

Chambre des Représentants

SESSION 1975-1976

6 JUILLET 1976

PROPOSITION DE RESOLUTION

habilitant le Conseil culturel de la Communauté culturelle française à adopter le projet de décret organisant les services publics de la lecture et des bibliothèques publiques, et habilitant le « Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap » à adopter un projet de décret concernant les bibliothèques publiques de langue néerlandaise.

(Déposée par MM. Verhaegen et Parisis.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est généralement admis que la loi du 17 octobre 1921 sur les bibliothèques publiques — dite loi Destrée — devrait être révisée d'urgence.

De 1964 à 1968, le Gouvernement a préparé un projet de loi organisant le service public de la lecture et les bibliothèques publiques. Le 11 février 1968, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat a émis un avis sur le texte du projet de loi. L'examen indispensable des répercussions financières du projet, ainsi que diverses autres raisons, ont empêché son dépôt au Parlement en temps utile. Par suite de la révision de la Constitution au cours de la session 1970-1971, le dépôt du projet de loi devenait pratiquement impossible.

Depuis lors, les conseils culturels ont la compétence exclusive en matière de bibliothèque (loi du 21 juillet 1971, art. 2, 5°). De ce fait le projet de loi rédigé en 1968 a été remanié et transformé en projets de décret par les services des Ministres de la Culture néerlandaise et française. Le 2 juin 1972, la section de législation du Conseil d'Etat a donné son avis motivé sur un des projets de décret dans lequel elle soutient que plusieurs dispositions du projet excèdent la compétence

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1975-1976

6 JULI 1976

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

waarbij de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap ertoe gemachtigd wordt het ontwerp van decreet betreffende het Nederlands-talige openbare bibliotheekwerk aan te nemen, en de « Conseil culturel de la Communauté culturelle française » ertoe gemachtigd wordt het ontwerp van decreet houdende organisatie van de openbare lectuur- en bibliotheekvoorziening aan te nemen.

(Ingediend door de heren Verhaegen en Parisis.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Algemeen wordt erkend dat de wet van 17 oktober 1921 op de openbare bibliotheken — de zg. wet Destrée — dringend moet worden herzien.

Van 1964 tot 1968 werd door de Regering een wetsontwerp op de openbare lectuur- en bibliotheekvoorziening voorbereid. Op 11 februari 1969 werd door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State een advies over de ontworpen wettekst uitgebracht. Het noodzakelijke onderzoek van de financiële repercussies van het ontwerp, alsmede andere redenen van diverse aard hebben belet dat het tijdig aan het Parlement kon worden voorgelegd. Het indienen van het wetsontwerp werd daarna praktisch onmogelijk wegens de Grondwetsherziening tijdens het zittingsjaar 1970-1971.

Sindsdien zijn uitsluitend de cultuurraden bevoegd voor het bibliotheekwezen (wet van 21 juli 1971, art. 2, 5°). Het in 1968 opgestelde wetsontwerp werd dan ook door de diensten van de Ministers van Nederlandse Cultuur en van Franse Cultuur aangepast en omgevormd tot ontwerpen van decreet. Op 2 juni 1972 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een gemotiveerd advies uitgebracht over een van de ontwerpen van decreet, waarin hij staande

du Conseil culturel, et appartiennent au domaine que la Constitution réserve au législateur national.

Dans son avis du 2 juin 1972, le Conseil d'Etat estime notamment :

1° que le Conseil culturel ne peut imposer aux provinces et aux communes l'obligation de créer ou d'organiser une bibliothèque publique qui réponde aux conditions exigées pour la reconnaissance des bibliothèques par l'Etat et, le cas échéant, leur imposer le respect de cette obligation;

2° qu'il n'appartient pas au Conseil culturel d'imposer la mise à charge du budget provincial ou communal des dépenses relatives à la création, à l'organisation ou au fonctionnement d'une telle bibliothèque publique;

3° que le Conseil culturel ne peut pas obliger les provinces et les communes à agir conformément aux conditions fixées par le Roi en ce qui concerne le statut et le cadre du personnel de leurs bibliothèques publiques reconnues.

