GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.793/AG

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 24 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un projet de loi "modifiant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1929/001), a donné le 28 février 2006 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.793/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 24 januari 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1929/001), heeft op 28 februari 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Portée du projet de loi

Le projet de loi soumis pour avis est la proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, qui a déjà été approuvée par le Sénat et qui a été transmise à la Chambre.

Le projet vise à adapter la durée du mandat des membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel ainsi que le moment auquel expire le mandat de ces membres.

Le projet entend aligner le mandat des membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel sur le renouvellement intégral des parlements des communautés. En effet, en vertu de la loi du 16 juillet 1973, les membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel sont élus par les parlements des communautés [(1)] .

De la compétence du législateur fédéral

L'article 131 de la Constitution s'énonce comme suit :

"La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques".

En vertu de cet article, il appartient au législateur fédéral d'assurer la protection des minorités idéologiques et philosophiques qui existent dans chacune des communautés.

La loi du 16 juillet 1973 a été édictée en exécution de l'article 131 de la Constitution. L'article 21 de cette loi institue une Commission nationale permanente du

(1) Selon le texte de l'article 22, ils sont élus par les conseils culturels des communautés culturelles française et néerlandaise et désignés par le conseil de la communauté culturelle allemande.

Pacte culturel qui a pour tâche de contrôler l'observance des dispositions de la loi du Pacte culturel.

L'article 22 de la loi détermine la composition de cette Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Les membres et les membres suppléants de la Commission sont élus par le "Conseil culturel de la Communauté culturelle française" et le "Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise" et désignés par le "Conseil de la communauté culturelle allemande", "selon la représentation proportionnelle des groupes politiques composant les conseils".

Par ce système ainsi conçu, le législateur entendait garantir que les différentes tendances idéologiques et philosophiques dans chaque Communauté culturelle soient reflétées dans la composition de la Commission nationale permanente du Pacte culturel. Manifestement, le législateur considérait que cet objectif pouvait être atteint en laissant les Conseils culturels désigner les membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, suivant la représentation proportionnelle des groupes politiques.

Le système suivant lequel les conseils des communautés, qui ont succédé aux Conseils culturels, élisent les membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, entend également garantir la représentation des différentes tendances au sein de la Communauté dans la composition de la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

Le projet de loi ne modifie pas le système arrêté par la loi du 16 juillet 1973; il le confirme au contraire et entend en prolonger la logique. Il vise en effet à porter la durée du mandat des membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel de quatre à cinq ans (art. 2) et à le faire expirer six mois après le renouvellement intégral des parlements des communautés (art. 3).

Le projet ne se heurte dès lors pas aux objections que l'assemblée générale du Conseil d'État avait formulées auparavant dans son avis 38.161/AG [(2)]. Le projet n'entend pas scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel en trois "commissions culturelles permanentes" avec un caractère communautaire marqué. Il ne vise pas davantage à ce que la Commission nationale permanente du Pacte culturel soit composée de représentants des Communautés mêmes [(3)]. Le projet implique uniquement un système dans lequel les conseils des communautés élisent les membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, selon la représentation proportionnelle des groupes politiques, de sorte que ces membres représentent les différentes tendances au sein de la Communauté. Le projet s'inscrit dès lors dans la sphère de compétence que l'article 131 de la Constitution a attribuée au législateur fédéral.

Il est néanmoins recommandé d'adapter la terminologie de la loi du 16 juillet 1973 à l'évolution institutionnelle qui a fait que le Conseil culturel de la Communauté culturelle française, le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise et le Conseil de la communauté culturelle allemande ont été respectivement remplacés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Communauté flamande et le Parlement de la Communauté germanophone.

Le régime transitoire

L'article 4 du projet entend mettre en place un régime transitoire pour les membres de la Commission permanente nationale du Pacte culturel qui seront en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Cet article est rédigé comme suit :

> "Le mandat des membres de la Commission permanente nationale du Pacte culturel qui sont en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi expire six mois après le prochain renouvellement intégral des parlements de Communauté".

---

(2) Avis sur une proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, Doc. 51 1572/2.

(3) Cette hypothèse a été examinée par le Conseil même au n° 4 de l'avis 38.161/AG.

Cette disposition va à l'encontre de l'objectif poursuivi par le texte en projet et ne permet pas de garantir la protection des tendances idéologiques et philosophiques conformément à l'article 131 de la Constitution, pour les motifs suivants.

