

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1974-1975

15 MEI 1975

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van artikel 22 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.

(Ingediend door de heer Boel.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft op 2 en 6 juni 1972 adviezen uitgebracht over ontwerpen van decreet over het bibliotheekwerk.

Uit deze adviezen blijkt :

1° dat de Cultuurraden in de huidige stand van de wetgeving geen financiële verplichtingen mogen opleggen aan de provincies en de gemeenten omdat deze dan verplicht zouden worden de daartoe vereiste middelen te vinden door extrabelastingen of -retributies goed te keuren : op grond van de Grondwetsartikelen 110 en 113 beslissen de gemeenteraden en de provincieraden over de invoering van de provinciale en gemeentelijke belastingen en retributies;

2° dat door de financiële gevolgen van hun decreten op de provincies en gemeenten af te wentelen, de Cultuurraden de door de nationale wetgever te hunner beschikking gestelde geldmiddelen zouden verhogen, zonder hiertoe de vereiste machtiging van de nationale wetgever bekomen te hebben.

Deze juridische moeilijkheid heeft een tweevoudig gevolg :

a) de Cultuurraden kunnen geen werkelijke inhoud geven aan artikel 2, *in fine*, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de

Chambre des Représentants

SESSION 1974-1975

15 MAI 1975

PROPOSITION DE LOI

complétant l'article 22 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 pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise.

(Déposée par M. Boel.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La section de législation du Conseil d'Etat a émis les 2 et 6 juin 1972 des avis sur des projets de décrets relatifs aux bibliothèques.

Il ressort de ces avis :

1° que, dans l'état actuel de la législation, les conseils culturels ne peuvent pas imposer d'obligations financières aux provinces et aux communes, car celles-ci seraient alors contraintes de trouver les ressources nécessaires en établissant des impositions ou des rétributions supplémentaires : en effet, en vertu des articles 110 et 113 de la Constitution, les conseils communaux et les conseils provinciaux décident respectivement de l'établissement des impositions et des rétributions communales et provinciales;

2° qu'en faisant supporter par les provinces et les communes les conséquences financières de leurs décrets, les conseils culturels augmenteraient les ressources financières mises à leur disposition par le législateur national, sans avoir obtenu de ce dernier l'autorisation requise.

Cette difficulté juridique entraîne une double conséquence :

a) il est impossible aux conseils culturels de donner une portée réelle au dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle

Franse cultuurgemeenschap (« de bevoegdheid van de Cultuurraad om de culturele aangelegenheden te regelen omvat het recht om decreten betreffende de infrastructuur te nemen »).

Dit is des te erger daar het cultuurwerk veelal verwezenlijkt wordt op plaatselijk niveau;

b) indien de Cultuurraden hun opdracht niet kunnen volbrengen, dan kunnen de Wetgevende Kamers evenmin ter zake wetgevend optreden, gelet op het feit dat zij hun wetgevende bevoegdheid in culturele aangelegenheden aan de Cultuurraden hebben overgedragen.

Wij staan dus voor een juridisch vacuüm; aan te stippen valt dat de hier bedoelde adviezen van de Raad van State inzake bibliotheekwerk ook gevolgen kunnen hebben voor andere aangelegenheden zoals toneel, opera, culturele centra, jeugdhuisen, enz.

Dit juridische vacuüm is geen theoretische beschouwing: zo is bvb. voor het ogenblik onoplosbaar het vraagstuk van de spreiding over een geheel van gemeenten van de uitgaven, die thans ten laste komen van bepaalde stadsbesturen, voor culturele activiteiten, welke mede en soms overwegend ten goede komen aan de inwoners van de omliggende gemeenten.

Om het hierboven uiteengezette probleem te verhelpen, heeft de Raad van State een aanvulling gesuggereerd 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. De Raad van State geeft er zich rekenschap van dat het opleggen van institutionele verplichtingen aan gemeenten en provincies, een belangrijk bestanddeel kan zijn van het beleid dat de Cultuurraden voeren onder meer inzake het openbaar bibliotheekwerk.

