

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

22 FÉVRIER 2011

Proposition de résolution relative à la défédéralisation des établissements scientifiques et culturels fédéraux

(Déposée par
Mme Anke Van dermeersch et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Même si la culture et certains aspects de la politique scientifique ont été transférés aux communautés, il subsiste une série d'établissements scientifiques et culturels fédéraux qui exercent des activités de recherche et des activités de service public.

Les établissements scientifiques sont placés sous la responsabilité du ministre chargé de la Politique scientifique, tandis que les institutions culturelles relèvent de la compétence du premier ministre.

Un rapport du *Raad voor Cultuur* (1), datant d'il y a quelques années, montre qu'il existe une nette différence entre la politique menée par les communautés dans le domaine des arts et du patrimoine et celle menée par l'autorité fédérale en ce qui concerne les établissements culturels et scientifiques. Le Conseil constate que les communautés développent leur propre vision en matière de politique culturelle, ce qui a fait naître une activité dynamique qui mobilise des moyens financiers et humains. Le Conseil fait en outre le constat suivant, qui est on ne peut plus clair : « Au niveau fédéral, cette dynamique fait défaut, ce qui s'explique notamment par le fait que la compétence en matière de culture a été transférée aux communautés, à l'exception d'une série de compétences dites résiduelles, dont celle concernant les établissements culturels et scientifiques fédéraux. Pire encore, les initiatives développées par les communa-

(1) Avis C13/05 — approuvé le 8 décembre 2005. Le *Raad voor Cultuur* est un organe consultatif qui, à la demande du gouvernement flamand ou de sa propre initiative, rend des avis indépendants et spécialisés sur les évolutions culturelles au sein de la Communauté flamande.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

22 FEBRUARI 2011

Voorstel van resolutie betreffende de defederalisering van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen

(Ingediend door
mevrouw Anke Van dermeersch c.s.)

TOELICHTING

Niettegenstaande het feit dat cultuur en bepaalde aspecten van het wetenschapsbeleid bevoegdheden werden van de gemeenschappen, bleven er nog een reeks federale wetenschappelijke en culturele instellingen bestaan, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening.

De wetenschappelijke instellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Wetenschapsbeleid, terwijl de culturele instellingen onder die van de eerste minister ressorteren.

Uit een rapport van de Raad voor Cultuur (1) van enkele jaren geleden blijkt dat er een duidelijk verschil is tussen het beleid van de gemeenschappen op het gebied van kunsten en erfgoed en het beleid van de federale overheid betreffende culturele en wetenschappelijke instellingen. De Raad stelt vast dat de gemeenschappen een eigen visie ontwikkelen op cultuurbeleid. Daardoor is er dynamische activiteit ontstaan waar financiële en personele middelen tegenover staan. Volgende bijkomende vaststelling van deze Raad laat aan duidelijkheid niets te wensen over : « Op het federale niveau is dergelijke dynamiek afwezig, wat onder meer te verklaren is door het feit dat de bevoegdheid voor cultuur werd overgeheveld naar de gemeenschappen behalve een aantal zogenaamde restbevoegdheden waaronder deze over de federale culturele en wetenschappelijke instellingen. Sterker nog, de initiatieven die de gemeenschappen ontwik-

(1) Advies C13/05 — goedgekeurd op 8 december 2005. De Raad voor Cultuur is een adviesorgaan dat op verzoek van de Vlaamse regering of op eigen initiatief onafhankelijke en deskundige adviezen uitbrengt over de culturele ontwikkelingen in de Vlaamse Gemeenschap.

tés sont généralement peu prises au sérieux par le fédéral, comme si elles étaient marginales, et pouvaient donc être considérées comme secondaires. En outre, les établissements scientifiques fédéraux sont considérés davantage comme des centres de recherche que comme des organisations culturelles investies de missions muséales et d'une fonction de service. Cela se reflète dans la politique du personnel. Les recrutements et promotions se font sur la base de curriculum scientifiques et en fonction des mérites. Faire carrière dans un musée fédéral exige surtout un bagage scientifique. On constate non seulement dans la politique du personnel, mais également dans la politique générale des institutions, que les priorités sont totalement différentes. Ainsi, on ne trouve, dans la politique des ESF, quasiment aucune trace du mouvement de mise à niveau en matière d'enregistrement, de numérisation et de gestion, qui a été initié dans les musées flamands.