Le dernier "renouvellement intégral" de la Chambre des représentants et du Sénat a eu lieu à la suite des élections qui se sont tenues le 18 mai 2003. Par conséquent, les prochaines élections législatives fédérales auront lieu au plus tard en 2007 (4), ce conformément aux articles 65 et 70 de la Constitution.

Pour sa part, le dernier "renouvellement intégral" des parlements des Communautés a eu lieu à la suite des élections qui se sont tenues le 13 juin 2004. Par conséquent, les prochaines élections auront lieu en 2009, ce conformément à l'article 117, alinéa 1er, de la Constitution.

De cette chronologie, il suit que la disposition transitoire en projet aura pour conséquence que les parlements des Communautés élus en juin 2004 ne procéderont, à aucun moment de la législature 2004-2009, à l'élection des membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel. En d'autres termes, tout au long de la législature 2004-2009, la Commission ne sera pas composée de manière à garantir en son sein une représentation proportionnelle des différentes tendances idéologiques et philosophiques représentées au sein des parlements des Communautés, comme prévu à l'article 22 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

Il s'ensuit que l'article 4 du projet aura pour effet d'étendre dans le temps - et par conséquent d'accroître, pour une durée certes limitée - l'incohérence à laquelle les articles 2 et 3 du projet à l'examen entendent remédier.

Il va à l'encontre de l'objectif poursuivi par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques et, plus fondamentalement encore, par l'article 131 de la Constitution.

---

(4) De telles élections pourraient être organisées avant cette échéance, en cas notamment de dissolution anticipée de la Chambre des représentants en vertu de l'article 46 de la Constitution.

Cet objectif serait plus adéquatement atteint s'il était prévu que, dans un délai à fixer suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet, il est procédé par les Parlements de Communauté à une élection des membres de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, dont le mandat expire six mois après le prochain renouvellement intégral de ces Parlements.

Strekking van het wetsontwerp

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet is het aan de Kamer overgezonden en reeds door de Senaat goedgekeurde voorstel van wet tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

Het ontwerp beoogt de aanpassing van de duur van het mandaat van de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, alsook van het ogenblik waarop het mandaat van deze leden verstrijkt.

Het ontwerp wil het mandaat van de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie afstemmen op de algehele vernieuwing van de gemeenschapsparlementen. De leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie worden, krachtens de wet van 16 juli 1973, immers verkozen door de gemeenschapsparlementen [(1)].

De bevoegdheid van de federale wetgever

Artikel 131 van de Grondwet bepaalt:

"De wet stelt de regelen vast ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen".

Op grond van dit artikel komt het aan de federale wetgever toe om de bescherming te verzekeren van de ideologische en filosofische minderheden die bestaan binnen elk van de gemeenschappen.

In uitvoering van artikel 131 van de Grondwet werd de wet van 16 juli 1973 uitgevaardigd. Artikel 21 van deze wet stelt een Vaste Nationale Cultuurpactcommissie in die tot taak heeft de naleving van de bepalingen van de Cultuurpactwet te verzekeren.

---

(1) Volgens de tekst van artikel 22 worden ze verkozen door de Cultuurraden van de Franse en de Nederlandse cultuurgemeenschappen, en aangewezen door de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschappen.

Artikel 22 van de wet bepaalt de samenstelling van deze Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

De leden en plaatsvervangende leden van de Commissie worden gekozen door "de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap" en de "Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap" en aangewezen door de "Raad van de Duitstalige Cultuurgemeenschap", "overeenkomstig de evenredige vertegenwoordiging van de fracties waaruit de Cultuurraden bestaan".

Met het aldus ontworpen systeem beoogde de wetgever te waarborgen dat de verschillende ideologische en filosofische strekkingen in elke cultuurgemeenschap, in de samenstelling van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie vertegenwoordigd zijn. Klaarblijkelijk ging de wetgever ervan uit dat dit doel kon worden bereikt door de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie te laten aanwijzen door de cultuurraden, overeenkomstig de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties.

Ook het systeem waarbij de gemeenschapsraden, als opvolgers van de cultuurraden, de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie verkiezen, beoogt te waarborgen dat de verschillende strekkingen in de Gemeenschap, in de samenstelling van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie vertegenwoordigd zijn.

Het ontwerp van wet wijzigt het in de wet van 16 juli 1973 bepaalde systeem niet; integendeel, het bevestigt het en beoogt de logica ervan door te trekken. Het strekt er immers toe het mandaat van de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie te verlengen van vier tot vijf jaar (art. 2) en het te laten verstrijken zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenschapsparlementen (art. 3).

