

L'ASSENTIMENT DES CONSEILS CULTURELS AUX TRAITES INTERNATIONAUX DE LA BELGIQUE RELATIFS A LA COOPERATION CULTURELLE

par

Yves LEJEUNE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain

Sommaire

Introduction

I. les communautés culturelles en Belgique

§ 1. Un Etat préfédéral

§ 2. Des collectivités nouvelles

II. La « coopération culturelle internationale »

§ 1. La fonction normative

§ 2. La fonction d'assentiment

§ 3. La fonction budgétaire

§ 4. La fonction de contrôle

III. L'association des communautés culturelles à la coopération culturelle internationale

§ 1. Modèles étrangers d'association des Etats fédérés à la conduite des relations extérieures de l'Etat fédéral

A) La Confédération suisse

B) La République fédérale d'Allemagne

§ 2. La participation des communautés culturelles à la conduite des relations extérieures de la Belgique

A) L'assentiment

B) Les autres mécanismes coopératifs

Conclusion

Introduction

L'article 68 de la Constitution belge constitue une étape importante dans l'histoire de la démocratisation du *treaty-making power* ou, à tout le moins, de l'intervention des Parlements en matière de traités internationaux. Produit d'un compromis entre la compétence exclusive du Chef de l'Etat (1) et les prérogatives du pouvoir législatif (2), cette disposition associe directement les Assemblées délibérantes à l'exercice du *jus tractati* royal, soit en assujettissant la conclusion des traités territoriaux au vote préalable d'une loi, soit en subordonnant à l'assentiment parlementaire l'effet interne des traités de commerce et des traités « qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges », soit encore en astreignant le Roi à porter tout traité à la connaissance des Chambres « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent » (3).

Guidée par « un empirisme de bon aloi » (4), la pratique gouvernementale a donné une interprétation extensive à l'alinéa 2 de l'article 68. Tous les

(1) L'article 58 de la loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, du 24 août 1815, confiait au Prince la conduite des relations extérieures; seuls les traités comportant des cessions ou échanges territoriaux en temps de paix étaient subordonnés à l'approbation des Etats généraux. Sur les origines de l'article 68, voy. MUÛLS F., « Le traité international et la Constitution belge », *R.D.I. L.C.*, 1934, 451-491, pp. 453-457; SMETS P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 15-18.

(2) L'amendement de MM. Fransman et Le Bègue, lors des débats du Congrès national, aurait confié au Pouvoir législatif le droit de faire les traités (HUYTTENS E., *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, A. Wahlen, t. II, 1844, pp. 76-77). Mis aux voix, l'amendement ne fut soutenu que par ses auteurs.

(3) Const., art. 68 : « Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

« Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les 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. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents ».

(4) VERHOEVEN J., note sous Cass., 18 juin 1974, *J.T.*, 1976, 150, à la p. 153; du même auteur : « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », *J.T.*, 1978, 373-378, p. 376, n° 9.

traités de nature à affecter gravement les intérêts du pays sont aujourd'hui soumis à l'assentiment (5). Il en va de même, semble-t-il, des traités qui portent sur des matières réservées à la loi par la Constitution, qui dérogent à la loi ou qui comportent un engagement formel de modifier la loi (6), ainsi que des traités qui dérogent à des traités antérieurement approuvés. Toutefois, un certain nombre de conventions qui se bornent à imposer à l'Etat des obligations de moyen, à énoncer des principes généraux ou à énumérer des modalités de coopération et requièrent de ce fait des mesures ultérieures d'exécution (7) sont généralement soustraites à l'approbation parlementaire au motif qu'elles ne grèvent l'Etat ni n'imposent des obligations aux Belges. En particulier, les conventions bilatérales de coopération scientifique ou technique et les « accords culturels » qui lient la Belgique à quelque 38 Etats étrangers, n'étant pas *self sufficient* (8) (9), n'ont jamais été soumis à l'assentiment des Chambres législatives (10).

A cet égard, l'on saluera la promulgation de la loi du 20 janvier 1978 « réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59 bis, § 2, de la Constitution » (11) comme *élargissant le contrôle parlementaire à l'égard des traités internationaux* (12). Les deux articles de cette importante loi d'exécution constitutionnelle sont rédigés dans les termes suivants :

« Article 1^{er}. L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération culturelle dans les matières visées à l'article 59 bis, § 2, 1^o et 2^o, 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.

(5) Avis inédit du Conseil d'Etat, du 18 septembre 1950, sur le projet de loi ayant pour but de faire établir par le pouvoir législatif la procédure par laquelle les Chambres législatives donneront l'assentiment requis par l'article 68, alinéa 2 (cité par SMETS P.-F., *op. cit.*, p. 20).

(6) SMETSP.-F., *op. cit.*, pp. 20-21. *Addé* : avis du Conseil d'Etat du 15 octobre 1962 (*doc. parl.*, Ch., sess. 1962-1963, n° 645/1, p. 3).

(7) Il s'agit soit de décisions ou de conventions internationales prises en exécution du traité-cadre, soit de mesures internes (législatives ou réglementaires) réclamées par le traité conformément à la volonté des Parties contractantes.

(8) Traités incomplètement normatifs, qui ne se suffisent pas à eux-mêmes.

(9) Ces traités prévoient la création d'une ou deux Commission(s) mixte(s) permanente(s), chargée(s) d'en assurer l'application par l'établissement de programmes de travail annuels, bisannuels, voire trisannuels. L'exécution du programme (détaillé dans le procès-verbal de la session de la Commission permanente) est confiée aux services compétents de chacune des Parties contractantes dans la limite des crédits budgétaires existants.

(10) Voy. cependant la Convention générale de coopération conclue à Kinshasa le 28 mars 1976 entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre, et les protocoles annexes, approuvés par la loi belge du 16 juillet 1976 (*M.B.*, 28 août 1976, p. 10740).

(11) *M.B.*, 25 janvier 1978, p. 811.

(12) « Un des objectifs politiques du projet de loi est de réintroduire les parlementaires dans le débat... alors qu'ils ont été en fait écartés de la politique culturelle depuis de nombreuses années » (déclaration du ministre Perin, A. P., Chambre, 2 juillet 1976, p. 4812). La loi du 20 janvier 1978 soumet à l'assentiment d'assemblées délibérantes des traités qui étaient auparavant soustraits à l'assentiment des Chambres législatives nationales.

Art. 2. Les traités visés à l'article 1^{er} sont présentés au Conseil culturel compétent sous la responsabilité du ministre qui a la matière concernée dans ses attributions ».

Le texte même de la loi et sa genèse font néanmoins apparaître que ces dispositions s'inscrivent dans un cadre beaucoup plus large : celui de la *participation d'entités infra-étatiques à la gestion des affaires étrangères*. A la prise en considération des intérêts locaux par l'Etat tendent d'ailleurs à se substituer aujourd'hui de nouvelles techniques qui assureraient aux groupements publics de base une certaine présence dans les relations internationales (13).

La découverte progressive du caractère plurinational de l'Etat au cours des deux dernières décennies suscita une révision constitutionnelle qui aboutit en 1970 à la reconnaissance d'ensembles humains linguistiquement différenciés au sein de la population belge, consacrant ainsi le rôle de la langue créatrice de solidarité.

L'article 3 *ter* de la Constitution, inséré le 24 décembre 1970 sous un titre nouveau (14), dispose donc que « la Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande. Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci ». « Pour » deux de ces collectivités, stipule l'article 59 *bis*, il est créé des conseils culturels (15), composés des membres élus de chaque Chambre répartis selon leur appartenance linguistique, auxquels le Constituant attribue un pouvoir de type législatif s'exerçant par « décrets ». Les Conseils reçoivent compétence pour régler, à l'égard de leur communauté (15 *bis*) et à l'exclusion du législateur national, certains aspects de l'enseignement et de l'emploi des langues, la culture et la coopération culturelle, tant intercommunautaire qu'internationale. Aux termes de l'alinéa 2 du

(13) Voy. *infra*, section III.

(14) Titre I *bis* : « Des communautés culturelles ».

(15) Il y a également un Conseil de la Communauté culturelle allemande (Const., art. 59 *ter*) qui est organisé par la loi du 10 juillet 1973. Doté d'une compétence d'avis dans les matières où les autres Conseils culturels légifèrent, il dispose aussi d'un pouvoir réglementaire restreint qu'il peut exercer dans les limites de la région de langue allemande. Eu égard au statut d'autorité administrative que semble posséder ce Conseil élu ainsi qu'à l'étanchéité de la sphère territoriale qui mesure ses compétences, nous avons cru pouvoir reconnaître à la Communauté culturelle allemande la qualité de collectivité locale de nature administrative (voy. D AUBIE Ch. et L EJEUNE Y., « Une Cour constitutionnelle en Belgique ? », *Revue générale*, 1974, 1-16, p. 16 en note 15), bénéficiant à ce titre de la personnalité morale de droit public (Sur ce dernier point, voy. *infra*, section I, § 2).

(15 *bis*) Voy. Const., art. 59 *bis*, § 4. Le champ d'application des décrets est circonscrit en principe par la région linguistique considérée. Les décrets qui règlent les matières culturelles, l'enseignement et la coopération s'appliquent aussi dans la région bilingue de la Capitale nationale aux seules institutions qui relèvent exclusivement de leur communauté. Par exception, les décrets qui règlent l'emploi des langues ne peuvent s'appliquer dans certaines communes situées le long de la frontière linguistique (protection des minorités linguistiques) ni aux « services » ou « institutions » dont l'activité relève de plus d'une communauté.

paragraphe 2 de ce même article, une loi adoptée à la majorité spéciale (16) devait arrêter les « formes » de cette coopération.

La longue gestation de la loi du 20 janvier 1978, en partie suscitée par l'incohérence de la terminologie constitutionnelle en la matière, a contraint la doctrine à rechercher le sens de cette disposition avec une patience infinie. Les travaux de MM. J.-Cl. Damseaux et B. Waleffe (17) ont synthétisé les résultats de ces intéressantes tentatives d'interprétation (18). Lorsqu'enfin le gouvernement, passant outre à un avis d'inconstitutionnalité du Conseil d'Etat (19), déposa sur le bureau de la Chambre des Représentants le projet de loi fixant les « formes » de la coopération culturelle internationale que les conseils culturels étaient appelés à « régler », il proposa de leur octroyer une compétence d'assentiment distincte de leur compétence normative. L'article 1^{er} du projet stipulait :

« Tout traité relatif à la Coopération culturelle dans les matières visées à l'article 59 *bis*, § 2, 1^o et 2^o, 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 n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du ou des Conseils culturels compétents » (20).

Remplacé par un amendement qu'avait présenté le député J.-M. Dehousse (21), ce texte fut discuté et adopté en séance publique le vendredi 2 juillet 1976 (22). Les interventions de M. Dehousse amenèrent M. Perin, ministre francophone de la Réforme des institutions, à admettre qu'il serait logique que la loi reconnaisse aux conseils culturels le droit d'être associés à la procédure de modification (23) et de dénonciation (24) des accords culturels.

(16) Il s'agit de la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre, combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre (Const., art. 59 *bis*, § 1, al. 2).

(17) WALEFFE B., « La Belgique communautaire et les relations culturelles internationales », cette *Revue*, 1977, pp. 314-352.

(18) On citera dans l'ordre chronologique : VERHOEVEN J., « Le droit international et la Constitution révisée » dans *La Constitution belge révisée, Ann. Droit*, XXXII, 1972, n° spécial, 257-276; DEHOUSSE F., DELPEREE F., VERHOEVEN J. et TONNEAU P. « Les communautés culturelles et les relations internationales », Dossiers « *Rencontres* » du C.A.C.E.F., 1974, n° 20; DELPEREE F., « La Communauté culturelle française et la coopération internationale », dans *La Wallonie et l'Europe* (colloque du 13 avril 1975), éd. conjointe « Les dossiers wallons » / « Mutation et région », Louvain-La-Neuve, Groupe de Sociologie wallonne et Centre d'Etude du Développement régional, 1977, pp. 69-95.

(19) Voy. à cet égard DE VISSCHER P., « Les conseils culturels belges et la coopération culturelle internationale », *Belgisch buitenlandse beleid en internationale betrekkingen*, Liber Amicorum Prof. O. De Raeymaecker, Leuven Univ. Press, 1977, pp. 531-537.

(20) *D.P.*, Chambre, 1975-1976, n° 878/1, p. 8.

(21) *Ibid.*, n° 878/4.

(22) *A.P.*, Chambre, 2 juillet 1976, pp. 4807-4814; p. 4826.

(23) *Ibid.*, p. 4809 (intervention du député J.-M. Dehousse) : « La logique du système qui vise à reconnaître aux conseils culturels de la Communauté française et de la Communauté néerlandaise le pouvoir de donner l'assentiment... implique naturellement pour chacun de ces conseils la possibilité... de faire modifier les accords actuellement existants. (...) Je note avec plaisir les signes d'assentiment que nous donne le ministre ».

(24) *Ibid.*, p. 4813 (déclaration du ministre F. Perin) : « L'Assemblée (*le conseil culturel*) n'est

Le ministre confirma ce point de vue devant la Commission sénatoriale des Affaires culturelles et de la Politique scientifique (25).

Longuement retardés d'abord par des objections d'ordre constitutionnel qui contraignirent le Premier ministre à prendre l'avis de quatre jurisconsultes (26), ensuite par la dissolution des Chambres en mars 1977, enfin par les négociations préalables à la constitution du nouveau gouvernement, les débats reprirent au Sénat en décembre 1977. Le projet fut approuvé le 22 décembre, non sans que le secrétaire d'Etat à la Réforme des institutions, M. Hoyaux, ait rappelé que « les conseils culturels peuvent s'exprimer par des résolutions ou des recommandations sur l'opportunité des négociations internationales ou sur la façon dont sont appliqués les traités » (27).

En 1976 déjà, le professeur P. De Visscher relevait que « le législateur spécial a tenté, à l'occasion d'une simple loi d'exécution de l'article 59 *bis*, § 2, de substituer une nouvelle vision fédéraliste des relations internationales à la vision relativement modérée que s'étaient formées en la matière les Chambres constituantes de 1970 » (28). Des proclamations ultérieures ont confirmé la justesse de ce diagnostic. Avant le vote de la loi en séance publique, le secrétaire d'Etat Hoyaux déclara à la tribune du Sénat : « le gouvernement, *soucieux de voir le pacte communautaire connaître une exécution positive et prochaine*, attache du prix à ce projet » (29). Et lors de la discussion, à la Chambre, de la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 concernant le complément apporté au pacte communautaire par les partis qui composaient la coalition gouvernementale (30), le Premier ministre a très nettement affirmé qu'« en matière d'accords (culturels internationaux), les organes communautaires *sont* compétents en ce qui concerne l'initiative de la conclusion d'un accord, l'assentiment à cet accord et son

pas écartée de la procédure de dénonciation, puisqu'elle doit intervenir. (...) C'est la communauté qui doit donner son assentiment. Donc, elle peut prendre l'initiative en émettant un vœu, en entamant une discussion avec le ministre (*des Affaires étrangères, de la Culture, de la Coopération au développement ou de l'Education nationale*), en suggérant une dénonciation. Mais juridiquement, elle ne peut pas, elle seule, prendre acte de dénonciation ».

(25) *D.P.*, Sénat, 1975-1976, n° 932/2, pp. 4 et 6 (rapport de M. Gijs) : « Le ministre de la Réforme des Institutions (F) ne conteste pas aux conseils culturels le droit de prendre eux-mêmes des initiatives qui seront alors communiquées sous forme de suggestions aux ministres compétents (...) le ministre déclare que le droit limité d'assentiment des conseils culturels ne signifie pas que leur participation à la conclusion des traités soit tout aussi limitée. Dans la rédaction des traités, le gouvernement tient évidemment compte des opinions politiques et des sentiments des assemblées qui devront les ratifier (*sic*). Un conseil culturel peut... exprimer le vœu que tel ou tel traité soit conclu et même demander un débat préalable (...) ».

(26) Rapport de MM. les professeurs Delpérée, Rimanque, Van Impe et Vanwelkenhuyzen, rédigé à la demande du Premier ministre (Annexe au rapport des commissions réunies de la Justice et des Affaires culturelles, *D.P.*, Sénat, 1977-1978, n° 236/2, pp. 10-15).

(27) *A.P.*, Sénat, 22 décembre 1977, p. 448.

(28) *Op. cit.*, p. 536.

(29) *A.P.*, Sénat, 22 décembre 1977, p. 449. — Sur le Pacte communautaire, voy. *infra*, section II, p. 16.