Om dit constitutioneel mogelijk te maken, stelt de Raad van State voor artikel 22 van de wet van 3 juli 1971 aan te vullen met een 3°, luidend als volgt :

« 3° de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten of de gemeenten met taken belasten of de Koning machtigen dit te doen. »

Daar het vraagstuk voor beide Cultuurraden van belang is, werd het in 1973 bestudeerd door de Verenigde Commissies voor samenwerking: een ruime meerderheid in elk van de commissies was gewonnen voor de oplossing gesuggereerd door de Raad van State. Het verslag van deze Commissies is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel.

De Commissie van de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap was van mening dat de geplande wetswijziging een interpretatieve wet zou moeten worden. Zij was immers van oordeel dat de Cultuurraad reeds de omstreken bevoegdheid bezit en dat de Raad van State in zijn interpretatie al te beperkt is: volgens deze commissie heeft de grondwetgever de bevoegdheid om bepaalde materies te regelen aan de Wetgevende Kamers onttrokken en ze aan de Cultuurraden toegekend. Laatstgenoemde bezitten dus dezelfde bevoegdheid als die welke de Wetgevende Kamers ter zake hadden en ook het recht om ter zake verplichtingen aan de gemeenten en provincies op te leggen.

De Commissie van de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap zou vrede nemen met een gewone wetswijziging overeenkomstig de suggestie van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State en wenste niet speciaal te beklemtonen dat het om een interpretatie gaat, al had zij daartegen geen enkel bezwaar.

Gelet op de ruime eensgezindheid die uit de werkzaamheden van de Verenigde Commissies voor samenwerking

française et pour la communauté culturelle néerlandaise (« La compétence du conseil culturel pour régler les matières culturelles comprend le pouvoir d'adopter des décrets relatifs à l'infrastructure. »).

Cette situation est d'autant plus grave que l'action culturelle s'exerce généralement au niveau local;

b) si les conseils culturels sont dans l'impossibilité de remplir leur mission, les Chambres législatives ne sont pas davantage à même d'agir de manière légale en la matière, en raison du fait qu'elles ont cédé aux conseils culturels leur compétence législative dans les domaines culturels.

Nous nous trouvons dès lors devant un vide juridique. A cet égard, il convient de souligner que les avis précités du Conseil d'Etat sur les bibliothèques peuvent également avoir une incidence sur d'autres plans, comme le théâtre, l'opéra, les centres culturels, les maisons de jeunes, etc.

Ce vide juridique n'est nullement une considération théorique: ainsi, il est un problème aujourd'hui insoluble, en l'occurrence celui de la répartition sur un ensemble de communes des dépenses actuellement à charge de certaines administrations communales pour des activités culturelles dont bénéficient également, voire principalement, les habitants des communes environnantes.

En vue de résoudre le problème exposé ci-dessus, le Conseil d'Etat a suggéré de compléter la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise. Le Conseil d'Etat s'est rendu compte en effet que le fait d'imposer des obligations institutionnelles aux communes et aux provinces peut constituer un élément important de la politique des conseils culturels, notamment en matière de bibliothèques publiques.

Afin d'en donner la possibilité constitutionnelle, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 22 de la loi du 3 juillet 1971 par un 3° libellé comme suit :

« 3° charger les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes ou les communes de tâches ou autoriser le Roi à le faire. »

Le problème étant important pour les deux conseils culturels, il fut étudié en 1973 par les commissions réunies de coopération: dans chacune d'elles, une large majorité se dégagea en faveur de la solution suggérée par le Conseil d'Etat. Le rapport de ces commissions constitue le point de départ de la présente proposition de loi.

La commission du Conseil culturel de la communauté culturelle française a émis l'opinion que la modification projetée de la loi devrait devenir une loi interprétative. Elle estime en effet que le conseil culturel possède déjà la compétence controversée et que le Conseil d'Etat est trop restrictif dans son interprétation: selon la Commission, le constituant a soustrait aux Chambres législatives le pouvoir de régler certaines matières et l'a attribué aux conseils culturels. Ceux-ci ont donc une compétence identique à celle que les Chambres législatives avaient sur ce point et ont donc également le droit d'imposer des obligations aux communes et aux provinces.

La commission du Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise se satisferait d'une simple modification de la loi, conformément à la suggestion de la section de législation du Conseil d'Etat: elle ne souhaite pas particulièrement souligner qu'il s'agit d'une interprétation, encore qu'elle n'y voie pas d'objection.