Le 6 juin 1972, la section de législation du Conseil d'Etat a donné un avis sur le projet de décret sur les bibliothèques publiques déposé devant le Conseil culturel de la Communauté culturelle française, qui aboutissait à des conclusions analogues.

Le Conseil d'Etat est cependant conscient du fait qu'imposer des obligations institutionnelles aux communes et aux provinces peut constituer un élément important de la politique que mènent les conseils culturels. Afin d'en assurer la possibilité constitutionnelle, le Conseil d'Etat propose d'insérer à l'article 22 de la loi du 3 juillet 1971 une disposition générale libellée comme suit : « 3° de charger les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes ou les communes de tâches ou d'autoriser le Roi à le faire ».

Cette solution qui a le mérite d'être la plus claire nécessiterait une procédure qui risque de retarder pendant longtemps le vote des décrets. C'est pourquoi la méthode la plus simple est d'appliquer l'article 11 de la loi du 3 juillet 1971, c'est-à-dire le vote d'une résolution par le Parlement national qui n'hésitera pas à conserver au conseils culturels l'autonomie dont ils ont été dotés.

Il est de la matière même de l'autonomie culturelle qu'une législation différenciée puisse être adoptée dans chaque communauté culturelle : il est par conséquent évident que les tâches et charges culturelles imposées à des communes et provinces dans une partie du Royaume pourront être plus lourdes que celles imposées dans l'autre partie du Royaume.

Les activités culturelles, objet de normes ressortant de la compétence exclusive des conseils culturels, se concrétisent généralement au niveau régional et local.

En exécution de l'article 59bis de la Constitution, le législateur a d'ailleurs précisé dans le dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 que « la compétence du Conseil culturel pour régler les matières culturelles comprend le pouvoir d'adopter des décrets relatifs à l'infrastructure ».

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il a été souligné qu'il était inutile de le préciser, mais qu'il était confirmé dans la loi « pour éviter tout doute » (Sénat, session 1970-1971, Doc. n° 400, p. 6).

Logiquement le législateur, convaincu de son caractère superflu, doit avoir voulu que cette disposition ait un contenu réel : ceci implique que les conseils cultu-

houdt dat verschillende bepalingen van het ontwerp niet onder de bevoegdheid vallen van de Cultuurraad en tot het domein behoren dat de Grondwet voor de nationale wetgever reserveert.

In dit advies van 2 juli 1972 stelt de Raad van State met name :

1° dat de Cultuurraad de provincies en gemeenten er niet kan toe verplichten een openbare bibliotheek op te richten of te organiseren die beantwoordt aan de bepalingen welke gelden voor haar erkenning door de Staat en desgevallend het naleven van deze verplichting niet kan afdwingen;

2° dat het niet tot de bevoegdheid van de Cultuurraad behoort de verplichting op te leggen om uitgaven met betrekking tot de oprichting, de organisatie of de werking van een dergelijke openbare bibliotheek ten laste van de provinciale of gemeentebegroting te leggen;

3° dat de Cultuurraad de provincies en de gemeenten er niet kan toe verplichten te handelen overeenkomstig de voorwaarden door de Koning vastgesteld in verband met het statuut en de personeelsformatie van hun erkende openbare bibliotheken.

Op 6 juni 1972 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een advies uitgebracht over het ontwerp van decreet over de openbare bibliotheken dat bij de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap werd ingediend en waarin hij tot gelijkaardige conclusies komt.

Nochtans erkent ook de Raad van State dat het opleggen aan gemeenten en provincies van financiële verplichtingen een belangrijk bestanddeel kan zijn van het beleid dat de cultuurraden wensen te voeren. Om dit constitutioneel mogelijk te maken, wordt door de Raad van State voorgesteld in artikel 22 van de wet van 3 juli 1971 een algemene bepaling in te voegen, luidend als volgt : « 3° de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten met taken te belasten of de Koning te machtigen dit te doen ».