(30) Complément au Pacte communautaire du 24 mai 1977, annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 (*A.P.*, Ch. et Sénat, séances du 28 février 1978).

exécution (31). Quant à la signature, il est à noter qu'au cours des négociations on n'a pas discuté de la modification de l'article 68 de la Constitution. Il s'agit d'un problème délicat, posé par la conciliation des impératifs de la politique internationale avec l'autonomie de chaque communauté en matière de relations internationales » (32).

Poser le problème en ces termes revient nécessairement à soulever la question de l'accès médiat des communautés à la scène internationale par le biais de techniques participatives ou consultatives. Semblables formes d'association à la conduite des relations extérieures de la Belgique ne sauraient être élucidées sans référence aux constitutions des Etats fédéraux qui concilient la centralisation plus ou moins complète des compétences internationales avec la prise en considération des intérêts des Etats membres les plus directement concernés.

Mais avant d'examiner les formes que revêtent, au sein des Fédérations, les interventions des entités composantes dans le domaine des affaires étrangères, et d'analyser par comparaison la portée qu'il convient de reconnaître à l'assentiment des conseils culturels (section III), il s'indique de situer les communautés par rapport au concept de la personnalité juridique et la Belgique par rapport à celui de l'Etat fédéral (section I), puis de tenter de dissiper les ténèbres qui entourent le contenu des compétences des conseils culturels en matière internationale (section II).

I. LES COMMUNAUTES CULTURELLES EN BELGIQUE

Emprunter les chemins du droit constitutionnel comparé des Etats fédéraux ne se justifie que si la création des conseils culturels et la reconnaissance des communautés participent d'un fédéralisme fonctionnel, dont les aspects internationaux ne diffèrent pas essentiellement des techniques de fédéralisme coopératif imaginées dans les Fédérations centralisatrices pour sauvegarder le principe fédéral dans le plan externe.

(31) On notera que le complément au Pacte communautaire prévoit l'association des seuls organes des *régions* « à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur des matières qui relèvent exclusivement de (leur) compétence » (point n° 98). Ceci semble indiquer que, dans l'esprit des milieux politiques, la loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale autorise implicitement les conseils culturels à s'insérer dans la procédure de conclusion des traités. Voy. à cet égard la résolution du Conseil culturel néerlandais, adoptée à l'unanimité le 21 mars 1978 (*Annales cons. cult. néerl.*, séance du 21 mars 1978, p. 392) :

- « Le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise,
- » En exécution de l'article 59 *bis*, § 2, de la Constitution et de la loi du 20 janvier 1978 (...),
- » Souhaite exercer pleinement, en accord avec les ministres compétents, *sa compétence en matière de conclusion et d'exécution des accords culturels.*
- » Souhaite en conséquence que la Communauté culturelle néerlandaise mène une politique culturelle internationale, part importante de la politique étrangère, qui soit ouverte et démocratique » (*Doc. cons. cult. néerl.*, sess. 1977-1978, n° 93/1 proposition de résolution des présidents des groupes politiques).

(32) *A.P.*, Chambre, 2 mars 1978, p. 1336 (déclaration du Premier ministre Tindemans).

Il sied donc de s'interroger sur la nature actuelle de l'Etat (§ 1) et sur la place qu'il réserve à ces collectivités nouvelles que sont les communautés culturelles (§ 2).

§ 1. UN ETAT PREFEDERAL

De prime abord, le Pouvoir constituant semble s'être borné à accorder aux conseils culturels une *compétence normative* : « Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret » un certain nombre de matières. Cette fonction s'exerce avec la participation du Roi qui « sanctionne et promulgue » (33) les décrets. La sanction du décret est en effet l'acte par lequel le Roi participe à la fonction législative dévolue aux conseils culturels en manifestant son accord avec la volonté exprimée par le conseil compétent. Il implique, au profit du chef de l'Etat, un droit de veto absolu (34) dont il est possible déjà de citer des exemples (35). Sans doute, le Roi ne saurait-il exercer semblable prérogative qu'avec l'accord d'un ministre « qui, par cela seul, s'en rend responsable » (36). Il n'empêche que « le ministre qui refuserait de présenter à la signature du Roi et de contresigner un projet de décret voté dans un conseil culturel, ne pourrait faire l'objet d'aucune sanction de ce conseil culturel ainsi contré » (37) : « La responsabilité politique des mini-

(33) L'article 59 *bis*, § 5, al. 2, de la Constitution rend applicable aux décrets l'article 69, aux termes duquel « le Roi sanctionne et promulgue les lois ».

(34) Comp. quant à la sanction de la loi : DE VISSCHER P., « La Promulgation, la Signature et la Publication des lois en Droit belge », dans *La promulgation, la signature et la publication des lois en droit comparé*, Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, t. XX, Paris, Ed. de l'Epargne, 1961, pp. 41-42.

(35) Le 19 décembre 1972, le Conseil culturel français adoptait à l'unanimité (moins quelques abstentions) une proposition de décret modifiant le décret du 25 juillet 1972 contenant le secteur « Culture française » du budget des Affaires culturelles de la Communauté culturelle française pour l'année budgétaire 1972 ainsi que trois projets de décrets amendés fixant les secteurs « Education nationale, régime français », « Santé publique et Famille », « Emploi et Travail » de ce même budget (*C.R.I.*, cons. cult. fr., séance du mardi 19 déc. 1972, p. 15). Aucun de ces décrets ne fut sanctionné par le Roi. Deux ans plus tard, les projets *initiaux* furent revotés ou modifiés par la voie de feuillets d'ajustement (décrets budgétaires des 11 et 12 février et 7 mars 1974 : *M.B.* 9 avril, 19 mars et 8 mai 1974, err., 29 mai 1974). La suppression complète des crédits figurant dans le secteur « Emploi et Travail » explique l'absence de tout décret d'ajustement de ce secteur initialement contenu dans un décret inexistant puisque non sanctionné.

La proposition de décret relative à l'instauration de cours de natation pour les enfants des écoles primaires, adoptée le 27 mars 1975, la proposition de décret relative à l'étude des langues étrangères dans la région de langue française, adoptée le 7 décembre 1976 et la proposition de décret mettant sur pied d'égalité les trois langues modernes enseignées à la section des langues modernes de l'enseignement supérieur pédagogique de plein exercice, adoptée le 21 décembre 1976, n'ont pas été sanctionnées non plus.

Voy. la question urgente de M. Duvieusart et la réponse du Premier ministre, lue par le ministre Michel au Conseil culturel français (*C.R.I.*, séance du 21 février 1978, p. 61 ss.), réponse qui nous paraît appeler d'expresses réserves sur le plan de la méthode.

(36) Const., art. 64.

(37) PERINF., « La révision de la Constitution belge du 24 décembre 1970 », *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, t. III, pp. 261-291, à la p. 277. *Addé* : de

stres reste du domaine exclusif des Chambres législatives » (38), alors même que la majorité parlementaire nationale ne correspond pas nécessairement à la tendance majoritaire au sein de chaque conseil culturel.

L'organe qui légifère pour la communauté culturelle ne peut donc agir sans la collaboration de l'organe suprême de l'Etat. Or, lorsque le pouvoir qui trouve à s'exercer dans certaines parties de l'Etat, écrivait G. Jellinek au début de ce siècle (39), suppose la commune activité des organes locaux et des organes centraux de l'Etat, on est en présence de « fragments d'Etat » (*Staatsfragmente*), de « pays » (*Länder*), collectivités qui possèdent un ou plusieurs éléments caractéristiques de l'Etat mais manquent du pouvoir du dernier mot dans les affaires qui ressortissent à leur compétence.

Les conseils culturels exercent également une *fonction budgétaire*. Ils votent les crédits culturels du budget de l'Etat dans les limites d'une enveloppe que détermine le législateur national. Pareils décrets, en raison de leur nature même, ne contiennent pas de norme, nonobstant la curieuse expression du Constituant qui habilite les conseils à « régler par décret l'affectation » du crédit global mis à leur disposition par la loi (Const., art. 59 *bis*, § 6).

Quoiqu'il n'évoque que le « règlement » de certains objets, l'article 59 *bis* de la Constitution permet à une loi adoptée à la majorité spéciale de déterminer les autres modalités d'intervention des conseils culturels « eu égard notamment aux articles... 43... et 88 » (Const., art. 59 *bis*, § 1^{er}, al. 2) (40). La loi du 21 juillet 1971, prise en exécution de cette disposition, exclut toute responsabilité gouvernementale devant les conseils (41) mais autorise ces derniers à « requérir la présence des ministres » et leur donne le droit d'enquête (42). Les règlements d'ordre intérieur des conseils y transposent

MEYER J., « Le juge et l'intégration des systèmes juridiques : développements récents en Belgique », *Fédéralisme et cours suprêmes et l'intégration des systèmes juridiques*, UGA, Heule, 1973, pp. 103-128, à la p. 109.

(38) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

020 (39) JELLINEK G., « Ueber Staatsfragmente », *Festgabe der Universität Heidelberg zur Feier des 70. Geburtstages Seiner Königlichen Hoheit des Grossherzogs Friedrich von Baden*, 1896; *Allgemeine Staatslehre*, éd. française : « L'Etat moderne et son droit », Paris, M. Giard et E. Brière, t. II, 1913, pp. 379 ss., spéc. pp. 381-382 et p. 385 (TQRAD. G. Fardis).

Sur la théorie des « fragments d'Etats », voy. également CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, et reprod. photomécanique C.N.R.S., 1962, t. I, pp. 166-169, notes 12 et 13.

(40) Art. 43 : « Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

« Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige ».

Art. 88 : « Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres.

« Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

« Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres ».

(41) Voy. *supra*, note 38.

(42) Loi du 21 juillet 1971, art. 16.

d'autre part les techniques classiques du contrôle parlementaire : demandes d'explication ou d'information, questions orales ou écrites... On avouera néanmoins quelque perplexité devant l'organisation minutieuse d'un *contrôle politique* qui débouche sur des recommandations (43) dénuées de portée juridique.

A ces trois fonctions traditionnelles, la loi du 20 janvier 1978, prise en exécution de l'article 59 *bis*, § 2, dernier alinéa, de la Constitution, en ajoute une quatrième : la *fonction d'assentiment*. Acte de « haute tutelle » des Chambres législatives (44) dans le système de l'article 68 de la Constitution, l'assentiment n'est ni un acte matériellement législatif, ni un procédé de contrôle politique. Il traduit exclusivement une condition d'applicabilité interne qui s'inspire de la doctrine dualiste. L'intérêt de pareille formalité de réception des traités dans l'ordre juridique belge n'a jamais été, même dans la perspective d'un parlementarisme dualiste, d'instituer une méthode spécifique de contrôle des attributions internationales du Roi (45); le constituant J. Lebeau la jugeait sous ce rapport véritablement superfétatoire (46). La forme normale du contrôle parlementaire en ce domaine reste la mise en cause de la responsabilité ministérielle. De nos jours, l'intérêt de l'assentiment doit plutôt être recherché dans la nécessité d'associer les Assemblées délibérantes à l'application des traités « qui concernent le plus directement le législateur » (47).

Les problèmes constitutionnels qu'a soulevés l'octroi aux conseils culturels d'une compétence de cette nature seront évoqués ultérieurement (*infra*, section III). Pour l'instant, ne faut-il pas reconnaître qu'en conférant à des assemblées particulières un pouvoir autonome dans le cadre de communautés culturelles, la révision constitutionnelle de 1970 a introduit dans les structures de l'Etat un ferment fédéraliste ? (48). La Belgique des années soixante-dix a multiplié ses organes légiférants mais en a assuré la dépendance par de multiples mécanismes dont le plus important semble être la

(43) Voy. en ce sens l'art. 61 du règlement d'ordre intérieur du Conseil culturel de la Communauté culturelle française.

(44) Sauf erreur, l'expression a été utilisée pour la première fois par ORBAN O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, H. Dessain et Paris, V. Giard et E. Brière, t. II, 1908, n° 122, p. 257. Elle a été reprise par le Procureur général GANSHOFF VAN DER MEERSCH W.J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J. T.*, 1968, 485 ss., p. 489; concl. avant Cass., 27 mai 1971, *J. T.*, 460, à la p. 468 et s'est depuis lors imposée.

(45) En droit, le défaut d'assentiment n'empêche pas le Roi d'engager valablement l'Etat dans l'ordre international.

(46) Cité par SMETS P.-F., *op. cit.*, p. 18.

(47) VERHOEVEN J., « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », cité, n° 9, p. 375, et la note 40, p. 376.

(48) Les meilleurs travaux sur la nature et la qualification du nouveau régime belge demeurent l'étude de M. DELPEREE F., « La Belgique, Etat fédéral ? », *R.D.P.*, 1972, 607-660 et le n° spécial des *Annales de Droit* consacré à « La Constitution belge révisée » (t. XXXII, 1972, 87-313). *Adde* : DE VISSCHER P. et DELPEREE F., « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, F. Larcier, 1973, pp. 241-296, spéc. pp. 256-267.

nécessaire collaboration du Roi et de l'administration nationale pour l'édition, la force exécutoire, l'opposabilité, l'exécution par voie réglementaire et l'application des décrets ainsi que pour la répartition des crédits y afférents.

Sur l'échelle typologique qui va de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral, l'Etat belge relève de la catégorie *préféderale* parce que les entités qu'il a engendrées jouissent, à l'exception du Conseil de la Communauté allemande, d'un degré d'autonomie exorbitant de la déconcentration et de la décentralisation administratives (49) mais sont garrottées au moyen de techniques de surveillance; parce qu'elles sont incapables de concourir *qualitate qua* à la prise des décisions nationales les plus importantes; parce que l'aménagement des institutions nouvelles ne leur permet pas de coopérer *librement* entre elles et avec les autorités centrales.

On se prend à relire les pages que le grand publiciste allemand G. Jellinek consacrait au phénomène de la « décentralisation par *pays* » (*durch Länder*) : « Les parlements de ces territoires prennent part... à l'élaboration de la législation de ces territoires (...). Ce sont des rouages d'une organisation politique rudimentaire du *pays* en question (...). La décentralisation ne va jamais assez loin pour supprimer le caractère unitaire de l'Etat (...). Au point de vue politique, le *pays* est ordinairement l'élément d'un Etat imparfaitement organisé ou en voie de désorganisation (...). Aux tendances centrifuges des territoires ou *pays* correspond souvent, de la part de l'Etat, une tendance centralisatrice en sens inverse d'où le plus souvent des conflits intérieurs qui durent très longtemps. La décentralisation... dont jouissent les *pays*... est une forme anormale de décentralisation qui tend à de nouvelles organisations de l'Etat tout entier... » (50). Les juristes, comme les poètes, seraient-ils quelquefois prophètes ?

§ 2. DES COLLECTIVITES NOUVELLES

Le concept de décentralisation, comme celui de fédéralisme, suppose création de personnes juridiques nouvelles. La collectivité décentralisée — ou fédérée — est personnifiée ou n'est pas, tant il s'avère qu'un ensemble humain possédant une certaine homogénéité doit, pour être doté d'une vie

(49) Réserve est faite des « régions » et de leurs organes (Const., art. 107 *quater*) : leur organisation est abandonnée aux soins du législateur statuant à la majorité spéciale. Sur ce thème, voy. DELPEREE F., « Le compromis régional », *Rapports belges au IX^e Congrès international de droit comparé* (Téhéran), Bruxelles, Centre interuniversitaire de droit comparé, 1974, pp. 381-416. — Après avoir réalisé, par la loi du 1^{er} août 1974, une « régionalisation préparatoire » à l'application de l'article 107 *quater*, le législateur paraît aujourd'hui décidé à établir un régime « transitoire » en la matière et à subordonner la régionalisation « définitive » à une nouvelle révision de la Constitution qui attribuerait aux conseils régionaux une compétence législative et une compétence fiscale propres, et aux exécutifs régionaux des prérogatives de type gouvernemental.

(50) « L'Etat moderne et son droit », cité, pp. 381, 388, 389.

juridique propre et former le siège d'une action qui s'exerce en son propre nom, bénéficiant de la personnalité juridique (51).

A défaut d'une indication expresse du pouvoir constituant, la personnalité des communautés culturelles peut-elle être déduite de « la logique et (de) l'esprit de la révision constitutionnelle, conçue comme une opération d'ensemble » (52) ? Les conseils culturels sont-ils les organes de ces collectivités de personnes ? Au contraire, l'article 59 *bis* signifie-t-il uniquement que les membres des deux grandes communautés sont les destinataires naturels des normes décrétales (53), auquel cas la création de ces assemblées s'analyserait en une simple déconcentration de la fonction législative étatique ?

