AD.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
10 03. 1976
Coordination

L. 12.458/2. F.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par les Ministres de la Réforme des Institutions, le 11 décembre 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi "règlant les formes de la Coopération Culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution", a donné le 9 février 1976 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e december 1975 door de Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hen van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking in toepassing van art. 59bis, § 2, van de Grondwet", heeft de 9e februari 1976 het volgend advies gegeven :

1953
76

Le projet a pour but de régler les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution.

L'article 59bis, § 2, dispose :

> "Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :
>
> 1° ...
>
> 2° ...
>
> 3° la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale.
>
> Une loi adoptée à la majorité prévue au § 1er, 2ème alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, ainsi que les formes de coopération visées au 3° du présent paragraphe".

Cette dernière disposition fut exécutée partiellement par 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, qui énumère les matières culturelles et règle les formes de la coopération entre les communautés culturelles.

Aucune disposition de cette loi n'est consacrée à la coopération culturelle internationale. L'explication s'en trouve aussi bien dans les travaux préparatoires de cette loi que dans ceux de la révision de la Constitution relatifs aux articles 68 et 59 bis.

Le projet de loi n° 400 déposé le 11 mai 1971, et qui est devenu la loi précitée du 21 juillet 1971, comprenait un article 5 rédigé comme suit :

> "Tout projet de traité relatif à la coopération culturelle qui intéresse principalement la communauté culturelle française ou néerlandaise, est soumis pour avis au conseil culturel de la communauté culturelle intéressée par le Ministre qui a les affaires étrangères dans ses attributions.

.../...

> Aucun traité relatif à la coopération culturelle de nature à grever le budget de la communauté culturelle française ou néerlandaise, ne peut être approuvé par les Chambres législatives que de l'avis conforme du conseil culturel de la communauté culturelle intéressée" (Doc. Sén. 1970-71, n° 400, p. 13 et 14).

Dans l'exposé des motifs de ce projet, le Gouvernement s'exprimait notamment comme suit :

> "Lors de la rédaction il a été tenu compte du texte de l'article 68 de la Constitution tel qu'il est actuellement rédigé. Le contenu de l'article 5 de ce projet est en effet directement fonction de l'article 68, selon lequel "les traités qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres".
>
> La procédure proposée à l'article 5 par le Gouvernement a pour but d'assurer la participation des conseils culturels lors de la conclusion d'accords culturels ...
>
> Enfin, le Gouvernement tient à faire observer que l'article 5 du projet devra éventuellement être revu après modification de l'article 68 de la Constitution, que la préconstituante a déclaré susceptible de révision" (Doc. Sén., 1970-71, n° 400, pp. 7 et 8).

Le projet fut envoyé pour examen à la Commission de révision de la Constitution qui, précisément à cette époque, s'occupait de la révision de l'article 68.

Dans son rapport du 17 juin 1971, le Sénateur Van Bogaert écrivait à propos de l'article 5 précité :

> "Plusieurs commissaires font observer que ce texte ne répond pas à ce qui est prévu par le nouveau libellé de l'article 68 de la Constitution adopté par la Commission. La Commission décide à l'unanimité de supprimer l'article 5 et d'adopter ultérieurement un texte nouveau qui ferait l'objet d'une proposition de loi et correspondrait à l'article 68 modifié" (Doc. Sén. 1970-1971, n° 497, p. 9).

.../...

Le projet de nouveau texte de l'article 68 que la Commission sénatoriale de révision de la Constitution adopta le 1er juillet 1971 comprenait notamment les dispositions suivantes :

> "§ 4. Aucun traité ne peut lier la Belgique ni individuellement des Belges, sans l'assentiment préalable des Chambres.
>
> Toutefois, l'assentiment aux traités ayant pour objet la coopération culturelle, visée par l'article 59bis, § 2, 3°, est donné par le conseil culturel compétent.
>
> Les accords dont l'objet est de nature réglementaire ou administrative ne requièrent pas l'assentiment.
>
> § 5. L'approbation des traités est donnée par une loi ou un décret" (Doc. Sén. 1970-1971, n° 596).

Ce texte n'a pu être soumis au vote des Chambres, celles-ci ayant été dissoutes par l'arrêté royal du 24 septembre 1971 qui a eu pour effet de mettre fin à la procédure de révision.