Die oplossing, welke het voordeel biedt dat zij meer klaarheid schept, vergt echter een hele procedure die de goedkeuring van de decreten op de lange baan zou kunnen schuiven. De eenvoudigste methode bestaat er dan ook in artikel 11 van de wet van 3 juli 1971 toe te passen, d.w.z. een resolutie te doen goedkeuren door het nationaal Parlement dat zonder aarzelen de autonomie zal bevestigen die de cultuurraden verkregen hebben.

Het behoort tot het wezen van de culturele autonomie dat er een verschillende wetgeving kan ontstaan in elke cultuurgemeenschap : het is dan ook evident dat de culturele taken en lasten voor de gemeenten en provincies in het ene landsgedeelte zwaarder kunnen zijn dan in het andere landsgedeelte.

Het culturele werk, dat wordt geregeld bij normen die tot de exclusieve bevoegdheid van de cultuurraden behoren, gebeurt in concreto meestal op gewestelijk en plaatselijk vlak.

In uitvoering van artikel 59bis van de Grondwet heeft de wetgever in het laatste lid van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 bepaald dat « de bevoegdheid van de cultuurraad om de culturele aangelegenheden te regelen, het recht omvat om decreten betreffende de infrastructuur te nemen. »

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp werd erop gewezen dat zulks niet behoefde te worden gepreciseerd, maar dat het toch « duidelijkheidshalve » werd bevestigd in de wet (Stuk Senaat, zitting 1970-1971, n° 400, blz. 6).

Logischerwijze moet de wetgever gewild hebben dat die bepaling — al was hij ervan overtuigd dat ze nutteloos was — een reële inhoud zou hebben : dit ver-

rels puissent disposer des moyens effectifs en vue de concrétiser en droit leurs décisions sur le plan de l'activité culturelle. Il va de soi que ce fonctionnement se situe aussi au niveau des communes et des provinces; généralement les instances nationales se limitent nécessairement à donner l'impulsion voulue ou à édicter des directives générales.

Il faut souligner en l'occurrence que la Constitution elle-même a transféré les affaires culturelles à la compétence normative exclusive des conseils culturels, de telle sorte qu'il ne serait pas constitutionnel que le législateur national puisse limiter, soit directement, soit indirectement, l'œuvre législative des conseils culturels dans les matières culturelles.

De tout ce qui précède, il résulte que pour l'exercice des compétences inscrites par le législateur dans l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, les conseils culturels ont pris, conformément à l'esprit de la Constitution, la place du législateur national. Cela doit permettre aux conseils culturels, dans les limites des matières qui leur sont dévolues, d'imposer des obligations aux provinces et aux communes.

Telle est, selon nous, la signification à donner au texte de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

En conséquence, conformément à l'article 11 de la loi du 3 juillet 1971, nous proposons le vote de la résolution ci-après par les Chambres législatives.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Les Chambres législatives :

Vu l'avis donné le 2 juin 1972 par le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, relatif à un projet de décret soumis par le Ministre de la Culture néerlandaise relatif aux bibliothèques publiques de langue néerlandaise;

Vu l'avis donné le 6 juin 1972 par le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, relatif à un projet de décret sur les bibliothèques publiques, soumis par le Ministre de la Culture française;

Attendu que le Conseil d'Etat est d'avis que diverses dispositions de ces projets excèdent la compétence des conseils culturels et appartiennent au domaine que la Constitution réserve au législateur national;

Attendu que, d'autre part, le Conseil d'Etat reconnaît qu'imposer des obligations financières aux communes et aux provinces peut constituer un élément important de la politique que désirent mener les conseils culturels;

Vu l'article 11 de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels de la communauté culturelle française et de la communauté culturelle néerlandaise;

onderstelt dat de cultuurraden over effectieve middelen in rechte kunnen beschikken om hun besluiten te concretiseren op het vlak van de culturele werking. Uiteraard geschiedt die werking immers ook op provinciaal en gemeentelijk niveau; meestal beperken de nationale instanties zich noodzakelijkerwijze tot het geven van de gewenste impuls of tot het versterken van algemene richtlijnen.

