Ministre de l'Education nationale, lequel pourra négocier un traité à ce

kan bespreken met buitenlandse regeringen, het samen met de Minister van Buitenlandse Zaken kan afsluiten en ter instemming voorleggen aan de cultuurraad.

Wat de administratieve organisatie betreft heeft de Regering de keuze tussen de oprichting van een autonoom commissariaat voor buitenlandse culturele betrekkingen en een interne administratieve oplossing.

Ontwerp-decreten voor de oprichting van een dergelijk commissariaat werden reeds voorgelegd aan de Raad van State. Indien een commissariaat voor buitenlandse culturele betrekkingen er niet zou komen, dan bieden ministeriële comités *ad hoc* een oplossing. Na kennis te hebben genomen van het advies van de Raad van State zal de Ministerraad deze keuze opnieuw bespreken.

Een lid vestigt er de aandacht op dat de verantwoordelijkheid blijft berusten bij de uitvoerende macht — ook wanneer het hoger genoemde commissariaat wordt opgericht — en dat de cultuurraden over geen enkel rechtsmiddel beschikken om rechtstreeks het regeringsbeleid te sanctioneren. De Ministers zijn slechts verantwoordelijkheid verschuldigd tegenover het Parlement, zodat uiteindelijk het Parlement het laatste woord heeft en niet de cultuurraden. Bijgevolg acht deze spreker de goedkeuring van het ontwerp geen grote stap te betekenen in de richting van een grotere culturele autonomie.

Een ander lid merkt echter op dat de techniek van het afsluiten van verdragen niet verandert. De wetgevende macht beschikt inzake verdragen alleen over een zeker vetorecht: het voorgelegd verdrag goedkeuren of afkeuren. Amenderen is niet mogelijk. Nu beschikken de cultuurraden over dat recht voor alle verdragen waarin culturele clausules voorkomen. Daartoe behoren typesverdragen die tot nu toe niet ter goedkeuring aan het Parlement werden voorgelegd, omdat ze noch de Schatkist bezwaarden, noch Belgen persoonlijk bonden, zowel als culturele verdragen die wel één van beide laatstgenoemde kenmerken bezitten en, indien het besproken ontwerp wet wordt, niet meer door het Parlement moeten worden goedgekeurd, maar wel door de betrokken cultuurraden. Een dergelijk verdrag dat door een cultuurraad is afgekeurd kan niet worden uitgevoerd. Het gaat hier dus wel degelijk over een belangrijke stap in de uitbouw van culturele autonomie.

Een lid voegt daaraan toe dat de internationale culturele verdragen in geen geval onderworpen zijn aan de goedkeuring van Kamer en Senaat. In het verleden is dat nooit gebeurd, blijkbaar omdat de internationale culturele verdragen nooit de Schatkist belastten. In de toekomst zullen de cultuurraden instemmingsrecht hebben voor alle verdragen waarin culturele clausules voorkomen, of ze de Schatkist bezwaren of niet. Zelfs als deze verdragen de Schatkist bezwaren, zullen ze niet door het Parlement, maar wel door de cultuurraden moeten worden goedgekeurd. Deze overweging leidt eveneens tot het besluit dat het hier om een stap in de richting van de verwezenlijking van de culturele autonomie gaat.

sujet avec des gouvernements étrangers et, conjointement avec le Ministre des Affaires étrangères, le conclure et le soumettre à l'assentiment du conseil culturel.

Quant à l'organisation administrative, le Gouvernement a le choix entre la création d'un commissariat autonome aux relations culturelles extérieures et une solution administrative interne.

Des projets de décret prévoyant la création d'un tel commissariat ont déjà été soumis au Conseil d'Etat. Au cas où un commissariat aux relations culturelles extérieures ne serait pas créé, la solution pourrait être trouvée dans les comités ministériels *ad hoc*. Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres réexaminera ce choix.

Un membre attire l'attention sur le fait que la responsabilité continuera à incomber au pouvoir exécutif — même en cas de création dudit commissariat — et que les conseils culturels ne disposent en droit d'aucun moyen de sanctionner directement la politique gouvernementale. Les Ministres ne sont responsables que devant le Parlement, de sorte qu'en réalité, c'est celui-ci qui a le dernier mot, et non pas les conseils culturels. En conséquence, l'intervenant ne croit pas que l'adoption du projet soit un pas important dans la voie d'une autonomie culturelle plus large.