Par ailleurs, à propos de l'article 59bis, § 2, l'exposé du Ministre des Relations communautaires, reproduit dans le rapport établi le 26 juin 1970 par M. Meyers pour la Chambre, contient le passage suivant :

.../...

"Ainsi qu'il a été dit au I, les deux genres d'accords seront conclus par le pouvoir exécutif. Mais quel sera l'organe compétent pour les approuver ? Selon la version actuelle de l'article 68 de la Constitution, ce sont les Chambres législatives qui seront compétentes pour adopter les traités qui grèvent le budget national. Or, comme nous venons de le dire, il peut y avoir des accords culturels qui n'intéressent qu'une seule des communautés.

Si l'on entend instaurer l'autonomie en matière de relations culturelles avec l'étranger, il faut modifier l'article 68" (Doc. Ch. 10 (S.E. 1968) n° 31/2°, p. 7).

Cette opinion rejoignait celle du Sénateur Dehousse qui, au cours de la séance du Sénat du 9 juin 1970 s'était exprimé comme suit :

"La coopération culturelle internationale doit être également du domaine des conseils culturels. Très sagement, l'article 59bis la prévoit. Mais il ne le fait qu'en termes assez généraux au § 2, 3° ..

Il est bien évident que ce texte devra être complété par les dispositions que nous arrêterons ultérieurement à propos de l'article 68 (Sénat, Annales parlementaires, séance du 9 juin 1970, p. 1796)".

Il résulte de ce qui précède que si le constituant a eu l'intention de conférer aux conseils culturels le pouvoir d'intervenir dans l'assentiment aux accords culturels internationaux, il a toujours entendu que l'attribution de ce pouvoir soit subordonnée à une révision en ce sens de l'article 68 de la Constitution.

.../...

Ainsi, en habilitant par l'article 59bis, § 2, le législateur à arrêter les formes de coopération, le Constituant ne l'a pas autorisé 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.

*

En 1974, les Chambres ont adopté un projet de loi portant approbation de trois conventions internationales concernant respectivement la délivrance de certains extraits d'actes de l'état civil, l'échange international d'informations en matière d'état civil et l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalité (loi du 18 juillet 1974).

Dans son avis rendu au sujet de ce projet le 17 mai 1972 et qui fut l'objet d'un échange de vues à la Commission des Affaires étrangères du Sénat (Doc. Sénat S.E. 1974, n° 167-2, pp. 2-3), le Conseil d'Etat avait notamment émis les considérations suivantes :

.../...

"S'il est exact qu'à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, il appartient actuellement à chaque conseil culturel de régler "par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour : 1° les matières administratives ...", cette disposition n'a cependant entamé ni le pouvoir exclusif du Roi de faire les traités, ni celui des Chambres législatives d'y donner leur assentiment, dans les cas prévus à l'article 68, alinéa 2.

En effet, aujourd'hui comme hier, sur le plan du droit interne, l'assentiment aux traités a pour objet de permettre à ceux-ci de "sortir leur plein et entier effet" en Belgique, c'est-à-dire sur tout le territoire de l'Etat belge et, éventuellement de lier individuellement "les Belges", sans distinction quant à leur appartenance à une ou à l'autre des communautés culturelles.

Si l'assentiment que les Chambres législatives donnent à un traité revêt notamment le caractère d'un acte de haute tutelle (voy. conclusions M. le Procureur général à la Cour de Cassation W.J. Ganshof van der Meersch avant Cass. 1re Chambre, 27 mai 1971 - J.T. 1971, 473) une compétence de cette nature s'exerçant à l'égard de la conduite des relations internationales n'appartient pas aux conseils culturels, auxquels le pouvoir constituant s'est borné à accorder une compétence normative s'exerçant par décrets, dans une sphère géographique limitée.

Par ailleurs, l'intention qu'avaient formée les Chambres constituantes de confier aux conseils culturels un certain pouvoir d'assentiment en matière de "traités ayant pour objet la coopération culturelle internationale" ne s'est pas traduite dans la réalité juridique. On sait en effet dans quelles circonstances le projet de revision de l'article 68 de la Constitution n'a pas été réalisé par suite de la dissolution des Chambres législatives prononcée par l'arrêté royal du 24 septembre 1971.

.../...