Hierbij zij benadrukt dat de Grondwet zelf de culturele aangelegenheden heeft overgedragen aan de exclusieve wetgevende bevoegdheid van de cultuurraden, zodat het zelfs als ongrondwettelijk kan worden aangemerkt dat de nationale wetgever op directe of indirecte wijze het wetgevend werk van de cultuurraden in culturele aangelegenheden kan beperken.

Uit alles wat voorafgaat volgt dat voor de uitoefening van de bevoegdheden die door de wetgever werden opgenomen in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971, de cultuurraden de plaats van de nationale wetgever hebben ingenomen, overeenkomstig de geest van de Grondwet. Dit stelt de cultuurraden in staat, binnen de perken van de aangelegenheden die hun werden toegewezen, verplichtingen op te leggen aan provincies en gemeenten.

Dit is naar ons oordeel de betekenis die moet gehecht worden aan de tekst van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971.

Bijgevolg stellen wij overeenkomstig artikel 11 van de wet van 3 juli 1971 voor dat onderhavig voorstel van resolutie door de Wetgevende Kamers wordt goedgekeurd.

G. VERHAEGEN,
A. PARISIS.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Wetgevende Kamers :

Gelet op het advies dat op 2 juni 1972 door de Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, werd uitgebracht over een ontwerp van decreet betreffende het Nederlands-talige openbare bibliotheekwerk, ingediend door de Minister van Nederlandse Cultuur;

Gelet op het advies dat op 6 juni 1972 door de Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, werd uitgebracht over een ontwerp van decreet betreffende het openbare bibliotheekwerk, ingediend door de Minister van Franse Cultuur;

Overwegende dat de Raad van State van oordeel is dat sommige bepalingen uit die ontwerpen de cultuurraden het gebied doen betreden dat grondwettelijk voor de nationale wetgever is voorbehouden;

Dat de Raad van State anderzijds erkent dat het opleggen aan gemeenten en provincies van financiële verplichtingen een belangrijk bestanddeel kan zijn van het beleid dat de cultuurraden wensen te voeren;

Gelet op artikel 11 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap;

Attendu qu'il est souhaitable que les conseils culturels puissent voter les projets de décrets respectifs, y compris les dispositions visées par le Conseil d'Etat;

Décident :

1° que le Conseil culturel de la Communauté culturelle française est habilité à adopter le projet de décret organisant les services publics de la lecture et des bibliothèques publiques déposé par le Gouvernement (Doc. Conseil culturel n° 43/1 de 1974-1975).

2° que le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise est habilité à adopter le projet de décret concernant les bibliothèques publiques de langue néerlandaise déposé par le Gouvernement (Doc. Cultuurraad n° 119/1 de 1973-1974);

3 juillet 1976.

Overwegende dat het wenselijk is dat de cultuurraden de respectieve ontwerpen van decreet, met inbegrip van de door de Raad van State bedoelde bepalingen, kunnen aannemen;

Beslissen :

1° dat de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap gemachtigd is het door de Regering ingediende ontwerp van decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk (Stuk Cultuurraad n° 119/1, 1973-1974) aan te nemen;

2° dat de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap gemachtigd is het door de Regering ingediende ontwerp van decreet houdende organisatie van de openbare lectuur- en bibliotheekvoorziening (Stuk Conseil culturel n° 43/1, 1974-1975) aan te nemen.

3 juli 1976.

G. VERHAEGEN,
A. PARISIS.