Un autre membre fait cependant observer que la technique de conclusion des traités ne subit aucun changement. A cet égard, le pouvoir législatif ne dispose que d'un certain droit de veto: il ne peut qu'approuver ou rejeter le traité qui lui est soumis, sans possibilité de l'amender. Or, les conseils culturels vont se voir conférer ce droit pour tous les traités comportant des clauses culturelles. Il y a parmi ceux-ci des types de traité qui jusqu'ici n'étaient pas soumis à l'approbation du Parlement, parce qu'ils ne grevaient pas le Trésor et ne liaient pas individuellement des Belges, mais aussi des traités culturels appartenant, au contraire, à l'une de ces deux catégories et qui, si le projet acquiert force de loi, ne devront plus être approuvés par le Parlement, mais par les conseils culturels concernés. Un traité de cette nature qui aura été rejeté par un conseil culturel ne pourra être mis à exécution. Il s'agit donc bien d'une étape importante dans le développement de l'autonomie culturelle.

Un commissaire ajoute que les traités internationaux à objet culturel ne sont en aucune façon soumis à l'approbation de la Chambre et du Sénat. Cela ne s'est jamais fait dans le passé, apparemment parce que ces traités ne créaient jamais de charge nouvelle pour le Trésor. A l'avenir, les conseils culturels auront un droit d'assentiment pour tous les traités qui comportent des clauses culturelles grevant ou non le Trésor. Même si ces traités grevent le Trésor, ils devront être approuvés non pas par le Parlement, mais par les conseils culturels. Cette considération amène également à conclure que le projet constitue une étape dans la réalisation de l'autonomie culturelle.

De Minister (F) verwijst naar artikel 13 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden. Daar wordt bepaald dat de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers tot het exclusief domein van de Wetgevende Kamers behoren.

De Minister verklaart dat het hier gaat om een fundamenteel structuurprobleem van de culturele autonomie, dat gebonden is aan de hoger genoemde wet, maar dat nu niet op de dagorde kan worden gezet. Hij is het ermee eens dat, indien onenigheid ontstaat over de uitvoering van een akkoord tussen de betrokken Ministers en een cultuurraad, deze laatste juridisch over geen enkele sanctiemogelijkheid beschikt. Op het zuivere juridische vlak is de Minister het dan ook eens met de stelling van het commissielid dat een Minister inderdaad een door de cultuurraad goedgekeurd akkoord kan uithollen of zelfs niet toepassen.

In de praktijk lijkt het hem echter bijzonder, onwaarschijnlijk dat een Minister van de bepalingen van artikel 13 van de hoger genoemde wet zou gebruik maken om geen rekening te houden met de wensen van een cultuurraad. Politiek is dit ondenkbaar, omdat de leden van een cultuurraad eveneens leden zijn van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Anderzijds stelt de Minister dat het beperkte instemmingsrecht van het Parlement en de cultuurraden niet betekent dat hun medezeggenschap in het afsluiten van verdragen even beperkt is. De Regering zal toch verdragen opstellen, rekening houdend met de politieke opinies en gevoelens van de vergaderingen die het verdrag zullen moeten goedkeuren. Een cultuurraad kan, zoals vroeger gezegd, de wens uitdrukken dat een bepaald verdrag zou worden afgesloten en zelfs een voorafgaand debat vragen. De tendens bestaat om dergelijke voorafgaande debatten te systematiseren.

De mogelijkheid van conflicten tussen de cultuurraden onderling en tussen een cultuurraad en de Regering, door een commissielid opgeworpen, wordt door de Minister als niet-reëel beschouwd.

De wet zegt duidelijk wat de bevoegdheid, zowel ruimtelijk als inhoudelijk, van de cultuurraden is. Elke cultuurraad kan, bijvoorbeeld via een interpellatie en een daarbij aansluitende motie zijn wensen kenbaar maken. De Minister, ook al is hij daartoe juridisch niet verplicht, kan niet anders dan met deze wensen rekening houden.