Si, en présentant aux Chambres constituantes des textes qui tendaient à investir les conseils culturels du pouvoir de procurer leur assentiment à certains types de traités, le Gouvernement avait clairement reconnu que cette fonction ne leur appartenait pas de plein droit dans les matières culturelles, il faut logiquement admettre qu'en conseillant au Roi de prononcer la dissolution des Chambres constituantes avant que celles-ci aient pu procéder à la revision envisagée de l'article 68, le Gouvernement a estimé que cette décision impliquait le maintien intégral de l'état de droit existant en matière de traités internationaux et, plus spécialement, de la compétence exclusive des Chambres législatives en vue de procurer leur assentiment aux traités internationaux.

Les conventions que le projet tend à soumettre à l'assentiment des Chambres législatives sont du type "self executing", en ce sens que les normes qu'elles édictent sont susceptibles d'application immédiate par les administrations et services publics auxquels elles sont destinées.

En conséquence, sous réserve de l'"assentiment" dont il est question à l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, l'exécution de ces conventions n'appelle l'exercice d'aucune fonction normative, soit de la part de l'Etat belge, soit de la part des conseils culturels.

En définitive, que l'on envisage la fonction d'assentiment ou la fonction normative, il apparaît que, sur l'un ou l'autre plan, les conseils culturels n'ont pas compétence pour intervenir en l'espèce.

On ajoutera que cette intervention ne se justifierait pas non plus sur base de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution aux termes duquel les conseils culturels ont reçu compétence pour régler par décret "la coopération culturelle internationale". En effet, les conventions que le projet tend à soumettre à l'assentiment ne relèvent pas, par leur objet du domaine de la "coopération culturelle internationale", mais bien de celui de la coopération administrative ou judiciaire internationale.

Pour ces diverses raisons, il y a lieu de conclure que le projet ne soulève aucune objection déduite de la compétence constitutionnelle des conseils culturels".

La loi du 18 juillet 1974 fut adoptée dans chacune des chambres sans que l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat quant à la question de compétence ainsi examinée ait été mise en doute.

*

L'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution n'a pas implicitement révisé l'article 68 ni modifié son champ d'application.

A cet égard, il n'existe aucune analogie avec l'effet que l'article 59bis, § 3, a eu certainement en ce qui concerne l'article 23.

En effet, l'article 59bis, § 3, habilite les conseils culturels à régler, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues en certaines matières. En l'adoptant, les chambres habilitées par les déclarations de 1965 et de 1968 à réviser l'article 23, ont renoncé à modifier le texte de celui-ci, puisque les deux dispositions se complétaient désormais l'une par l'autre.

En ce qui concerne les traités de coopération culturelle auxquels il a été fréquemment fait allusion au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, le Constituant non seulement n'a pas réglé cette matière dans cet article, mais encore il a, d'une manière constante et non équivoque, manifesté l'intention de

.../...

subordonner à une révision de l'article 68 l'exercice d'un pouvoir d'assentiment par les conseils culturels. Il n'a jamais considéré que la révision à cette fin de l'article 68 était superflue.

La dérogation à l'article 68, alinéa 2, que certains voient dans l'article 59bis, § 2, ne saurait donc être considérée comme une conséquence nécessaire de l'adoption de ce dernier article.

L'on ne peut pas plus trouver dans l'article 59bis, § 2, une dérogation à l'alinéa 1er de l'article 68 qui place les relations internationales de l'Etat dans les attributions propres du Roi. Il ne se conçoit pas, en effet, qu'à défaut d'une habilitation constitutionnelle expresse, il puisse être porté atteinte à ce pouvoir propre en subordonnant la conclusion de certains traités - qu'ils soient ou non visés à l'article 68, alinéa 2 - à un assentiment de quelque organe que ce soit, autre que celui que prévoit expressément cet alinéa 2.

*

C'est en vain également qu'on opposerait au raisonnement développé ci-dessus l'argument que l'article 59bis, § 2, 3°, serait dépourvu de toute portée s'il n'impliquait pour le Roi l'obligation de soumettre la conclusion des traités culturels à l'assentiment des conseils culturels.

.../...