La réalité sociologique des communautés n'est évidemment pas en cause. Leur existence et leur importance politique ont été maintes fois soulignées par les constituants de 1970. La question qui demeure a trait à leur qualité de collectivités publiques décentralisées, titulaires de droits et de devoirs particuliers.

Par un avis inédit sur les propositions de lois modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les significations faites notamment aux conseils culturels (54), la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que, dans l'état actuel du droit positif, il n'est pas possible de dégager « des exigences naturelles et objectives des buts et fonctions assignées à chaque entité considérée » la reconnaissance implicite de leur qualité de sujets de droit. Le Conseil d'Etat étaye ses conclusions d'arguments tirés de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande : les prérogatives visées à l'article 71 (exercice de la domanialité publique — droit d'expropriation — cession amiable et acquisition d'immeubles) sont exercées par le Conseil au nom ou pour le compte de l'Etat; les dons et legs affectés aux activités du Conseil doivent être faits à l'Etat (art. 68, n° 2).

Selon nous, il ressort néanmoins de l'économie générale de la loi que la Communauté allemande pourrait être assimilée à une collectivité territoriale, bénéficiant à ce titre de la personnalité juridique (55). Les particularités relevées marqueraient, par dérogation au système traditionnel de contrôle des collectivités locales, l'espèce de haute tutelle que le pouvoir central a voulu se réserver sur le Conseil, rétrécissant par là les capacités qu'il lui accordait.

En ce qui concerne les communautés française et néerlandaise, le raisonnement du Conseil d'Etat ne nous paraît guère plus convaincant. En effet,

(51) On n'a jamais contesté qu'en l'absence de dispositions explicites, les communes et les provinces du Royaume bénéficient de la personnalité juridique.

(52) DELPEREE F., « La Communauté culturelle française et la coopération internationale », cité, pp. 80-81.

(53) Afin d'obvier aux difficultés que recèle toute compétence personnelle, le Constituant a pu utiliser la relative homogénéité territoriale de ces « sociétés » pour déterminer en fin de compte la compétence des conseils culturels par le jeu combiné d'un critère territorial et d'un critère personnel.

(54) Textes des propositions dans *D.P.*, Sénat, S.E. 1974, n° 251 et n° 279.

(55) Voy. *supra*, note 15.

l'identité de nature sociologique n'appelle pas nécessairement une même sanction juridique par la voie de la personnification. On rappellera à cet égard que le Conseil de la Communauté allemande a reçu des attributions infiniment moins importantes et moins étendues que les « organes » des deux autres communautés. Voilà qui exprime la différence de *statut juridique* entre trois réalités sociologiques identiques.

Classiquement, la décentralisation présuppose la détermination d'une catégorie d'intérêts collectifs d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge et surtout la mise en place d'organes autonomes préposés à la gestion de ces intérêts, l'autonomie étant le plus souvent assurée par l'élection.

On a déjà relevé que le pouvoir central bridait l'exercice, par les conseils culturels, de leur compétence autonome (56). Quant à leur origine élective, elle est tout à la fois indirecte et partielle, puisque chaque conseil comprend les membres d'un groupe linguistique des deux Chambres. De plus, si les parlementaires élus dans les arrondissements de la région linguistique française ou de la région linguistique néerlandaise peuvent à la rigueur être considérés comme les représentants de la Communauté culturelle française ou de la Communauté culturelle néerlandaise, il n'en va pas de même pour les parlementaires de Bruxelles, les sénateurs cooptés et les sénateurs provinciaux du Brabant. Ceux-ci, élus par des citoyens de l'une et l'autre langue, optent pour leur appartenance à l'un ou à l'autre conseil culturel en choisissant la langue de leur prestation de serment.

Quant aux parlementaires désignés par les électeurs de la région linguistique allemande, ils ne sont sensés représenter que la Communauté française !

Ces données n'autorisent pas l'interprète à négliger l'article 3 *ter* de la Constitution qui confère aux communautés — non pas aux conseils — les attributions que détaille l'article 59 *bis*. On rappellera également que le législateur national assure aux conseils une certaine autonomie financière dans la mesure où il leur alloue d'une part des subsides de fonctionnement et d'autre part une dotation destinée à couvrir les charges découlant des missions que leur a assignées le Constituant.

On remarquera enfin qu'à peine de verser dans l'indépendance, l'autonomie ne se conçoit pas sans contrôle, surveillance ou droit de regard étatiques. Dans cette perspective, comment ne pas reconnaître que les conseils culturels coopèrent à la confection des lois particulières de leurs communautés même s'ils ne font pas entièrement leurs lois par eux-mêmes ? Le lien de représentation — incontestable — qui unit le conseil à la communauté culturelle ne doit pas obligatoirement procéder de l'élection directe s'il est par ailleurs constant que l'édiction de la législation communautaire néerlandaise et de la législation communautaire française échappe partiellement aux organes centraux de l'Etat (57).

(56) Voy. *supra*, § 1.

(57) Les conseils apparaîtront plus nettement comme les organes propres des communautés lorsqu'ils seront composés des membres des conseils régionaux, eux-mêmes élus tous les quatre

Au surplus, dénier aux communautés culturelles la qualité de collectivités personnalisées, n'est-ce pas ignorer les caractéristiques de la « décentralisation par *pays* », exagérer l'importance de l'élection parmi les procédés qui soustraient le groupe à la mainmise de l'Etat, hypertrophier le rôle de l'exécutif et, en définitive, rejeter les enseignements de l'histoire ?

* *
*

Une première conclusion se dégage de cette analyse. Dans le cadre d'un fédéralisme quelque peu édulcoré, des sociétés politiques nouvelles ont pris naissance au sein de l'Etat. Des assemblées délibérantes en forment les rudiments. Des prérogatives étatiques fragmentaires leur reviennent. Les régions linguistiques en constituent la base territoriale. Leurs aspirations autonomistes ne sont pas essentiellement différentes de celles que rencontre le modèle fédéral, entendu comme système de groupement ou de restructuration étatique. La sauvegarde de ce délicat équilibre dans le plan des relations internationales réclame l'instauration de techniques appropriées. Leur nature ne saurait être foncièrement distincte dans l'Etat fédéral et dans l'Etat préfédéral.

II. LA « COOPERATION CULTURELLE INTERNATIONALE »

La Constitution ne délimite pas le *contenu* de la « coopération culturelle internationale », matière assignée dans l'ordre interne à la compétence des corps représentatifs des communautés. D'autre part, l'article 59 *bis* n'abandonne au législateur spécial que la détermination des *formes* de cette coopération. Par delà les difficultés que suscite l'imprécision de pareille formule (58), le Conseil d'Etat a considéré que l'absence d'une loi d'exécution ne paralysait pas l'action des conseils culturels en la matière : « pour l'application (de l'article 59 *bis*, § 2, alinéa 2) l'intervention du législateur doit constituer l'exception. En l'absence d'indications suffisamment précises que le Constituant aurait pu donner en ce qui concerne l'interprétation de la notion de « formes de coopération », le pouvoir de régler les questions relevant de la coopération culturelle internationale doit être considéré comme appartenant aux conseils culturels, chacun en ce qui le concerne » (59).

Il n'est pas douteux qu'en utilisant le vocable « coopération », les Chambres constituantes n'avaient pas l'intention de réduire l'aire de la

ans au suffrage universel direct. Parce qu'elle est liée à la réforme du Sénat, la mise en place de ce « régime définitif » ne peut être réalisée que par une révision constitutionnelle que projettent les milieux politiques : voy. le « Pacte communautaire » du 24 mai 1977 (annexe à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, *A. P.*, Chambre et Sénat, séances du 7 juin 1977), spéc. les sections consacrées au Sénat, aux conseils de communauté et aux conseils régionaux.

(58) Voy. *infra*, section III.

(59) Avis du 9 février 1976 : *D.P.*, Chambre, 1975-1976, n° 878/1, pp. 4-7, à la p. 7.

« coopération culturelle internationale » aux seules relations culturelles emportant échanges de services, réalisation d'une activité commune et équilibre des prestations respectives. S'étendant aux relations entre pays inégalement développés (aide au développement) ainsi qu'à la promotion et à la diffusion de la langue et de la culture nationales, le concept recouvre le champ entier des *relations culturelles internationales* (60) (61). Sa démarcation d'avec la coopération *scientifique* (62) et l'assistance *technique* (63) se révèle singulièrement malaisée (64).

Il reste à préciser les matières relevant de ce domaine. Nous tenterons de le faire en distinguant les fonctions assumées.

§ 1. LA FONCTION NORMATIVE

Les institutions communautaires ne détiennent que des compétences d'attribution. En conséquence, le pouvoir de régler les affaires culturelles internationales s'entend à tout le moins du droit de réglementer les aspects

(60) Sur le contenu de ces relations, voy. DOKA C., *Les relations culturelles sur le plan international*, Neuchâtel, La Baconnière, 1959; THOMAS J., « Le développement des relations culturelles internationales au cours des dix dernières années », *Rec. trav. Acad. sciences morales et politiques*, 1961 (1^{er} semestre), 250-265; DOLLOT L., *Les relations culturelles internationales*, coll. « Que sais-je ? », 2^e éd. refondue, Paris, P.U.F., 1968; FLORY M., « Relations culturelles et droit international public », *A.F.D.I.*, 1971, 61-84.

(61) Ayant à l'esprit les « relations culturelles avec l'étranger » (voy. *D.P.*, Chambre, 1964-1965, n° 993/1, annexe C), les milieux politiques souhaitaient attribuer compétence aux conseils culturels dans le domaine de « la politique culturelle avec l'étranger » (point 11 de l'accord gouvernemental relatif à la modernisation de l'Etat et aux relations communautaires annexé à la déclaration gouvernementale du 23 juin 1968 : *A.P.*, Chambre et Sénat, 23 juin 1968). Le projet de l'article 3 *bis* nouveau de la Constitution insérerait dans la liste des matières culturelles la « coopération culturelle » interne et internationale (rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M.E. Van Bogaert, *D.P.*, Sénat, 1969-1970, n° 402 : texte proposé par la Commission, pp. 29-30). Les conclusions du « Groupe de travail pour les problèmes communautaires » (13 novembre 1969) comportent le passage suivant : « certains membres ont réservé leur position au sujet de la coopération culturelle internationale (...). Une majorité estime que ces matières devraient comprendre les matières retenues par la Commission du Sénat » à l'article 3 *bis*, §§ 4-10. Comme le remarque WALEFFE B., (« La Belgique communautaire et les relations culturelles internationales », cité, n° 9), la substitution d'une expression à l'autre paraît bien motivée par des considérations étrangères à la définition du concept en question.

(62) TOUSCOZ J., *La coopération scientifique internationale*, Paris, éd. techniques et économiques, 1973.

(63) FEUER G., *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des institutions spécialisées*, Paris, L.G.D.J., 1957.

(64) TOUSCOZ J., « Souveraineté et coopération internationale, culturelle, scientifique et technique », *La souveraineté au XX^e siècle*, coll. U, Paris, A. Colin, 1971, pp. 201-234, spéc. pp. 203-205; CLERCKX C., *Note introductive au débat sur la politique de coopération culturelle internationale*, présentée par VAN ELSLANDER., ministre des Affaires étrangères, *doc. cons. cult. fr.*, 1974-1975, n° 31/1 et *doc. cons. cult. néerl.*, 1973-1974, n° 146/1 : « Structures et mécanismes des relations culturelles extérieures », II.2.E.

externes des matières dévolues à leur compétence (65), à l'exclusion de l'emploi des langues (65 *bis*).

a) Chaque fois qu'il s'agira de réglementer unilatéralement des situations qui tombent dans le champ de compétence interne des conseils mais présentent des éléments d'extranéité, les décrets pourront se fonder à la fois sur le chef de compétence « interne » et sur celui de la « coopération culturelle internationale ». Ainsi, l'établissement des conditions de financement des participations aux manifestations culturelles se déroulant à l'étranger (66), l'ouverture de centres culturels à l'étranger, l'exportation ou le prêt d'œuvres d'art, l'envoi à l'étranger de missions scientifiques ou artistiques (67), la création et l'organisation d'écoles ou de bibliothèques publiques à l'étranger... requièrent l'adoption de décrets à portée extraétatique dont l'article 59 *bis*, § 2, 3°, couvre la constitutionnalité.

b) Dans plusieurs Fédérations, les fondateurs de l'Etat ont tiré parti de la nécessaire répartition des compétences entre les autorités centrales et régionales pour attribuer expressément au législateur fédéral une compétence exclusive sur les « affaires étrangères ». L'Australie (68) et l'Allemagne fédérale (69) en témoignent. Si les vues de la jurisprudence australienne divergent encore sur la signification de ce pouvoir (70), en revanche la doctrine germanique s'accorde généralement à considérer que les « affaires étrangères » ne comprennent que les questions qui, par essence, ont trait aux relations institutionnalisées avec l'étranger, comme l'organisation du département des Affaires étrangères et de ses services, le statut des diplomates et consuls étrangers en Allemagne... (71). Pourquoi n'en serait-il pas de même,

(65) En ce sens : DELPEREE F., *op. cit.*, pp. 80-81.

(65 *bis*) L'économie générale de l'article 59 *bis* conduit à exclure l'« emploi des langues » (art. 59 *bis*, § 3) de la « coopération culturelle » (art. 59 *bis*, § 2, 3°), associée par cette disposition aux « matières culturelles » et à l'« enseignement » (art. 59 *bis*, § 2, 1° et 2°).

(66) Exemple avancé par DE VISSCHER P., *op. cit.*, p. 535.

(67) Exemples avancés par le Conseil d'Etat (*D.P.*, Chambre, sess. 1975-1976, n° 878/1, p. 7).

(68) Art. 51 de la Constitution australienne : « *The wparliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order and good government of the Commonwealth with respect to :*

...

(xxix) *External affairs* ».

(69) Art. 73, 1°, de la Loi fondamentale : « *Der Bund hat die ausschliessliche Gesetzgebung über :*

1. *die auswärtigen Angelegenheiten...* »

(70) Voy. les opinions divergentes des juges dans *The King v. Burgess, ex parte Henry*, (1936) 55 C.L.R. 608 et *State of New South Wales and Others v. The Commonwealth of Australia*, (1975) 50 A.L.J.R. 218. Adde les commentaires de WILDHABER L., *Treaty-Making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing et Lichtenhahn, 1971, n° 164, pp. 297-301; GOLDWORTHY P., « *Ownership of the Territorial Sea and Continental Shelf of Australia : An analysis of the Seas and Submerged Lands Act Case* », *Australian L.J.*, vol. 50, 1976, 175-184, spéc. pp. 176-178.

(71) Voy. par ex. BLECKMANN A., *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, Duncker et Humblot, 1975, p. 206; HIRSCH CH., *Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt*, Berlin, Duncker et Humblot, 1968, p. 188, n° 7.

dans la mesure de leurs attributions, pour les conseils culturels ? Ceux-ci peuvent prendre des décrets « relatifs à l'infrastructure » culturelle (72), créer des services publics et fixer le statut des membres de leur personnel (73). Il leur serait donc permis d'ouvrir à l'étranger des agences officielles d'information et de promotion (culturelle et/ou touristique) jouissant de commodités d'ordre douanier et fiscal accordées par l'Etat d'accueil sur base de la courtoisie (74); de fixer les droits et devoirs des attachés culturels dans nos ambassades (75); d'instituer un organisme d'intérêt public chargé d'exécuter les programmes de travail qu'arrêtent périodiquement les Commissions mixtes d'application des accords culturels...

C'est à propos de la création de pareils établissements publics, initialement envisagée comme « forme » de coopération (76), que le Conseil d'Etat avait estimé ne pas pouvoir souscrire à la thèse de la paralysie des conseils culturels dans le domaine des relations internationales tant que la loi arrêtant lesdites « formes » ne serait pas promulguée. La capacité de régler la coopération culturelle internationale implique l'aptitude à mettre en place des administrations chargées « d'assurer et de promouvoir les rapports culturels entre une communauté culturelle et l'étranger » (77). L'idée, lancée en 1974 par la Commission d'études du C.A.C.E.F. (78), fait actuellement l'objet d'une proposition de décret déposée sur le bureau du Conseil culturel français (79).

c) Les traités de coopération culturelle, scientifique ou technique appellent parfois des mesures internes d'exécution. Dès l'instant où celles-ci relèvent, par leur objet, de la compétence législative des communautés, il appartient exclusivement aux conseils culturels d'exécuter dans l'ordre interne l'obligation contractée par la Belgique dans l'ordre international (80).

