

# LA BELGIQUE COMMUNAUTAIRE ET LES RELATIONS CULTURELLES INTERNATIONALES

par

Bernard WALEFFE

*Chef de travaux associé à l'Université Libre  
de Bruxelles (\*)*

1. Rares étaient les commentateurs, naguère, qui entamaient une étude de droit public belge sans mettre en évidence, avec une pointe de fierté cocardière, les qualités d'adaptation et d'endurance de la Constitution. Exemple, jadis, pour l'Europe entière (et même au-delà), elle restait, cent trente-cinq ans après son adoption, le cadre « vénérable », mais cependant « étonnamment jeune » (1) du fonctionnement démocratique de nos institutions politiques modernes.

Certes, notait M. W.-J. Ganshof van der Meersch, « la brièveté de la Constitution, son caractère positif et son absence de dogmatisme rationaliste, la large part qu'elle fait au législateur ordinaire, l'absence de contrôle de la constitutionnalité de la loi qui permet le compromis politique, contribuent à tempérer les inconvénients qui peuvent naître d'une Constitution en principe rigide et à assouplir le système du droit positif de la Belgique » (2).

Quoi qu'il en fût, personne ne pouvait contester l'affirmation péremptoire de M. P. Wigny : « La Constitution belge est à la fois courte et stable. Elle est de celles qu'on peut graver dans le bronze sur le socle de la Colonne du Congrès » (3).

(\*) L'auteur tient à remercier M. J.-Cl. Damseaux, chargé de recherches au Centre interuniversitaire de Droit public, chef de cabinet du Secrétaire d'Etat à la Réforme des Institutions (F.), pour les éléments de documentation qu'il a eu l'amabilité de lui remettre, concernant le sujet de la présente étude.

(1) WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, 1972, pp. 11 et 12.

(2) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, 1957, p. 13.

(3) WIGNY, P., *Propos constitutionnels*, Bruxelles, 1963, p. 14.

Que penser aujourd'hui, six ans après la révision la plus importante qu'ait subie cet œuvre si remarquable ? (4).

Puisqu'une opération de modernisation a paru malgré tout opportune — faute de quoi l'existence de l'Etat eût risqué d'être ébranlée à raison de l'inadaptation de certains mécanismes juridiques aux réalités sociales, économiques et culturelles en mutation (5) —, quelle impression globale se dessine à la lecture du corpus constitutionnel actuel ?

2. *Une Constitution différente et inachevée.* On est frappé, en premier lieu, par la différence dans le ton et le choix des formules qu'utilisent les publicistes. L'un d'eux, par exemple, n'a-t-il pas déclaré vouloir se garder de porter un jugement « sur les vertus toniques des remèdes que l'on a apportés à la Constitution de 1831 et qui prennent la forme d'emplâtres appliqués sur les articles du texte primitif » ? Et d'ajouter : « Le commentaire s'arrête à l'examen des principales dispositions en vigueur; il ne pénètre point autrement dans ce qui est et demeure *une œuvre en état de gestation* » (6).

Ainsi donc, le droit constitutionnel belge, hier encore qualifié de monument coulé dans un métal immuable, est-il devenu brusquement action insondable, devenir hypothétique, reflet changeant d'un temps nouveau, qui ne connaît plus d'arrêt, conteste en partie ses origines et n'a point encore de vision claire de son futur...

Remodelée en une glaise friable et parfois mal pétrie, la Constitution de la Belgique a perdu aussi, dans cette entreprise, ses vertus de modèle respecté, pour n'être plus — bien que cela soit évidemment suffisant — que l'expression temporaire des aspirations encore imparfaitement formulées de ses communautés linguistiques et de ses régions.

Elle offre à présent le visage, surprenant pour les non-initiés, d'un système institutionnel *sui generis*, qu'on appelle faute de mieux « communautaire et régionalisé » et qui n'est plus entièrement celui d'un Etat unitaire, « dépassé par les faits » (7), mais n'a pas non plus les traits manifestes d'un Etat fédéral, suivant les critères généralement admis de ce concept (8).

Il faut regretter enfin que la tâche de révision, tracée par la déclaration des Chambres et du Roi du 2 mars 1968 (9), ait été si ample qu'elle en devint, en

(4) Les deux révisions antérieures de la Constitution remontent à 1893 et 1920-21. Elles avaient porté sur des modifications au droit de suffrage, mais avaient respecté — comme l'écrit M. P. Wigny — « la majestueuse architecture de notre droit public ». (*Propos cit.*, p. 11).

(5) SENELLE, R., « La révision de la Constitution 1967-71 », *Textes et documents du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement*, 1972, n<sup>os</sup> 279-80-81, p. 3.

(6) CAMBIER, C., « Deux aspects de la révision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs », *J.T.* 1972, p. 144. (C'est nous qui soulignons).

(7) Déclaration du Premier ministre, M. G. Eyskens, devant les Chambres, le 18 février 1970.

(8) Cf. MAYSTADT, Ph., « Les communautés culturelles et les régions », *Annales de Droit*, t. XXXII, 1972, n<sup>os</sup> 2-3, pp. 137 et suiv.; en particulier, note 70.

Egalement GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J. et VANWELKENHUYZEN, A., « La Constitution belge », *Corpus constitutionnel*, Leiden, 1972, t. I, p. 599.

(9) *Moniteur belge*, 2 mars 1968.

fin de compte, trop lourde pour ceux — gouvernement, sénateurs et députés — qui en avaient accepté la charge.

Après trois ans de travaux, il restait au Constituant à adapter à la configuration nouvelle de la réalité internationale certaines dispositions de notre loi fondamentale qui, sur ce plan, présentaient des lacunes manifestes (10).

Dans ce domaine, le gouvernement de M. G. Eyskens manqua de souffle. En septembre 1971, le Premier ministre proposa au Roi de dissoudre les Chambres, sans qu'intervînt au préalable une nouvelle déclaration qui eût porté sur les quelque douze points encore à réviser et non entièrement discutés (11).

Parmi ces points, figurait en bonne place l'article 68 de la Constitution, qui est le siège des principes régissant les relations internationales de l'Etat belge et dont la modernisation s'imposait à l'évidence. Du fait de cette dissolution anticipée, il fut maintenu inchangé, tel qu'il avait été conçu il y a plus d'un siècle, dans le texte constitutionnel modernisé. Comme l'écrivit M. J. Verhoeven, le Constituant « s'effondra aux portes des relations internationales et laissa l'internationaliste s'en retourner à ses rêves avortés » (12).

3. On comprendra mieux plus loin les motifs de cette déception, lorsqu'on apercevra quelques conséquences de la situation qui fut ainsi créée. L'intention et le propos ne sont pas ici — on s'en doute — de faire un procès facile à ceux qui, en notre nom et au prix de longs débats, ont néanmoins atteint un objectif, qui devait être primordial à leurs yeux : réaliser, dans le contexte conflictuel des revendications linguistiques, un accord constitutionnel équilibré sur des points aussi controversés que ceux de la réforme communautaire et régionale du pays.

En homme politique et juriste, qui fut à la fois un témoin et un acteur de ces travaux, M. P. de Stexhe a souligné d'ailleurs les raisons de fait qui, à son avis, ont justifié certains compromis (13); ils sont, avec les confusions qui en découlent inéluctablement, le prix payé à l'objectif de pacification communautaire.

Mais alors que les dernières retombées de cet effort commencent à peine à être ressenties, la perspective se profile déjà d'une nouvelle révision constitutionnelle, dont l'importance apparemment ne le céderait en rien à la précédente. Les prémisses peuvent en être entrevues dans le « pacte » conclu en mai 1977 dans les murs du Palais d'Egmont, entre quatre partis traditionnels et fédéralistes.

(10) Cf. « L'adaptation de la Constitution aux réalités internationales », *Actes du colloque des 6 et 7 mai 1965*, Centre de Droit international de l'Institut de Sociologie des Universités de Bruxelles et de Louvain.

Egalement GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968, pp. 485 à 496; *R.P.D.I.* 1968-I, pp. 1 à 43.

(11) Cf. DE STEXHE, P., *La révision de la Constitution belge 1968-71*, Bruxelles, 1972, pp. 405 et suiv.

(12) VERHOEVEN, J., « Le droit international et la Constitution révisée », *Annales de Droit*, t. XXXII, 1972, nos 2-3, p. 258.

(13) DE STEXHE, P., *op. cit.*, pp. 39-40.

Si la coalition gouvernementale inédite, que cet accord a suscité, parvient à se maintenir durant deux législatures, comme l'intention en a été affirmée, la possibilité existe que vienne le moment où l'œuvre entreprise, dûment remis sur le métier, sera parfait et complété.

\*  
\* \*

4. *Les relations culturelles internationales.* Le problème des relations culturelles internationales fournit une bonne illustration de l'état de confusion dans lequel se trouvent politiciens et juristes, en raison du non-achèvement de la révision constitutionnelle en 1971.

Certains, se fondant sur un article 68 qui n'a subi aucune modification, soutiennent que ces relations doivent rester du domaine exclusif (ou presque) de l'Etat national et de ses organes centraux. D'autres prétendent, à l'inverse, que les Conseils culturels, qui ont été institués pour représenter les communautés linguistiques française et néerlandaise, doivent être en mesure d'assumer pleinement la compétence qui leur revient sur pied de l'article 59bis nouveau.

Il n'est pas impossible — ainsi qu'on le verra — que les protagonistes de ce débat aient tous raison. Dans ce cas, ce sera peut-être moins la valeur intrinsèque d'un argument au plan du droit, qui décidera de son issue, que le rapport des forces politiques, plus ou moins attachées à la cause de l'Etat unitaire ou de l'autonomie culturelle, telles qu'elles s'établiront au moment des décisions législatives.

La question se résoudrait alors par une majorité de circonstance en faveur des uns, sans que le point de vue du droit ait pu être établi incontestablement à l'encontre des autres.

Quoi qu'il en soit, il n'est certes pas inutile de faire ici le point des principaux arguments avancés, de part et d'autre.

Le problème est d'actualité — en témoigne le projet de loi soumis aux Chambres par MM. Van Elslande, Perin et Vanderkerkhove sous le précédent gouvernement de M. Tindemans (14) —, mais il ne figure pas a priori en tête des préoccupations du gouvernement actuel. La présente étude pourrait donc s'avérer utile, le cas échéant, soit pour la synthèse des données, que l'on cherchera à réaliser, soit pour les conclusions, si possible décisives, qui pourront en être tirées (\*).

5. *Le droit positif.* Le premier paragraphe de l'article 59bis nouveau de la Constitution institue (sous une section nouvelle du chapitre consacré aux Chambres) un Conseil pour chaque communauté culturelle, composé respectivement des membres du groupe francophone et néerlandophone des deux Chambres.

(\*) Lire le *post-scriptum* en fin d'article.

(14) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1.

Suivant le deuxième paragraphe, ces Conseils « règlent par décret, chacun pour ce qui le concerne :

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement (sauf certaines matières énumérées);

3° la coopération entre communautés culturelles, ainsi que la coopération culturelle internationale ».

Il est précisé, en outre, qu'une loi adoptée à la majorité prévue au second alinéa du premier paragraphe (c'est-à-dire la majorité des suffrages réunis dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, étant entendu, d'une part, que la majorité des membres de chaque groupe doit être réunie et, d'autre part, que le total des votes émis dans chaque groupe doit atteindre les deux tiers des suffrages exprimés) « arrête les matières culturelles visées au 1°, ainsi que les formes de coopération visées au 3° ».

C'est en vertu de cette habilitation expresse du Constituant que fut adoptée 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 » (15). Cette loi contient l'énumération, en dix points, des *matières culturelles*, qui relèvent donc de la compétence des Conseils (16). En outre, elle organise — à l'intervention d'une commission créée à cet effet au sein de chaque Conseil — la *coopération entre les deux communautés*, à laquelle fait allusion le 3° du paragraphe 2 de l'article 59bis cité ci-dessus (17).

La loi du 21 juillet 1971 laisse, par contre, entièrement de côté la question de la *coopération culturelle internationale*, que le législateur, votant à la majorité spéciale indiquée, est pourtant chargé de régler.

Cette omission est volontaire : le projet de loi déposé par le gouvernement de l'époque comportait, en réalité un article sur ce sujet et tendant à faire soumettre les traités relatifs à la coopération culturelle internationale pour avis, conforme dans certains cas, au Conseil culturel intéressé (18); toutefois, la commission du Sénat décida à l'unanimité de supprimer cette disposition, étant donné — nous y reviendrons — qu'elle préjugait de la révision de l'article 68 de la Constitution, qui était alors en cours (19).

6. Depuis lors, trois autres initiatives ont été prises en vue de donner suite, au plan législatif, à l'habilitation contenue dans l'article 59bis § 2, à propos de la coopération culturelle internationale :

— une *proposition de loi* déposée le 15 mars 1973 par les sénateurs Vanhaegendoren et consorts, à l'effet de créer des commissariats aux relations culturelles extérieures (20).

(15) *Moniteur belge* du 23 juillet 1971.

(16) Art. 2.

(17) Art. 4 et 5.

(18) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1970-71) 400.

(19) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1970-71) 497, p. 9.

(20) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1972-73) 148.

— une *proposition de loi* déposée le 9 juillet 1974 par le sénateur Février, visant à attribuer aux Conseils culturels une compétence d'avis en matière de traités et d'accords culturels et à charger les commissions de coopération existant au sein de chaque Conseil de la promotion de la coopération culturelle internationale (21).

— un *projet de loi* déposé le 12 mai 1976 par les ministres des Affaires étrangères et de la Réforme des Institutions, « réglant les formes de la coopération culturelle internationale » et dont l'objet est de faire soumettre tout traité ou accord relatif à cette coopération à l'assentiment du ou des Conseils culturels intéressés (22).

Ce dernier projet, auquel nous nous référerons par la suite sous l'appellation de « projet Van Elslande-Perin-Vandekerckhove » (23), fut adopté par la Chambre en juillet 1976, mais la dissolution intervenue le 3 mars 1977 interrompit avant leur terme les travaux en cours au Sénat. L'examen et le vote du projet devraient normalement se poursuivre durant la présente législature (\*).