Een commissielid citeert in dit verband een motie van de cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap, waarin de wens wordt uitgedrukt het culturele akkoord met Zuid-Afrika niet langer toe te passen. De Minister van Cultuur (F) heeft deze wens ingevolg.

2. De cultuurgemeenschappen als rechtspersonen van internationaal publiek recht

Verschillende leden stellen vragen over de werkelijke draagwijdte van de instemmingsbevoegdheid van de cultuurraden. Zo kan de vraag worden gesteld wat er gebeurt wanneer slechts één van beide bevoegde cultuurraden met een verdrag instemt.

Le Ministre (F) se réfère à l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels. Il y est dit que la responsabilité politique des Ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives.

Le Ministre déclare qu'il s'agit là d'un problème structurel fondamental de l'autonomie culturelle qui est lié à la loi précitée, mais qui ne peut pour l'instant être mis à l'ordre du jour. Il reconnaît que, si une dissension surgit entre les Ministres concernés et un conseil culturel à propos de l'exécution d'un accord, ce conseil n'a, en droit, aucune possibilité de sanction. Sur un plan purement juridique, le Ministre partage dès lors la thèse du commissaire selon laquelle un Ministre peut vider de sa substance un accord approuvé par le conseil culturel, ou même ne pas l'appliquer du tout.

Cependant, il lui paraît particulièrement improbable que, dans la pratique, un Ministre invoque les dispositions de l'article 13 de la susdite loi pour ne pas tenir compte des vœux d'un conseil culturel. Ce serait politiquement impensable, du fait que les membres d'un conseil culturel font également partie du Sénat ou de la Chambre des Représentants.

D'autre part, le Ministre déclare que le droit limité d'assentiment du Parlement et des conseils culturels ne signifie pas que leur participation à la conclusion de traités soit tout aussi limitée. Dans la rédaction des traités, le Gouvernement tient évidemment compte des opinions politiques et des sentiments des assemblées qui devront les ratifier. Un conseil culturel peut, comme on l'a déjà dit, exprimer le vœu que tel ou tel traité soit conclu, et même demander un débat préalable. Il y a d'ailleurs une tendance à recourir systématiquement à des débats préalables de cette nature.

Quant à la possibilité de conflits entre conseils culturels ou entre l'un de ceux-ci et le Gouvernement, qu'avait évoquée un commissaire, le Ministre considère que c'est là une vue irréaliste des choses.

La loi définit clairement les compétences des conseils culturels, tant en ce qui concerne les matières que sur le plan territorial. Chaque conseil culturel peut faire connaître ses desiderata, par exemple à l'occasion d'une demande d'explications et par le vote d'une motion y afférente. Le Ministre, bien qu'il n'y soit pas juridiquement obligé, ne peut manquer de tenir compte des souhaits ainsi émis.

A ce propos, un membre fait état d'une motion du conseil culturel de la Communauté culturelle française exprimant le vœu de ne plus appliquer l'accord culturel avec l'Afrique du Sud. Le Ministre de la Culture (F) a déféré à ce vœu.

2. Les communautés culturelles en tant que personnes juridiques de droit international public

Plusieurs membres posent des questions sur la portée effective du pouvoir d'assentiment des conseils culturels. Ainsi, on peut se demander ce qu'il advient lorsqu'un seul des deux conseils culturels compétents marque son accord sur un traité.

Op de eerste vraag antwoordt de Minister (F) dat de cultuurraden een ruimere bevoegdheid hebben dan het Parlement. Reeds vroeger in het gesprek werd aangehaald dat volgens artikel 68 van de Grondwet het instemmingsrecht van het Parlement beperkt is tot handelsverdragen of verdragen die de burgers binden of de Schatkist bezwaren. Het hier besproken ontwerp van wet strekt ertoe *alle* culturele verdragen aan de goedkeuring van de cultuurraden te onderwerpen. Wanneer echter één cultuurraad een verdrag niet goedkeurt, terwijl de andere dat wel zou doen voor het deel wat hem betreft, dan is het verdrag in zijn geheel niet geldig en moeten de onderhandelingen met het verdragsluitende land worden hervat. Wanneer de Regering dit mogelijk acht, kan zij de buitenlandse onderhandelaars op de hoogte brengen van de specifieke grondwettelijke structuur van ons land en voorstellen het verdrag in onderscheiden documenten op te stellen die afzonderlijk kunnen worden goedgekeurd.