(72) Loi du 21 juillet 1971, art. 2, al. 2.

(73) Loi du 3 juillet 1971, art. 22, 1°.

(74) De telles délégations permanentes, éventuellement investies d'une charge de représentation officielle, ne sauraient bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires en vertu du droit international général. Sur le statut privilégié consenti aux délégations de certains Etats fédérés, voy. VERHOEVEN J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, A. Pédone, 1975, pp. 382-383, note 116; LAWFORD H.J., « Canadian Practice in International Law during 1964 », *Ann. can. D.I.*, vol. 4, 1966, p. 220; TORRELLI M., « Les relations extérieures du Québec », *A.F.D.I.*, 1970, 275-303, pp. 290-291.

(75) Exemple avancé par DE VISSCHER P., *op. cit.*, p. 535.

(76) Voy. D.P., Chambre, 1975-1976, n° 878/1, p. 4.

(77) *Ibid.*, p. 8.

(78) DEHOUSSE F., DELPEREE F., VERHOEVEN J. et TONNEAU P., *op. cit.*, *Dossiers « Rencontres » du C.A.C.E.F.*, 1974, n° 20, *in fine*.

(79) Proposition de M. H.F. Van Aal (ancien ministre de la Culture française) relative à la création d'un Commissariat général à la coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle française de Belgique : *doc. cons. cult. fr.*, sess. 1977-1978, n° 22/1 (3 mars 1978). Voy. aussi la proposition de loi des sénateurs Vanhaegendoren et consorts créant, en exécution de l'article 59 bis, § 2, 3°, de la Constitution, des commissariats aux relations culturelles extérieures (D. P., Sénat, sess. 1972-1973, n° 148).

(80) Le Chef de l'Etat n'a pas le pouvoir d'assurer l'exécution d'un traité qui suppose l'édiction ou la modification d'un décret, hors son droit de prendre un arrêté d'exécution détaillée de ce décret.

Il n'est toutefois pas évident que cette catégorie présente un intérêt quelconque. Car de deux choses l'une : ou bien les décrets d'exécution régissent des situations purement internes (81), auquel cas ils ne sauraient relever de la coopération culturelle *internationale* au sens de l'article 59 *bis*, § 2, 3^e; ou bien les décrets d'exécution pénètrent, d'une manière ou d'une autre, dans la sphère des relations internationales (82), auquel cas ils paraissent devoir être rangés dans la première catégorie que nous avons dégagée (*supra* : a).

d) En l'absence de tout traité, des normes et décisions internes arrêtées par les organes compétents peuvent également contribuer à la coopération internationale soit en réglementant la contribution belge à certains échanges bilatéraux ou multilatéraux (83), soit en limitant l'engagement financier de l'Etat dans pareilles relations (84), soit encore en édictant des lois ou décrets parallèles et complémentaires à des législations étrangères (85). Chaque fois

(81) Il en irait ainsi du décret réglementant les conditions d'accès de dépôts d'archives en exécution d'un traité multilatéral imposant cette obligation à la Belgique.

(82) Il en irait ainsi du décret n'accordant l'accès de dépôts d'archives aux ressortissants d'un Etat que *sous condition de réciprocité*.

(83) Ce qui reviendrait à imposer des limitations légales (« décrétales ») au pouvoir de traiter du Roi dans l'éventualité où pareils échanges feraient ultérieurement l'objet de négociations diplomatiques. La conclusion d'une convention internationale qui n'en tiendrait nul compte n'emporterait toutefois aucune « violation manifeste d'une règle interne d'importance fondamentale » concernant « la compétence pour conclure des traités », (Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, art. 46). Du point de vue du droit international, l'obligation serait valablement assumée. Au plan interne, l'introduction régulière du traité dans l'ordre juridique belge lui assurerait la primauté sur la norme qu'il contredirait (assentiment).

(84) Voy. *infra*, § 3, p. 187.

(85) On relève une intéressante application du procédé dans les relations américano-canadiennes.

Par une loi du 31 mars 1922, l'Etat de New York avait constitué en corporation la « Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company » (*Laws of New York*, 1922, chap. 379, pp. 798-802). Une compagnie de même dénomination avait été créée au Canada par une loi du 13 juin 1923 (*Statutes of Canada*, 1923, vol. II, 13-14 George V, chap. 74, pp. 3-8). Ces deux sociétés étaient autorisées à construire, entretenir et exploiter un pont sur le Niagara entre Buffalo (New York) et Fort Erié (Ontario). La construction avait été autorisée aux Etats-Unis par la loi fédérale du 3 juin 1924 (*Public Law* n° 177, 43 *Statutes at large* 355). Les deux associations ayant fusionné, une loi new yorkaise du 31 août 1933 réorganisa la nouvelle entité en créant un « corps constitué et politique, formant une corporation d'utilité publique » sous la dénomination de « Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority ». Organe de l'Etat de New York, l'Autorité est investie par la loi du pouvoir d'agir pour le compte du Canada; elle reprend la totalité des biens et de l'actif de l'ancienne corporation fusionnée; elle comprend six membres de l'Etat de New York et trois sujets britanniques résidant au Canada (*N.Y. Laws*, 1933, chap. 824, pp. 1662-1669; trad. française dans les *Statuts du Canada*, 1934, vol. II, 24-25 George V, pp. 5-14). Les aspects canadiens de la société (reprise des biens et de l'actif au Canada — nomination des membres canadiens — compétences dans l'ordre juridique canadien) sont régis par la loi canadienne (L. 8 mars 1934 : *Stat. Can.*, 1934, vol. II, 24-25 George V, C. 63, pp. 3-6). Le Congrès des Etats-Unis accorda, par résolution conjointe du 3 mai 1934, son assentiment à l'accord conclu par lois parallèles (*Pub. Res.* n° 22, 48 *Stat.* 662, C. 196).

Quelque vingt ans plus tard, le Congrès américain autorisa l'Etat de New York à négocier une convention avec le gouvernement du Canada en vue de créer la « Niagara Frontier Port Authority » et d'octroyer à celle-ci le pouvoir de reprendre la charge du pont à grande circulation sur le Niagara (Résolution conjointe du 27 juillet 1956, *Pub. L.* 824, 70 *Stat.* 701). En exécution d'un accord intervenu au cours de réunions des représentants des gouvernements des Etats-Unis

que l'intervention des conseils culturels sera requise en vertu de la répartition constitutionnelle des compétences, il s'agira sans conteste de « réglementation par décret » de la « coopération culturelle internationale ».

§ 2. LA FONCTION D'ASSENTIMENT

La loi du 20 janvier 1978 aligne la compétence d'assentiment des conseils sur leur compétence normative (86) en matière de relations culturelles internationales, quoique les premiers commentateurs de l'article 59 *bis* aient souhaité pour la plupart que le législateur n'en circoncrive pas impérativement le champ matériel (87) mais se réfère à l'acception habituelle de la notion de coopération culturelle dans les relations entre Etats (88).

a) L'interprétation adoptée par le Pouvoir législatif (89) en 1978 doit être approuvée. Suggérée en 1975 par le professeur F. Delpérée (90), elle répond à des exigences logiques et pratiques.

La solution est *logique*. S'il est exact que l'« organe intervenant, fût-ce pour partie, dans les relations internationales (est) rarement habilité à régler dans l'ordre interne les matières relevant de sa compétence internationale » (91), il n'en reste pas moins que pareille problématique de répartition des compétences entre pouvoirs constitués est étrangère au principe fédéraliste de partage du pouvoir entre l'Etat central et les communautés. Les conseils culturels, qui ne possèdent pas de *jus tractati* autonome (92), n'ont vocation à approuver les traités que dans les limites de validité *matérielle* de leurs décrets (93) parce que la Constitution leur assigne un domaine qu'ils ne sauraient valablement outrepasser. On n'aperçoit pas le motif pour lequel la

et du Canada ainsi que de l'Etat de New York, le Canada modifia sa loi concernant la « Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company » (L. 20 déc. 1957, *Stat. Can.*, 1957-1958, 6 *Elis. II*, C. 10, pp. 43-44), New York modifia la sienne (L. 8 avril 1957 : *N. Y. Laws*, 1957, C. 259, pp. 261-270) et le Congrès accorda son assentiment « à l'accord ou convention... prévoyant la prolongation de l'existence de la « Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority » par résolution conjointe du 14 août 1957 (*Pub. L.* 85-145, 71 *Stat.* 367) qui abroge la précédente résolution du 27 juillet 1956. L'ambassade du Canada aux Etats-Unis et le Département d'Etat se communiquèrent la teneur des législations respectives par échange de notes des 3 et 11 avril 1958 (*Recueil des traités canadiens*, 1958, n° 10).

(86) VERHOEVEN J., « Les formes de la coopération... », cité, n° 6, p. 374; du même auteur, « Coopération culturelle et relations internationales. La loi du 20 janvier 1978 », *dossier du C.A.C.E.F.* (centre d'action culturelle de la communauté d'expression française) n° 60, septembre 1978, 16-21, p. 17.

(87) DEHOUSSE F., DELPEREE F., VERHOEVEN J. et TONNEAU P., *op. cit.*, p. 81; WALEFFEB., *op. cit.*, n° 8 et n° 46.

(88) DEHOUSSE F. *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

(89) Semblable interprétation ne saurait néanmoins être tenue pour authentique. Sur ce thème, voy. DELPEREE F., « Au nom de la loi », *J. T.*, 1975, 489-496, pp. 491-494.

(90) DELPEREE F., « La Communauté culturelle française », cité, p. 81.

(91) DEHOUSSE F. *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

(92) Voy. *infra*, section III, p. 192.

(93) Exception faite de l'emploi des langues (Voy. *supra*, note 65 *bis*).

liste des matières relevant, en droit belge, du champ des rapports culturels internationaux, devrait différer selon la fonction exercée par les assemblées appelées à en connaître. La coopération culturelle ne constitue pas, au point de vue de l'assentiment, un chef de compétence *complètement* distinct des « matières culturelles » *sensu stricto* et de l'enseignement (94).

La solution est *raisonnable*. On n'imagine pas que le Constituant attribue des compétences à des corps parlementaires en se référant à une pratique internationale vague, mouvante, abandonnée à la discrétion des gouvernements cocontractants et recouvrant en réalité la seule nomenclature de ce que font les administrations ministérielles concernées (95).

Elle présente en outre l'avantage ou l'inconvénient — selon le point de vue auquel on se place — d'exposer le pouvoir d'assentiment des conseils culturels aux variations que subirait la liste des « matières culturelles » arrêtée par le législateur spécial (96). Semblable extension est d'ores et déjà projetée (97).

b) Parmi les conventions internationales qui, en vertu de la loi du 20 janvier 1978, seront soumises à l'assentiment des conseils, on citera :

a) *les accords culturels bilatéraux* (98), qui contiennent des déclarations de principe en vue de la coopération dans les domaines de la culture (99), des sciences et de l'éducation (100);

b) *les conventions générales de coopération technique bilatérale* qui contiennent des clauses relatives à l'envoi de professeurs, d'experts et de techniciens, à l'octroi de bourses d'études et de stage et à des projets spécifiques contribuant au développement du Partenaire (101);

(94) Const., art. 59 *bis*, § 2, 2°.

(95) CLERCKX C., *Note citée, doc. cons. cult. néerl.*, 1973-1974, n° 146/1 et *doc. cons. cult. fr.*, 1974-1975, n° 31/1 : « Les structures belges des relations culturelles extérieures », section II. Les départements concernés sont principalement le ministère de l'Éducation nationale et de la Culture française, le ministère de l'Éducation nationale et de la Culture néerlandaise (Direction ou Administration des Relations culturelles internationales) et le ministère des Affaires étrangères (Direction d'administration de l'Information et des Relations culturelles; Service des Affaires scientifiques, rattaché à la Direction générale de la Politique).

(96) VERHOEVEN J., « Le droit international et la Constitution révisée », cité, p. 274. Dans le même sens, mais sur le mode critique, WALEFFE B., *op. cit.*, n° 14.

(97) Voy. *infra*, les conclusions de la présente section, p. 191.

(98) Sur les accords culturels de la Belgique, voy. DEHOUSSE F., « Les accords intellectuels de la Belgique », *Mélanges E. Witmeur*, Paris, Sirey, 1939, t. II, pp. 68 ss.; « Les accords culturels : une forme de coopération internationale », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 494 (9 octobre 1970).

(99) Depuis 1965, les accords culturels conclus par la Belgique réservent une place grandissante à des nouveaux aspects de la culture, appelés « activités socio-culturelles » (jeunesse, éducation populaire, sports, éducation physique, loisirs). Voy. par ex. l'accord belgo-sénégalais du 31 décembre 1975 (*M.B.*, 24 mars 1978, art. I et V).

(100) Les accords culturels comportent rarement des dispositions concernant la coopération technique. Voy. toutefois l'accord entre le Royaume de Belgique et la République de l'Inde, signé à Bruxelles le 21 septembre 1973 (*M.B.*, 7 mars 1974, p. 3059).

(101) A ces conventions générales, il y a lieu d'ajouter (a) les accords particuliers qui en fixent les modalités d'application, (b) les arrangements qui définissent, cas par cas, les conditions des

c) *les conventions bilatérales de coopération scientifique*, de type principalement égalitaire (101 bis);

d) *les conventions multilatérales de coopération culturelle* qui fondent fréquemment des organisations internationales (102);

e) *les conventions multilatérales de coopération pédagogique et d'assistance technique*;

f) *les conventions multilatérales de coopération scientifique* qui érigent des organismes intergouvernementaux (103) ou régissent des programmes internationaux.

Ainsi, les relations intellectuelles entre Etats ne tendent plus uniquement au *rayonnement* du patrimoine culturel, artistique et linguistique. Des liens de *coopération* culturelle et technique se tissent au service d'objectifs humanitaires supérieurs. En particulier l'aide au développement des jeunes Etats « comporte un volet culturel très important en équipement, en matériel et surtout en personnel » (104).

On ne perdra pas de vue non plus que nombreux sont les traités à caractère non culturel dont l'une ou l'autre disposition pourrait relever de la politique culturelle. Ils exigent à ce titre l'assentiment des parlements communautaires. On pourrait songer à exclure leur intervention lorsque de telles clauses forment un élément secondaire du traité dont, par ailleurs, les points essentiels relèvent indubitablement de la compétence des Chambres nationales. Mais les termes mêmes de la loi paraissent bien écarter cette interprétation.

§ 3. LA FONCTION BUDGETAIRE

La compétence budgétaire recouvre naturellement la compétence normative : les conseils culturels votent les crédits destinés à l'action de l'Etat dans

projets spécifiques contenus dans les programmes élaborés par les commissions mixtes permanentes et le régime applicable au matériel nécessaire à leur réalisation ainsi que (c) les échanges de lettres modifiant ou complétant les accords particuliers.

(101 bis) Voy. TOUSCOZ J., « Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique », *A.F.D.I.*, 1969, 683-700.

(102) Exemples anciens : *Unesco* (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture, conv. 10 nov. 1945 : *M.B.*, 7 mars 1947); Agence de coopération culturelle et technique (conv. 20 mars 1970 : *M.B.*, 26 oct. 1971 et *Clunet*, 1971, 197); Organisation mondiale du Tourisme (conv. 27 septembre 1970 : *M.B.*, 7 août 1976), *Intelsat* (Organisation internationale de Télécommunications par satellites, conv. 20 août 1971 : *M.B.*, 7 septembre 1973)...

(103) Exemples anciens relatifs aux affaires spatiales et atomiques : C.E.R.N., E.N.E.A. (Agence européenne pour l'énergie nucléaire), C.E.R.S., C.E.C.L.E.S. (Centre européen pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux), A.I.E.A. (Agence internationale de l'énergie atomique)... Voy. TOUSCOZ J., *La coopération scientifique internationale*, cité, *passim*.

(104) FLORY M., *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1971, 63.

les domaines qui correspondent à leurs attributions (105). Les dépenses relatives à la coopération culturelle internationale sont donc en principe imputées au budget des Affaires culturelles de chaque communauté.

Des crédits destinés aux « relations culturelles internationales » figurent toutefois dans le budget national des Affaires culturelles communes. Une partie seulement des dépenses consacrées à ces activités émerge au budget des communautés. Cette dichotomie entre la compétence budgétaire restreinte et la compétence matérielle complète des conseils culturels en la matière paraît davantage le fruit de difficultés administratives (106) que d'une volonté politique délibérée ou d'une interprétation incorrecte de la Constitution. Elle s'est d'ailleurs quasi résorbée (107).