7. *Plan*. Aussi longtemps que manquera une loi explicitant les formes de la coopération culturelle internationale au sens de l'article 59bis nouveau de la Constitution, le commentateur en est réduit, pour cerner cette notion quelque peu imprécise, à analyser cette disposition constitutionnelle elle-même, dans son libellé, son contexte et son esprit, et à faire la part, sur pied de cet article, entre les compétences, qui peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre *de lege lata*, et celles qui, au contraire, sont subordonnées à l'intervention préalable du législateur, voire du Constituant.

Bien que cette démarche fasse apparaître plus d'une curiosité ou d'un illogisme et qu'elle semble, comme l'a écrit M. J. Verhoeven, « à vrai dire inhumaine » (24), nous nous y attacherons néanmoins, autant que faire se peut, dans les pages qui vont suivre, en examinant successivement :

- le domaine de la coopération culturelle internationale : la définition de ce concept, son contenu objectif;
- le règlement de la coopération culturelle internationale, dans l'ordre international et dans l'ordre interne;
- l'objet de la loi à majorité spéciale prévue à l'article 59bis § 2;
- la procédure d'assentiment des accords culturels au regard de l'article 68 actuel et les problèmes particuliers que poserait l'attribution d'une compétence d'assentiment aux Conseils Culturels.

(\*) Lire le *post-scriptum* en fin d'article.

(21) *Doc. Parl. Sénat*, 325 (S.E. 1974) n° 1.

(22) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1.

(23) Cf. ci-dessous §§ 44 et suiv.

(24) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 273.

## A. LE DOMAINE DE LA COOPERATION CULTURELLE INTERNATIONALE

8. L'article 59bis § 2 n'apporte pas de lumière *a priori* sur la signification qu'il convient de donner à la notion de « coopération culturelle internationale », qu'il range parmi les compétences de chaque Conseil culturel.

Au surplus, il n'appartient pas à la loi — votée dans les conditions spéciales de majorité que nous avons décrites — d'éclaircir ce point. Aux termes du dernier alinéa du § 2, en effet, le pouvoir du législateur se limite à arrêter les matières culturelles « visées au 1° ». Pour ce qui concerne la coopération culturelle internationale, dont il est question au 3° du même paragraphe, le législateur ne peut qu'en déterminer les formes, comme dans le cas de la coopération entre les communautés; ceci paraît bien exclure toute définition du contenu objectif de la notion elle-même (25).

9. En se référant aux travaux du Constituant de 1968-71, l'on note que le gouvernement avait proposé, dans le texte qu'il avait soumis à l'origine pour un nouvel article 3bis de la Constitution (26), d'inclure parmi les matières relevant de l'autonomie culturelle : « les relations culturelles avec l'étranger, sans préjudice de l'article 68 » (27). Ces mots furent remplacés en commission de révision du Sénat par ceux qui figurent aujourd'hui dans le texte constitutionnel, mais les motifs de cette substitution paraissent bien étrangers à la définition de la matière en question (28).

A défaut de plus ample explication, le commentateur en est réduit à proposer une définition qui fasse appel au sens usuel des mots. La coopération culturelle internationale couvrirait ainsi l'ensemble des rapports entre sujets de droit international et qui ont trait à la culture, dans l'acception habituelle de ce terme. Telle quelle, elle ferait partie intégrante des relations que la Belgique noue et entretient avec l'étranger. Elle en constituerait une zone spécifique recouvrant tout ce qui touche aux intérêts particuliers de la communauté culturelle française ou de la communauté culturelle néerlandaise.

10. *La pratique des relations internationales.* Le Constituant, en recourant à l'expression de « coopération culturelle internationale » a peut-être eu à l'esprit les pratiques de coopération, qui ont cours dans les relations internationales modernes et à propos desquelles elle est d'ailleurs fréquemment utilisée. (29).

(25) Cf. ci-dessous § 29.

(26) Le contenu de ce projet d'article a été scindé et réparti entre plusieurs endroits du texte constitutionnel, notamment en un article 59bis nouveau.

(27) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402 : projet d'article 3bis nouveau, § 4, 2° alinéa, point 11.

(28) *Ibid.*, pp. 29-30.

(29) DEHOUSSE, F., DELPEREE, F., VERHOEVEN, J. et TONNEAU, P., « Les communautés culturelles et les relations internationales », *Dossiers du Centre d'Action culturelle de la Communauté d'Expression française (C.A.C.E.F.)*, Namur, 1974, n° 20, p. 9.

En Belgique toutefois, rien ne permet, dans l'état actuel de la loi, de circonscrire le cadre de ces pratiques ni d'en caractériser le but. Le Ministère des Affaires étrangères estime, quant à lui, qu'il n'y a d'autre moyen, pour s'en faire une idée, que de recenser les accords internationaux de toutes sortes qui se concluent de plus en plus, dans ce domaine, à l'intervention tant des deux Ministères (français et néerlandais) de l'Education nationale et de la Culture que du Ministère des Affaires étrangères lui-même (30).

Pour le surplus, force est de constater que « les notions de culture et de relations culturelles internationales se voient dans beaucoup de pays, soumises à de nouvelles interprétations » (31). Elles ne sont plus comprises dans un sens traditionnel et étroit, limité au rayonnement de l'acquis culturel; elles débouchent désormais, par exemple, sur des opérations d'entraide « au service d'objectifs humanitaires supérieurs ». Dès lors, les activités socio-culturelles, les relations scientifiques et l'aide au développement se trouvent actuellement intégrées communément dans ces notions, au même titre que les manifestations artistiques traditionnelles et les échanges au niveau de l'enseignement (32).

11. Sans que pareille liste soit limitative, le contenu des accords culturels actuellement en vigueur en Belgique peut être aisément regroupé sous quelques rubriques essentielles (33) :

— les échanges artistiques : diffusion réciproque des différentes formes d'expression artistique (arts plastiques, musique, opéra, ballet, théâtre, littérature);

— les échanges scientifiques : octroi réciproque de bourses, programmes communs de recherches;

— les échanges socio-culturels : envoi d'experts ou de responsables concernés par les problèmes d'animation socio-culturelle, octroi d'aides aux organisateurs de manifestations en cette matière;

— les moyens de diffusion culturelle : échanges de publications, disques, enregistrements, films; organisation de festivals, expositions, colloques, etc.;

(30) Chacun des Départements en question a créé des services, qui se spécialisent dans ces relations et se consacrent, de manière autonome, à la conception et à l'exécution de leur politique propre. Leurs attributions sont, en fait, celles qu'ils s'estiment appelés à devoir exercer, sans compter, bien entendu, celles dont ils héritent en vertu des accords culturels eux-mêmes (*Doc. Cons. Cult. fr.*, 31 (S.O. 1974-75) n° 1 : note introductive au débat sur la politique de coopération culturelle internationale, présentée par le Ministre des Affaires étrangères, M. R. Van Elslande, pp. 66 et suiv.).

(31) *Ibid.*, p. 10.

(32) *Ibid.*, p. 11. V. aussi *Hand. Cultuurraad Ned.*, (S.E. 1974) 2 juillet 1974 : communication du Ministre des Affaires étrangères, M. R. Van Elslande, concernant la coopération culturelle internationale, pp. 176 et suiv.

(33) Pour plus de détails, v. DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, pp. 18 et suiv.

Egalement, SMETS, P.-F., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Bruxelles, 1969, p. 156; « Les accords culturels : une forme de coopération internationale », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 1970, n° 494.



— l'enseignement : échanges de professeurs, de lecteurs, d'experts; organisation de cours de langues et de littérature, de stages pédagogiques; recherche de possibilités d'équivalence de diplômes.

Au surplus, la Belgique apporte son concours aux activités de plusieurs organisations internationales spécialisées dans cette matière. Citons : l'Unesco (depuis sa fondation en 1946), le Conseil de l'Europe (qui constitua en son sein, en 1961, un Conseil de la Coopération culturelle) et l'Agence de Coopération culturelle et technique (depuis sa fondation à Niamey, en 1970).

12. *Limites internes éventuelles.* Certains n'ont pas manqué de souligner les points de divergence possible entre le champ de la coopération culturelle internationale, ainsi comprise, et celui des « matières culturelles », dans les limites que leur a fixées le droit public interne.

Qui ne voit, en effet, que la coopération culturelle, dans l'acception que lui reconnaissent aujourd'hui les relations internationales, recouvre non seulement les « matières culturelles », visées par le 1° de l'article 59bis § 2 et énumérées dans la loi du 21 juillet 1971 (34), mais aussi l'enseignement, dont question au 2° de cet article (35), et même davantage dans la mesure où elle tend à englober certains aspects de l'assistance technique ? (36).

Il ne fait pas de doute, en outre, que la sphère d'activités d'organisations internationales du genre de celles que nous venons de citer a tendance à s'élargir au fil des années, au point qu'elles pourraient aisément — et pourquoi ne le feraient-elles point ? — déborder du cadre étroit, assigné en droit interne belge à la notion de culture aux fins de la détermination de la compétence *ratione materiae* des Conseils culturels (37).

L'on peut certes affirmer sans crainte de se tromper que la coopération culturelle internationale recouvre à tout le moins les « matières culturelles », dont la liste figure dans la loi du 21 juillet 1971 (38). Faut-il en déduire, par contre, que la compétence des Conseils culturels doit nécessairement se limiter aux matières qui, dans le cadre de cette coopération, émergent strictement à cette énumération ? Cela n'est point évident.

13. Le texte de l'article 59bis § 2 engage plutôt à écarter cette thèse trop limitative (39). Le libellé même des alinéas suggère, en effet, que la coopé-

(34) Une exception notable est celle de la radio et de la télévision.

(35) En cette matière cependant, la pratique internationale ignore évidemment les restrictions qui découlent du 2° de l'article 59bis, § 2.

(36) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 273; DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 9.

(37) DELPEREE, F., « La communauté culturelle française et la coopération internationale, Colloque sur « LA Wallonie et l'Europe » (Louvain-la-Neuve, 18 avril 1975), Centre d'Etudes européennes de l'Université Catholique de Louvain, p. 13.

(38) Ainsi, VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 273; DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 9.

(39) Dans ce sens, implicitement, VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 9.

ration culturelle internationale constitue, avec les « matières culturelles » proprement dites, l'enseignement et la coopération entre les communautés, un chapitre distinct de la compétence globale des Conseils culturels (40).

Rien ne permet de croire, selon nous, que le Constituant ait voulu situer cette compétence particulière — pas plus d'ailleurs que celles qui ont trait à l'enseignement ou à la coopération entre communautés — à un niveau différent de celui de la compétence touchant aux « matières culturelles » *stricto sensu*; elle n'est nullement décrite comme une excroissance ou un sous-secteur de cette compétence, qui devrait être étroitement dépendante de celle-ci (41).

Exprimant ses hésitations, M. F. Delpérée a dit sa préférence pour la solution inverse qui, de son avis, serait « plus conforme à la logique et à l'esprit de la révision constitutionnelle, conçue comme une opinion d'ensemble ». Selon lui, le Constituant a entendu se référer, à propos de la coopération culturelle internationale, à la terminologie propre du droit interne et, en particulier, « au sens précis que le concept de culture a pu y acquérir » (42).

C'est également le point de vue qui a été retenu par le gouvernement, dans le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerckhove qu'il a soumis aux Chambres en 1976 (43).

14. Nous estimons, quant à nous, que l'éventuelle coïncidence entre les deux termes de référence possibles pour la définition de la compétence matérielle des Conseils culturels n'est pas une nécessité si évidente, ni même si conforme à la logique.

A quelle logique, répondrait une norme qui tendrait à soumettre le champ de la coopération culturelle internationale à des distinctions ou des critères — d'ailleurs susceptibles de varier au gré du législateur votant à la majorité

(40) Il convient d'y ajouter la compétence des Conseils culturels en matière d'emploi des langues, suivant l'article 59bis, § 3. Cf. MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1972, n° 190; PERIN, F., « La révision de la Constitution belge », *Miscellanea W.-J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, t. III, pp. 270-71.

(41) Ce point de vue apparaît plus évident encore, si l'on se réfère au projet initial d'article 3bis nouveau de la Constitution, dont on retrouve des parties à l'article 59bis. Ce projet comportait une énumération des diverses matières relevant de l'autonomie culturelle et qui incluaient, sur un même pied, 9 matières, qui furent reprises ultérieurement dans la loi du 21 juillet 1971, ainsi que l'enseignement (avec les restrictions prévues) et les « relations culturelles avec l'étranger » (*Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402).

(42) DELPERÉE, F., *op. cit.*, p. 14.

Nous avouons ne pas pouvoir suivre entièrement l'argumentation développée par cet auteur. Après avoir précisé les diverses significations données au concept de culture en droit public interne, M. F. Delpérée constate que la loi du 21 juillet 1971 « n'a pas entendu définir une fois pour toutes ce qui est la culture au sens de la Constitution; elle a simplement fixé la liste des matières culturelles visées à l'article 59 bis, § 2, 1° » et d'ajouter : « elle laisse entière la définition de la culture visée à l'article 59 bis, § 2, 3° ». N'est-ce pas admettre, en réalité, que ni le Constituant ni le législateur n'ont voulu fixer un cadre préalable à la matière de la coopération culturelle internationale, relevant de la compétence des Conseils culturels ?

(43) Cf. ci-dessous § 47.

spéciale — qui n'ont rien à voir avec elle et dont la seule portée est de régler, dans l'ordre public interne, un autre point des compétences respectives des assemblées législatives nationales et communautaires ?

Comme antérieurement, il serait plus normal, selon nous, de laisser à la pratique internationale le soin de déterminer, suivant les évolutions des temps et des idées à propos du concept de culture, le domaine matériel de cette coopération avec l'étranger, qui ressortit à présent à l'autonomie culturelle (44).