En réponse à cette objection on observera que :

- nombreux sont les accords internationaux qui appellent des mesures législatives internes d'exécution. Chaque fois que par leur matière ces mesures relèvent de la coopération culturelle au sens de l'article 59bis, § 2, 3°, c'est aux conseils culturels qu'il appartiendra de les adopter;

- rien n'empêche que les conseils culturels donnent un avis ou soient consultéssur les accords ou projets d'accords relatifs à la coopération culturelle internationale, pour autant que leur avis ne lie ni le Roi ni les Chambres ;

- la coopération culturelle internationale peut donner lieu, même en l'absence de tout traité ou accord, à des mesures législatives d'ordre interne qui, en vertu de l'article 59bis, devront être prises par les conseils culturels; par exemple les conseils culturels peuvent régler par décret l'exportation ou le prêt d'oeuvres d'art ou l'envoi à l'étranger de missions scientifiques ou artistiques.

*

* *

La création d'organismes d'intérêt public chargés d'assurer et de promouvoir les rapports culturels entre une communauté culturelle et l'étranger ne relève pas des "formes de coopération" visées à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

.../...

Pour l'application de cette disposition l'intervention du législateur doit constituer l'exception. En l'absence d'indications suffisamment précises que le constituant aurait pu donner en ce qui concerne l'interprétation de la notion de "formes de coopération", le pouvoir de régler les questions relevant de la coopération culturelle internationale doit être considéré comme appartenant aux conseils culturels, chacun en ce qui le concerne.

*

* *

Le Conseil d'Etat observe pour le surplus qu'en raison de son objet le projet requiert l'intervention du Ministre des Affaires étrangères.

Het ontwerp strekt ertoe de vormen van internationale culturele samenwerking te organiseren overeenkomstig artikel 59bis, § 2, van de Grondwet.

Artikel 59bis, § 2, bepaalt :

"De Cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet :

1° ...;

2° ...;

3° de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen, alsook de internationale culturele samenwerking.

Een wet, aangenomen met de in § 1, tweede lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, alsook de in 3° van deze paragraaf vermelde vormen van samenwerking vast".

Deze laatste bepaling is gedeeltelijk uitgevoerd door de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, die de culturele aangelegenheden opsomt en de vormen van samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen organiseert.

Geen bepaling van die wet handelt over de internationale culturele samenwerking. De verklaring daarvoor is te vinden zowel in de parlementaire voorbereiding van die wet als in die van de grondwetsherziening betreffende de artikelen 68 en 59bis.

Het op 11 mei 1971 ingediende wetsontwerp nr. 400 waaruit de eerdervermelde wet van 21 juli 1971 is voortgekomen, bevatte een artikel 5 dat luidde :

"De Minister die de Buitenlandse Zaken onder zijn bevoegdheid heeft, legt ieder ontwerp van verdrag inzake culturele samenwerking waarbij in hoofdorde de Nederlandse of de Franse cultuurgemeenschap belang heeft, aan het advies van de cultuurraad van de betrokken cultuurgemeenschap voor.

Geen verdrag inzake culturele samenwerking waarvan de last ten bezware van de begroting van de Nederlandse of van de Franse cultuurgemeenschap komt, kan door de Wetgevende Kamers worden goedgekeurd dan na een eensluidend advies van de cultuurraad van de betrokken cultuurgemeenschap" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 13 en 14).

In de memorie van toelichting bij dat ontwerp verklaart de Regering onder meer :

"Bij de redactie werd rekening gehouden met de tekst van artikel 68 van de Grondwet zoals die thans van kracht is. De inhoud van artikel 5 van dit ontwerp wordt inderdaad rechtstreeks door artikel 68 bepaald, luidens hetwelk "de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, eerst gevolg (hebben) nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen".

De procedure door de Regering in artikel 5 voorgesteld, heeft tot doel bij het sluiten van culturele verdragen de inspraak van de cultuurraden te waarborgen ...

Ten slotte laat de Regering opmerken dat artikel 5 van het ontwerp eventueel zal dienen te worden herzien na de wijziging van artikel 68 van de Grondwet, dat door de preconstituante voor hetziening is vatbaar verklaard" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 7 en 8).

Het ontwerp werd voor onderzoek naar de Commissie voor de herziening van de Grondwet gezonden, die juist op dat tijdstip doende was met de herziening van artikel 68.

In zijn verslag van 17 juni 1971 schreef Senator Van Bogaert in verband met meergenoemd artikel 5 :

> "Verschillende leden merken op dat deze tekst niet overeenstemt met wat voorzien is in het nieuw artikel 68 van de Grondwet, zoals het door de Commissie werd goedgekeurd. De Commissie is eenparig van oordeel artikel 5 te schrappen en later eventueel een nieuwe tekst van een wetsvoorstel aan te nemen, die overeenstemt met het gewijzigd artikel 68" (Gedr. St. Senaat 1970-1971, nr. 497, blz. 9).