Zo zou men zich een verdrag in drie delen kunnen voorstellen, waarvan het eerste deel een materie bevat die buiten deze van de culturele autonomie ligt, het tweede deel de materie die door de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap moet worden goedgekeurd en het derde deel bestemd is voor de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap. De mogelijkheid dit te doen hangt echter niet alleen af van de goede wil van de Ministers die de Belgische Regering vertegenwoordigen, maar ook van de houding van de buitenlandse gesprekspartners. Deze kunnen inderdaad vragen een verdrag als één geheel te beschouwen. De vertegenwoordigers van de buitenlandse regeringen erkennen inderdaad alleen België als verdragssluitend land, wat echter niet betekent dat het principe van de verdeling van een verdrag in afzonderlijke delen zou uitgesloten zijn.

Een lid leidt uit deze verklaring van de Minister af dat de cultuurraden onvolwaardige internationale rechtspersonen zijn en blijkbaar een unicum vormen in het internationale recht. Hij vraagt of er nog dergelijke gevallen van gebrekkige internationale rechtspersoonlijkheid bekend zijn.

Volgens deze spreker betekent het behandelde ontwerp van wet slechts een stap vooruit op het gebied van de cultuurautonomie indien een cultuurgemeenschap als een volwaardige rechtspersoon van internationaal publiek recht wordt erkend.

De Minister (F) geeft toe dat de internationale rechtspersoonlijkheid van de cultuurgemeenschappen weliswaar onvolkomen is, maar juridisch reëel bestaat, daar dit bestaan opgenomen werd in onze nationale Grondwet en zodoende een realiteit is geworden in het internationale publiek recht.

Het gaat inderdaad om een specifieke toestand, waarvan geen identieke voorbeelden in het buitenland te vinden zijn, maar wel vergelijkbare. Hij verwijst hierbij naar de partiële internationale rechtscompetentie van de provincie Québec in Canada, het overlaten van de macht over internationale verdragen aan Nederland door de Republiek Suriname onmiddellijk na het onafhankelijk worden van deze

A cette première question le Ministre (F) répond que les conseils culturels ont une compétence plus large que le Parlement. L'on a déjà relevé au cours de la discussion qu'en vertu de l'article 68 de la Constitution, le droit d'assentiment du Parlement est limité aux traités de commerce et à ceux qui lient des citoyens ou grèvent l'Etat. Le projet de loi à l'examen vise à soumettre à l'approbation des conseils culturels *tous* les traités à objet culturel. Toutefois, si l'un des conseils culturels n'approuve pas un traité alors que l'autre l'approuverait pour la partie qui le concerne, c'est l'ensemble du traité qui ne sera pas valable et les négociations devront alors être reprises avec le pays cocontractant. Si le Gouvernement estime qu'il y a possibilité de le faire, il informera éventuellement les négociateurs étrangers de la structure constitutionnelle spécifique de notre pays et leur proposera de présenter le traité sous forme de documents distincts susceptibles d'être approuvés séparément.

Ainsi, on pourrait imaginer un traité en trois parties, dont la première aurait trait à une matière ne relevant pas de l'autonomie culturelle, la deuxième concernant la matière à approuver par le Conseil culturel de la Communauté culturelle française et la troisième étant destinée au Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise. La possibilité de procéder de cette façon ne dépend toutefois pas de la seule bonne volonté des Ministres agissant au nom du Gouvernement belge, mais aussi de l'attitude des négociateurs étrangers, ceux-ci pouvant parfaitement demander qu'un traité soit considéré comme un tout. En effet, les représentants des gouvernements étrangers reconnaissent uniquement la Belgique comme partie contractante, ce qui ne revient cependant pas à exclure le principe de la division d'un traité en parties distinctes.

Un membre déduit de cette déclaration du Ministre que les conseils culturels ne sont pas des personnes juridiques à part entière sur le plan international et constituent apparemment un cas unique en droit international. Il aimerait savoir si l'on connaît des cas analogues de personnalité juridique incomplète au niveau international.

L'intervenant considère que le projet de loi à l'examen ne constituera un pas en avant dans la voie de l'autonomie culturelle que si une communauté culturelle est reconnue comme personne juridique à part entière en droit international public.