Il peut paraître souhaitable, en outre, au plan de l'opportunité, que soit définie et mise en œuvre une politique globale dans ce secteur et ce, en vue d'une parfaite réalisation de cette autonomie. Rien de tel ne serait concevable, s'il fallait, au préalable, opérer un fractionnement artificiel des relations culturelles internationales elles-mêmes.

## B LE REGLEMENT DE LA COOPERATION CULTURELLE INTERNATIONALE

15. La coopération culturelle internationale s'intégrant — on vient de le voir — dans le cadre général des relations étrangères, ce n'est pas sans quelque étonnement qu'on lit, à l'article 59*bis* § 2, qu'elle est désormais « réglée par décret » des Conseils culturels, comme si la définition du contenu de cette coopération ou le mode de son règlement n'étaient plus l'affaire du droit des gens.

Or, il n'en est rien. « La coopération culturelle internationale ne peut trouver son règlement que par accord entre parties, autrement dit dans la majorité des hypothèses *dans un traité* » (45). Elle est — c'est l'évidence — « naturellement exclusive d'une intervention *unilatérale* de type décretaal, à laquelle il peut seulement appartenir d'en régler les préalables ou d'en régir l'exécution » (46).

La confusion naît ici de l'expression elliptique (« régler par décret ») retenue à l'article 59*bis* § 2. Ces termes ne reproduisent pas, dans leur concision, tous les aspects d'une réalité juridique plus complexe. Si l'on veut bien renoncer à suivre ce raccourci impropre, considérons plutôt les divers plans sur lesquels les relations internationales se développent, c'est-à-dire dans l'ordre juridique international et dans l'ordre juridique interne (47).

16. *Dans l'ordre juridique international.* Quel que soit l'instrument qui concrétise la coopération culturelle internationale et les engagements qui en

(44) DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 9.

Dans cette hypothèse, la matière qui fait l'objet de la compétence des Conseils culturels — et qui, à ce titre, doit répondre à un critère de spécificité — ne serait sans doute pas immédiatement *déterminée*, mais à tout le moins *déterminable* par référence à des limites « culturelles » usuelles et évidentes.

(45) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 274.

(46) DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 8.

(47) *Répertoire pratique de Droit belge*, v° Traités internationaux », n<sup>os</sup> 42 et suiv.

résultent, toute convention dans ce domaine suppose la participation de sujets de droit dotés de la capacité juridique au plan international. Et à cet égard, l'instauration, en 1970-71, de l'autonomie des communautés culturelles de langue française et néerlandaise n'a pas eu pour effet de conférer à ces communautés une personnalité de droit international, qui en fasse des sujets autonomes du droit des gens (48).

La Belgique est apte à traiter dans le domaine culturel; les communautés culturelles ne le sont point (49).

17. *Dans l'ordre juridique interne.* Indépendamment de la question de la capacité des parties contractantes, se pose le problème de la détermination, en droit interne, de l'organe compétent pour les représenter.

La Constitution belge, depuis 1831, règle ce point en son article 68, une disposition qui connut une certaine célébrité, car elle fut la première — notait M. De Visscher — « à poser par écrit les limitations au pouvoir du Chef de l'Etat en matière internationale » (50). Le nombre et la qualité des commentateurs à propos de ce texte constitutionnel, comme aussi sur l'opportunité de le mettre en concordance avec les usages politiques et diplomatiques contemporains, dispensent d'en faire ici une analyse même succincte (51).

(48) DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 14.

(49) L'éventualité inverse ne semble pas avoir été vraiment envisagée, ni lors des travaux préparatoires à la révision de la Constitution, ni dans les commentaires de doctrine qui leur ont été consacrés (Outre les ouvrages déjà cités, v. WIGNY, P., « Réflexions sur le terme communauté », *Miscellanea W.-J. Ganshof van der Meersch, op. cit.*, t. III, pp. 399-413.

Dans le même sens, DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 11; DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 4-5 v. note 1 faisant allusion à l'opinion isolée et discutable de MM. Ch. Lagasse et B. Remiche : *La Constitution inachevée*, Bruxelles, 1973, p. 98.

On peut regretter, dans ces conditions, la confusion inutile que suscite, dans le rapport de la commission du Sénat au sujet du projet de loi du 12 mai 1976 déjà cité, la section consacrée aux « communautés culturelles en tant que personnes juridiques de droit international public » et où il est fait allusion, improprement, à plusieurs reprises, à la « capacité juridique internationale incomplète », dont seraient dotées les communautés culturelles, notamment « en raison de l'absence d'un organe exécutif qui leur soit propre ».

Cette capacité paraît être bel et bien *nulle* dans l'ordre juridique international, mais incomplète — il est vrai — dans l'ordre public interne, ainsi qu'on le verra plus loin.

A noter, enfin, que les communautés culturelles, bien que ne constituant point des collectivités territoriales au sens classique de ce terme, n'en disposent pas moins d'une personnalité juridique de droit interne, distincte de celle de l'Etat; ce qui devrait leur permettre de s'engager, le cas échéant, par des accords *de droit privé*, conclus avec des personnes de droit étranger, qu'elles soient physiques ou morales, privées ou publiques. (DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 10; DELPEREE, F., *op. cit.*, pp. 24-25).

(50) DE VISSCHER, P., *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943, p. 45.

(51) V. notamment : DEHOUSSE, F., *La ratification des traités*, Paris, 1935; « La conclusion des traités d'après la pratique constitutionnelle et diplomatique belge », *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938, III, p. 87; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international », *Ann. Dr. et Sc. Pol.*, 1952, t. XII, n° 49, pp. 331-426; « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 *cit.*; GEORGOPOULOS, C., *La ratification des traités et la collaboration du Parlement*, Paris, 1939; MASQUELIN, J., « La notion de traité pouvant grever l'Etat », *Ann. Dr. et Sc. Pol.*, 1959, t. XIX, n° 1, pp. 175-185; MUULS, F., « Le traité international et la Constitution belge », *Rev. Dr. intern. et Législ. comp.*, 1934, pp. 451-491; SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, al. 2 de la Constitution*, Bruxelles, 1964;

18. Qu'il nous suffise, pour les besoins de cette étude, d'en rappeler brièvement les lignes de force principales :

— Au Roi appartient la direction des relations internationales et notamment le pouvoir de traiter avec les puissances étrangères et autres personnes de droit international public (52). Cette compétence de principe (53) lui permet d'intégrer le contenu matériel des conventions internationales dans l'ordre juridique interne par sa seule volonté et sans autorisation préalable (54).

— Aux Chambres, qui sont l'émanation élue de la Nation, revient le droit d'être informées des conventions intervenues dès que l'Exécutif l'estime opportun, ainsi qu'une compétence d'assentiment ou d'approbation, suivant le cas, pour certaines catégories de traités, dont l'exécution est suspendue, au plan juridique interne, jusqu'à leur intervention (55).

19. En quoi l'autonomie des communautés culturelles est-elle susceptible de remettre en cause cet équilibre et ce partage de compétences ? Essentiellement, par une redéfinition des pouvoirs de tutelle exercés en cette matière sur l'action du pouvoir exécutif par les quatre assemblées (Chambres et Conseils culturels) qui composent aujourd'hui le pouvoir législatif.

Pour ce qui concerne le Roi, en effet, une constante se dégage des travaux de la révision constitutionnelle : il est exclu du champ d'une éventuelle redistribution des pouvoirs en matière de coopération culturelle interna-

« L'adaptation de la Constitution aux réalités internationales », *Actes du colloque des 6 et 7 mai 1965*, cit.; VAUTHIER, M., « L'article 68 de la Constitution », *Rev. Adm.*, 1926, p. 341; VERHOEVEN, J., *op. cit.*, pp. 263-268.

(52) GIRON, A., *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, 1884, n° 146 et s.; ERRERA, P., *Traité de droit public belge*, Paris, 1918, § 131; DOR, G. et BRAAS, A., « La Constitution », *Les Nouvelles (Lois politiques et administratives)*, Bruxelles, 1935, t. II, n° 662.

Cette compétence, que d'aucuns ont voulu distinguer de celle qui appartient au Roi en qualité de chef de l'Exécutif (v. *Les Nouvelles*, cit.), ne déroge toutefois en rien à la règle de la responsabilité ministérielle des actes du Roi (GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 cit., p. 491, note 109).

Sur les accords en forme simplifiée, qui sont conclus non par le Roi, mais par un ministre agissant en sa qualité propre, et au nombre desquels comptent généralement les accords culturels, en particulier, v. MARCUS-HELMONS, S., « Les accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel », *Ann. Dr. et Sc. Pol.*, 1961, t. XXI, n° 1, pp. 293-313; SMETS, P.-F., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Bruxelles, 1968.

(53) « La genèse de l'article 68 indique que, si la Constitution a donné dans l'Etat au pouvoir législatif une situation dominante, elle a cependant, en matière de conclusion des traités, établi en principe le pouvoir du Roi » (MUULS, F., *op. cit.*, p. 457).

(54) Les seules dérogations à cette règle résultent des alinéas 2 et 3 de l'article 68 lui-même : « Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Ajoutons, pour être complet, que les traités portant atteinte à une loi nécessitent également l'approbation des Chambres (v. notamment MUULS, F., *op. cit.*, p. 462).

(55) A propos de la portée juridique réelle de cet assentiment des Chambres, v. spécialement, DE VISCHER, P., *op. cit.*, pp. 42 et suiv.; SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, cit., pp. 61 et suiv.; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 cit., pp. 487 et suiv.

tionale. N'a-t-il pas été dit et répété que l'autonomie culturelle « ne modifierait nullement le pouvoir de négocier et de conclure des traités, qui appartient à l'Exécutif et trouve sa source dans l'article 68 de la Constitution » ? (56).

Dès lors, le libellé à première vue ambigu de l'article 59bis § 2 ne peut en aucune façon porter atteinte à cette prérogative du Roi, qui est et demeure la sienne, quand bien même s'agirait-il d'accords culturels internationaux (57).

Le Constituant de 1970-71 a envisagé, par contre, d'imposer l'assentiment du Conseil culturel compétent pour tout traité ayant pour objet la coopération culturelle et il a précisé, dès l'origine, que l'exercice de cette compétence devrait entraîner une adaptation de l'article 68, afin de le rendre conforme à la notion nouvelle d'autonomie culturelle (58). En d'autres termes, il a souhaité que l'on confirme, par une modification adéquate de cet article, que les Conseils culturels pourraient exercer, sur le plan de la coopération culturelle internationale, un pouvoir de tutelle sur la prérogative du Roi, analogue à celui qu'exercent les Chambres (59).

20. C'est cette mise en concordance, précisément, que le Constituant aurait dû réaliser et qu'il a été empêché de faire, lorsque la dissolution des Chambres, en septembre 1971, a mis fin prématurément aux travaux de révision.

La commission de révision du Sénat avait cependant adopté déjà un projet d'article 68 modifié, dont on citera ici les deux paragraphes qui concernent notre sujet (60) :

Art. 68. (...)

« § 4. *Aucun traité ne peut lier la Belgique ni individuellement les Belges, sans l'assentiment préalable des Chambres.*

*Toutefois, l'assentiment aux traités ayant pour objet la coopération culturelle, visée par l'article 59 bis, § 2, 3°, est donné par le Conseil culturel compétent. (...)*

§ 5. *L'approbation des traités est donnée par une loi ou un décret.* (...)

Si ce texte avait été approuvé par les Chambres et inséré ensuite tel quel dans la Constitution révisée, il eût sans nul doute provoqué plus d'un chan-

(56) Déclaration du Ministre des Relations communautaires, M. Léo Tindemans : *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402, p. 29; *Doc. Parl. Chambre*, 10 (S.E. 1968) n° 31, 2°, p. 7.

Dans le même sens, WIGNY, P., *La Troisième révision de la Constitution*, cit., p. 148.

(57) « Le Roi est le seul compétent pour faire des accords culturels internationaux » (DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 28).

« Quelles que paraissent être de d'aucuns les implications de l'autonomie culturelle, elle doit interdire aux Conseils culturels de prétendre conclure eux-mêmes des traités » (DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 11).

Egalement VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 275.

(58) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402, p. 29 et p. 60; *Doc. Parl. Chambre*, 10 (S.E. 1968) n° 31, 2°, p. 7.

(59) Sur la nécessité juridique et la portée d'une telle confirmation, v. *infra*, §§ 31 et suiv.

(60) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1970-71) 596, p. 11.

gement (61). Relevons, pour ce qui concerne cette étude uniquement, qu'il aurait poussé jusqu'à sa conséquence logique la mutation résultant de la consécration de l'autonomie culturelle, dans le domaine spécifique des relations culturelles internationales.

Il convient toutefois de situer cette compétence d'assentiment dans le cadre plus général des pouvoirs nouveaux des Conseils culturels pour la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise.

21. *Les divers modes de règlement de la coopération culturelle internationale.* En approuvant l'article 59bis, le Constituant a bouleversé l'ordonnement des pouvoirs : « il a opéré une redistribution fondamentale des compétences que l'Etat considérait auparavant comme relevant du seul intérêt général » (62). « Il a soustrait au pouvoir législatif la compétence de régler certaines matières et l'a attribuée à deux assemblées délibérantes nouvelles, qui jouissent de la même compétence que celle que possédait en ces matières le pouvoir législatif » (63).

La règle suivant laquelle les Conseils culturels sont investis du pouvoir d'exercer, à l'égard des matières entrant dans leurs attributions, toutes les compétences qui étaient celles, auparavant, des Chambres législatives nationales, ne subit que deux tempéraments, certes importants : d'une part, les Conseils ne disposent que d'une compétence limitée en matière budgétaire (64) et ils ne peuvent exercer aucun pouvoir fiscal propre (65); d'autre part, ils ne peuvent mettre en jeu la responsabilité politique des ministres et secrétaires d'Etat (66).

Pour être plus précis, il n'est peut-être pas inutile de distinguer ce qui relève de la fonction législative (à proprement parler « décrétable ») des Conseils culturels et, par ailleurs, de leur fonction politique.