§ 4. LA FONCTION DE CONTROLE

Bien qu'en droit la responsabilité ministérielle ne trouve pas à s'exercer devant les organes des communautés, les mécanismes de contrôle parlementaire institués au sein des conseils peuvent incontestablement aboutir à une « responsabilité politique innommée » (108) sanctionnant la conduite

(105) Les travaux préparatoires de l'article 59 *bis* confirment ce principe. Le texte adopté en première lecture par la Commission sénatoriale de révision de la Constitution précisait que les crédits sont « mis par les Chambres à la disposition (des conseils culturels) pour les attributions culturelles ». Cette interprétation ne fut pas infirmée par la suite. Voy. DE STEXHE P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, F. Larcier, 1972, p. 121, n° 159 *in fine* et les réf. citées.

(106) Il n'est pas toujours possible de déterminer avec certitude les crédits qui se rapportent aux matières entrant dans les attributions exclusives des conseils culturels. Pour prendre un exemple, comment faire le tri, au sein du crédit unique affecté à l'application des accords culturels, entre les tranches réservées aux deux grandes communautés, à la communauté allemande, aux individus et institutions qui, à Bruxelles, ne se rattachent pas exclusivement à une communauté ? Comment ventiler ensuite, au sein de chaque « secteur », la part qui revient au fonds dont est doté chaque accord culturel alors que les dépenses seront en fait fonction des décisions consignées dans les protocoles des commissions mixtes ? (Jusqu'en 1975 la pratique administrative a réparti par moitié entre les deux « cultures principales » l'ensemble des fonds des accords culturels, étant entendu qu'une part était réservée à des manifestations de caractère national et que les accords franco-belge et hollando-belge consacraient les deux tiers des crédits correspondants à la communauté culturelle de même langue; cfr. *doc. cons. cult. fr.*, 1971-1972, n° 4-I/3, p. 23).

Pour prendre un second exemple, comment établir les critères de ventilation de la contribution et des subventions de la Belgique à l'Unesco entre le budget des Affaires culturelles néerlandaises, le budget des Affaires culturelles françaises et le budget des Affaires culturelles communes (*nationales*) ?

(107) Depuis 1976, les fonds dont sont dotés les accords culturels sont scindés en trois parts : l'une reste commune (*nationale*) et les deux autres sont réservées aux activités réalisées au profit des communautés de langue française et de langue néerlandaise.

Voy. la ventilation du « fonds pour les relations culturelles internationales de la Communauté d'expression française de Belgique » entre les accords culturels en 1977 dans *doc. cons. cult. fr.*, S.E. 1977, n° 4-I/4, pp. 32-33.

(108) C'est l'enseignement de MM. DE VISSCHER P. et DELPEREE F., « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », cité, p. 265. Dans le même sens : CAMBIER C., « Deux aspects de la révision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs », *J.T.*, 1972, 161 ss., p. 165, note 88.

des relations culturelles internationales. L'hypothèse paraît pourtant peu vraisemblable dans le système d'« union personnelle » par lequel les mêmes parlementaires représentent à la fois la Nation tout entière et la communauté culturelle à laquelle ils appartiennent.

Cela étant, le ministre Perin a reconnu que si, sur un plan purement juridique, le gouvernement peut ne pas tenir compte des vœux d'un conseil culturel, vider de sa substance un accord approuvé ou même ne pas l'appliquer, cette situation lui semblait « particulièrement improbable », voire « politiquement impensable » (109).

C'est dans ce contexte que les conseils peuvent être associés à l'initiative, la négociation, l'application, la suspension, la dénonciation ou la modification des traités relatifs à la coopération culturelle. Les vœux qu'ils exprimeront, les débats qu'ils tiendront, les explications qu'ils demanderont, les questions qu'ils poseront, les motions qu'ils voteront, les représentations qu'ils feront exerceront une influence d'autant plus grande sur le Pouvoir exécutif que celui-ci devra obtenir l'assentiment des conseils (110).

Le sort réservé dans le passé à deux « demandes d'explications » constitue un précédent qui ne saurait être négligé.

a) En conclusion d'une « demande d'explications » de M. Glinne (111) aux ministres de l'Education nationale et de la Culture française sur l'accord culturel belgo-sud-africain (112), le Conseil culturel français a adopté le 17 décembre 1974 une motion recommandant qu'il ne soit pas fait application de cet accord à la communauté belge de langue française (113). Dépassant les termes de ce vœu, le gouvernement a suspendu pour l'ensemble du pays l'exécution de l'accord, dans le cadre d'une action commune des Etats membres du Marché commun. Cette décision a provoqué des remous dans les rangs du Conseil culturel néerlandais qui n'avait pas été consulté (114).

(109) *D. P.*, Sénat, sess. 1976-1977, n° 932/2, rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles et de la Politique scientifique par M. Gijs, p. 6; *A. P.*, Chambre, 2 juillet 1976, p. 4810.

(110) Voy. en ce sens la déclaration du secrétaire d'Etat Hoyaux : *A. P.*, Sénat, séance du 22 déc. 1977, p. 448.

(111) *C.R.I.*, cons. cult. fr., sess. 1974-1975, n° 4, séance du 3 décembre 1974, pp. 23-26, et les explications de M. H.-F. Van Aal, ministre de la Culture française, *ibid.*, pp. 26-27.

(112) Conv. 1^{er} juillet 1954 (*Mon.*, 17 oct. 1954).

(113) « Le Conseil culturel de la Communauté culturelle française ayant entendu la demande d'explication de M. Glinne sur l'accord culturel belgo-sud-africain, souhaite vivement le dépôt prochain d'un projet de loi portant application de l'article 59 *bis*, § 2, 3°, de la Constitution. Il recommande qu'en tout cas, dans l'immédiat, il ne soit pas fait application pour la Communauté culturelle française de l'accord culturel belgo-sud-africain » (*C.R.I.*, cons. cult. fr., sess. 1974-1975, n° 5, séance du 17 décembre 1974, p. 25).

(114) *Ann. cons. cult. néerl.*, séance du 21 février 1978, pp. 370-377. Voy. également l'intervention de M. Gijs au Sénat lors de la discussion en séance publique du projet de loi réglant les formes de la coopération culturelle internationale : *A. P.*, Sénat, 12 décembre 1977, p. 448. Pour des raisons de promotion linguistique qui tiennent à la parenté du néerlandais et de l'*afrikaans*, certains milieux politiques flamands souhaitent le maintien en vigueur de l'accord culturel entre la Belgique et l'Afrique du Sud.

b) Le 16 mai 1972, en réponse à une « demande d'explications » de M. Outers aux ministres de la Culture française et des Affaires étrangères sur l'attitude du gouvernement belge à l'égard de la délégation du Québec à Bruxelles (115), le ministre P. Harmel annonça au Conseil culturel français son accord sur l'ouverture de cette Maison et sur l'octroi de facilités douanières et fiscales comparables à celles dont jouissent les représentations étrangères qui, sans être des délégations à caractère diplomatique, ne peuvent être assimilées à des établissements privés (116).

Par cette technique, la fonction politique des conseils couvre également la surveillance des rapports culturels non conventionnels de la Belgique avec l'étranger. En répondant à l'interpellateur sans soulever l'incompétence de l'assemblée, le ministre des Affaires étrangères l'a admis, quoiqu'il s'en soit défendu (117). Il a toutefois considéré que le paragraphe de l'article 59 *bis* mentionnant la coopération culturelle internationale ne concerne que les *décrets* dont les conseils culturels sont invités à débattre; le *contrôle* assuré par les conseils serait donc étranger au prescrit constitutionnel (118). A notre sens, accréditer pareille interprétation équivaldrait à priver de son fondement ce mode d'exercice de leurs attributions et à tenir l'alinéa 2 du premier paragraphe de l'article 59 *bis* pour non écrit. De la combinaison de cette disposition avec les deuxième et troisième paragraphes, il ressort nettement que l'énumération des matières déferées à la connaissance des conseils sert de cadre à toutes les modalités par lesquelles ceux-ci interviennent dans celles-là. Sous réserve d'une stipulation contraire de la Constitution ou de la loi à majorité spéciale, le « règlement par décret » n'est exclusif d'aucun autre mode d'action.

Au demeurant, la pratique ne s'est pas fait faute de déjouer le départ que souhaitait établir l'Exécutif entre les ressorts respectifs des corps délibérants. Comme l'a souligné M. Dehousse (119), les Chambres législatives n'hésitent pas à contrôler les activités gouvernementales dans les domaines de compétence communautaire, même si les conseils culturels ou l'un d'eux ont déjà usé à leur encontre des moyens classiques de ce contrôle (120). Quoi de plus

(115) *C.R.I.*, cons. cult. fr., 1971-1972, n° 6, 16 mai 1972, pp. 4-7.

(116) *Ibid.*, pp. 7-8.

(117) « S'il s'était agi d'un problème politique ou diplomatique concernant les relations entre les Etats..., le ministre des Affaires étrangères aurait demandé à l'honorable membre de bien vouloir introduire sa demande devant la Chambre des représentants (*ibid.*, p. 8). Comme il n'était pas question d'une délégation à caractère diplomatique... mais qu'il s'agissait d'ouvrir une " Maison " et d'accorder certains avantages dans le cadre des lois belges, la question trouvait sa place dans (le) cadre » du Conseil culturel (*ibid.*, p. 9).

(118) *Ibid.*, p. 9.

(119) *C.R.I.*, cons. cult. fr., sess. 1976-1977, n° 5, séance du 15 février 1977, p. 21 : « Il suffit de s'adonner à la lecture des bulletins des *Questions et Réponses* de la Chambre et du Sénat pour constater que certains parlementaires ont choisi... de recourir à cette voie qui relève soit de la Chambre, soit du Sénat, en vue de (demander des explications sur des questions) qui relèvent de la compétence du Conseil culturel ».

(120) Un membre de la Chambre des représentants a posé au ministre des Affaires étrangères une question concernant le statut de la « Maison du Québec » à Bruxelles (*Bull. Q.R.*, Chambre,

normal face à l'impossible mise en cause juridique de la responsabilité ministérielle devant les conseils ?

* *
*

La loi du 20 mars 1978 présage la refonte de l'Etat. La philosophie de l'accord politique relatif à la rénovation institutionnelle, communément appelé « Pacte communautaire » (121), et des compléments qui s'y rapportent (122), conduit en effet à étendre les compétences des conseils culturels, désormais dénommés « conseils communautaires », à l'ensemble des matières que le jargon politique qualifie « personnalisables » (soins de santé, aide sociale et protection de la jeunesse, « formation didactique et pédagogique » et plus généralement « tout ce qui donne lieu à des contacts personnels » entre les établissements socio-culturels et leurs usagers) ainsi qu'à d'autres matières non autrement précisées, qui leur seront réservées par des lois votées à la majorité spéciale.

La coopération culturelle internationale s'inscrira automatiquement dans ce cadre élargi : « en ce qui concerne le contenu de la coopération culturelle internationale, il est évident que celle-ci porte sur l'ensemble des matières pour lesquelles le Conseil de communauté est compétent » (123). Il est difficile d'admettre que le législateur spécial qui complètera la liste des « matières culturelles » ne dénaturera pas, ce faisant, la notion de culture et, partant, celle de coopération culturelle. Les milieux politiques semblent l'avoir si bien compris qu'ils ont décidé de supprimer pendant la révision constitutionnelle qu'ils veulent provoquer, l'adjectif « culturelles » (124) qui qualifie à l'article 59 *bis* et dans la loi du 21 juillet 1971 les matières dévolues à la compétence des conseils (125). Encore faudra-t-il réviser également les termes, devenus inadéquats, de « coopération *culturelle* internationale ».

24 octobre 1972, n° 36); un autre membre a interpellé le ministre sur l'application de l'accord culturel qui lie la Belgique à l'Afrique du Sud (*A. P.*, Chambre, 6 nov. 1974).

(121) Pacte communautaire du 24 mai 1977, annexe à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977 (*A. P.*, Chambre et Sénat, 7 juin 1977).

(122) Complément au Pacte communautaire, annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 (*A. P.*, Chambre et Sénat, 28 février 1978).

(123) Déclaration du Premier ministre Tindemans : *A. P.*, Chambre, 2 mars 1978, p. 1336. Dans le même sens, la déclaration du sénateur Van In : *A. P.*, Sénat, 22 décembre 1977, p. 450.

(124) Voy. les points n° 36 et n° 37 du « complément au Pacte communautaire ».

(125) Aux termes de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, « les matières culturelles visées à l'article 59 *bis*, § 2, 1°, de la Constitution sont : 1° la défense et l'illustration de la langue; 2° l'encouragement à la formation des chercheurs; 3° les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma; 4° le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles; 5° les bibliothèques, discothèques et services similaires; 6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement ainsi que de la publicité commerciale; 7° la politique de la jeunesse; 8° l'éducation permanente et l'animation culturelle; 9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air; 10° les loisirs et le tourisme... »

Les relations internationales dans lesquelles s'introduisent les communautés sont, dans un premier temps, culturelles; elles ne tarderont pas à subir un singulier élargissement.

III. L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTES CULTURELLES A LA COOPERATION CULTURELLE INTERNATIONALE

Les aspirations autonomistes qui ont donné naissance, en Belgique, à des solidarités nouvelles, se concrétisent dans un édifice étatique préfédéral. La diversité ainsi favorisée à l'intérieur se manifeste-t-elle vers l'extérieur dans le respect de l'unité fondamentale de l'Etat ?

On ne saurait en douter. Le Roi, depuis toujours habilité à représenter la Belgique dans le concert international, conserve le droit exclusif de conclure les traités que lui confère l'article 68 de la Charte fondamentale. La révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, en laissant intacts les pouvoirs royaux (126), n'a pu diversifier les porte-parole de l'Etat. Elle n'a pas attribué aux conseils culturels la qualité, toute limitée, d'organes étatiques dans les relations officielles du Royaume avec les autres personnes du droit des gens (127). Les traités que conclut le Roi en matière de coopération culturelle internationale autorisent et obligent la Belgique entière, quelle que soit leur sphère d'application interne (128). L'aménagement nouveau des compétences normatives dans l'ordre interne ne diminue aucunement la capacité internationale de l'Etat.

On a toutefois prétendu que le Roi agit désormais aussi « au nom » ou « pour le compte » des communautés lorsqu'il « fait » de nouveaux traités de coopération culturelle. Cette analyse paraît inexacte : le Chef de l'Exécutif ne dispose à l'égard des communautés que de prérogatives limitativement énu-

(126) DELPEREEF., « La Communauté culturelle française et la coopération internationale », cité, p. 72.

(127) Dans un régime politique qui répugne à confier la fonction gouvernementale à une assemblée, le caractère délibérant des conseils se concilierait d'ailleurs difficilement avec la possession du *treaty-making power*.

(128) S'il n'a pu engager le gouvernement en promettant que dorénavant, tous les traités à objet culturel seraient établis en plusieurs parties distinctes applicables chacune à une communauté culturelle, le ministre Perin a reconnu qu'il serait souhaitable d'agir de la sorte chaque fois que les négociateurs étrangers ne s'y opposeraient pas au nom de leur gouvernement (*D. P.*, Sénat, 1975-1976, n° 932/2, pp. 7 et 8). Le secrétaire d'Etat Hoyaux a quant à lui déclaré : « La philosophie du projet implique que, si les relations avec un pays déterminé sont jugées opportunes par les deux conseils culturels, les négociations avec ce pays se déroulent au sein de deux commissions distinctes et que l'aboutissement de ces négociations soit concrétisé par deux protocoles d'accord distincts, l'un concernant la communauté culturelle française et l'autre la communauté culturelle néerlandaise. Dans le cas où les relations avec un pays déterminé n'intéressent qu'un conseil culturel, seuls les représentants de la communauté ainsi concernée seront associés aux travaux de la commission et le protocole d'accord ne concernera évidemment que ladite communauté ». (*A. P.*, Sénat, 22 décembre 1977, p. 448).

mérées par l'article 59 *bis* (129), au nombre desquelles ne figure pas le *treaty making power*. Que s'il en allait autrement, les communautés n'en deviendraient pas pour autant destinataires immédiates de normes de l'ordre juridique international. Il n'appartient qu'à celui-ci de prévoir les conditions d'aptitude à être titulaires de droits et d'obligations en son sein. On rappellera sur ce point que les Etats souverains sont placés sous l'emprise directe du droit des gens, à l'exclusion de leurs collectivités internes. Pour renverser la présomption qui joue en toutes matières en faveur de l'Etat englobant, il faudrait apporter la preuve que l'ordre international rattache immédiatement aux communautés des situations juridiques subjectives (130). Théoriquement, il est en effet possible de concevoir que les communautés culturelles, comme les Etats fédérés et les collectivités publiques similaires, constituent soit des sujets *dérivés* du droit des gens, soit des personnalités internationales que l'effectivité de leurs « relations comme personnes » configurerait petit à petit dans leur spécificité (131). Sans exclure *a priori* semblable évolution, on ne peut que constater l'absence du moindre indice de l'imputabilité de tels droits et obligations aux communautés elles-mêmes. L'éventuelle création, en 1982, de collèges exécutifs communautaires, n'est évidemment pas de nature à modifier ces conclusions (132). En passant des conventions internationales à portée culturelle, les exécutifs des communautés n'engageraient que l'Etat belge.