Le Ministre (F) reconnaît que la personnalité juridique internationale des communautés culturelles est certes imparfaite; elle a néanmoins une existence réelle en droit puisque cette existence a été inscrite dans notre Constitution nationale et qu'elle est ainsi devenue une réalité de droit international public.

C'est là effectivement une situation spécifique dont on ne retrouve aucun exemple identique à l'étranger, encore que certains cas y soient comparables. A cet égard, le Ministre cite la compétence partielle en droit international de la province canadienne du Québec, le fait que, dès son accession à l'indépendance, la République du Suriname a abandonné aux Pays-Bas ses pouvoirs en matière de traités inter-

laatstgenoemde Republiek en naar de vroegere dominions ten tijde van het Britse Commonwealth, waar de Britse Regering belast was met het afsluiten van internationale verdragen voor deze dominions.

Hij besluit dat geen rechtstreekse vergelijking tussen al deze voorbeelden mogelijk is, dat het telkens over een originele situatie gaat, maar dat originele situaties in het internationaal publiek recht niet uitzonderlijk zijn.

Verschillende commissieleden dringen aan op het afsluiten van verdragen in afzonderlijke gescheiden delen. Eén van deze leden vraagt aan de Minister dat hij zou verklaren dat de Regering de vaste wil heeft dit te doen. Op die manier zouden de cultuurraden, ieder wat zijn domein betreft, over afzonderlijke documenten kunnen stemmen, zou het gemakkelijker worden culturele verdragen af te sluiten die slechts één cultuurgemeenschap betreffen en zou het niet nodig zijn het hele verdrag opnieuw met de buitenlandse gesprekspartners te gaan bespreken, wanneer één van beide bevoegde cultuurraden het aan hem voorgelegde verdragsdeel niet zou goedkeuren. In dat geval zou het verdrag geldig zijn voor de goedgekeurde delen.

Een ander lid treedt deze zienswijze bij en dringt erop aan dat ook in de onderhandelingen de delen van het verdrag, die de materie bevatten die onder de bevoegdheid van de cultuurraden valt, afzonderlijk zouden worden behandeld. Verder stelt hij de vraag of akkoorden tussen een cultuurraad en een buitenlands parlement geen enkel karakter van een internationaal cultureel verdrag zouden hebben. Ook wordt de vraag gesteld welke instantie bevoegd is om verdragen goed te keuren over het gemeenschappelijke culturele patrimonium.

Wat dit laatste punt betreft is, volgens de Minister (F) de wet duidelijk. De cultuurraden zijn niet bevoegd voor de gemeenschappelijke culturele instellingen.

Verder verklaart de Minister dat inderdaad juridisch kan geëist worden dat, een verdrag, waarvoor met de buitenlandse gesprekspartner niet is overeengekomen het in afzonderlijke delen te behandelen, zowel door beide cultuurraden als door de Kamer en de Senaat zou worden goedgekeurd, dit laatste wanneer het verdrag ook onder de bepaling van artikel 68 van de Grondwet valt.

Hij kan de Regering niet engageren door te beloven dat dergelijke verdragen in het vervolg in verschillende delen zullen worden opgesteld, behandeld en afzonderlijk geratificeerd. Het is echter misschien wenselijk en in bepaalde gevallen mogelijk dit te doen.

Tenslotte is de Minister van mening dat er geen enkel bezwaar bestaat dat de cultuurraden via hun bureaus contacten onderhouden met buitenlandse Parlementen, ook wanneer deze niet tot dezelfde taalgemeenschap behoren als de betrokken cultuurraad. Uit dergelijke contacten kunnen voorontwerpen en suggesties voor verdragen voortvloeien, maar ze kunnen juridisch niet als internationale verdragen worden beschouwd. De cultuurraden hebben wel een politieke bekwaamheid op dit gebied maar geen juridische bekwaamheid, opnieuw door het ontbreken van een eigen

nationaux, et aussi l'époque où le Gouvernement britannique était chargé de conclure les traités internationaux au nom des dominions du Commonwealth.