In de ontworpen nieuwe tekst van artikel 68 die de Commissie voor herziening van de Grondwet van de Senaat op 1 juli 1971 heeft goedgekeurd, kwamen onder meer de volgende bepalingen voor :

> "§ 4. Geen verdrag kan België noch Belgen persoonlijk binden zonder voorafgaande toestemming van de Kamers.

.../...

De goedkeuring van de verdragen betreffende de culturele samenwerking, bedoeld in artikel 59bis, § 2, 3°, wordt evenwel verleend door de bevoegde cultuurraad.

Voor overeenkomsten van verordenende of administratieve aard is deze goedkeuring niet vereist.

"§ 5. De goedkeuring van verdragen wordt bij wet of bij decreet verleend" (Gedr. St., Senaat 1970-1971, nr. 596).

Deze tekst is niet ter stemming gelegd kunnen worden in de Kamers, aangezien deze ontbonden werden bij het koninklijk besluit van 24 september 1971 waardoor een einde kwam aan de herzieningsprocedure.

In verband met artikel 59bis, § 2, komt anderzijds in het betoog van de Minister van Communautaire Betrekkingen, dat overgenomen is in het op 26 juni 1970 door de hr. MEYERS voor de Kamer uitgebrachte verslag, de volgende passus voor :

"Zoals onder I werd gezegd, zullen beide soorten van akkoorden door de uitvoerende macht worden gesloten. Welk orgaan zal echter bevoegd zijn om ze goed te keuren ? Volgens de huidige versie van artikel 68 van de Grondwet zijn de Wetgevende Kamers bevoegd de verdragen goed te keuren die de nationale begroting bezwaren. Welnu, zoals daareven werd betoogd, kunnen er culturele akkoorden zijn die enkel één van de gemeenschappen aanbelangen.

.../...

> Zo men een autonomie inzake culturele betrekkingen met het buitenland tot stand wil brengen, dan dient artikel 68 aangepast te worden" (Gedr. St., Kamer 10 (B.Z. 1968) nr. 31/2°, blz. 7).

Deze zienswijze sloot aan bij die van senator DEHOUSSE, die in de Senaatsvergadering van 9 juni 1970 had verklaard :

> La coopération culturelle internationale doit être également du domaine des conseils culturels. Très sagement, l'article 59bis la prévoit. Mais il ne le fait qu'en termes assez généraux aux § 2, 3° ...
>
> Il est bien évident que ce texte devra être complété par les dispositions que nous arrêterons ultérieurement à propos de l'article 68 (Senaat, Handelingen, vergadering van 9 juni 1970, blz. 1796)".

Uit dit alles blijkt dat de Grondwetgever weliswaar voornemens is geweest de cultuurraden te laten deelnemen aan de goedkeuring van internationale culturele akkoorden, maar ook dat hij er steeds van uitgegaan is dat die bevoegdheid eerst kon worden toegekend nadat artikel 68 van de Grondwet in die zin zou zijn herzien.

Heeft de Grondwetgever in artikel 59bis, § 2, de wetgever dus gemachtigd tot het bepalen van de vormen van samenwerking, hij heeft hem 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.

*

In 1974 hebben de Kamers een ontwerp van wet aangenomen houdende goedkeuring van drie internationale overeenkomsten betreffende onderscheidenlijk de afgifte van bepaalde uittreksels uit akten van de burgerlijke stand, de internationale uitwisseling van gegevens op het gebied van de burgerlijke stand en het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit (wet van 18 juli 1974).

In zijn advies van 17 mei 1972 over dat ontwerp, welk advies ter sprake is gekomen in de Commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Senaat (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1974, nr. 167-2, blz. 2-3) maakte de Raad van State onder meer de volgende bedenkingen :

"Heeft de inwerkingtreding van artikel 59bis, § 3, van de Grondwet tot gevolg gehad, dat iedere cultuurraad thans "bij uitsluiting van de wetgever ... bij decreet" het gebruik van de talen regelt voor :1° de bestuurszaken", die bepaling heeft geen afbreuk gedaan aan 's Konings uitsluitende bevoegdheid om de verdragen te sluiten, of aan die van de Wetgevende Kamers om met die verdragen in te stemmen in de gevallen bedoeld in artikel 68, tweede lid.