22. *Fonction politique.* Notons, sur ce point, que le contrôle exercé par les Conseils culturels sur l'activité des ministres ayant des matières culturelles

(61) En particulier, il aurait soumis à l'assentiment préalable des Chambres (ou des Conseils culturels, selon le cas) l'engagement international de la Belgique, pour lequel, jusqu'à présent, l'intervention du Roi est — sauf exception — seule suffisante.

Pour un commentaire, d'ailleurs assez critique, de ce projet d'article 68 remanié, v. ROLIN, H., « La révision de l'article 68 de la Constitution », *J.T.* 1971, pp. 565-568; WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., p. 357; VERHOEVEN, J., *op. cit.*, pp. 266-268.

(62) CAMBIER, C., « Deux aspects de la révision de la Constitution », *J.T.* 1972 cit., p. 161.

(63) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1970-71) 400, p. 2.

V. aussi WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., pp. 130-131 et PERIN, F., *op. cit.*, p. 270.

Par la sanction qu'il donne aux décrets, le Roi participe évidemment à l'élaboration de ceux-ci, comme dans le cas des lois (Art. 59 bis, § 5, al. 2 de la Constitution et art. 7 de la loi du 3 juillet 1971 cit.).

(64) « La loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel qui en règle l'affectation par décret ». (Art. 59 bis, § 6 de la Constitution).

(65) WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., pp. 138-139; MAYSTADT, Ph., *op. cit.*, p. 129.

(66) Art. 13, al. 4 de la loi du 21 juillet 1971.

V. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 cit., p. 482.

dans leurs attributions ne peut que rendre ceux-ci conscients — et, au-delà d'eux, le gouvernement tout entier — des devoirs qui leur incombent vis-à-vis des membres de ces assemblées.

Ceci est vrai quelles que soient les majorités politiques (éventuellement divergentes) qui se dégagent, au fil des législatures, aux Conseils culturels et aux Chambres législatives. C'est aussi un fait politique indéniable, même si la méfiance que l'un ou l'autre Conseil manifesterait à l'égard d'un ministre ne peut juridiquement entraîner sa démission que si elle se matérialisait, en outre, à l'échelon des Chambres législatives nationales. Il y a là matière à une « responsabilité politique inconnue », concrétisée, le cas échéant, par des résolutions de méfiance ou des blâmes, dont on peut affirmer qu'ils ne peuvent en droit sanctionner un ministre, mais qu'ils constituent néanmoins des jugements de valeur qui, à la longue, ne sont pas dépourvus de portée (67).

Dans cet ordre d'idées, les Conseils culturels peuvent être amenés à faire aux ministres concernés toutes représentations qu'ils jugent utiles au sujet de la politique du gouvernement en matière de coopération culturelle internationale; ils peuvent inviter l'exécutif à négocier toute convention dans une matière culturelle de leur compétence. A défaut de se conformer aux avis ainsi exprimés, ces ministres se trouveront normalement exposés à des critiques, dont l'effet politique peut être variable suivant les circonstances, mais non nécessairement dénué d'incidence au plan juridique.

23. *Fonction décrétole.* Sur ce plan, M.F. Delpérée sépare utilement le domaine des décrets matériels et celui des décrets formels (68).

Par des *décrets matériels* pris dans le domaine de la coopération culturelle internationale, les Conseils culturels traduisent, de manière générale et impérative, l'exercice de leur compétence normative. Ainsi peuvent-ils, chacun pour ce qui le concerne, édicter toutes règles visant à l'exécution des principes inscrits dans les textes de droit international à caractère culturel (69).

Une particularité de l'aménagement des institutions communautaires nouvelles, qui prive celles-ci d'une administration et d'un exécutif distincts de ceux qui existent à l'échelon national, a pour conséquence, toutefois, de limiter quelque peu le champ d'action des Conseils, à cet égard. En effet, il appartient au Roi — et non point aux communautés culturelles — de prendre non seulement tous arrêtés d'exécution des décrets eux-mêmes, mais aussi les mesures qui découlent directement des accords culturels et qui seraient de

(67) CAMBIER, C., « Deux aspects de la révision de la Constitution », *J.T.* 1972 *cit.*, p. 165, note 68.

(68) DELPERÉE, F., *op. cit.*, pp. 16 et suiv.

(69) V., pour plus de détails, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi Van Eslande-Perin-Vandekerckhove déjà cité (*Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 7).

Le Conseil d'Etat remarque, en outre, que « 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'œuvres d'art ou l'envoi à l'étranger de missions scientifiques ou artistiques ».



nature strictement réglementaire ou administrative (70). Il en résulte que la sphère de législation dévolue aux Conseils culturels se trouve être relativement restreinte.

24. A défaut de contenu normatif, les décrets — comme les lois — peuvent présenter les caractéristiques formelles d'un texte dûment adopté par l'un ou l'autre Conseil culturel et sanctionné par le Roi (71).

Entrent dans cette catégorie des *décrets formels*, ceux par lesquels chaque Conseil culturel affecte à la coopération culturelle internationale, en vertu de l'article 59bis § 6 de la Constitution, une part du crédit global que la loi met à sa disposition (72).

Dans la pratique, il convient de remarquer que l'étendue du pouvoir ainsi déferé au niveau des communautés dépend, pour une large part, du consensus qui doit se réaliser quant à la juste répartition des crédits disponibles pour la coopération culturelle internationale, entre ceux qui émargent aux affaires culturelles dites « communes » et ceux qui relèvent, au contraire, exclusivement de chaque communauté. Tandis que les Chambres restent maître des premiers, l'affectation des seconds doit être le fait de décrets des Conseils culturels intéressés, sur base de la dotation globale que la loi détermine (73).

S'il fallait approuver par décret les accords culturels internationaux, l'on aurait aussi affaire à un texte de nature purement formelle. Comme dans le cas de lois approbatives de traités, la norme internationale, faisant l'objet de l'assentiment en question, se trouverait normalement annexée au texte décretaal lui-même (74).

25. Nonobstant l'expression de « régler par décret » qu'il a utilisée, le Constituant n'a certes pas voulu exclure du domaine de la compétence des Conseils culturels l'adoption de décrets purement formels, du type de ceux qui tendraient à faire produire, par un assentiment analogue à celui que prévoit l'article 68 de la Constitution, des effets en droit interne aux accords culturels internationaux. Au contraire, cette perspective fut clairement envisagée, dès l'origine (75).

(70) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 19; DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 6.

(71) Art. 7 de la loi du 3 juillet 1971 *cit.*

(72) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 18; DEHOUSSE, F. et consorts *cit.*, p. 6.

(73) Suivant une interprétation logique de la Constitution, la répartition des crédits culturels devrait aller de pair avec la répartition des compétences matérielles des Chambres et des Conseils culturels. Ne devraient donc plus subsister au poste des « affaires culturelles communes » que les crédits qui ne relèvent pas *exclusivement* de l'une ou de l'autre communauté, à savoir en fait, les crédits qui concernent la coopération culturelle internationale et intéressent soit la communauté culturelle de langue allemande, soit les institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, soit encore pris isolément ou en groupe dans cette même région.

V. DELPEREE, F., *op. cit.*, pp. 8-12 et 18-19.

(74) *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402, p. 29.

(75) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 17; *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1969-70) 402, p. 29.

Ainsi que l'a montré M. W.-J. Ganshof van der Meersch, « c'est le traité lui-même qui est le siège des normes juridiques et non point l'acte d'assentiment ».

Cé n'est pas une exigence constitutionnelle que cet assentiment soit donné sous la forme d'une loi (ou, en l'occurrence, d'un décret). Une simple résolution des Chambres (ou du Conseil

A ce sujet pourtant, existe une controverse, alimentée par l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerckhove. Elle se résume à deux ordres de questions :

— D'abord, cette fonction d'approbation peut-elle être exercée *ex officio* par chaque Conseil culturel, sur pied de l'article 59 bis § 2, 3° de la Constitution ? Ou bien doit-elle faire l'objet, au préalable, d'une loi qui serait votée aux conditions spéciales de majorité prévues au même article ?

— Ensuite, si la seconde hypothèse s'avère exacte, cette loi peut-elle être mise en vigueur dès à présent, nonobstant les termes inchangés de l'article 68 de la Constitution ? Ou bien faut-il procéder au préalable à la révision de cet article constitutionnel, pour le conformer à la notion d'autonomie culturelle en matière internationale ?

On s'efforcera de répondre à ces questions dans la suite de la présente étude (\*).

### C. L'OBJET DE LA LOI D'EXECUTION PREVUE A L'ARTICLE 59 bis, § 2

26. *Lois à majorités spéciales.* Le dernier alinéa de l'article 59 bis, § 2, 3° précise qu'une loi, adoptée à la majorité dont question au § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, « arrête (...) les formes de coopération » visées au § 2, 3°.

La manière dont doit s'exprimer cette majorité a déjà été rappelée plus haut. Le vote se fait sur base d'une répartition des Chambres en groupes linguistiques (76), étant entendu que la majorité des membres de chaque groupe doivent être présents et que les votes positifs émis dans chacun d'eux doivent atteindre ou dépasser les deux tiers des suffrages exprimés.

Trois conditions sont donc posées : un quorum de présences, une majorité de type communautaire et une majorité qualifiée. Sauf pour la deuxième condition, les modalités d'élaboration des lois votées suivant cette procédure les apparentent aux modifications de la Constitution. La ressemblance fait néanmoins défaut sur un point essentiel : ces lois sont l'œuvre d'un pouvoir qui n'est pas constituant, mais simplement constitué (77); il en résulte qu'elles ne peuvent porter de dérogation à la Constitution elle-même (78).

(\*) Lire le *post-scriptum* en fin d'article.

culturel compétent) suffirait; tant il est vrai qu'il est inutile que le Roi doive participer à la fois à la conclusion de l'accord international et à l'approbation interne de cet accord : c'est le faire concourir, en l'occurrence, « à l'exercice d'une fonction de contrôle de ses propres actes », c'est-à-dire à un rôle inutile. (« Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 *cit.*, p. 491).

Dans le même sens, SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, *cit.*, pp. 39 à 43.

(76) Selon ce que prévoit l'article 32 bis de la Constitution. V. aussi le chapitre 1<sup>er</sup> de la loi du 3 juillet 1971 « relative à la répartition des Chambres législatives en groupes linguistiques ».

27. La majorité particulière en question se distingue aussi, par sa référence aux groupes linguistiques, des autres majorités spéciales prescrites dans certains cas par la Constitution (79). Le Constituant de 1968-71 l'a exigée pour cinq circonstances qui, de son point de vue, sont susceptibles de modifier l'équilibre communautaire ou régional nouveau, dont il n'a précisé que les traits essentiels (80). La procédure de révision constitutionnelle impliquant notamment une déclaration de révision et une dissolution préalable des Chambres, il lui a semblé qu'elle risquait, du fait de sa complexité, de compromettre les chances d'une sorte de « révision constitutionnelle permanente » (81), qu'il n'a pas voulu exclure en l'occurrence.

28. Si les lois votées suivant cette majorité spéciale peuvent donc être qualifiées de *lois constitutionnelles*, pour ces divers motifs, la référence à leur contenu accentue cette caractéristique (82).

— Ou bien, ces lois sont destinées à rectifier, sur des points très précis, les rapports d'équilibre, qui ont été fixés entre les communautés, à l'époque de la dernière révision constitutionnelle.

Ce serait le cas si l'on envisageait demain, par exemple, de soustraire le territoire des Fourons à la division administrative des provinces (83) ou de modifier les limites des régions linguistiques par exemple, dans la périphérie de Bruxelles-Capitale (84).

— Ou bien, elles ont pour objet de mettre en œuvre ou de prolonger, par des normes de droit public fondamentales qui visent à son parfait achèvement, le travail de révision constitutionnelle entamé en 1968-71

(77) Les Chambres constituantes ne peuvent résulter que d'une déclaration formelle de révision de la Constitution et d'une dissolution des Chambres qui ont voté pareille déclaration (article 131 de la Constitution).

(78) Sur cette question, v. DELPEREE, F., « La Constitution et la règle de droit », *Ann. Droit*, t. XXXII, 1972, pp. 192 et s.; VAN ASSCHE, V.W., « De Grondwetherziening 1968-71. Overzicht van de herziening en de karakter van de uitvoeringswetten », *Rechts. Weekbl.*, 1971-72, col. 833 et suiv.

(79) Article 47 : Loi devant attribuer le droit de vote aux femmes, pour les élections législatives (majorité des deux tiers). Cf. la loi du 27 mars 1948 sur cet objet.

Article 56bis : Loi pouvant créer de nouvelles catégories d'éligibles pour le Sénat (majorité des deux tiers).

Article 62 : Loi pouvant autoriser le Roi à être en même temps chef d'un autre Etat (quorum et majorité des deux tiers).

Article 131 : Révision constitutionnelle (quorum des deux tiers pour délibérer et majorité des deux tiers).

(80) Article 1<sup>er</sup> : Loi pouvant soustraire certains territoires à la division en provinces.

Article 3bis : Loi pouvant modifier les limites des quatre régions linguistiques.

Article 59bis : Loi devant déterminer le mode selon lequel les Conseils culturels exercent leurs attributions. Loi devant arrêter les matières culturelles, les formes de coopération entre communautés et de la coopération culturelle internationale.

Article 107quater : Loi devant créer les organes régionaux et leur attribuer la compétence de régler des matières à déterminer.

(81) Expression utilisée par le Ministre des Relations communautaires, M. Léo Tindemans, in « Le Soir » des 22-23 février 1970, p. 1.

(82) DELPEREE, F., « La Constitution et la règle de droit », *Ann. Droit cit.*, p. 194.

(83) Article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

(84) Article 3bis de la Constitution.

Ce fut le cas de la loi du 21 juillet 1971 « relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels », qui a fixé les matières culturelles, ainsi que les modes de coopération entre communautés.

Ce sera le cas, à l'évidence, de la loi qui doit être prise en vertu de l'article 107<sup>quater</sup> nouveau de la Constitution et qui pourra non seulement créer des organes régionaux et fixer leur ressort, mais aussi déterminer les matières et les modalités de leurs futures compétences.