Il n'incombait pas à la loi du 20 janvier 1978 d'altérer le pouvoir qu'a le Roi de faire les traités de la Belgique. Il lui revenait d'arrêter les « formes de la coopération culturelle internationale » que « règlent » les conseils culturels. Mais en se déchargeant de ce soin sur le législateur spécial, le Constituant n'a pas précisé ce qu'il entendait par là.

S'agissait-il de distinguer les modalités de la coopération et les formules qui l'expriment ? La loi aurait pu retenir deux « formes » : la coopération de droit interne, véhiculée par des conventions de droit privé, et la coopération de droit international, passant par la conclusion de traités de diverses sortes

(129) L'article 59 *bis* renvoie, entre autres, aux articles 70 (convocation des assemblées et clôture de la session), 67 (exécution des lois), 69 (sanction et promulgation des lois) et 129 (publication des lois). Le droit d'initiative appartient aussi au Roi (art. 59 *bis*, § 5, al. 1).

(130) Sur cette question, voy. LEJEUNE Y., « La succession du nouveau canton du Jura aux traités internationaux du canton de Berne », *R.G.D.I.P.*, 1978, 1051-1074, spéc. pp. 1065-1066 et 1070-1071.

(131) Sur la problématique de l'acquisition de la personnalité internationale à l'aide de relations « comme personne » et le rôle qu'y joue la reconnaissance, voy. VERHOEVEN J., « La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine », Paris, A. Pédone, 1975, n^{os} 285-293, pp. 668-688.

(132) A-t-on envisagé, durant les discussions relatives au Pacte communautaire, l'octroi de compétences internationales aux exécutifs communautaires ? Comp. la déclaration de trois présidents de partis politiques flamands à la presse le 22 février 1978 (« Les compétences des communautés vont tellement loin qu'elles pourront, comme l'Etat souverain, conclure des traités dans les matières qui relèvent de leur compétence », dans le *Soir*, 23 févr. 1978) et celle du Premier ministre Tindemans à la Chambre le 2 mars 1978 (*A. P.*, 2 mars 1978, p. 1336, cité *supra*, note 32).

(133), la participation aux travaux de conférences et organisations internationales, l'envoi et la réception d'agents diplomatiques ou consulaires. Elle aurait pu également interdire aux conseils culturels de s'intéresser à l'une de ces formes de collaboration internationale.

S'agissait-il de distinguer les sortes d'activités qui concourent à la coopération internationale ? La loi aurait pu citer nombre de « formes » : l'assistance technique, l'aide pédagogique, les manifestations littéraires et artistiques, les échanges scientifiques et technologiques, l'information, les manifestations socio-culturelles... La loi aurait déterminé en réalité le contenu de la coopération.

S'agissait-il de distinguer les modes d'intervention des conseils culturels dans la matière de la coopération culturelle internationale ? La loi aurait pu énumérer les fonctions qu'elle impartissait aux conseils culturels en ce domaine (134), les contacts qu'elle admettait avec les parlements étrangers (135) et les méthodes originales qui eussent permis aux conseils d'influencer la conduite des relations culturelles extérieures de la Belgique, qu'elles soient ou non conventionnelles (136).

La première interprétation, fondée sur le sens obvie de la lettre constitutionnelle, paraît peu vraisemblable. A quoi bon obliger le législateur à voter à la majorité surqualifiée une loi qui se bornerait à clarifier la portée de la coopération culturelle et à rappeler aux parlementaires les instruments dont dispose l'Etat pour mener sa politique internationale ?

La seconde proposition, de prime abord plus justifiée, contredit le texte même de l'article 59 *bis*. Celui-ci mentionne « la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale » comme constituant un tout cohérent dont les « formes » seront précisées par la loi. Or, dans cet esprit, la loi du 21 juillet 1971 met en place des *procédés d'information et de consultation réciproques* des conseils par l'entremise des « commissions réunies de coopération » (137).

Les « formes » visées au troisième alinéa du paragraphe 2 sont donc des *mécanismes* destinés à intégrer les institutions communautaires dans la pro-

(133) Accords culturels, conventions de coopération technique ou scientifique, etc.

(134) Législation, assentiment, contrôle politique et budgétaire (voy. *supra*).

(135) Le Conseil culturel néerlandais entretient des contacts réguliers avec les Etats Généraux (Parlement) des Pays-Bas. Le Conseil culturel français, dont le bureau avait souhaité créer un « Comité interparlementaire de liaison et d'animation culturelle entre la France et la Communauté française de Belgique » (voy. *La libre Belgique*, 5 et 6 oct. 1976), a constitué avec des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat français une *délégation francophone interparlementaire* en vue d'harmoniser les initiatives des membres de ces Assemblées en France et en Belgique dans les domaines de la culture, des beaux-arts, de l'éducation, de l'information et de la jeunesse (voy. *La libre Belgique*, 6 décembre 1977). Le gouvernement n'y voit pas d'objection (déclaration du ministre Perin : *D. P.*, Sénat, 1975-1976, n° 932/2, p. 8).

(136) Voy. les solutions concrètes proposées par la Commission d'étude du C.A.C.E.F. (DEHOUSSEF. *et al.*, *op. cit.*, *passim*).

(137) Loi du 21 juillet 1971, chap. III, art. 4. Voy. également la question particulière abordée par l'article 5, spéc. al. 2.

cédure de régulation des rapports culturels de la Belgique avec l'étranger. La troisième hypothèse avancée est la bonne. Encore faut-il exclure de l'objet de la loi arrêtant ces « formes » les fonctions et méthodes d'action propres aux conseils qui découlent directement d'autres clauses de l'article 59 *bis* ou de la loi du 21 juillet 1971. Ne peuvent être considérées comme « formes » de coopération et étaient à ce titre dispensées de l'intervention préalable du législateur du 20 janvier 1978 :

- l'adoption de décrets réglementant les affaires culturelles extérieures, fondés sur l'article 59 *bis*, § 2, 3°;
- les autorisations budgétaires contenues dans les décrets réglant l'affectation des crédits relatifs aux relations culturelles internationales;
- l'organisation d'un contrôle du travail gouvernemental en la matière.

L'attribution d'une compétence d'assentiment par la loi du 20 janvier se heurte, elle, à des objections d'inconstitutionnalité. Il n'entre pas dans nos intentions de reprendre l'examen détaillé des thèses soutenues et des arguments avancés dans la grande querelle juridique qui a divisé les commentateurs de l'article 59 *bis* (138), le Conseil d'Etat et les jurisconsultes du Premier ministre (139), les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs (140). Il nous paraît incontestable que la volonté politique du législateur, fût-il spécial, ne saurait à aucun moment prévaloir sur les conséquences juridiques de l'état du droit constitutionnel positif, à peine de battre en brèche la suprématie de la Constitution, c'est-à-dire, en dernière analyse, sa spécificité par rapport à la loi. Par identité de motifs, l'indécision du Pouvoir constituant quant à la solution d'un problème litigieux ou sa volonté avérée de permettre toutes les évolutions, ne sauraient autoriser le législateur spécial à transgresser d'autres normes fondamentales. En pareille perspective, l'article 59 *bis* ne dérogerait aux règles de conclusion et d'approbation des traités édictées à l'article 68 que s'il était à cet égard formel et sans équivoque (141). Or il n'en est rien. Le pouvoir qu'a le Roi d'engager *seul* l'Etat dans l'ordre international et le *monopole* qu'ont les Chambres de donner leur assentiment aux catégories de traités visées à l'alinéa 2 de l'article 68 doivent être considérés comme autant de barrières qui délimitaient le champ d'action du législateur chargé d'assurer, vaille que vaille, la cohérence de l'œuvre révisionniste.

Il est pourtant vain, sans contredit, de prétendre aujourd'hui contester l'exécution que procure à l'article 59 *bis* la loi du 20 janvier 1978. Mais le

(138) Pour un bon résumé des thèses défendues, voy. VERHOEVEN J., « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », cité, pp. 374-375, n° 7. *Addé* : WALEFFE B., *op. cit.*, n° 31-43.

(139) L'avis du Conseil d'Etat conclut à l'inconstitutionnalité du projet de loi; le rapport des « grands constitutionnalistes », au caractère équivoque de l'article 59 *bis*, § 2, 3° et à la conformité du projet de loi à la Constitution.

(140) La Commission de la Culture de la Chambre et la Chambre elle-même se sont prononcées à l'unanimité en faveur du projet; la Commission de la Justice du Sénat, sollicitée par la Haute Assemblée, a conclu à la constitutionnalité du projet par dix voix contre cinq.

(141) Voy. DEVISSCHER P., *op. cit.*, p. 535.

législateur eût été plus respectueux de l'armature de l'Etat en créant d'autres modes de « règlement » de la coopération culturelle qui eussent harmonieusement complété les prérogatives dont jouissent déjà les conseils culturels en vertu d'autres dispositions constitutionnelles et légales. Lesquels ? Un aperçu de droit comparé nous en fournira quelques exemples. Il éclairera également la signification que revêtent de tels procédés dans les Etats fédéraux.

§ 1. MODELES ETRANGERS D'ASSOCIATION DES ETATS FEDERES
A LA CONDUITE DES RELATIONS EXTERIEURES
DE L'ETAT FEDERAL

On rencontre, dans les Etats fédéraux, différentes formes de participation des entités composantes à la gestion des affaires étrangères. Nous réservant de développer ailleurs la situation d'autres Etats fédérés dans les relations internationales, nous nous contenterons de décrire brièvement les mécanismes coopératifs qui assortissent la direction des relations extérieures de deux Fédérations dans le champ des compétences internes de leurs Etats membres.

A) *La Confédération suisse*

« Exceptionnellement », l'Etat helvétique accorde aux cantons le droit de conclure avec l'étranger des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police (142). En outre, il autorise les cantons à correspondre directement avec les autorités inférieures et les fonctionnaires d'un Etat étranger, tant pour l'exécution d'un accord intervenu entre eux et cet Etat que pour la coordination de l'action des services publics de part et d'autre de la frontière suisse (143). Quoique pareilles formules sauvegardent en leur principe le fédéralisme dans le plan externe, les autorités centrales ont jugé bon d'associer les cantons à l'exercice de leurs attributions internationales. Il y va, d'une part, de la *procédure de consultation* préalable à la conclusion de traités par la Confédération et, d'autre part, de la *participation de représentants cantonaux* à certaines délégations fédérales au niveau interétatique.

a) Le Conseil fédéral suisse a arrêté, le 6 mai 1970, des « directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation » (144). Elles prévoient que « les cantons seront entendus sur les projets... de traités internationaux qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique,

(142) Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874, art. 9.

(143) *Ibid.*, art. 10, al. 2.

(144) F.F. 1970.I.1002.

culturel, économique et financier » (145). Cette consultation, très largement pratiquée bien avant 1970 (146), se déroule avant et/ou après la négociation de la convention. Dans le premier cas, elle pèse d'un poids non négligeable sur les discussions intergouvernementales : pour des raisons constitutionnelles mais surtout politiques, la Confédération ne veut pas imposer aux cantons la modification par voie conventionnelle d'importants éléments de leur organisation fondamentale (147). Dans le second cas, l'avis ou même l'assentiment des cantons peut être sollicité avant l'approbation de l'Assemblée fédérale et la ratification de la convention (148). De la sorte, les Etats membres exercent une influence directe, quoique sans nuance, sur le règlement des affaires internationales qui les concernent.

b) L'adjonction de représentants cantonaux à la délégation fédérale qui participe aux négociations ou représente la Suisse au sein de commissions interétatiques permet de moduler l'influence cantonale. Elle n'est pas rare en matière de double imposition, où la Confédération intervient depuis 1931 (149). Elle se rencontre également dans les rapports de voisinage. La Convention du 27 octobre 1960 entre le Bade-Wurtemberg, la Bavière, l'Autriche et la Suisse sur la protection du lac de Constance contre la pollution (150) en constitue un exemple frappant. Parmi les plénipotentiaires suisses figurent les chefs du département cantonal des Travaux publics (membres de l'Exécutif cantonal) de Saint-Gall et de la Thurgovie, qui sont riverains du lac de

(145) Art. 12, al. 2, litt. b. Pour la *pêche dans les eaux frontières suisses*, voy. l'art. 5 de la loi fédérale sur la pêche (du 14 décembre 1973) qui autorise le Conseil fédéral, « *après avoir consulté les cantons*, à conclure des conventions avec d'autres Etats... » (R.O.L.F., 1975, pp. 2 345 ss., à la p. 2 346).

(146) WILDHABER L., *Treaty-Making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing et Lichtenhahn, 1971, n° 171, p. 316 et les exemples cités en notes 24 et 25.

(147) Par exemple les systèmes d'imposition pratiqués par les cantons (voy. le message du Conseil fédéral concernant un accord italo-suisse sur l'imposition des frontaliers, F.F. 1975.II.357, à la p. 359).

(148) Par exemple, les corrections conventionnellement apportées au tracé des frontières de la Suisse sont en général soumises à l'approbation du parlement du canton limitrophe dont le territoire a été incidemment modifié (AUBERT J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris, Dalloz et Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, t.I, n° 917, p. 346).

(149) La convention de double imposition germano-suisse, signée à Berlin le 15 juillet 1931 (R.S. 1848-1947, vol. 12, p. 55) fut le premier traité que l'Etat fédéral conclut en son propre nom en matière fiscale. Sa constitutionnalité donna lieu à de nombreuses discussions en doctrine (I. ENZR., *Les Conventions suisses de double imposition*, Lausanne, nouvelle bibliothèque de droit et de jurisprudence, 1951, pp. 29-32). La question fut débattue à la conférence des chefs des départements cantonaux des finances, en septembre 1928. Reconnaisant la nécessité pratique de laisser la compétence à la Confédération, la conférence exprima le vœu qu'un ou deux de ses membres fussent adjoints à la délégation chargée des négociations, en tant que représentants du Conseil fédéral et non des gouvernements de leurs cantons respectifs. Le Conseil fédéral déféra à cette requête (Message du Conseil fédéral concernant l'approbation de la convention, F.F. 1932.I.47). Pour un cas récent d'association des cantons à des négociations fiscales, voy. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un accord italo-suisse sur l'imposition des frontaliers, F.F. 1975.II.357).

(150) R.O.L.F., 1961, pp. 923-927; *Gesetz- und Verordnungsblatt für Baden-Württemberg*, 1962, n° 1; *Bayerisches GVB.*, 1961, n° 20, p. 237; *Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich*, 1961, n° 83, p. 1414.

Constance. Une commission internationale, composée exclusivement de représentants des Etats riverains, est instituée en vue de contrôler l'état sanitaire du lac et d'adresser des recommandations aux Parties contractantes. La délégation suisse à cette commission comprend six membres, dont deux représentants de Saint-Gall et deux représentants de la Thurgovie (151). Il est de plus convenu que le chef de la délégation ne vote qu'en plein accord avec les cantons intéressés. Quoi de plus normal, puisque les charges financières découlant de l'exécution de la convention sont supportées en premier lieu par les cantons ? (152)

B) *La République fédérale d'Allemagne*

En Allemagne, les relations avec l'étranger sont ordinairement l'affaire du pouvoir central. Nonobstant, les *Länder* peuvent conclure des traités avec des Etats étrangers dans la mesure de leur compétence législative (153). Les autorités fédérales et fédérées ne sont point, cependant, isolées. Une coopération s'instaure qui prend deux formes principales.

a) « Avant la conclusion d'un traité affectant la situation spéciale d'un *Land*, ce *Land* doit être consulté en temps utile » (154).

b) Par le fameux accord de Lindau du 14 novembre 1957 (155), les *Länder* ont rétrocédé au *Bund* une partie de leurs compétences internationales afin de lui permettre de traiter en son nom propre. En vertu de ce *gentlemen's agreement*, la Fédération devra obtenir le consentement des *Länder* avant de ratifier tout traité portant sur des matières qui relèvent de la compétence des Etats membres, en particulier les accords culturels. Les *Länder* auront participé à la préparation de l'accord « en temps utile et, en tout cas, préalablement à la fixation définitive » de son texte (156). Les *Länder* seront tenus informés des projets de conclusion de conventions qui touchent à leurs intérêts essentiels, qu'elles relèvent ou non de leur compétence exclusive, afin qu'ils puissent faire valoir leurs suggestions (157).