Cela ne veut pas dire que le pouvoir fédéral ne fait aucun effort. Il gère ses établissements culturels et scientifiques, ni plus ni moins, en bon père de famille.

Il ne se pose toutefois pas en interlocuteur auprès des communautés. Il ne s'inspire pas non plus des tendances et évolutions (principalement en ce qui concerne la conservation, la gestion et l'inventaire) qui se font jour ailleurs (et surtout au sein des communautés). Le savoir-faire disponible dans les ESF est, par conséquent, en partie inutilisé.»

Le Conseil en arrive à la conclusion finale que la solution à ces problèmes réside dans la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les communautés. Il souligne qu'il existe un cadre légal explicite à cet effet, en l'occurrence la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article 92bis, § 1^{er}, de cette loi spéciale dispose: «L'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.»

kelen worden doorgaans federaal weinig ernstig genomen, alsof alles zich maar in de marge afspeelt, en dus als ondergeschikt kan worden aangezien. Bovendien worden de federale wetenschappelijke instellingen meer beschouwd als onderzoekscentra en veel minder als culturele organisaties met museale opdrachten en een publieksfunctie. Dit weerspiegelt zich in het personeelsbeleid. Aanwervingen en bevorderingen gebeuren op basis van wetenschappelijke curricula en verdiensten. Een carrière in een federaal museum vereist vooral wetenschappelijke bagage. Maar niet alleen in het personeelsbeleid, ook in het algemene beleid van de instellingen zien we dat er totaal andere accenten worden gelegd. Zo is er van de inhaalbeweging betreffende registratie, digitalisering en beheer die zich heeft doorgezet in de Vlaamse musea, vrijwel geen spoor terug te vinden in het beleid van de FWI's.

Dit betekent niet dat de federale overheid geen inspanningen doet. Zij beheert haar culturele en wetenschappelijke instellingen als een goede huisvader, niet meer maar ook niet minder.

Zij treedt evenwel niet op als gesprekspartner bij de gemeenschappen. Zij pikt evenmin in op nieuwe tendensen en evoluties die elders (en vooral bij de gemeenschappen) opgang maken (in hoofdzaak wat betreft behoud, beheer en inventarisatie). De *knowhow* die in de FWI's beschikbaar is, wordt bijgevolg deels onbenut gelaten.»

De Raad komt tot de uiteindelijke conclusie dat om de problemen op te vangen er een samenwerkingsakkoord dient te worden afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Hij wijst erop dat voor deze mogelijkheid een expliciet wettelijk kader bestaat, namelijk de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. Artikel 92bis, § 1, van deze bijzondere wet stelt: «De Staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet.»

Abstraction faite de la *ratio legis* logique qui est avancée en l'occurrence, nous estimons que la piste préconisée par le Conseil est imprévisible et qu'il est préférable d'y renoncer. Plusieurs réformes de l'État nous ont en effet appris que les accords de coopération font partie de l'ensemble des compromis et qu'ils ne sont dès lors pas respectés dans un certain nombre de cas, voire tout simplement pas exécutés. Ils ne sont même pas contraignants. Il suffit de penser à la problématique du Jardin botanique national de Meise qui traîne depuis de nombreuses années déjà.

Bien entendu, nous préférierions une scission définitive de tous les établissements fédéraux. Dans les circonstances actuelles, il nous semble toutefois préférable, dans l'attente de la scission définitive de tous les établissements fédéraux par voie de loi spéciale, de régler dès à présent la défédéralisation effective d'une partie des établissements fédéraux et, pour les autres, d'élaborer la bicommunautarisation de leur gestion. Ainsi, les communautés pourront malgré tout se charger *de facto* de l'administration de ces établissements.

Le 4 mai 2006, M. Bert Anciaux (1), ministre flamand de la Culture, déclarait qu'il était au courant de cette problématique et qu'il voulait prendre des initiatives en la matière : « Je souhaite élaborer au sein du gouvernement flamand un dossier sur la révision de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Cela conduira pour le moins à une concertation équilibrée et à une procédure de décision. Je souhaiterais en outre étudier, à la lumière des négociations de 2007, quelles compétences pourraient être fédéralisées. À cet égard, je songe notamment aux institutions fédérales ou biculturelles.