Le Ministre conclut qu'aucune comparaison directe n'est possible entre tous ces exemples, qu'il s'agit chaque fois d'une situation originale, mais que de telles situations ne sont nullement exceptionnelles en droit international public.

Plusieurs commissaires insistent pour que soient conclus des traités divisés en parties distinctes. L'un des intervenants demande au Ministre de bien vouloir déclarer que le Gouvernement est vraiment résolu à agir en ce sens. Ainsi, les conseils culturels pourraient se prononcer, chacun pour ce qui est de sa compétence, sur des documents distincts, il serait plus facile de conclure des traités ne concernant qu'une seule communauté culturelle et il ne serait pas nécessaire de renégocier l'ensemble du traité avec les partenaires étrangers au cas où l'un des conseils culturels compétents n'aurait pas approuvé la partie du traité qui lui a été soumise. Si l'on applique cette procédure, le traité serait valable pour les parties qui auraient été approuvées.

Un autre membre appuie ce point de vue et insiste pour que les parties du traité qui comportent les matières ressortissant à la compétence des conseils culturels soient examinées séparément dès le stade des négociations. Il demande en outre si des accords conclus entre un conseil culturel et un gouvernement étranger n'auraient aucunement le caractère d'un traité international en matière culturelle. Enfin, il aimerait savoir quelle est l'instance compétente pour approuver des traités concernant le patrimoine culturel commun.

Pour ce qui est de ce dernier point, le Ministre (F) répond que la loi est claire. Les conseils culturels ne sont pas compétents pour les institutions culturelles communes.

Il ajoute qu'en effet, on peut juridiquement exiger qu'un traité pour lequel il n'a pas été convenu avec les négociateurs étrangers de l'examiner par division, soit approuvé tant par les deux conseils culturels que par la Chambre et le Sénat, cette approbation par le Parlement étant requise lorsque le traité tombe également sous l'application des dispositions de l'article 68 de la Constitution.

Il ne peut engager le Gouvernement en promettant que, dorénavant, les traités de ce genre seront établis en plusieurs parties qui seront négociées et ratifiées séparément. Toutefois, il serait peut-être souhaitable et, dans certains cas, possible d'agir de la sorte.

Enfin, le Ministre estime qu'il n'y a aucun inconvénient à ce que les conseils culturels entretiennent, par le canal de leurs bureaux, des contacts avec les Parlements étrangers, même si ces derniers n'appartiennent pas à la même communauté linguistique que le conseil culturel concerné. Ces contacts peuvent donner lieu à des avant-projets de traités ou des suggestions dans ce sens, mais juridiquement ils ne peuvent pas être considérés comme des traités internationaux. Dans ce domaine, les conseils culturels ont certes une capacité d'ordre politique mais non juridique en raison une nou-

executief orgaan. De Minister herhaalt echter in dit verband dat een Regering moeilijk vragen en suggesties vanwege de cultuurraden naast zich kan neerleggen, omdat dit politiek niet houdbaar zou zijn.

Verschillende leden zijn van mening dat het afzonderlijk behandelen en goedkeuren door iedere cultuurraad, wat de materie betreft die onder zijn bevoegdheid valt, een voorwaarde is om betekenis te geven aan artikel 59bis, § 2, 3°. Wanneer een verdrag, dat overeenkomsten bevat over materies die onder de bevoegdheid van de cultuurraden vallen, als één geheel wordt besproken en ter instemming voorgelegd, dan komt zelfs de onvolledige bekwaamheid van de cultuurgemeenschappen op het vlak van de internationale verdragen niet tot stand.

3. Besluit

Uit de algemene bespreking kan worden afgeleid dat het ontbreken van politieke verantwoordelijkheid van de Ministers tegenover de cultuurraden, krachtens artikel 13 van de wet van 21 juli 1971 (laatste lid) of de afwezigheid van een uitvoerend orgaan voor de cultuurgemeenschappen, een hinderpaal is in het toekennen van een volwaardige internationale rechtsbevoegdheid aan de cultuurgemeenschappen, wat de materies betreft die onder hun bevoegdheid vallen.