Etant donné le large consensus révélé par les travaux des commissions réunies de coopération, nous proposons de

bleek, stellen wij voor op de suggestie van de Raad van State in te gaan en artikel 22 van de wet van 3 juli 1971 aan te vullen al wensen wij te onderstrepen dat ons voorstel ten slotte er slechts toe strekt een juiste interpretatie te geven van de wil van de grondwetgever en van de wetgever, wanneer deze de wetten van 3 en 21 juli 1971 goedkeurde.

Het is evenwel duidelijk, dat de aanvulling van artikel 22 van de wet van 3 juli 1971, zoals door de Raad van State gesteld, onaanvaardbaar is. Inderdaad, aldus zou de om principiële redenen afgewezen « algemene para-fiscaliteit » worden ingevoerd.

Anderzijds dient voor de cultuurraden de mogelijkheid te bestaan, de ondergeschikte besturen met bepaalde taken te belasten, zonder steeds eerst daarvoor de toelating aan de wetgever te vragen. Anders handelen is inderdaad een cultuurbeleid onmogelijk maken. De organisatie van het schouwburgwezen, de opera's, de musea, enz. is inderdaad totaal verschillend in elk van de taalgebieden.

Vertrekkend van volgende principes is een oplossing mogelijk :

1° de infrastructuur dient door de openbare besturen te worden opgericht en beheerd;

2° iedereen dient, vrij, in de gelegenheid gesteld te worden om zich, via deze infrastructuur te ontplooiën.

Dit betekent concreet dat de op te leggen verplichtingen aan ondergeschikte besturen moeten beperkt blijven tot de openbare sector.

De aanvulling van artikel 22 van de wet van 3 juli 1971 voorgesteld door de Raad van State dient derhalve gewijzigd te worden in die zin dat uitsluitend verplichtingen kunnen opgelegd worden « voor instellingen en diensten opgericht en beheerd door openbare besturen ».

H. BOEL.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Artikel 22 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 wordt aangevuld met een 3°, luidend als volgt :

« 3° de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de gemeenten en de commissies van openbare onderstand voor instellingen en diensten opgericht en beheerd door openbare besturen met taken te belasten of de Koning machtigen dit te doen. »

20 februari 1975.

H. BOEL,
J. VAN ELEWIJCK,
H. ADRIAENSENS.

retenir la suggestion du Conseil d'Etat et de compléter l'article 22 de la loi du 3 juillet 1971, tout en voulant souligner que notre proposition de loi ne vise finalement qu'à donner une interprétation exacte de la volonté du constituant et du législateur lorsqu'ils adoptèrent les lois des 3 et 21 juillet 1971.

Néanmoins, il est évident que les termes dans lesquels le Conseil d'Etat a rédigé la disposition complétant l'article 22 de la loi du 3 juillet 1971 ne peuvent être retenus sans plus. En effet, on instaurerait ainsi la « parafiscalité générale » rejetée pour des raisons de principe.

Par ailleurs, les conseils culturels doivent avoir la possibilité de charger les pouvoirs subordonnés de certaines tâches, sans en demander d'abord l'autorisation au législateur. Agir autrement revient en effet à rendre impossible toute politique culturelle. L'organisation des théâtres, des opéras, des musées est totalement différente dans chacune des régions linguistiques.

Une solution est possible en s'inspirant des principes suivants :

1° l'infrastructure doit être créée et gérée par les administrations publiques;

2° chacun doit avoir la possibilité de s'épanouir librement grâce à cette infrastructure.

Cela signifie, de manière concrète, que les obligations à imposer aux pouvoirs subordonnés doivent se borner au secteur public.

En conséquence, il y a lieu de modifier la disposition proposée par le Conseil d'Etat en complément à l'article 22 de la loi du 3 juillet 1971, de manière que des obligations ne puissent être imposées que « pour des organismes et des services créés et gérés par des administrations publiques ».

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 22 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 pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise est complété par un 3°, libellé comme suit :

« 3° charger les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes, les communes et les commissions d'assistance publique de tâches concernant les organismes et les services créés et gérés par des administrations publiques, ou autoriser le Roi à le faire. »

20 février 1975.