Qu'en sera-t-il, par contre, de la loi requise sur pied de l'article 59<sup>bis</sup> § 2, 3<sup>o</sup> à propos des formes de la coopération culturelle internationale ? Force est, pour répondre à cette question, de procéder par hypothèses et exclusions successives.

29. *Cas de la loi sur les formes de coopération culturelle internationale.* L'hésitation naît des termes employés à l'article 59<sup>bis</sup>. En parlant de « formes de coopération », à quoi le Constituant a-t-il voulu faire allusion ?

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de fixer par une loi le *contenu* des relations culturelles internationales. Nous avons dit déjà qu'il relève, en effet, exclusivement des traités et du droit des gens (85).

La loi, même votée à une majorité spéciale, ne peut pas davantage limiter le *domaine* de ces relations. Elles peuvent porter — c'est l'évidence — sur tout ce qui a trait à la culture, au sens courant de ce terme et sans limitation. Tout au plus, pourrait-on concevoir que le législateur veuille réserver l'intervention des Conseils culturels aux seules relations culturelles internationales, qui touchent aux « matières culturelles », énumérées dans la loi du 21 juillet 1971. Nous avons indiqué, cependant, que la constitutionnalité de pareille loi ne nous paraissait pas certaine (86); et il n'est pas évident non plus que ce soit là l'objet de la loi d'exécution prévue à l'article 59<sup>bis</sup>, § 2.

S'agit-il alors de préciser les *formes de l'intervention* des Conseils culturels ? Sans doute non, puisque le texte de l'article 59<sup>bis</sup> dispose que cette intervention a lieu « par décret » et que nous avons montré, en outre, que les autres modalités d'intervention des Conseils peuvent être déduites de l'analogie entre leurs fonctions — décrétales et politiques — et celles des Chambres législatives (87).

30. Faut-il penser qu'à défaut d'une telle loi, les Conseils culturels ne sont pas habilités à déterminer eux-mêmes certaines *modalités* de l'exercice de leur compétence ? Point non plus, si l'on en croit le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerkhove :

« En l'absence d'indication suffisamment précise 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

(85) V. ci-dessus § 15.

(86) V. ci-dessus §§ 12-14.

(87) V. ci-dessus §§ 21-24.

culturelle internationale doit être considéré comme appartenant aux Conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne » (88).

Ainsi, le Conseil d'Etat rejette l'idée qu'une loi puisse — comme l'avait envisagé le gouvernement de M. Tindemans en 1976 — créer des organismes d'intérêt public chargés d'exécuter les programmes culturels internationaux. De tels organismes peuvent être créés par simple décret, sans loi d'habilitation préalable (89).

31. Il reste donc comme seul objet possible de cette loi à majorité spéciale la détermination des modalités par lesquelles les Conseils culturels seraient amenés à donner un assentiment aux accords de coopération culturelle internationale qui les concernent.

« Si — remarque le Conseil d'Etat (90) — l'assentiment que les Chambres législatives donnent à un traité revêt notamment le caractère d'un acte de haute tutelle (91), 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 ».

En adoptant une loi qui leur conférerait cette autre compétence, le législateur n'arrêterait pas, à proprement parler, « une forme de coopération », comme semble l'exiger la lettre de l'article 59*bis*, § 2, 3<sup>o</sup>; mais il comblerait ce qui constitue bel et bien une lacune de l'état de droit actuel. (92). Il préciserait que la compétence dévolue aux Conseils culturels, dans le cadre et dans le respect de l'autonomie des communautés, peut s'étendre, au-delà de l'aspect strictement normatif des décrets *matériels*, également aux décrets *formels* contenant l'assentiment donné aux accords culturels.

Ce serait là un objet normal pour une loi à majorité spéciale que de prolonger, par une telle précision, la révision constitutionnelle, dans un domaine où le Constituant a omis d'en concevoir tous les détails.

(88) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 7.

Ainsi se déduit-il — comme on l'a vu — que les Conseils peuvent affecter, en matière de coopération culturelle internationale, les crédits budgétaires octroyés par les Chambres, qu'ils peuvent exercer, dans les limites tracées par la loi, diverses formes de contrôle de l'action gouvernementale et faire toute recommandation ou inciter à toute action, qu'ils peuvent enfin adopter toute législation dérivée des accords culturels en vigueur (v. ci-dessus § 21).

(89) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 7.

Le gouvernement a donc renoncé à cette éventualité, en remarquant que le Conseil d'Etat ne considérerait pas que la création des organismes en question constituât une « forme de coopération » qui doit requérir la majorité spéciale prévue à l'article 59*bis*, § 2; ce qui n'est point tout à fait la même chose ! (*Ibid.*, p. 4).

Pour le surplus, on se référera à l'article 22, 1<sup>o</sup> de la loi du 3 juillet 1971 relative aux Conseils culturels, qui fait expressément allusion au droit des Conseils de créer des services publics et de fixer le statut de leur personnel.

(90) *Doc. Parl. Sén.*, 167 (S.E. 1974) n° 2, pp. 2-3. *Doc. Parl. Ch.* 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 6.

(91) Le Conseil d'Etat se réfère, à ce sujet, aux conclusions de M. le Procureur général à la Cour de Cassation W.-J. Ganshof van der Meersch, avant Cass. 27 mai 1971, *J.T.* 1971, p. 473.

(92) L'expression est de M. F. Delpérée (« La communauté culturelle française et la coopération culturelle internationale », *cit.*, p. 21).

Au demeurant, peut-on imaginer que les Conseils se saisissent *ex officio* du problème et règlent chacun de leur côté les modalités de leur intervention à propos des traités ou accords culturels ? On devrait admettre alors que le contenu de l'autonomie culturelle puisse être, le cas échéant, différent pour les deux communautés concernées, ce qui n'est dans l'intention de personne.

M. F. Delpérée note, à ce propos, qu'une telle éventualité doit être rejetée « tant elle est en contradiction avec le principe constitutionnel inscrit dans l'article 59*bis*, tant elle est peu conforme aussi avec la technique de la loi à majorité spéciale, dont on sait qu'elle a précisément pour objet de prolonger et d'actualiser l'opération constitutionnelle. Préjuger du sens de la loi à majorité spéciale, qui pourrait être élaborée, reviendrait pour les Conseils culturels à s'arroger indûment des prérogatives du Constituant et de celles du législateur statuant à la majorité spéciale » (93).

#### D. L'ASSENTIMENT DES CONSEILS CULTURELS AUX ACCORDS DE COOPERATION CULTURELLE INTERNATIONALE

32. L'assentiment des Conseils représentatifs des communautés française et néerlandaise aux traités ou accords culturels qui les concernent ayant été envisagé, dès l'origine de la révision constitutionnelle de 1968-71, comme moyen de leur autonomie en cette matière, deux méthodes pouvaient être mises en œuvre afin de réaliser les modifications de texte nécessaires à cet effet.

— Suivant une méthode, le contenu de l'autonomie culturelle aurait été précisé par l'insertion, à l'article 59*bis* qui en est le siège, d'une disposition explicite visant à faire soumettre tout traité ou accord culturel à l'assentiment du ou des Conseils culturels intéressés. A défaut, cet article aurait expressément autorisé le législateur, votant à la majorité spéciale, à adopter une loi portant sur cet objet.

Cette manière de procéder aurait eu pour conséquence de déroger ou de permettre de déroger, pour ce qui concerne les accords culturels uniquement, aux règles générales applicables en matière d'assentiment des traités, contenues à l'article 68, et ce, par application de l'adage « *specialia generalibus derogant* » (94).

— Suivant l'autre méthode, l'article 68 aurait été modifié directement, afin de le rendre conforme à la notion nouvelle d'autonomie culturelle et pour y prévoir la procédure d'assentiment en question, à titre d'application de la compétence générale reconnue aux Conseils culturels, à l'article 59*bis*, en matière de coopération culturelle internationale.

(93) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 21.

(94) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 7.

C'est la procédure qui avait été entamée et que la dissolution des Chambres constituantes, en septembre 1971, a prématurément interrompue (95).

33. Si la seconde méthode n'a pas pu avoir le résultat espéré, peut-on sans attendre avoir recours à la première ? Le législateur, que l'article 59*bis*, § 2, 3°, autorise à arrêter « les formes de coopération » en matière de relations culturelles internationales, peut-il considérer que cette habilitation — au demeurant, peu claire — concerne une éventuelle procédure d'assentiment s'appliquant à ces accords, alors même que le texte de l'article 68 est resté inchangé ?

Ne faut-il pas conclure au contraire, comme le Conseil d'Etat, que la non-révision de l'article 68 en 1971, signifie que l'état de droit existant en matière d'approbation des traités internationaux doit être maintenu tel quel, jusqu'à une prochaine révision constitutionnelle et que le non-aboutissement de la méthode de révision, choisie à l'époque, exclut la possibilité de déroger à cet état de droit, fût-ce par une loi votée à la majorité spéciale sur pied de l'article 59*bis* consacrant le principe de l'autonomie culturelle ?

Les deux points de vue ont été défendus avec une égale conviction. Examinons-les successivement dans l'espoir de dénouer les contradictions qu'ils laissent paraître.

34. *Thèse de la nécessité d'une révision préalable de l'article 68.* L'opinion suivant laquelle l'absence de révision de l'article 68 interdit l'attribution aux Conseils culturels d'une compétence d'assentiment en matière d'accords culturels se trouve énoncée clairement, déjà en 1972, dans la mercuriale de rentrée que le Procureur général W.-J. Ganshof van der Meersch a consacrée à la révision de la Constitution : « Les conditions et les formes (de la coopération culturelle internationale) sont réglées par une loi à la majorité spéciale et renforcée; mais les Conseils culturels ne seraient compétents ni pour négocier ou pour conclure des traités internationaux portant sur ces matières *ni pour donner leur assentiment à pareils traités*; l'article 68 de la Constitution, qui attribue au Roi le pouvoir de faire les traités et aux Chambres le pouvoir de donner à ces traités leur assentiment, n'a pas été révisé » (96).

Le Conseil d'Etat a repris ce point de vue à son compte et l'a explicité. Faisant l'analyse des textes adoptés par le Constituant de 1968-71 ou envisagés par lui, ainsi que des opinions exprimées à leur sujet, il en tire une conclusion catégorique : « Si le Constituant a bien eu l'intention de conférer aux Conseils culturels le pouvoir d'intervenir dans l'assentiment des accords culturels internationaux, il a toujours entendu que l'attribution de ce pouvoir *soit subordonné* à une révision en ce sens de l'article 68 de la Constitution (97).

(95) Cf. ci-dessus § 20.

(96) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur la révision de la Constitution », *J.T. cit.*, p. 483.

Dans le même sens, GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J. et VANWELKENHUYZEN, A., « La Constitution belge », *Corpus Constitutionnel, cit.*, p. 597. Egalement M. P. De Visscher, cité par DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 7, note 1.

(97) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 5.

35. Les arguments, sur lesquels se fonde le Conseil d'Etat, tendent à prouver que l'adoption de l'article 59bis nouveau n'a pas eu pour conséquence de déroger, même tacitement, aux règles que contient l'article 68 en matière d'assentiment des traités; dès lors, selon lui, il faut en déduire de la non-révision de cet article que le *statu quo* doit être préservé dans ce domaine.

La démonstration s'effectue en deux temps :

— D'abord, on rappelle et on souligne l'insistance et la constance avec lesquelles le Constituant de 1968-71 a exprimé l'intention de procéder à une révision de l'article 68, spécialement pour le rendre conforme à la notion d'autonomie culturelle, que l'article 59bis avait introduite, au moins dans son principe, en ce qui concerne les relations culturelles internationales.

Il ne fait pas de doute que le Constituant envisageait de compléter le principe d'autonomie énoncé à l'article 59bis, § 2, par un remaniement des règles de l'article 68 concernant l'assentiment aux traités internationaux. Il aurait alors fait clairement la part entre les compétences nouvelles des Conseils culturels et celles — traditionnelles ou aménagées en fonction des exigences diplomatiques modernes — des Chambres législatives (98).

— Ensuite, puisque la permanence de cette volonté n'est guère contestée, on marque la différence qui existe entre le cas de l'article 68 et celui de l'article 23 relatif à l'emploi des langues.

Si l'article 59bis, § 3 habilite bien les Conseils culturels à régler, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues en diverses matières, alors que l'article 23 en réserve l'exclusivité à la loi, et dans certaines limites, c'est que le Constituant, habilité par les déclarations de révision de 1965 et 1968 à réviser l'article 23 en question, a renoncé à le faire, considérant que le vote de l'article 59bis, § 3 suffisait à porter dérogation tacite à cet article et que les deux dispositions pourraient se compléter désormais l'une par l'autre.

Or, affirme le Conseil d'Etat, aucune analogie ne peut être trouvée entre ce cas et celui de l'article 68 : « 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 » (99).

36. Que conclure, jusqu'à présent ?

Que la révision de l'article 68 entrerait effectivement dans les intentions du Constituant de 1968-71; qu'elle ne fut jamais considérée par lui comme un

(98) Cf. ci-dessus § 20.

(99) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 7.



stade de procédure qu'il était possible d'oublier, comme ce fut le cas pour la révision de l'article 23.

S'ensuit-il que cette révision était absolument indispensable; qu'elle devait être une *condition préalable*, nécessaire à la mise en œuvre effective de l'autonomie des communautés pour ce qui concerne l'assentiment de leurs organes aux accords culturels internationaux ?

Pareille affirmation nous semble excessive.

D'abord, parce qu'elle suscite un antagonisme irréductible de deux normes constitutionnelles, que l'on dit contradictoires, au lieu de permettre l'émergence de points de complémentarité éventuels. La vie du droit constitutionnel exige que les textes, qui le composent, soient mis, autant que possible, en constante harmonie et non en état de discordance nuisible au bon fonctionnement des institutions du pays.