Un Comité permanent composé de représentants des *Länder* a été installé le 16 juillet 1958. Le gouvernement fédéral l'informe de ses intentions et lui

(151) LAMMERS J.G., « International Cooperation for the Protection of the Waters of the Rhine Basin against Pollution », *N. Y.I.L.*, vol. 5, 1974, 59-110, p. 70 et note 34.

(152) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention, F.F. 1961.I.1161, p. 1167.

(153) Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, art. 32, al. 3.

(154) *Ibid.*, art. 32, al. 2.

(155) Texte original allemand dans MAUNZ Th., DUERIG G. et HERZOG R., *Grundgesetz-Kommentar*, 4^e éd., Munich et Berlin, C.H. Beck 1974, art. 32, n° 45; BRAEUTIGAM H.O., « Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957 », *ZaöRV*, vol. 20, 1959-1960, 88-159, pp. 116-117, note 102. Traduction anglaise dans : HARTMAN F.L., « Federalism as a Limitation on the Treaty Power of the United States, West Germany and India », *Western Reserve L. Rev.*, vol. 18, 1966, 134-156, pp. 151-152.

(156) Accord de Lindau, point 3.

(157) *Ibid.*, point 4, a.

remet pour avis l'avant-projet arrêté par les négociateurs. S'il s'agit d'un accord culturel, il consulte également la Conférence permanente des ministres fédérés de l'Education et de la Culture. Après avoir remis au ministère des waffaires étrangères un avis coordonnant les opinions des gouvernements des *Länder*, le Comité recommande à ces derniers d'approuver la signature du traité par les autorités fédérales. Si le traité n'est pas dispensé de ratification, le Comité doit encore inviter les *Länder* à donner leur consentement à cette ultime formalité, en exécution de l'accord de Lindau. En fait, les Etats membres sont consultés deux fois : avant la signature puis avant la ratification, mais certains d'entre eux n'expriment qu'une seule fois leur assentiment. Dans plusieurs *Länder*, c'est la diète (*Landtag*) qui consent (158), généralement sous la forme d'une loi.

§ 2. LA PARTICIPATION DES COMMUNAUTES CULTURELLES A LA CONDUITE DES RELATIONS EXTERIEURES DE LA BELGIQUE

A la lumière du droit comparé, l'assentiment des conseils culturels aux traités de coopération culturelle prend véritablement tout son sens. Il s'agit d'une technique de *fédéralisme coopératif* (159) qui concilie la monopolisation des compétences internationales par le pouvoir central avec la nécessité d'associer les communautés à la gestion des affaires étrangères qui les concernent. Dès l'instant où cette procédure devient légalement obligatoire, elle satisfait en outre à l'impératif de la *participation* des entités composantes au gouvernement de l'Etat. En l'instaurant, celui-ci contribue à sa fédéralisation (160).

A) *L'assentiment*

Si l'approbation des organes communautaires acquiert une signification précise dans le contexte d'un Etat en marche vers le fédéralisme, bien des incertitudes s'attachent cependant à ses effets juridiques.

L'article 68, alinéa 2, a toujours été interprété comme n'affectant pas la liberté du Roi d'exprimer seul le consentement définitif de la Belgique à être liée par traité (161). Sa portée est exclusivement de subordonner à l'assentiment l'applicabilité en Belgique des traités qui créent des charges financières

(158) Voy. par ex. l'assentiment de la Diète bavaroise, par décret (*Beschluss*) du 23 octobre 1962, à l'échange de notes du 12 juillet 1961 sur l'exonération fiscale réciproque des instituts culturels, complétant l'accord culturel italo-allemand du 8 février 1956 (*Bayerisches GVBl.*, 1962, n° 21, p. 326).

(159) Sur cette notion et celle, fort proche, de « relations intergouvernementales », voy. par ex. DOMINICE Ch., « Fédéralisme coopératif », rapport présenté à la Société suisse des juristes, *Revue de droit suisse*, 1969, 743-893, spéc. la définition en p. 791.

(160) La loi de participation est une caractéristique essentielle du fédéralisme. Le « fragment d'Etat » se distingue de l'Etat fédéré notamment par le fait qu'il ne prend pas part à l'élaboration des décisions les plus importantes de l'Etat global.

(161) Le défaut d'assentiment n'affecte pas la validité internationale du traité.

à supporter par l'Etat ou imposent des obligations aux Belges (162). Depuis 1860, l'approbation parlementaire précède normalement la ratification royale (163) pour éviter qu'un traité internationalement valable soit privé d'effets dans l'ordre interne, mais il n'y a là rien de constitutionnellement obligatoire. L'acte d'assentiment, qui ne contient pas de norme juridique (164), ne doit pas être pris dans la forme d'une loi, bien que telle ait été la pratique constante (165).

Qu'a fait le législateur du 20 janvier 1978 ? D'une part, il a étendu cette exigence au-delà des catégories restrictives de l'article 68 de la Constitution, à « tout » traité relatif à la coopération culturelle. D'autre part, il a involontairement substitué à la formulation originelle du projet de loi (166), calquée sur ce même article, une formulation qui tait la portée juridique de l'assentiment (167).

a) L'élargissement du champ d'application de l'assentiment permettra aux conseils culturels de *prendre connaissance de tous les traités « culturels »* conclus par la Belgique. Le gouvernement ne pourra pas invoquer « l'intérêt et la sûreté de l'Etat » (168) pour refuser de communiquer le texte de ces traités aux conseillers culturels, lesquels sont aussi membres des Chambres législatives. De la sorte, la loi du 20 janvier complète harmonieusement le dispositif de l'article 68, al. 1^{er}, de la Constitution (169).

(162) Il importe peu que le traité ait été conclu en forme solennelle ou en forme simplifiée. L'accord en forme simplifiée (c'est-à-dire conclu à l'intervention d'un organe constitutionnellement dépourvu du *treaty-making power*) est soumis aux mêmes conditions de réception en droit interne (Cass., 25 nov. 1955, *Pas.*, 1956, I, 285, concl. Dumon; *J.T.*, 1956, 339, note P. De Visscher). Les termes « tout traité *ou accord* », utilisés à l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 1978, visent à introduire explicitement les accords en forme simplifiée et les conventions multilatérales dans le champ d'application de la loi (voy. les débats en séance publique de la Chambre : *A. P.*, Chambre, 2 juillet 1976, pp. 4808 ss.).

(163) SMETS P.-F., *op. cit.*, p. 32, note 2.

(164) Cass., 16 janvier et 12 mars 1968, *Pas.*, I, 625 et 874; Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886, concl. W.J. Ganshof van der Meersch. Le pouvoir de donner son assentiment à un traité n'est pas de nature législative, comme semblent le croire le ministre Perin (*D. P.*, Chambre, 1975-1976, n° 878/2, p. 3 et n° 878/3, p. 2) et le député Dehousse (*ibid.*, n° 878/4, p. 1 : « Cet assentiment ne se conçoit que dans le cadre d'un pouvoir normatif complet »).

(165) Voy. SMETS P.-F., *op. cit.*, pp. 39 ss.

(166) « Tout traité relatif à la coopération culturelle... n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment... »

(167) La substitution était motivée exclusivement par la volonté d'exclure une compétence concurrente d'assentiment dans le chef des Chambres législatives (voy. *infra*).

(168) Const., art. 68, al. 1^{er}, 2^e disp.

(169) On enseigne généralement que le Roi est seul juge du moment et de l'opportunité de cette communication aux Chambres (MUÛLS F., *op. cit.*, p. 469; *R.P.D.B.*, v° « Traités internationaux », t. XIV, n° 127, p. 752; SMETS P.-F., *op. cit.*, p. 12; DE VISSCHER P. et SMETS P.-F., « La révision de l'article 68 de la Constitution belge », *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales* (Actes du Colloque conjoint U.C.L./U.L.B. des 6 et 7 mai 1965), Bruxelles, Institut de Sociologie de l'ULB, 1966, pp. 13-37, à la p. 30). Comp. DE VISSCHER P., « Observations sur l'assentiment parlementaire aux traités et accords internationaux et sur leur publication », *J.T.*, 1974, 151 : « A notre avis, l'intérêt et la sûreté de l'Etat doivent être entendus ici au sens strict et sous réserve du respect de l'ensemble des obligations de l'Etat ».

b) La loi du 20 janvier n'impose pas aux conseils d'exprimer leur approbation *sous forme de décret*. L'assentiment pourrait donc n'être donné que par une résolution du (des) conseil(s) culturel(s) concerné(s). L'instauration de pareille procédure appelle cependant l'insertion, dans la loi du 21 juillet 1971 ou dans les règlements d'ordre intérieur des conseils, d'une disposition explicite à défaut de laquelle l'assentiment devra prendre l'apparence du décret, celui-ci étant la forme normale dans laquelle les organes des communautés exercent leurs attributions (170).

Mais en prévoyant que les conseils culturels « règlent... par décret » la coopération culturelle internationale », l'article 59 *bis* de la Constitution ne les oblige-t-il pas à toujours intervenir dans ce domaine par le canal de décrets ? Nous ne le pensons pas. « Régler par décret » signifie « exercer la fonction normative ». Mais la Constitution et la loi du 21 juillet 1971, portée en exécution de l'article 59 *bis*, déterminent d'autres modes d'action des conseils. Ils ont été précédemment décrits (voy. *supra*, section II). Chacune de ces fonctions s'exerce selon des modalités distinctes (171). Seule une disposition particulière peut imposer aux conseils culturels l'obligation de prendre des décrets purement formels dans l'accomplissement de leurs missions non normatives (172). Le texte de l'article 59 *bis* ne s'oppose donc pas à l'établissement d'une technique d'approbation par résolution.

c) C'est pourtant par ce biais qu'on a quelquefois justifié l'*exclusivité de la compétence* dévolue aux conseils (173). Celle-ci ne semble pas faire de doute; elle a été affirmée à plusieurs reprises en séance publique des Chambres sans s'exposer à la moindre contestation (174). L'amendement de M. Dehousse, qui a contribué à fixer le texte définitif de la loi du 20 janvier 1978, tendait en partie à préciser sur ce point l'intention du législateur. Cela étant, si l'on admet que, dans la logique de la construction constitutionnelle, l'assentiment est une forme autorisée de coopération culturelle internationale, l'interpré-

(170) Les personnes et institutions qui composent les trois pouvoirs constitutionnels possèdent, en plus de leur fonction propre, des compétences qui relèvent, par leur nature, d'une fonction assignée à titre principal à un autre Pouvoir. Elles les exercent le plus souvent dans la forme qui correspond à leur mission essentielle. C'est ainsi que les organes du Pouvoir législatif et du Pouvoir judiciaire accomplissent des actes matériellement administratifs sous la forme, respectivement, de lois et de jugements. De la formulation de l'article 59 *bis*, §§ 2 et 3, il est permis de déduire que « régler par décret » est la forme normale que revêt l'action des conseils culturels.

(171) Nous souscrivons donc pleinement à la thèse suivant laquelle la mission constitutionnelle de « régler *par décret* » la coopération culturelle internationale n'exclut pas l'attribution, par la loi, d'une compétence d'assentiment (Rapport des consultants du Premier ministre : D. P., Sénat, sess. 1976-1977, n° 236/2, p. 12).

(172) C'est ainsi que le paragraphe 6 de l'article 59 *bis* oblige chaque conseil culturel à fixer par décret l'affectation du crédit global alloué par la loi.

(173) Voy. le rapport précité des jurisconsultes, p. 13 : « Selon l'article 59 *bis*, § 2, 3°, c'est en effet à l'exclusion du législateur que les conseils culturels sont appelés à intervenir *par décret*, et ce pour exercer l'ensemble de leurs compétences » (italiques ajoutées).

(174) Déclaration du ministre Perin (A. P., Chambre, 2 juillet 1976, p. 4812); déclaration du secrétaire d'Etat Hoyaux (A. P., Sénat, 22 décembre 1977, p. 448).

tation évoquée ci-dessus, qui paraît limiter aux interventions *par voie décré-tale* l'exclusion de prérogatives concurrentes dans le chef des Chambres, ne reflète qu'imparfaitement la volonté du Constituant : l'assentiment ne doit pas obligatoirement être donné dans la forme d'un décret.

Si l'intervention des conseils culturels exclut celle du parlement national, c'est que les institutions communautaires assument en effet toutes leurs fonctions dans le cadre que la Constitution assigne à leur compétence normative. A ce titre, l'assentiment d'un conseil culturel est, en principe, exclusif de celui du Pouvoir législatif étatique et, *a fortiori*, de deux branches de celui-ci (175). Pour le contrôle politique de l'Exécutif, il n'en va autrement que par le jeu de la loi du 21 juillet 1971 qui, excluant la responsabilité ministérielle devant les conseils (176), a implicitement conservé aux Chambres les attributs de leur fonction en la matière.

d) Ces considérations n'excluent pas l'existence de *traités à objet et/ou à domaine mixtes*. L'on entend ici par « traités à *domaine mixte* » les conventions internationales qui s'appliqueront non seulement dans la sphère de compétence territoriale et personnelle du Conseil néerlandais ou du Conseil français (177), mais encore à la région de langue allemande et à la région bilingue de Bruxelles-Capitale sans distinction de « rattachement communautaire ». L'on entend aussi par « traités à *objet mixte* » les conventions internationales dont certains aspects seulement relèveront de la compétence des communautés.

Pareils traités devront recevoir l'assentiment des conseils culturels, mais ils requerront également le consentement *pro parte* des Chambres législatives (178).

Les traités à *domaine mixte* seront ainsi soumis au quadruple assentiment des conseils culturels français et néerlandais, de la Chambre des représentants et du Sénat. En termes de législation formelle, une loi et deux décrets devront être adoptés. En revanche, les traités de coopération culturelle qui excluront de leur champ d'application les régions bruxelloise et allemande ne seront approuvés que par les deux conseils. Il est permis de se demander si le cumul des assentiments, comme l'extension des catégories de traités visés par

(175) Dans l'hypothèse où les Chambres exerceraient en commun des compétences qui ne nécessitent pas la participation du Roi (cas de l'assentiment visé à l'article 68 s'il n'est pas donné par voie législative).

(176) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

(177) Rappelons qu'il s'agit, en matière de coopération culturelle internationale, de la région linguistique et des institutions culturelles de la région bruxelloise qui se rattachent exclusivement à la communauté considérée.

(178) Cette exigence a été expressément reconnue par les ministres de la Réforme des institutions en ce qui concerne les « traités à *domaine mixte* ». Voy. *D. P.*, Chambre, sess. 1975-1976, n° 878/2, p. 3 (pour la Communauté culturelle allemande); *D. P.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 932/2, p. 4 (pour les institutions culturelles communes). Voy. également la mise au point du secrétaire d'Etat à la Réforme des institutions, *D. P.*, Sénat, sess. 1977-1978, n° 236/2, p. 8.

cette exigence d'ailleurs, est parfaitement compatible avec la rapidité et l'efficacité qu'exige la conduite des relations internationales... (179).

e) La loi du 20 janvier 1978 ne dit rien des *effets de l'assentiment* ou, sous l'angle contentieux, du défaut d'assentiment, de sorte que le commentateur en est réduit à les conjecturer.

Une première hypothèse conduirait à ériger l'assentiment en condition de validité internationale du traité, formalité habilitante emportant autorisation d'engager l'Etat, c'est-à-dire, ordinairement, autorisation de ratifier le traité. Sanctionnant l'empiètement des conseils culturels sur les pouvoirs du Roi, cette interprétation contreviendrait au système belge traditionnel selon lequel l'assentiment au traité a pour seul effet d'en permettre l'application dans l'ordre interne (180). Elle consacrerait l'immixtion des conseils culturels dans les attributions internationales du Roi et la modification implicite de l'alinéa 1^{er} de l'article 68, auquel il n'est pourtant pas contesté que l'article 59 *bis* ne déroge pas (181). Semblable « aménagement silencieux » (182) doit être écarté (183).

L'assentiment ne transformera pas non plus la norme internationale en norme appartenant à l'ordre juridique partiel de la communauté parce que, d'une part, la transformation du droit international en droit interne est étrangère à la philosophie de l'approbation parlementaire propre au droit belge (184) et parce que, d'autre part, le traité conclu par le Roi sera intégré dans l'ordre juridique *central*.

(179) C'est la raison pour laquelle le collège de juristes a suggéré au Premier ministre de recourir à la formule de l'assentiment anticipé (rapport précité, p. 10).

(180) Voy. toutefois les opinions contraires citées par Waelbroeck M., « Considérations sur le rôle du juge belge face au droit international », *Riv. dir. int.*, 1973, 499-524, p. 505, note 22, ainsi que Ganshof van der Meersch W.J., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.*, 1968, 485 ss., p. 489.

(181) L'article 59 *bis* « ne modifie nullement le pouvoir de négocier et de conclure les traités, qui appartient à l'exécutif et trouve sa source dans l'article 68 de la Constitution » (déclaration du ministre des Relations communautaires, M.L. Tindemans : *D. P.*, Chambre, S.E. 1968, n° 10/31, 2°, p. 7). Voy. également Verhoeven J., « Le droit international et la Constitution révisée », cité, p. 275 et « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », cité, p. 376, n° 9 et 10 et p. 378, n° 12; Delperree F., « La Communauté culturelle française et la coopération internationale », cité, pp. 72-73 et 94; Dehousse F. *et al.*, *op. cit.*, pp. 6 et 11; Waleffe B., *op. cit.*, n° 19; Perin F., intervention au Conseil culturel français, *C.R.I.*, cons. cult. fr., sess. 1976-1977, n° 5, séance du mardi 15 février 1977, p. 20, et les appréhensions de M. Pierson (*ibid.*).

(182) Selon l'expression de Verhoeven J., « Les formes de la coopération... », cité, p. 376, n° 9.

(183) Ce sont les termes dans lesquels le problème a été posé qui ont obscurci quelque peu la portée du débat (voy. *D. P.*, Sénat, sess. 1977-1978, n° 236/2, pp. 4, 6-7 et 8; *adde* la déclaration de M. Gijss, rapporteur au Sénat : « Le transfert d'une compétence de l'exécutif à une assemblée législative... constitue une... difficulté... (qui) n'a pas été résolue » (*C.R.A.*, Sénat, 22 déc. 1977, p. 151). Il n'empêche que la solution visée au texte ne fait pas de doute.

(184) Le traité ne perd pas sa nature internationale en devenant source autonome du droit interne.

Est-ce donc que « l'assentiment du conseil, assorti de la sanction royale... donnera effet aux traités dans l'ordre juridique interne » (185) ?

Sous cette forme, la conclusion est contestable.

Il sied d'abord de rappeler que la procédure d'assentiment par voie de décret formel n'est ni constitutionnellement ni légalement obligatoire, ce qui n'est pas sans intérêt dans un domaine où la sanction royale conserve son caractère initial de veto.

Il convient ensuite de remarquer que de nombreux traités à objet culturel ne grevent l'Etat ni ne lient individuellement les Belges. Les accords culturels et les conventions générales de coopération technique bilatérale, par exemple, ne donnent naissance à aucune charge budgétaire nouvelle (186) et ne contiennent pas de clause compromissoire (187); les accords culturels ne créent ni obligations ni droits subjectifs à charge ou au profit des citoyens. Exclure l'applicabilité interne de pareilles conventions au motif qu'elles n'auraient pas reçu l'approbation des conseils méconnaîtrait la portée pratique de cette exigence. Il est clair que de tels traités n'ont d'effet que pour les Etats contractants et ne peuvent être invoqués en justice par ou contre les particuliers sans un éventuel décret d'exécution, car ils ne sont pas directement applicables (*self executing*). Le défaut d'assentiment ferait-il alors obstacle à l'application de l'accord international par les rares autorités publiques qui en assurent le fonctionnement ? La supposition paraît irréaliste dans l'état présent du droit positif (188). Tout au plus peut-on croire, sans trop d'illusion, que le législateur communautaire n'autorisera pas le gouvernement à dépenser des crédits destinés à financer le programme d'exécution d'une convention non approuvée. Semblable manifestation de blâme ne peut cependant être considérée comme le *résultat* de l'absence d'approbation. Par ailleurs, la conception moniste du droit ne suppose-t-elle pas que

(185) Déclaration du secrétaire d'Etat Hoyaux (*A. P.*, Sénat, 22 décembre 1977, p. 448).

(186) Les accords culturels et les conventions générales de coopération technique bilatérale ne contiennent que des engagements très généraux dont la portée financière est déterminée par les programmes qu'établissent périodiquement les Commissions mixtes. Ces traités *non self sufficient* peuvent être « mis en veilleuse » et subsister juridiquement quand bien même aucune action commune ne serait décidée pour les concrétiser (cas de l'accord culturel belgo-sud-africain, depuis 1975). Les frais supportés par la Belgique s'ancrent en réalité dans les protocoles de session des Commissions mixtes. Encore ne perd-on pas de vue que le montant des crédits qui financent la coopération bilatérale est déterminée par la loi budgétaire *préalablement* à l'élaboration conjointe des programmes de coopération ou même sans qu'il existe de traité réglementant la coopération avec certains pays. Rappelons toutefois que, selon le Conseil d'Etat, il n'est pas au pouvoir du Roi de conclure, sans l'assentiment des Chambres, un traité par lequel il souscrit des obligations dont l'étendue ne serait pas déterminable au moment de la conclusion de ce traité (avis du 15 octobre 1962 : *D. P.*, Chambre, 1962-1963, n° 645/1, p. 3).

(187) Celles-ci requièrent l'approbation parlementaire parce que les traités qui les contiennent « pourraient grever l'Etat » (au sens large).

(188) Il en ira peut-être autrement le jour où les communautés disposeront d'un gouvernement et d'une administration, notamment d'un service des relations culturelles internationales transféré du niveau national au niveau communautaire.

la règle de droit international conventionnel, même non introduite dans l'ordre interne, a qualité de règle obligatoire pour toutes les autorités publiques que le Roi a engagées dans l'ordre international ?

Si l'assentiment semble ainsi dépourvu de portée juridique à l'égard des « traités culturels » qui n'entrent pas dans les catégories de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, l'on pourrait en revanche concevoir qu'il confère l'efficacité interne aux « traités culturels » directement applicables ou grevant l'Etat. Ceux-ci n'auraient toutefois force « obligatoire » pour les justiciables (189) qu'à la condition d'avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi du 31 mai 1961 (190). L'assentiment constituerait une condition d'introduction du droit international conventionnel dans l'ordre interne, à l'instar de l'approbation parlementaire organisée par l'article 68.

On invoquera dans ce sens le fait que les « traités culturels » qui engagent les finances de l'Etat ou lient individuellement les Belges ne tombent plus sous l'application de l'article 68 mais n'en sont pas dénaturés pour autant. Une procédure identique, à laquelle sont soumis des traités de même nature, ne devrait-elle pas produire des effets semblables ? A l'encontre de cette thèse, on observera que l'assentiment des conseils culturels acquerrait ainsi une signification différente selon qu'ils porteraient sur des conventions visées à l'alinéa 2 de l'article 68 (191) ou sur d'autres accords.

Pour des raisons pratiques, nous pensons que tous les traités présentés aux conseils culturels doivent être soumis au même régime. L'assentiment qui leur sera accordé n'aura jamais qu'une portée *politique*, exprimant l'avis de la communauté culturelle sur l'élaboration de normes qui échappent à la compétence des conseils quoiqu'elles relèvent du domaine culturel. Il n'aura jamais pour objet de faire produire à la règle de droit international ses effets dans l'ordre juridique belge (192).

f) Sous le bénéfice de ces constatations, on reconnaîtra que le *concours des assentiments* des deux conseils culturels et, éventuellement, des Chambres législatives nationales, ne confère aucun « *droit de veto indirect* » (193) à l'une quelconque de ces assemblées. L'approbation donnée par un conseil n'est pas subordonnée à l'approbation de l'autre conseil, puisqu'aucune d'entre elles n'est requise pour la ratification du traité ou son insertion dans le droit belge. Elle n'est pas davantage subordonnée à celle des Chambres, puisque leur hypothétique refus d'approbation fera obstacle à l'applicabilité du traité

(189) C'est-à-dire qu'ils seront *opposables* aux particuliers ou pourront être *invoqués* par eux. Comp. R.P.D.B., v° « Traités internationaux », n° 215, p. 759; VERHOEVEN J., note sous Cass., 18 juin 1974, J.T., 1976, 150-154, pp. 153-154.

(190) Loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires », art. 8.

(191) Y compris les traités de coopération culturelle contenant une clause compromissoire. Nous ne pouvons partager sur ce point l'opinion de VERHOEVEN J., (« Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », cité, p. 377, n° 11).

(192) Comp. VERHOEVEN J., *op. cit.*, p. 376, n° 10.

(193) VERHOEVEN J., *ibid.*, p. 377, n° 11.

dans la sphère régionale et matérielle de validité de la loi : ailleurs, le traité sera automatiquement intégré dans l'ordre interne par l'effet de la ratification.

On conviendra que ce « jeu institutionnel... passablement embrouillé » (194) n'est guère souhaitable. Pourquoi l'Etat ne s'engagerait-il pas, comme cela a été suggéré (195), dans un triple lien conventionnel, chaque fois que cela sera possible ?

g) Une dernière remarque s'impose. Dira-t-on que l'assentiment ne concrétise pas la part — minime sans doute — que prennent les communautés à l'action de l'Etat belge en matière de coopération culturelle internationale (196) au prétexte que cette procédure semble dénuée de portée juridique ? Ce serait perdre de vue que la *mesure de cette participation* est indifférente à l'essence même du fédéralisme (197).

B) *Les autres mécanismes coopératifs*

Divers mécanismes institutionnels permettraient aux conseils culturels, dans le respect de la Constitution, de moduler l'influence que l'approbation leur confère dans la conduite des relations culturelles de la Belgique avec l'étranger. Ces méthodes de régulation des rapports culturels internationaux constituent des « formes de coopération » au sens de l'article 59 *bis*. Nous en citons les principales.

a) Les communautés pourraient passer des contrats avec des personnes étrangères, publiques ou privées (198). La détermination du droit applicable s'effectuerait conformément aux règles ordinaires du droit international privé. Le législateur spécial déterminerait l'organe qui représenterait la communauté dans ces relations. Il pourrait aussi charger les conseils de procéder eux-mêmes à cette désignation.

b) La loi à majorité spéciale pourrait autoriser tel organe des communautés qu'elle désigne, à correspondre directement avec les autorités locales d'un Etat limitrophe, en vue de régler des problèmes communs en des termes concertés sans passer par l'intermédiaire du pouvoir central.

c) Le gouvernement de l'Etat belge pourrait s'obliger à consulter les communautés avant de négocier les traités de coopération culturelle, ou même à associer les communautés à la préparation de ces accords.

(194) *Ibid.*

(195) Voy. *supra*, note 128. *Addé* : DELPEREE F., *op. cit.*, p. 77; déclaration du sénateur Perin, A. P., Sénat, 22 décembre 1977, p. 449.

(196) Voy. *supra*, p. 199.

(197) KUNZ J.L., *Die Staatenverbindungen*, 1929, pp. 685-686; « Une nouvelle théorie de l'Etat fédéral », *R.D.I.L.C.*, 1931, 280-281. *Contra* : MOUSKHELI M., *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, Paris, A. Pédone, 1931, pp. 257-260.

(198) VERHOEVEN J., « Le droit international et la Constitution révisée », *cit.*, p. 276; DEHOUSSE F. *et al.*, *op. cit.*, p. 10; DELPEREE F., *op. cit.*, pp. 91-92.

d) L'adjonction de représentants officiels des communautés à la délégation belge chargée des négociations paraît également de nature à sauvegarder dans le plan externe le caractère composite de l'Etat.

e) La loi à majorité spéciale pourrait organiser la participation des communautés aux travaux des organisations internationales à but culturel, éducatif ou scientifique, en contraignant le Roi à inclure dans la délégation belge des représentants officiels des communautés (199) et à négocier avec les autres Etats fondateurs de l'organisation l'accèsion des communautés en tant que telles, lorsque celles-ci en expriment le désir.

f) La loi pourrait encore subordonner la nomination des attachés ou conseillers culturels à la présentation ou à l'avis conforme des conseils culturels (200).

CONCLUSION

On n'a peut-être pas aperçu depuis 1970 toutes les conséquences de l'apparition, en Belgique, de collectivités politiques dotées de prérogatives étatiques fragmentaires. L'ordre juridique belge se compose désormais de trois ordres partiels : « national » (*central*), communautaire français et communautaire néerlandais (201). Les difficultés que l'on a rencontrées au sujet de la conclusion, de l'approbation, de l'exécution et du financement des engagements internationaux pris par la Belgique dans le domaine de la coopération culturelle ne se comprennent qu'en les replaçant dans l'ordonnement général de l'Etat et de son droit.

Il faut en effet rappeler que l'octroi aux entités « préfédérées » d'une compétence autonome se conjugue avec la confirmation du monopole du Chef de l'Etat en matière de relations internationales (202). Les traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle font partie des sources du droit « national », au sens précité, dans la mesure où ils sont conclus par le Chef de l'Etat, auquel la Constitution n'a pas confié le pouvoir de modifier, fût-ce par convention internationale, l'ordre juridique partiel des communautés. Ces traités relèvent de l'ordre juridique partiel « national » et, s'ils l'emportent en droit belge sur les décrets avec lesquels ils

(199) DEHOUSSE F. *et al.*, *op. cit.*, p. 16; DELPEREE F., *op. cit.*, p. 93.

(200) *Ibid.*

(201) Seule la région de langue allemande échappe jusqu'à présent à la division du droit belge en trois sous-ordres qui sont fonction des matières réglées.

(202) Sous la double réserve des traités de frontières (conclus avec l'autorisation du Pouvoir législatif) et des accords en forme simplifiée (conclus à l'intervention d'un organe formellement dépourvu du *treaty-making power*).

entreraient en conflit, c'est exclusivement parce qu'ils bénéficient de la prééminence sur le droit interne lorsqu'ils sont directement applicables (203) (204).

La perspective ne sera pas modifiée quand chaque communauté disposera d'un collège exécutif propre en vertu du Pacte communautaire; le Roi conservera la direction des relations extérieures de la Belgique et l'exécutif communautaire sera sans pouvoir dans ce domaine (205).

Le respect de l'autonomie culturelle dans les rapports internationaux est donc au prix d'un intéressement des organes communautaires par la voie de la consultation, de l'approbation ou d'autres techniques de fédéralisme coopératif.

L'Etat préfédéral, ce « perpétuel chantier » (206), associe ses composantes à la gestion des relations culturelles avec l'étranger. Ce faisant, il ne provoque pas l'apparition de nouvelles personnalités du droit des gens. Il fait un pas de plus vers le fédéralisme et assure aux communautés une présence indirecte sur la scène internationale.

(Juin 1978)

(203) Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886 et les concl. de M. le Procureur général Ganshof van der Meersch.

(204) Dans les relations interétatiques, la Belgique ne pourrait évidemment exciper de la contrariété de décrets au « traité culturel » pour se soustraire à ses obligations internationales (Conv. de Vienne sur le droit des traités, art. 27).

(205) *Ad notes 29-31, 49, 57, 121-124, 132.*

Le « Pacte communautaire » était le programme de rénovation institutionnelle d'une coalition gouvernementale qui s'est dissoute depuis la rédaction de cet article. Le projet de loi concrétisant la réforme de l'Etat dans la phase transitoire, c'est-à-dire avant la révision de la Constitution, s'est heurté à l'opposition d'une partie importante de la communauté de langue néerlandaise. Des élections ont eu lieu le 17 décembre 1978. Les nouvelles Chambres sont constituantes. Au moment où ces lignes sont écrites, le nouveau gouvernement n'est pas encore formé. Il n'est guère possible de prévoir le sort qui sera réservé aux dispositions du « Pacte communautaire » concernant la coopération culturelle internationale. (*Mars 1979*).

(206) DE VISSCHER P. et DELPEREE F., « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », cité, p. 242.