De grote meerderheid van de commissieleden is echter wel van oordeel dat het behandelde ontwerp van wet een stap voorwaarts betekent in de uitbouw van de culturele autonomie. Verschillende leden menen echter dat het afzonderlijk instemmingsrecht van de culturele delen van een verdrag door iedere cultuurraad, ieder wat zijn bevoegdheidssfeer betreft en zonder dat een afkeuring van dit deel de verwerping van het gehele akkoord zou meebrengen, een voorwaarde is om zowel aan artikel 59bis, § 2, 3°, als aan de wet die uit het behandelde ontwerp zou voortvloeien, een werkelijke betekenis te geven.

III. BESPREKING VAN DE ARTIKELEN

Artikel 1 wordt door 10 van 11 aanwezige leden aangenomen, bij 1 onthouding.

Bij artikel 2 merkt een lid op dat in de algemene bespreking herhaaldelijk werd gezegd dat meerdere ministers zullen betrokken zijn bij het afsluiten en ter instemming voorleggen van de verdragen. In artikel 2 wordt echter slechts van één Minister gesproken. De Minister (F) verklaart dat het hier om een grammaticale uitdrukking gaat. Het enkelvoud betekent niet dat er slechts één Minister bij betrokken is. Naast de Minister van Buitenlandse Zaken, die uiteraard bevoegd is voor internationale verdragen, worden in artikel 2 bovendien de Ministers bedoeld die verantwoordelijk zijn voor de in het verdrag voorkomende culturele materie.

vele fois de l'absence d'un organe exécutif qui leur soit propre. Le Ministre répète cependant qu'un Gouvernement peut difficilement passer outre à des demandes et suggestions émanant des conseils culturels, car une telle attitude serait politiquement intenable.

Plusieurs membres sont d'avis que la négociation et l'approbation par chaque conseil culturel séparément pour ce qui concerne les matières ressortissant à ses attributions, constituent une condition pour donner un sens à la disposition de l'article 59bis, § 2, 3°. Lorsque l'ensemble d'un traité qui contient des conventions sur des matières entrant dans les attributions des conseils culturels est négocié et soumis à l'assentiment, il n'est même pas question de l'incapacité partielle des communautés culturelles en matière de traités internationaux.

3. Conclusion

De la discussion générale on peut déduire que l'absence de responsabilité politique des Ministres à l'égard des conseils culturels résultant des dispositions de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 (dernier alinéa) ou l'absence d'organe exécutif dans le chef des communautés culturelles, constitue un obstacle à l'attribution d'une capacité juridique internationale complète aux communautés culturelles pour ce qui concerne les matières entrant dans leurs attributions.

La grande majorité des commissaires estiment toutefois que le projet à l'examen représente un pas dans la voie de la réalisation de l'autonomie culturelle. Plusieurs membres considèrent néanmoins que l'attribution à chaque conseil culturel, chacun en ce qui concerne son champ d'action propre, d'un droit d'assentiment séparé, pour les parties culturelles d'un traité, sans que le rejet d'une partie n'entraîne celui de l'ensemble du traité, est une condition nécessaire pour donner un sens effectif tant à l'article 59bis, § 2, 3°, qu'à la loi qui devrait résulter du présent projet.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

L'article 1^{er} est adopté par 10 voix et 1 abstention.

A l'article 2, un membre fait observer qu'au cours de la discussion générale, il a été affirmé à différentes reprises que plusieurs ministres seront associés à la conclusion des traités et à la procédure d'assentiment. Or, à l'article 2 il n'est question que d'un seul Ministre. Le Ministre (F) déclare qu'il s'agit ici d'une expression grammaticale. Le singulier ne signifie pas qu'un seul Ministre s'y trouvera associé. Outre le Ministre des Affaires étrangères, qui est par le fait même compétent en matière de traités internationaux, l'article 2 vise également les ministres responsables pour les matières culturelles figurant dans le traité.

Artikel 2 wordt eveneens met 10 stemmen bij 1 onthouding goedgekeurd.

Het gehele ontwerp wordt tenslotte met 11 stemmen, bij 1 onthouding aangenomen.

Dit verslag werd goedgekeurd met eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Verslaggever,
R. GIJS.

De Voorzitter,
P. FALIZE.

L'article 2 est également adopté par 10 voix et 1 abstention.

L'ensemble du projet a été adopté par 11 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 15 membres présents.

Le Rapporteur,
R. GIJS.

Le Président,
P. FALIZE.