Je suis fermement convaincu qu'une partie des établissements culturels fédéraux sera transférée aux communautés. Je considère ce transfert comme une de mes priorités. Par la suite, j'envisage la cogestion d'une série d'autres établissements fédéraux. Personne ne demande la scission de la Bibliothèque royale de Belgique, comme ce fut le cas autrefois pour la bibliothèque de Louvain, où les numéros pairs et les numéros impairs avaient été séparés et les numéros pairs expédiés à Louvain-la-Neuve. Pour la Bibliothèque royale de Belgique, une cogestion par les deux communautés doit être possible par le biais d'un transfert des moyens fédéraux qui sont actuellement accordés à cet établissement. Il relève de la responsabilité des deux communautés d'y ajouter des moyens supplémentaires.

(1) En réponse à une question posée par Hilde Crevits (CD&V) au Parlement flamand.

Afgezien van de logische *ratio legis* die hier naar voor wordt geschoven, zijn de indieners van dit voorstel van resolutie van oordeel dat hierin een onvoorspelbare piste wordt bewandeld die best wordt afgewezen. Meerdere staats hervormingen hebben ons immers geleerd dat samenwerkingsakkoorden tot het pakket van de compromissen behoren en daarom in een aantal gevallen ofwel niet worden nageleefd of gewoonweg niet tot uitvoering komen. Ze zijn zelfs niet afdwingbaar. Denken we maar aan de problematiek van de Nationale Plantentuin in Meise, die reeds jaren aansleept.

Uiteraard zouden de indieners van dit voorstel van resolutie het liefst een definitieve splitsing zien van alle federale instellingen. In de gegeven omstandigheden lijkt het ons evenwel beter om, in afwachting van de definitieve boedelscheiding bij bijzondere wet van alle federale instellingen, nu al de effectieve defederalisering van een deel van de federale instellingen te regelen en voor het resterende deel de bicommunautarisering van het beheer van deze instellingen uit te werken. Zo kunnen de gemeenschappen *de facto* toch het bestuur van deze instellingen in handen nemen.

Op 4 mei 2006 stelde de heer Bert Anciaux (1), toenmalig Vlaams minister van Cultuur, dat hij op de hoogte was van deze problematiek en dat hij initiatieven ter zake wilde nemen : « Ik wil in de schoot van de Vlaamse regering een dossier ontwikkelen voor de herziening van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen. Minimaal zal dit leiden naar een sluitend overleg en een besluitvormingsprocedure. Daarnaast wil ik onderzoeken, in het licht van de onderhandelingen 2007, welke bevoegdheden kunnen worden gedefederaliseerd. Hierbij denk ik onder andere aan de federale of biculturele instellingen.

Ik ben er rotsvast van overtuigd dat een deel van de federale culturele instellingen zal worden overgeheveld naar de gemeenschappen. Die overheveling beschouw ik als een van mijn prioriteiten. Verder betracht ik het co-beheer van een aantal andere federale instellingen. Niemand vraagt dat de Koninklijke Bibliotheek van België wordt gesplitst zoals dat ooit is gebeurd met de bibliotheek van Leuven, waarbij de even en oneven nummers werden gescheiden en de even nummers naar Louvain-la-Neuve verhuisden. Voor de Koninklijke Bibliotheek van België moet een co-beheer door de twee gemeenschappen mogelijk zijn via een overheveling van de federale middelen die vandaag aan die instelling worden toegekend. Het is dan de verantwoordelijkheid van de twee gemeenschappen om daar extra middelen aan toe te voegen.

(1) Naar aanleiding van een vraag van Hilde Crevits (CD&V) in het Vlaams parlement.

Initialement, il y a lieu de transférer les moyens existants, également ceux qui sont accordés de manière indirecte, par exemple par la Loterie nationale. Le transfert de la gestion aux communautés me paraît une nécessité, non seulement en raison des compétences, mais parce que le fonctionnement de ces établissements s'en trouvera amélioré. J'en suis absolument convaincu. D'ailleurs, si ce pays veut encore avoir un avenir, les communautés devront acquérir davantage de compétences pour réaliser un certain nombre de choses ensemble, dans un respect et une confiance mutuels. Je fais une distinction entre, d'une part, la cogestion et, d'autre part, l'organisation d'un propre dépôt. La subsistance d'un seul dépôt belge ne me paraît pas nécessaire. Il est tout à fait possible que la Communauté flamande et la Communauté française organisent chacune leur propre dépôt légal.»