In het interne recht blijft namelijk zoals voorheen de instemming van de Kamers erop gericht, dat de verdragen "volkomen uitwerking kunnen hebben", in België, dit is op het gehele grondgebied van de Belgische Staat, en eventueel dat zij "Belgen", onverschillig van welke cultuurgemeenschap, persoonlijk kunnen binden.

.../...

Kan de instemming van de Wetgevende Kamers ten aanzien van een verdrag onder meer worden beschouwd als een handeling van hoog toezicht (zie de conclusies van de Procureur-generaal bij het Hof van cassatie W.J. Ganshof van der Meersch, vóór Cass. 1e kamer, 27 mei 1971 - J.T. 1971, 473), de uitoefening echter van een zodanige bevoegdheid ten aanzien van de internationale betrekkingen is geen zaak van de cultuurraden, waaraan de grondwetgever slechts een door middel van decreten, binnen een beperkt geografisch gebied uit te oefenen, regelende bevoegdheid heeft verleend.

Anderzijds heeft het voornemen dat de Grondwetgevende Kamers hebben gehad om aan de cultuurraden een zekere instemmingsbevoegdheid te verlenen ten aanzien van verdragen met betrekking tot de "internationale culturele samenwerking" juridisch geen doorgang gevonden. Het is bekend onder welke omstandigheden het ontwerp tot herziening van artikel 68 van de Grondwet gestrand is ten gevolge van de bij koninklijk besluit van 24 september 1971 afgekondigde ontbinding van de Wetgevende Kamers.

De Regering had aan de Grondwetgevende Kamers teksten voorgelegd waardoor de cultuurraden de bevoegdheid zouden krijgen om hun instemming te verlenen voor bepaalde types van verdragen. Daarmee had zij duidelijk te kennen gegeven dat die taak niet rechtens aan de cultuurraden toekwam in culturele aangelegenheden. Het ligt dan ook in de rede dat de Regering, toen zij de Koning raadde de Wetgevende Kamers te ontbinden nog voor ze zich over de voorgenomen herziening van artikel 68 hadden kunnen uitspreken, aan die beslissing de implicatie heeft verbonden dat de stand van het recht inzake internationale verdragen, meer bepaald de uitsluitende bevoegdheid van de Wetgevende Kamers om hun instemming te verlenen ten aanzien van internationale verdragen, geheel onveranderd blijft.

.../...

De overeenkomsten waarvoor het ontwerp de instemming van de Wetgevende Kamers vraagt, zijn van het "self executing"-type, in die zin dat de regelen welke zij uitvaardigen onmiddellijk kunnen worden toegepast door de besturen en overheidsdiensten waarvoor ze bestemd zijn. Bijaldien deze overeenkomsten de in artikel 68, tweede lid, van de Grondwet bedoelde "instemming" inderdaad verkrijgen, is voor de uitvoering ervan geen uitoefening van enige regelende functie, hetzij vanwege de Belgische Staat, hetzij vanwege de cultuurraden vereist.

Kortom, noch tot het verlenen van instemming noch tot het uitoefenen van een regelende functie blijken de cultuurraden in dezen bevoegd te zijn.

Hier moge nog aan toegevoegd worden dat een zodanig optreden evenmin te verantwoorden is op grond van artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet, volgens hetwelk de cultuurraden bevoegd zijn om bij decreet te regelen : "de internationale culturele samenwerking". De overeenkomsten waarvoor het ontwerp de instemming wil verkrijgen, behoren immers, door hun onderwerp, niet tot het domein van de "internationale culturele samenwerking", maar tot dat van de internationale administratieve of gerechtelijke samenwerking.

Om al deze redenen moet worden geconcludeerd dat tegen het ontwerp geen enkel bezwaar kan worden gemaakt dat zou steunen op de grondwettelijke bevoegdheid van de cultuurraden".

De wet van 18 juli 1974 is in beide Kamers goedgekeurd zonder dat de interpretatie welke de Raad van State aan de aldus onderzochte bevoegdheidsvraag heeft gegeven, in twijfel is getrokken.

*

.../...

Artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet heeft artikel 68 niet stilzwijgend herzien en evenmin de werkingssfeer ervan gewijzigd.