Ensuite, parce qu'elle fige la situation du droit, sur base d'un article 68 non révisé, dont le contenu et la forme sont à l'évidence démodés, et de l'inachèvement de la tâche constitutionnelle sur le point précis de l'autonomie des communautés en matière de relations culturelles internationales, sans laisser aucune chance aux virtualités que recèlent et le principe de cette autonomie et le texte de l'article 59*bis* lui-même.

Enfin, parce qu'elle provoque un blocage inutile du processus de la révision constitutionnelle, en tenant compte de l'acquis et, surtout du non-acquis au moment de la dissolution des Chambres constituantes en septembre 1971, mais en négligeant, par contre, le rôle de la loi à majorité spéciale, dont on a pourtant dit qu'il devrait, dans ce processus, être très important.

37. En outre, il est une conséquence quasi absurde, qui résulterait d'une telle conclusion et qui, à elle seule peut-être, justifie que l'on recherche, si faire se peut, une meilleure intelligence des textes constitutionnels.

S'il fallait, en effet, attendre que l'article 68 soit révisé pour entreprendre l'examen et le vote d'une loi portant sur l'assentiment aux accords culturels internationaux, force est de convenir que l'objet d'une telle loi, qui devrait cependant être votée à la majorité spéciale suivant l'article 59 *bis*, § 2, serait, dans cette hypothèse, réduit à bien peu de choses, sinon rien.

L'article 68 révisé, lui-même, énoncerait les principales règles en matière d'assentiment aux traités, par les Chambres législatives ou par les Conseils culturels, selon le cas (100). Dès lors, c'est la norme constitutionnelle qui préciserait les « formes de coopération », tandis que la loi à majorité spéciale, pourtant prévue pour cet effet, cesserait d'avoir l'utilité, la portée que le texte de l'article 59 *bis* veut lui conférer. Tout au plus, cette loi se bornerait-elle à clarifier, pour autant même que cela soit nécessaire, les détails d'application des règles que contiendrait l'article 68 révisé, bref « à faire œuvre simplement explicative au lieu de créative » (101).

(100) V. à titre d'exemple le projet d'article 68 remanié, voté par la commission de révision du Sénat, en 1971 : *Doc. Parl. Sénat*, (S.O. 1970-71) 596, p. 11 et ci-dessus § 20.

(101) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 24. Dans le même sens, *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1, p. 3.

On peut douter que cet illogisme réponde au vœu du Constituant. L'argumentation du Conseil d'Etat ne parvenant donc guère à convaincre totalement, il reste à voir si la thèse opposée peut, au contraire, dissiper toute mise en cause de sa constitutionnalité.

38. *Thèse de l'autonomie du législateur votant à la majorité spéciale.* Suivant cette opinion, une loi, adoptée à la majorité particulière prévue à l'article 59bis, peut attribuer aux Conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, une compétence d'assentiment aux accords culturels internationaux. Ainsi se trouverait concrétisé le principe de compétence inscrit à l'article 59bis et lui serait conféré toute la signification que les Chambres constituantes, en l'adoptant, entendaient bien qu'il revêtait, lorsque la révision de l'article 68 aurait été achevée.

Cette dernière condition n'est-elle point remplie ? Voyons, dès lors, quelles réserves doivent être apportées au principe de compétence ainsi affirmé.

En premier lieu, comme on l'a dit (102), la loi votée en exécution de l'article 59 bis, § 2 ne pourrait en aucun cas retirer au Roi le droit qui est le sien, et qui ne lui fut jamais contesté, de négocier et de conclure les traités, fussent-ils des accords de relations culturelles.

En second lieu, cette même loi ne pourrait retirer aux Chambres législatives le pouvoir, que leur attribue l'article 68 inchangé, de donner leur assentiment à ceux de ces accords qui, le cas échéant, viendraient à « grever l'Etat ou lier individuellement des Belges » (103).

Dans ces limites, les textes constitutionnels actuels, ainsi que la pratique gouvernementale et diplomatique, permettent d'entrevoir une solution au faux dilemme, que crée en apparence la non-révision de l'article 68.

39. C'est M. P. Wigny qui a exposé avec le plus de logique, selon nous, le point de vue de l'autonomie du législateur statuant à la majorité spéciale, prévue à l'article 59bis, mais, ce faisant, il a aussi tracé nettement les frontières précises de cette autonomie (104).

Ainsi, cet auteur remarque que le texte projeté par la commission de révision du Sénat pour un article 68 remanié (105), introduisait, en ce qui concerne l'assentiment à donner aux traités de coopération culturelle, « une distinction qui, même en l'absence d'une révision de l'article 68, peut être déduite du nouvel article 59bis, § 2, 3<sup>e</sup> ». En d'autres termes, l'attribution aux Conseils culturels d'une compétence d'assentiment à certains traités constitue bien, à ses yeux, une application directe de l'autonomie des communautés culturelles, résultant de cette nouvelle disposition, et ce quel que soit l'état actuel de la rédaction de l'article 68.

(102) Cf. ci-dessus § 14.

(103) Article 68, § 2 de la Constitution.

(104) WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., p. 357.

(105) Rappelons ce texte :

« § 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 59 bis, § 2, 3<sup>e</sup>, est donné par le Conseil culturel compétent; (...) »*

Et de poursuivre : « Conformément au dernier alinéa de ce paragraphe (il s'agit du § 2 de l'article 59bis), une loi, adoptée à la majorité qualifiée, peut arrêter les formes de la coopération culturelle internationale et imposer l'assentiment préalable du Conseil culturel compétent pour tout traité ayant pour objet la coopération culturelle. Une précision est très importante. Il a été répété au cours des travaux préparatoires que l'article 59bis ne dérogeait en rien à l'article 68. Si donc une loi prévoit que les Conseils culturels sont saisis de projets de traités culturels, ceux-ci ne sont pas dispensés pour autant de l'assentiment des Chambres *pour le cas où cet assentiment est requis par l'article 68 non révisé*. Dans l'état actuel des textes, le Conseil culturel donne un avis, qui ne lie pas le Parlement ».

40. Pratiquement, le raisonnement s'articule sur une sorte de *syllogisme*, dont les propositions peuvent être résumées comme suit.

*Majeure*. Il est d'usage que les traités de nature culturelle soient conclus sous forme simplifiée (106). Cette pratique n'est pas en elle-même de nature à éviter que ces traités doivent recevoir l'assentiment des Chambres, « chaque fois qu'ils touchent aux matières visées par l'article 68, alinéa 2, largement compris » (107). Ainsi, par exemple, s'il s'avère qu'ils grèvent l'Etat (108).

*Mineure*. La pratique gouvernementale détermine largement les catégories de traités internationaux qui tombent sous le coup de l'article 68, alinéa 2. A cet égard, M. J. Masquelin notait que « la participation des divers organes de l'Etat aux traités internationaux » (et, en particulier, celle des Chambres pour les besoins de leur assentiment) « se règle selon des méthodes empiriques et, peut-on dire, selon le bon plaisir du gouvernement, qui tantôt soumet, tantôt ne soumet pas à l'assentiment des Chambres les traités qu'il fait » (109).

Ainsi, l'Exécutif considère-t-il que les accords culturels ne sont que des « lois de cadre » (110), par lesquels les Etats signataires s'engagent à favoriser une politique de coopération dans tel domaine déterminé. Ils ne sont point « self executing » et, par conséquent, nullement susceptibles d'application immédiate, ni pour les personnes, ni pour les administrations concernées. De

(106) C'est-à-dire que ces traités ne sont pas conclus directement par le Roi, suivant le prescrit constitutionnel, mais par exemple « par le Ministre des Affaires étrangères, en vertu d'une délégation permanente du Chef de l'Etat » ou « par des chefs de poste diplomatique, sous forme de lettres, d'échange de notes et même de conventions qui ne portent que leur signature ». (SMETS, P.-F., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, *op. cit.*, p. 122 et pp. 156-157).

V. aussi MARCUS-HELMONS, S., « Les accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel », *Ann. Dr. et Sc. Pol.*, *cit.*, p. 297.

(107) SMETS, P.-F., *op. cit.*, p. 160. Egalement, du même auteur, *L'assentiment des Chambres aux traités internationaux*, *cit.*, pp. 19-30.

(108) Doivent être considérés comme pouvant grever l'Etat, au sens de l'article 68, alinéa 2, « les traités qui entraînent pour l'Etat une charge pécuniaire *directe*, positive ou négative, c'est-à-dire les traités dont les stipulations affectent ou sont susceptibles d'affecter le patrimoine de l'Etat par leur seule exécution normale ». (MASQUELIN, J., « La notion de traité pouvant grever l'Etat », *Ann. Dr. et Sc. Pol.*, *cit.*, p. 186).

(109) MASQUELIN, J., *op. cit.*, p. 175.

(110) Le terme est impropre : on dirait mieux « traités de cadre ».

plus, ils n'imposent pas au Trésor « la charge des paiements qui sont annuellement autorisés par la loi budgétaire » (111).

*Conclusion.* De là se déduit la coutume suivant laquelle, sauf exception, les accords de coopération culturelle internationale ne sont pas soumis par les gouvernements à l'assentiment des Chambres législatives.

41. Ceci amène à faire au moins deux réflexions essentielles.

*Premièrement*, que la volonté de donner plein effet à l'article 59bis, § 2, 3<sup>o</sup>, dans le cadre des textes constitutionnels existants, aura pour résultat que des traités internationaux, que le pouvoir exécutif concluait jusqu'à présent *sans assentiment parlementaire*, devront recevoir dorénavant l'assentiment du Conseil culturel compétent. Dès lors, l'attribution aux Conseils culturels d'un pouvoir d'assentiment à ces traités ne constitue pas, à proprement parler, une violation de l'article 68, alinéa 2, en ce qu'il requiert l'assentiment des Chambres pour d'autres traités.

Il ne pourrait en être ainsi que dans la mesure où l'assentiment d'un Conseil culturel viendrait à se substituer à celui que l'article 68, alinéa 2, continue d'exiger, de la part des Chambres législatives, s'il arrivait qu'un accord culturel liât individuellement des Belges ou grevât l'Etat. Dans cette hypothèse uniquement, et aussi longtemps que l'article 68 n'en dispose pas autrement, les Conseils culturels devraient se borner à émettre — comme le suggère M. P. Wigny — un avis que les Chambres seraient libres de suivre ou non (112).

Dans tous les autres cas, l'autonomie de chaque Conseil culturel pourrait s'exercer sans entraves, dans les limites que fixerait la loi prévue à l'article 59 bis, § 2.

42. *Deuxièmement*, que le législateur, qui reconnaîtra aux Conseils culturels une compétence d'assentiment à une catégorie de traités internationaux, qui étaient auparavant dispensés, suivant la coutume, de tout assentiment parlementaire, élargira, dans le secteur de ces traités, le champ de la « tutelle » à laquelle se trouve soumis le Roi, en sa qualité de chef de la diplomatie belge.

Cet accroissement du contrôle quasi parlementaire de l'Exécutif, par le truchement des nouveaux organes des communautés culturelles, ne porterait cependant pas atteinte aux pouvoirs que le Roi tire de l'article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, que ce soit pour négocier les accords culturels, pour les signer ou les ratifier, pour veiller à leur exécution ou pour les dénoncer.

Il ne serait donc pas contrevenu au souhait maintes fois exprimé par le Constituant de 1968-71. Par contre — et d'aucuns se sont demandé si cette

(111) C'est ce qui nécessiterait précisément un assentiment parlementaire (V. Cass. 25 nov. 1955, *J.T.* 1956, p. 339, note M. P. De Visscher).

L'argumentation en question est celle du gouvernement (*Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n° 3, p. 9) même si celui-ci affirme, par ailleurs, que l'exécution des accords culturels se fait « par l'inscription de crédits au budget de l'Etat ». (*Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 2, p. 2).

(112) La question serait alors de savoir si une telle compétence d'avis peut elle-même être constitutionnellement attribuée aux Conseils culturels. (Sur ce sujet, v. ci-dessous § 48).

innovation ne serait pas inconstitutionnelle —, l'instauration d'un assentiment par les Conseils culturels emporterait comme conséquence que les accords culturels conclus par le Roi ou négociés en son nom ne produiraient plus leurs effets en droit interne aussi longtemps que cet assentiment ne serait pas acquis.

43. Cet argument constitue, en quelque sorte, le dernier bastion de la défense des adversaires de l'autonomie culturelle, parfaitement réalisée (113). Comment s'exprime-t-il ?

« L'inconstitutionnalité ne résulte pas seulement de la substitution des Conseils culturels aux Chambres, pour l'assentiment visé à l'article 68, alinéa 2 (114), mais de ce que le texte du projet (115) retire au Roi, à l'Exécutif, un pouvoir constitutionnel *qui lui est propre*, celui de diriger seul, sans contrainte, les relations extérieures de l'Etat (article 68, alinéa 1<sup>er</sup>) » (116).

Or, il est illusoire de penser que la matière des relations internationales, pour privilégiée qu'elle ait pu être, puisse constituer une sorte de « domaine réservé », au sein duquel l'action du chef de l'Exécutif pourrait s'exercer sans frein ni limite. On ne conteste pas aujourd'hui, en dépit du mutisme de la Constitution, que les traités qui portent sur des matières que la Constitution réserve à la loi, qui dérogent à celle-ci ou contiennent l'engagement d'y déroger, doivent être approuvés par les Chambres législatives (117). D'autre part, la loi peut, en principe (118), avoir toute matière pour objet. En conséquence, l'Exécutif ne dispose jamais d'une assurance que la matière, qu'il règle par traité, ne devra pas, pour sortir ses effets, recevoir l'assentiment préalable des Chambres.

La Constitution révisée prévoyant que certaines matières relèvent désormais du décret, la même réflexion s'applique donc, *mutatis mutandis*, pour ce qui concerne les accords internationaux, qui portent sur ces matières ou tendent à y déroger. En matière culturelle comme ailleurs, il ne saurait exister de « domaine réservé » du pouvoir exécutif.