Il est donc évident que le ministre flamand de la Culture de l'époque entendait aller plus loin que le *Raad van Cultuur*: défédéralisation, d'une part, et bicommunautarisation, d'autre part. En ce qui concerne cette dernière, il est exact, par exemple, que la Bibliothèque royale de Belgique dispose, sur la base d'un passé commun, d'un patrimoine commun qui ne peut pas être partagé de manière arbitraire, mais qui pourrait être géré de manière proportionnelle — bicommunautaire — par les communautés.

Il est donc évident qu'il faut inventorier tous les établissements scientifiques et culturels fédéraux et ensuite procéder, en premier lieu, à une défédéralisation et, en second lieu, à une éventuelle bicommunautarisation. Il va de soi qu'en cas de gestion bicommunautaire, tous les partages doivent se faire sur la base du rapport numérique entre la population néerlandophone et la population francophone.

*
* *

In de beginsituatie moeten de bestaande middelen worden overgeheveld, ook deze die op een onrechtstreekse wijze worden toegekend bijvoorbeeld door de Nationale Loterij. De overheveling van het beheer naar de gemeenschappen lijkt me een noodzaak, niet alleen omwille van de bevoegdheden maar omdat de werking van die instellingen daar alleen beter van wordt. Daar ben ik absoluut van overtuigd. Trouwens, indien dit land nog een toekomst wil, dan zullen de gemeenschappen meer bevoegdheden moeten krijgen om samen en in wederzijds respect en vertrouwen een aantal zaken te realiseren. Ik maak een onderscheid tussen enerzijds het co-beheer en anderzijds het organiseren van een eigen depot. Het lijkt me niet noodzakelijk dat er één Belgisch depot blijft bestaan. Het is perfect mogelijk dat de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap elk hun eigen wettelijk depot organiseren.»

Het is dus duidelijk dat de toenmalige Vlaamse minister van Cultuur verder wilde gaan dan de Raad voor Cultuur: defederalisering enerzijds en bicommunautarisering anderzijds. Wat dit laatste betreft, is het inderdaad zo dat bijvoorbeeld de Koninklijke Bibliotheek van België op basis van een gemeenschappelijk verleden over een gemeenschappelijk patrimonium beschikt dat niet arbitrair kan worden verdeeld, maar dat wel evenredig — bicommunautair — door de gemeenschappen zou kunnen worden beheerd.

Het ligt dus voor de hand dat alle federale wetenschappelijke en culturele instellingen in kaart worden gebracht, waarna dient te worden overgegaan tot defederalisering — in eerste orde — en eventueel bicommunautarisering — in tweede orde. Het spreekt vanzelf dat bij bicommunautair beheer alle verdelingen dienen te gebeuren op basis van de bevolkingsverhouding Nederlandstaligen en Franstaligen.

Anke VAN DERMEERSCH.
Yves BUYSSE.
Filip DEWINTER.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant qu'il existe encore une série d'établissements scientifiques et culturels fédéraux, qui exercent notamment des activités de recherche et des activités de service public;

B. considérant que le *Raad van Cultuur* constate une nette différence entre la politique des communautés dans le domaine des arts et du patrimoine et la politique de l'État fédéral en ce qui concerne les établissements culturels et scientifiques;

C. considérant que le *Raad van Cultuur* constate que les communautés développent leur propre vision en matière de politique culturelle, ce qui a fait naître une activité dynamique qui mobilise des moyens financiers et humains;

D. considérant que le *Raad van Cultuur* constate qu'au niveau fédéral, une telle dynamique est absente des établissements culturels et scientifiques, et que l'autorité fédérale prend généralement peu au sérieux les initiatives développées par les communautés, comme si elle les considérait comme marginales, et donc secondaires;

E. considérant que le *Raad van Cultuur* constate que l'État fédéral n'intervient pas en tant qu'interlocuteur auprès des communautés et qu'il ne s'inspire pas non plus des nouvelles tendances et évolutions qui se font jour ailleurs (et surtout au sein des communautés);

F. vu l'inutilité avérée d'éventuels accords de coopération entre l'État fédéral et les communautés;

G. considérant qu'une défédéralisation complète de tous les établissements scientifiques et culturels fédéraux constituerait, en principe, le meilleur choix dans une optique de responsabilisation et de dynamique;

H. considérant que cette défédéralisation peut aussi effectivement être réglée sur le plan technique pour une série d'établissements;

I. vu les déclarations du ministre flamand de la Culture de l'époque, Bert Anciaux, qui considérait le transfert d'une partie des établissements fédéraux aux communautés comme une des ses priorités;