Wat dat aangaat is er geen enkele analogie met de gevolgen welke artikel 59bis, § 3, stellig heeft gehad ten aanzien van artikel 23.

Artikel 59bis, § 3, machtigt de cultuurraden immers, bij uitsluiting van de wetgever, tot het regelen van het gebruik van de talen in bepaalde aangelegenheden. Door die bepaling aan te nemen, hebben de Kamers - die door de verklaringen van 1965 en 1968 gemachtigd waren artikel 23 te herzien - ervan afgezien de tekst van dat artikel te wijzigen omdat beide bepalingen elkaar voortaan aanvulden.

Wat de verdragen inzake culturele samenwerking betreft waarover tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis herhaaldelijk is gesproken, daarvoor heeft de grondwetgever niet alleen geen regeling getroffen in dat artikel, hij heeft steeds, en ondubbelzinnig, het voornemen te kennen gegeven om de uitoefening van een instemmingsbevoegdheid door de cultuurraden afhankelijk te maken van een herziening van artikel 68. Nooit heeft hij geoordeeld dat de daartoe strekkende herziening van artikel 68 overbodig was.

De afwijking van artikel 68, tweede lid, welke sommigen uit artikel 59bis, § 2, aflezen, kan dus niet worden beschouwd als een noodzakelijk gevolg van de aanneming van dat laatste artikel.

.../...

In artikel 59bis, § 2, kan ook geen afwijking worden gezien van het eerste lid van artikel 68, dat de internationale betrekkingen van de Staat onder de eigen bevoegdheid van de Koning brengt. Het is immers niet denkbaar dat, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging door de Grondwet, aan die eigen bevoegdheid afbreuk zou kunnen worden gedaan door het sluiten van bepaalde, al dan niet in artikel 68, tweede lid, bedoelde verdragen afhankelijk te maken van de instemming van enig ander orgaan dan het orgaan dat in dat tweede lid uitdrukkelijk genoemd is.

*

Tevergeefs ook zou tegen hetgeen hiervoren betoogd is worden ingebracht dat artikel 59bis, § 2, 3°, geen enkele betekenis zou hebben indien het voor de Koning niet de verplichting inhield de instemming van de cultuurraden te vragen voor het sluiten van culturele verdragen.

Bij wijze van antwoord op deze opwerping kan het volgende worden opgemerkt :

- heel wat internationale akkoorden behoeven interne wettelijke uitvoeringsmaatregelen. Telkens als die maatregelen wegens de behandelde aangelegenheid onder de culturele samenwerking in de zin van artikel 59bis, § 2, 3°, vallen, zullen het de cultuurraden zijn die ze moeten goedkeuren;

.../...

- niets belet dat de cultuurraden advies geven of geraadpleegd worden over akkoorden of ontwerp-akkoorden betreffende de internationale culturele samenwerking, voor zover hun advies de Koning noch de Kamers bindt;

- de internationale culturele samenwerking kan, zelfs bij gemis van enig verdrag of akkoord, aanleiding geven tot interne wettelijke maatregelen die krachtens artikel 59bis door de cultuurraden zullen moeten worden vastgesteld; zo kunnen de cultuurraden bij decreet de uitvoer of de uitlening van kunstwerken of het organiseren van wetenschappelijke of artistieke zendingen in het buitenland regelen.

*
* *

Het oprichten van "organismen van openbaar nut met de opdracht de culturele betrekkingen tussen een cultuurgemeenschap en het buitenland waar te nemen en te bevorderen" valt niet onder de "vormen van samenwerking" welke bedoeld zijn in artikel 59bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

Voor het toepassen van die bepaling moet het optreden van de wetgever uitzondering zijn. Bij gemis van voldoende nauwkeurige aanwijzingen welke de grondwetgever voor de interpretatie van het begrip "vormen van samenwerking" had kunnen geven, moet de bevoegd-

.../...

heid tot het regelen van de aangelegenheden die onder de internationale culturele samenwerking vallen, worden geacht te berusten bij de cultuurraden, ieder wat hem betreft.

*

* *

De Raad van State moge nog opmerken dat het onderwerp van het ontwerp de medewerking van de Minister van Buitenlandse Zaken noodzakelijk maakt.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président du Conseil d'Etat,
de Heren : voorzitter van de Raad van State,

J. SAROT, président de chambre,
kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseiller d'Etat,
staatsraad,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la
section de législation,
J. DE MEYER, bijzitters van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.