44. *Le projet de loi Van Elslande-Perin-Vanderkerkhove réglant les formes de la coopération culturelle internationale.* Lors de sa formation en juin 1974, le gouvernement tripartite de M. L. Tindemans prit l'engagement de mettre en chantier un projet de loi ayant pour objet :

— d'une part, d'organiser l'assentiment par les Conseils culturels des traités portant sur les problèmes de coopération culturelle;

(113) Il ne fut invoqué qu'*in extremis* dans la discussion du projet de loi Perin, provoquant un dernier sursaut de réflexion à son sujet (cf. ci-dessous § 45).

(114) Sur ce point, nous avons montré que la substitution n'était que marginale (cf. ci-dessus § 41).

(115) Il s'agit du projet de loi Van Elslande-Perin-Vanderkerkhove, dont il sera plus amplement question plus loin.

(116) *Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n° 3, p. 18.

(117) V. pour une discussion de cette question, MUULS, F., « Le traité international et la Constitution belge », *Rev. Dr. intern. et Législ. comp.*, cit., p. 462.

(118) Sauf ce qui concerne la révision de la Constitution ou, depuis 1971, ce qui a trait à l'autonomie culturelle.

— d'autre part, de créer dans chaque communauté un organisme responsable des relations culturelles avec l'étranger.

En 1976, les Ministres des Affaires étrangères et de la Réforme des Institutions soumièrent un avant-projet de loi au Conseil d'Etat, dont l'avis fut assorti de nettes réserves.

Ainsi fut-il observé que la compétence de créer des organismes chargés des relations culturelles internationales relevait, en droit, du décret, et non de la loi à majorité spéciale devant arrêter les « formes de coopération », dont question à l'article 59bis, § 2. Cette partie du projet fut donc retirée du projet gouvernemental.

L'avis du Conseil d'Etat fut négatif également sur la question de la conformité à l'article 68 de la Constitution de la compétence d'assentiment, que le projet envisageait d'attribuer aux Conseils culturels. En présence des thèses contradictoires défendues à ce propos, les ministres déposèrent néanmoins leur projet sur le bureau de la Chambre, jugeant qu'il appartenait au Parlement de trancher les questions de droit constitutionnel, que posait l'application de l'article 59bis, § 2, 3<sup>e</sup>, de la Constitution (119).

Sur base d'un double rapport établi par le député Diegenant pour la commission de la Culture (120) et d'un amendement défendu par le député Dehousse (121), la Chambre adopta le projet en juillet 1976 (122). Il fut ensuite examiné par le Sénat en commission des Affaires culturelles, puis en commission de la Justice; les sénateurs Gijs et de Stexhe établirent en leur nom, respectivement, un rapport et un avis (123). Des amendements furent défendus, notamment par les sénateurs de Stexhe et Van Bogaert (124).

En cours de discussion au Sénat fut évoqué un aspect nouveau du problème, touchant aux conséquences du projet sur les prérogatives du Roi en matière de conduite des relations internationales. Le gouvernement sollicita alors l'avis de quatre constitutionnalistes sur les principales questions de droit soulevées par le projet en discussion (125).

Cette consultation — rédigée par les Professeurs F. Delpérée, K. Rimanque, H. Van Impe et A. Vanwelkenhuyzen — fut remise au gouvernement le 31 mars 1977, quelques semaines après la dissolution des Chambres législatives. C'est donc au cours de la nouvelle législature que devrait reprendre la discussion du projet Van Elslande-Perin-Vandekerkhove (\*).

(119) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 1 : exposé des motifs et avis du Conseil d'Etat.

(120) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 2 et 3 : rapports.

(121) *Doc. Parl. Chambre*, 878 (S.O. 1975-76) n° 4 : amendement.

(122) *Ann. Parl. Chambre*, 23 juin et 2 juillet 1976.

(123) *Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n° 1, 2 et 3 : texte transmis par la Chambre, rapport et avis.

(124) *Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n° 4 et 5 : amendements.

(125) *V. Ann. C. Cult. Comm. Cult. Fr.*, 15 février 1977 : déclaration du Premier ministre sur une demande d'explication du conseiller F. Perin.

(\*) Lire le *post-scriptum* en fin d'article.

46. Dans la forme où il fut transmis par la Chambre à la Haute Assemblée, le projet gouvernemental était rédigé comme suit :

« Article 1<sup>er</sup>. *L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération culturelle dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la Constitution et à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels est donné soit par le Conseil culturel de la Communauté culturelle française, soit par le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, soit par ces deux Conseils.*

» Art. 2. *Les traités visés à l'article 1<sup>er</sup> sont présentés au Conseil compétent sous la responsabilité du Ministre qui a la matière concernée dans ses attributions* » (126).

Il n'entre pas dans nos intentions de procéder ici à une analyse exhaustive de ce texte, alors qu'il n'a pas encore acquis, peut-être, sa forme définitive. Les amendements proposés par les sénateurs de Stexhe et Van Bogaert notamment pourraient, s'ils étaient retenus, modifier profondément l'esprit du projet : ils tendent, en effet, à substituer une simple compétence d'avis à la procédure d'assentiment qui est proposée. Mieux vaut donc remettre à plus tard appréciations et commentaires définitifs.

On se bornera donc à faire quelques remarques, puis à évoquer, pour finir, trois problèmes particuliers que soulève — parmi d'autres — l'examen du projet de loi en question.

47. D'abord, des constatations en rapport avec les différentes têtes de chapitre de la présente étude.

Quoi que l'on puisse penser du *domaine* qui est propre à la coopération culturelle internationale (127), le projet de loi Van Elslande-Perin ne prescrit l'assentiment des Conseils culturels que pour les traités ou accords portant sur les « matières culturelles » et certains domaines de l'enseignement, au sens où le droit interne détermine la compétence décrétable des Conseils culturels. Ce faisant, le gouvernement impose sa logique au texte (128), mais il introduit aussi, dans la matière des relations culturelles internationales, une limitation, certes élargie au domaine de l'enseignement (129), mais qui n'en est pas moins étrangère non seulement à la lettre du texte constitutionnel, mais aussi à l'usage consacré par le droit des gens (130).

Nous avons dit, à propos du *règlement* des relations culturelles internationales, que l'adoption de décrets formels portant approbation des accords culturels pourrait constituer une manière de « régler » ces relations, comme

(126) *Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n° 1.

(127) Nous avons indiqué que ce domaine n'était pas forcément limité par les définitions fournies, en l'occurrence, par la Constitution ou la loi (cf. ci-dessus §§ 12 à 14).

(128) L'assentiment des Conseils culturels porterait ainsi sur les matières même qu'ils sont habilités à régler par décret, compte non tenu de la coopération culturelle internationale elle-même. Cette façon de voir est partagée par M. F. Delpérée (*op. cit.*, p. 14).

(129) L'enseignement constitue un terrain privilégié de la coopération culturelle internationale; dans ce domaine, l'usage international ignore toutefois les restrictions, dont question au 2<sup>o</sup> de l'article 59bis, § 2.

(130) DEHOUSSE, F., *cit.*, p. 9.

l'exige le texte de l'article 59bis, § 2 (131). Le projet de loi n'infirmes certes pas cette thèse, mais il s'abstient de préciser que l'assentiment sera donné « par décret ». En conséquence, il laisse la porte ouverte à l'adoption d'une procédure équivalente au plan du droit, qui fut souvent défendue en doctrine et qui permettrait à l'assentiment d'être exprimé par simple *résolution* des Conseils culturels, et non par un texte décrétal formel (132).

Enfin, s'agissant de l'*objet* de la loi à majorité spéciale prévue à l'article 59 bis, § 2, le projet de loi tend à conforter l'idée suivant laquelle l'attribution aux Conseils culturels d'un pouvoir d'assentiment pour certains types de traités constitue bien une façon d'arrêter « les formes » de la coopération culturelle internationale, comme l'envisage cette disposition nouvelle de la Constitution. La nature quasi constitutionnelle du contenu du projet justifie certainement qu'il doive réunir les conditions spéciales de quorum et de majorité exigées dans ce cas (133).

48. Les trois problèmes particuliers, auxquels le projet de loi Van Elslande-Perin donne par ailleurs à penser, peuvent être présentés, une fois de plus, sous forme d'interrogations.

*A défaut d'attribuer un pouvoir d'assentiment, que d'aucuns persistent à considérer comme incompatible, aussi longtemps qu'elles ne sont pas modifiées, avec les dispositions actuelles de l'article 68, pourrait-on envisager que le législateur votant à la majorité spéciale se contente de conférer aux Conseils culturels, en matière de coopération culturelle internationale, une simple compétence d'avis ?*

La proposition de loi, que le sénateur Février avait déposée en 1974, allait dans ce sens : elle visait à faire discuter les accords culturels, au fond, par le Conseil culturel concerné, puis à faire approuver par les Chambres, sur *avis favorable* du Conseil (134).

Participaient du même esprit les amendements proposés par les sénateurs de Stexhe et Van Bogaert durant la discussion du projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerckhove. La justification avancée — qui se situe à l'antithèse de l'idée suivant laquelle le projet peut valablement, sans révision préalable de l'article 68, porter application de l'article 59bis, § 2, était de rendre le projet juridiquement compatible avec cet article 68, qui continue à réserver aux Chambres législatives le pouvoir d'approuver les traités (135).

Cette solution ne se rapproche cependant ni de l'esprit ni de la lettre de la Constitution. Il est, en effet, de l'essence de l'autonomie culturelle de pouvoir s'exercer sans concurrence : les Conseils culturels et les Chambres législatives

(131) Cf. ci-dessus §§ 24 et 25.

(132) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T. cit.*, pp. 487 et suiv.; SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux, cit.*, p. 41.

V. les nombreuses références citées par ces auteurs.

(133) Cf. ci-dessus §§ 28 et suiv.

(134) *Doc. Parl. Sénat*, 325 (S.E. 1974) n° 1.

(135) *Doc. Parl. Sénat*, 932 (S.O. 1975-76) n°s 4 et 5.



ne pourraient être valablement compétents, les uns *et* les autres, pour un même sujet (136). En outre, le terme « régler par décret », que la Constitution emploie pour qualifier la compétence des Conseils culturels, comporte nécessairement un pouvoir de décision, qui serait inexistant dans l'hypothèse où leur compétence se limiterait à donner un avis, fût-il conforme (137).

Toute tentative de faire prévaloir la thèse de la compétence d'avis, à l'encontre d'un pouvoir d'assentiment, doit plutôt être considérée comme allant à contre-courant de l'évolution politique qui, depuis la dernière révision constitutionnelle, tend à affirmer l'autonomie législative des deux principales communautés culturelles.

49. *Le règlement de la coopération culturelle internationale étant impartit aux Conseils culturels, « chacun pour ce qui le concerne » (138), quel doit être l'organe compétent pour approuver les traités culturels dont l'objet dépasse l'intérêt d'une communauté ou ne concerne pas spécifiquement celle-ci ?*

En 1971 déjà, la commission de révision de la Constitution du Sénat avait évoqué, sans le résoudre, lors de la discussion du projet d'article 68 remanié (139), le problème de la délimitation des pouvoirs entre les Conseils culturels (légataires de l'autonomie des communautés) et les Chambres législatives (gardiennes du pouvoir central résiduaire) :

« La commission est d'avis que chaque Conseil culturel sera exclusivement compétent pour les traités de coopération culturelle intéressant sa communauté. Plusieurs membres estiment que si un traité intéresse les deux communautés, l'assentiment sera donné par les deux Conseils. D'autres membres soulignent que le Parlement national reste compétent pour les traités qui n'intéressent pas spécifiquement une communauté » (140).

Le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerckhove prévoit l'assentiment d'un Conseil culturel ou de l'autre, ou encore des deux Conseils. Il paraît ainsi trancher en faveur de la première de ces opinions, mais sans être très explicite, il est vrai.

L'article 59*bis*, § 4 de la Constitution stipule que les décrets pris en application du § 2 (et notamment donc, ceux qui concernent la coopération culturelle internationale) « ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté culturelle ».

(136) Dans ce sens, l'article 59*bis* précise bien que la compétence de chaque Conseil culturel s'exerce « à l'exclusion du législateur ». (V. notamment MAYSTADT, Ph., « Les communautés culturelles et les régions », *Ann. Dr.*, 1972, *cit.*, p. 126).

(137) V. au sujet de ce raisonnement, ce qui s'est dit à propos de la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 « créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107 *quater* de la Constitution ». (WIGNY, P., *J.T.* 1974, p. 634).

(138) Art. 59*bis*, § 2, 1<sup>er</sup> alinéa.

(139) Cf. ci-dessus § 20.

(140) *Doc. Parl. Sénat*, 596 (S.O. 1970-71), p. 6.

Cette disposition signifie, *a contrario*, que les questions de coopération culturelle internationale qui intéressent les institutions établies dans la région de Bruxelles-Capitale, mais qui ne relèvent pas exclusivement de l'une ou de l'autre communauté, ne peuvent être réglées par décret; elles ne sauraient l'être que par la loi (141).

Nous partageons, à ce sujet, les conclusions qu'en déduit M. F. Delpérée. L'accord culturel, concerne simultanément toutes les parties de la collectivité nationale, doit nécessairement recevoir, pour sortir ses effets à l'égard de chacune d'elles, *trois assentiments distincts* : celui du Conseil culturel de la Communauté culturelle française, celui du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise et celui des deux Chambres législatives (Chambre et Sénat), pour ce qui touche aux personnes ou aux institutions qui n'appartiennent pas, suivant l'article 59bis, § 4, à l'une de ces deux communautés (142).

Le projet de loi en discussion au Sénat ne fait guère allusion à cette compétence résiduaire des Chambres, mais rien ne permet de croire que le législateur veuille déroger aux règles de compétence tracées par l'article 59bis, § 4 de la Constitution.

Il en résulte qu'il ne faudrait pas omettre, à l'avenir, de soumettre les accords culturels à l'assentiment des Chambres — et ce, nonobstant les termes du projet de loi en question —, s'il est souhaité qu'ils aient des effets à l'égard des personnes ou des institutions pour lesquelles le législateur reste seul compétent.

Ajoutons — pour être complet — que l'exigence de ces divers assentiments semble nécessiter, en pratique, que l'on conclue autant de traités ou d'accords séparés et ce, de manière à couvrir adéquatement l'ensemble de la collectivité nationale, le cas échéant (143).

50. *Ce qui vient d'être dit pour les institutions ou les personnes n'appartenant pas aux communautés culturelle française et néerlandaise vaut, spécialement, pour la communauté culturelle allemande.*

A l'occasion de la discussion du projet Van Elslande-Perin-Vandekerckhove en commission de la Culture de la Chambre, le ministre de la Réforme des Institutions a souligné que cette communauté n'était nullement concernée par le texte déposé. En effet, le Conseil de la Communauté culturelle allemande ne dispose pas, suivant la loi du 21 juillet 1971, du pouvoir décretaal, que la Constitution a attribué aux Conseils culturels; il ne peut exercer qu'une compétence d'avis.

(141) WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., p. 150; de STEXHE, P., *op. cit.*, § 137; MAYSTADT, Ph., *op. cit.*, pp. 126-127; DELPEREE, F., *op. cit.*, pp. 8-9.

(142) DELPEREE, F., *op. cit.*, p. 9.

(143) M. F. Delpérée remarque, justement à notre avis, que la « formule qui consisterait à conclure qu'un seul accord qui requerrait l'assentiment cumulatif des Chambres législatives et des deux Conseils culturels ne saurait être, semble-t-il, conforme au prescrit constitutionnel de l'article 59bis : elle aurait, en effet, pour objet de conférer au législateur et à l'autre Conseil culturel une sorte de droit de veto à l'encontre de l'action d'un Conseil culturel; elle lui donnerait, en somme, la compétence de régler — même négativement — la coopération culturelle d'une communauté pour laquelle elles n'ont pas compétence pour agir ». (*Op. cit.*, p. 10).

En conséquence, l'idée que ce Conseil puisse donner son assentiment à des traités internationaux ne se conçoit guère dans l'état actuel du droit. Toutefois, l'hypothèse ne peut être écartée, *de lege ferenda* (144).

La compétence du législateur national subsiste donc sans changement, en ce qui concerne les traités ou accords culturels intéressant la communauté de langue allemande (145).

51. *Le législateur votant à la majorité spéciale peut-il, parmi les accords de coopération culturelle internationale, établir des sous-catégories d'accords, qui seraient les uns soumis à l'assentiment des Conseils culturels et les autres ne le seraient pas ?*

D'aucuns se sont demandé, dans cet ordre d'idées, s'il ne fallait pas tenir compte de la distinction que fait l'article 68 entre les traités visés à son premier alinéa (que le Roi conclut et se borne à porter à la connaissance des Chambres) et les traités visés en son deuxième alinéa (qui doivent recevoir l'assentiment parlementaire pour pouvoir sortir leurs effets, parce qu'ils grèvent l'Etat ou lient individuellement des Belges).

Selon eux, la compétence des Conseils culturels ne peut être plus étendue que celle qui est dévolue aux Chambres législatives en vertu de l'article 68. Et d'ajouter qu'en rendant nécessaire un assentiment des Conseils culturels pour des traités que le Roi fait actuellement sans devoir obtenir l'assentiment des Chambres, le législateur porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles du Roi (146).

Ainsi que nous avons tenté de le montrer, cet argument serait, en fait, d'un assez faible poids : la notion de « domaine réservé » nous paraît devoir être rejetée, en droit public belge, lorsqu'il s'agit des pouvoirs constitutionnels du Chef de l'Exécutif (147).

Bien plus, le législateur commettrait, à notre avis, au moins trois erreurs, s'il limitait, le cas échéant, le pouvoir d'assentiment des Conseils culturels *aux seuls traités qui grèvent l'Etat ou lient individuellement des Belges*.

(144) Il est loisible au législateur de légiférer en ce sens en statuant à la majorité simple, sur pied de l'article 59<sup>ter</sup> nouveau de la Constitution.

(145) Par ailleurs, le Conseil de la Communauté culturelle allemande a adressé, le 2 juin 1976, au Président de la Chambre, un télégramme dans lequel il proteste contre ce qu'il estimait être « une inobservation de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1973, en vertu duquel les ministres doivent soumettre à l'avis motivé du Conseil les avant-projets de loi qui concernent les matières visées à l'article 28 et qui s'appliquent à la région de langue allemande ». Dès lors, il exigeait de pouvoir émettre un avis sur le projet de loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale.

Réunie pour discuter de cette protestation, la commission de la Culture du Sénat s'est ralliée à l'opinion du Ministre de la Réforme des Institutions, pour qui le projet de loi sortait entièrement de la compétence du Conseil de la Communauté culturelle allemande. (*Doc. Parl. Chambre*, 876 S.O. 1975-76, n° 3).

(146) Un document de travail défendant ce point de vue aurait été remis aux membres des commissions du Sénat, saisies du projet de loi Van Elslande-Perin. Il a justifié un commentaire particulier de la part des quatre juristes, que le gouvernement consulta en mars 1977.

(147) Cf. ci-dessus § 44.

D'abord, parce que ce serait une curieuse façon de donner plein effet à la compétence attribuée aux Conseils culturels en matière de coopération culturelle internationale par l'article 59bis, § 2 que d'exclure de leur compétence d'assentiment cette quasi totalité des accords culturels qui — on le sait — échappent jusqu'à présent à l'obligation d'assentiment par les Chambres pour le motif, précisément, qu'il n'imposent le plus souvent aucune charge directe au Trésor ni aucune obligation directe sur les individus (148).

Ensuite, parce qu'il peut sembler inopportun d'introduire dans une loi, qui doit en principe régir pour une assez longue durée les rapports entre les Conseils culturels et l'Exécutif, une distinction que l'unanimité de la doctrine a jugée depuis longtemps comme spécialement mal adaptée aux réalités diplomatiques et législatives modernes; au point qu'il était bien envisagé de la faire disparaître du libellé d'un article 68 revu et repensé (149).

Enfin, parce que la loi heurterait de front, dans cette hypothèse, le texte actuel de l'article 68 et que cette contradiction ne pourrait, selon nous, être acceptée. Aussi longtemps que l'alinéa 2 de cet article subsiste dans son libellé actuel, le législateur votant à la majorité spéciale nous semble habilité, en vertu de l'article 59bis, § 2 à conférer aux Conseils culturels un pouvoir d'assentiment, qui peut porter sur *tous* les traités culturels, *sauf* précisément ceux — rares sans doute — pour lesquels l'assentiment des Chambres reste constitutionnellement requis (150).

Pour le reste, les choix qui s'offrent au législateur sont variés. Il peut, à son gré, soumettre à la tutelle des Conseils culturels, par le biais de la procédure d'assentiment,

— soit l'ensemble des accords culturels internationaux, selon l'acception variable du droit des gens;

— soit ceux de ces accords qui concernent les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, comme le fait le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerkhove;

— soit encore toute autre catégorie d'accords culturels uniquement, à déterminer par exemple en fonction de leur contenu ou de l'importance qui leur serait attribuée.

Cette dernière formule aurait l'avantage de limiter l'intervention des Conseils culturels à l'approbation des seuls traités pour lesquels une juste appréciation de leur portée suggère qu'il peut être politiquement utile ou opportun de les soumettre à la nouvelle procédure d'assentiment.

\*

\* \*

(148) On ne pourrait plus aisément réduire à très peu de choses, par ce biais, l'autonomie culturelle en matière d'assentiment des traités. (Cf. ci-dessus § 40).

(149) V. notamment MASQUELIN, J., « La nécessaire révision de l'article 68 de la Constitution », *J.T.* 1959, pp. 483 et suiv.; SMETS, P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, cit., pp. 19 et suiv.; « L'adaptation de la Constitution aux réalités internationales », *Actes du colloque des 6 et 7 mai 1965*, cit.; GAANSHOF VAN DER MEERSCH, W.-J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.* 1968 cit., pp. 485 et suiv.

(150) V. WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, cit., p. 357 et ci-dessus §§ 39 et 41.

52. En dépit de son apparente nouveauté, la perspective que les Conseils culturels donnent prochainement leur assentiment aux traités ou accords internationaux de coopération culturelle s'inscrit bien dans la ligne du droit positif belge traditionnel. Certes, elle apporte une retouche utile — et attendue — à la réalisation de l'autonomie culturelle. Mais elle invite aussi à une observation plus rigoureuse du principe général consacré par l'article 68 de la Constitution et de la tutelle sur l'Exécutif qu'il établit.

« Le système de l'approbation législative de certains types de traités — a écrit M. P. De Visscher — reprend, en le développant, les libertés qui, en cette matière, avaient été reconnues jadis aux pays et aux villes par plusieurs constitutions nationales et, notamment, par la Joyeuse Entrée de Brabant » (151).

Il témoigne, en tout cas, d'une recherche historique de compromis entre le pouvoir absolu du Prince et l'indispensable volonté populaire, exprimée par ses organes élus.

Dans le cadre de l'autonomie culturelle et du mouvement de décentralisation ou de « fédéralisation » qui la caractérise, ce consensus démocratique doit naturellement pouvoir s'exprimer, à l'adresse du pouvoir exécutif, par la voix des Conseils représentatifs de chaque communauté.

53. Les quelques réflexions auxquelles nous nous sommes livré à propos du projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerkhove, après un large tour d'horizon des problèmes soulevés par la mise en œuvre de la compétence des Conseils culturels en matière de relations culturelles internationales, n'ont certes pas la prétention d'épuiser le débat, loin s'en faut.

Dans ce domaine, les questions, que l'on est amené à devoir poser, paraissent se renouveler comme à plaisir. Certaines sont mineures et trouvent aisément solution; d'autres — on l'a vu — révèlent d'inextricables contradictions. L'important est de rechercher, si l'on peut, la complémentarité des normes et de ne pas gonfler, jusqu'à l'irréductible, leurs apparentes oppositions.

Nous avons laissé de côté volontairement toute évaluation de l'opportunité du projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerkhove.

Ne doit-on pas craindre, en effet, les inconvénients que comporte une procédure d'assentiment, dont le mécanisme apparaîtra vite trop lourd et trop complexe dans plus d'un cas ?

Les traités culturels sont habituellement conclus sous la forme expéditive et pratique d'accords en forme simplifiée. Dorénavant, ces textes risquent de devoir subir l'approbation formelle non point d'une, mais de deux ou de quatre assemblées, quand il s'agira de faire sortir leurs effets à l'égard de toute la collectivité nationale. Comment éviter qu'il en résulte lenteurs et complications ? (152).

(151) DEVISSCHER, *op. cit.*, p. 43.

(152) Il serait peut-être utile de penser à une technique, par exemple, d'*assentiment tacite*, après l'expiration d'un certain délai suivant le dépôt d'un accord culturel sur le bureau du

54. Mais l'essentiel constituait peut-être l'argument d'inconstitutionnalité, par rapport à l'article 68 non révisé. Deux thèses s'affrontent; elles sont si antinomiques qu'elles laissent peu de chance au compromis. Et chacune a des mérites...

Il n'est pas certain que le problème ait toujours été clairement posé. On l'a dit au début de cette étude : l'inachèvement de la révision constitutionnelle de 1968-71 dans le domaine des relations internationales a suscité, chez les hommes de droit et de politique, bien des regrets et de la confusion.

Selon nous, les champs d'action respectifs de l'article 59*bis*, § 2 et de l'article 68 ne se recouvrent qu'en un point — celui des traités qui grèvent l'Etat ou lient individuellement les Belges — et non quasi totalement, comme semblent le penser les porte-parole (« unitaristes » ou « fédéralistes ») des deux camps.

Il ne devrait donc pas y avoir d'incompatibilité entre une application véritable de l'autonomie culturelle en matière de coopération culturelle internationale et le respect des règles prescrites par ce fameux article 68. Cette disposition, que le dernier Constituant n'a guère eu le temps de moderniser, n'apporterait, en définitive, qu'une limitation marginale à la compétence de principe dévolue aux Conseils culturels.

*P.S.* Les derniers paragraphes de cette étude étaient à peine écrits que la nouvelle est venue d'une reprise des discussions sur le projet de loi Van Elslande-Perin-Vandekerckhove, en commission du Sénat, et d'un progrès notable de l'avancement des travaux. Un accord serait atteint — dit-on. La Haute Assemblée, apparemment stimulée par une volonté politique nouvelle, pourrait adopter bientôt les textes, qui lui ont été soumis, et le projet devenir loi, avant même la publication des quelques commentaires qui lui sont ici consacrés.

Peut-être cette dernière étape du travail parlementaire — à moins qu'il n'y ait renvoi à la Chambre des Représentants — sera-t-elle l'occasion d'une clarification des idées, d'une synthétisation, qui serait bénéfique pour tous, des arguments, réfutations, mises au point ou réserves, qui ont émaillé la conception laborieuse de cette loi, dont l'adoption est pourtant prévue depuis plus de six ans.

Nous le souhaitons. Mais nous tenons aussi à souligner, à l'attention du lecteur, qu'il n'a pu être tenu compte, évidemment, pour la conception du

Conseil culturel concerné. Une telle idée avait été examinée — sans succès, il est vrai — lors de la discussion de la révision de l'article 68, au Sénat, en 1971. (Doc. Parl. Sénat, 596 S.O. 1970-71, pp. 2-3).

On pourrait aussi recourir — comme l'ont suggéré les quatre juristes consultés par le gouvernement, dans leur lettre du 31 mars 1977 accompagnant leur avis — à un procédé d'*assentiment anticipé* pour des catégories déterminées de traités culturels.

présent article, des textes et documents dont cette remise en route des travaux parlementaires va susciter la publication (153).

Novembre 1977.

(153) V. *Doc. Parl. Chambre*, 236 (S.O. 1977-78) n° 2 : rapport et avis des quatre professeurs de droit constitutionnel.

Le projet Van Eslande-Perin-Vandekerkhove a été adopté par le Sénat en sa séance du 22 décembre 1977 et est devenu la loi du 20 janvier 1978, parue au *Moniteur belge* du 25 janvier 1978.