J. vu la thèse de ce dernier selon laquelle il convient de transférer au départ les moyens existants, même ceux qui sont octroyés de manière indirecte, par exemple, par la Loterie nationale;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. gelet op het feit dat er nog een reeks federale wetenschappelijke en culturele instellingen bestaan, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening;

B. gelet op de vaststelling van de Raad van Cultuur waaruit blijkt dat er een duidelijk verschil is tussen het beleid van de gemeenschappen op het gebied van kunsten en erfgoed en het beleid van de federale overheid betreffende culturele en wetenschappelijke instellingen;

C. gelet op de vaststelling van de Raad van Cultuur dat de gemeenschappen een eigen visie ontwikkelen op cultuurbeleid waardoor er een dynamische activiteit is ontstaan waar financiële en personele middelen tegenover staan;

D. gelet op de vaststelling van de Raad van Cultuur dat op het federale niveau van de federale en wetenschappelijke instellingen dergelijke dynamiek afwezig is en de initiatieven die de gemeenschappen ontwikkelen doorgaans federaal weinig ernstig worden genomen, alsof alles zich maar in de marge afspeelt, en dus als ondergeschikt worden aangezien;

E. gelet op de vaststelling van de Raad van Cultuur dat de federale overheid niet optreedt als gesprekspartner bij de gemeenschappen en evenmin inpikt op nieuwe tendensen en evoluties die elders (en vooral bij de gemeenschappen) opgang maken;

F. gelet op de aangetoonde nutteloosheid van eventuele samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gemeenschappen;

G. overwegende dat een volledige defederalisering van alle federale wetenschappelijke en culturele instellingen in het kader van responsabilisering en dynamiek in principe de beste keuze zou zijn;

H. overwegende dat dit voor een aantal instellingen technisch ook effectief kan worden geregeld;

I. gelet op de uitspraken van de toenmalige Vlaamse minister van Cultuur, Bert Anciaux, waarin hij stelde dat hij de overheveling van een deel van de federale instellingen naar de gemeenschappen beschouwde als een van zijn prioriteiten;

J. gelet op diens stelling dat in de beginsituatie de bestaande middelen moeten worden overgeheveld, ook deze die op een onrechtstreekse wijze worden toegekend bijvoorbeeld door de Nationale Loterij;

K. vu la thèse de ce dernier selon laquelle le transfert de la gestion aux communautés paraît une nécessité, non seulement en raison des compétences, mais aussi parce que le fonctionnement de ces institutions ne peut que s'en trouver amélioré;

Demande au gouvernement :

1. de procéder au recensement global de tous les établissements scientifiques et culturels fédéraux, tant sur le plan des objectifs que sur celui des activités, des compétences, des statistiques relatives au personnel, ...;

2. de prendre des initiatives afin de déterminer dans les délais les plus brefs et de manière formelle, en concertation avec les communautés, quels établissements fédéraux peuvent être intégralement défédéralisés et de prendre des initiatives en vue d'un transfert intégral et définitif de toutes les compétences possibles;

3. de prendre les initiatives nécessaires pour les établissements restants afin de parvenir à une gestion bicommunautaire proportionnelle, basée sur la proportionnalité des chiffres de la population francophone et néerlandophone.

14 février 2011.

K. gelet op diens stelling dat de overheveling van het beheer naar de gemeenschappen hem een noodzaak lijkt, niet alleen omwille van de bevoegdheden, maar omdat de werking van die instellingen daar alleen beter van wordt;

Vraagt de regering :

1. over te gaan tot het omvattend in kaart brengen van alle federale wetenschappelijke en culturele instellingen, zowel op het vlak van doelstellingen, activiteiten, bevoegdheden, personeelsstatistieken, ...;

2. initiatieven te nemen om zo spoedig mogelijk en formeel, in overleg met de gemeenschappen, te bepalen welke federale instellingen er volledig kunnen worden gedefederaliseerd en initiatieven te nemen tot een algehele en definitieve overdracht van alle mogelijke bevoegdheden;

3. voor de rest-instellingen de noodzakelijke initiatieven te nemen om tot evenredig bicommunautair beheer te komen, gebaseerd op de proportionaliteit van de bevolkingscijfers van de Franstaligen en de Nederlandstaligen.

14 februari 2011.

Anke VAN DERMEERSCH.
Yves BUYSSE.
Filip DEWINTER.