Het ontwerp stuit dan ook niet op de bezwaren die de algemene vergadering van de Raad van State eerder heeft gemaakt in zijn advies 38.161/AV [(2)]. Het ontwerp beoogt niet de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie te splitsen in drie "vaste cultuurcommissies" met een uitgesproken gemeenschapskarakter . Het beoogt evenmin de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie samen te stellen uit vertegenwoordigers van de

---

(2) Advies over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing an de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, Doc. 51 1572/2.

gemeenschappen zelf [3]. Het ontwerp houdt slechts een systeem in waarbij de gemeenschapsraden de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie verkiezen, overeenkomstig de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties, zodat deze leden de verschillende strekkingen in de Gemeenschap vertegenwoordigen. Het ontwerp blijft dan ook binnen de bevoegdheid die artikel 131 van de Grondwet aan de de federale wetgever toekent.

Het verdient wel aanbeveling de terminologie van de wet van 16 juli 1973 aan te passen aan de institutionele ontwikkelingen die tot gevolg hadden dat de Cultuurraad voor de Nederlandstalige Cultuurgemeenschap, de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap en de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap werden opgevolgd door respectievelijk het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

De overgangsregeling

Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe een overgangsregeling in te voeren voor de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie die bij de inwerkingtreding van de ontworpen wet in functie zullen zijn.

Dit artikel wordt geredigeerd als volgt :

> "Het mandaat van de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie die in functie zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet, verstrijkt zes maanden na de eerstvolgende algehele vernieuwing van de gemeenschapsparlementen".

Deze bepaling druist in tegen het met de ontworpen tekst beoogde doel en maakt het onmogelijk overeenkomstig artikel 131 van de Grondwet de bescherming te waarborgen van de ideologische en filosofische strekkingen, om de volgende redenen.

---

(3) Deze hypothese werd door de Raad zelf onderzocht onder nr. 4 van het advies 38.161/AV.

De laatste "algehele vernieuwing" van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat heeft plaatsgehad als gevolg van de verkiezingen die gehouden zijn op 18 mei 2003. De volgende federale parlementsverkiezingen zullen bijgevolg uiterlijk in 2007 plaatshebben (4), overeenkomstig de artikelen 65 en 70 van de Grondwet.

De laatste "algehele vernieuwing" van de gemeenschapsparlementen heeft van haar kant plaatsgehad als gevolg van de verkiezingen die gehouden zijn op 13 juni 2004. De volgende verkiezingen zullen bijgevolg plaatshebben in 2009, overeenkomstig artikel 117 , eerste lid, van de Grondwet.

Uit deze chronologische volgorde blijkt dat de ontworpen overgangsbepaling tot gevolg zal hebben dat de gemeenschapsparlementen die in juni 2004 verkozen zijn, op geen enkel tijdstip van de regeringsperiode 2004-2009 leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie zullen verkiezen. Dit betekent dat de Commissie, gedurende de gehele regeringsperiode 2004-2009, niet zo zal zijn samengesteld dat de evenredige vertegenwoordiging binnen deze Commissie van de verschillende ideologische en filosofische strekkingen, die vertegenwoordigd zijn binnen de gemeenschapsparlementen, gewaarborgd kan worden, zoals voorgeschreven in artikel 22 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

Daardoor zal artikel 4 van het ontwerp tot gevolg hebben dat de inconsistentie die de artikelen 2 en 3 van het voorliggende ontwerp beogen weg te werken, zich nog zal uitbreiden in de tijd en bijgevolg, weliswaar voor een beperkte duur, zal toenemen.

Het druist in tegen het doel dat wordt beoogd door de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt en fundamenteler nog, door artikel 131 van de Grondwet.

---

(4) Zulke verkiezingen zouden vóór die termijn kunnen worden georganiseerd, inzonderheid in het geval dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, krachtens artikel 46 van de Grondwet, voortijdig wordt ontbonden.

Dit doel zou op meer doeltreffende wijze worden bereikt indien werd bepaald dat binnen een naar gelang van de inwerkingtreding van de ontworpen wet vast te stellen termijn de gemeenschapsparlementen de leden van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie verkiezen van wie het mandaat afloopt zes maanden na de volgende algehele vernieuwing van die parlementen.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	
Messieurs de Heren	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation, assessor van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	D. LANGBEEN,	greffier en chef, hoofdgriffier,
Monsieur de Heer	M. FAUCONIER,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

Les rapports ont été rédigés par M. W. PAS et Mme A. VAGMAN, auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. PAS en Mevr. A. VAGMAN, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN