



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.856/1
van 18 februari 2022

avis 70.856/1
du 18 février 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
afschaffing van de
ideologische alarmbel'
(*Parl.St.* Kamer 2021-22,
nr. 55-2334/001)

une proposition de loi
'supprimant la sonnette
d'alarme idéologique'
(*Doc. Parl.*, Chambre,
2021-2022, n° 55-2334/001)

Op 18 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot afschaffing van de ideologische alarmbel’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2334/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2022.

*

Le 18 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘supprimant la sonnette d’alarme idéologique’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2334/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 10 février 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2022.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt de zgn. ideologische alarmbel af te schaffen. Daartoe worden de artikelen 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971 ‘tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap’ opgeheven.

VORMVEREISTEN

2. Zie de opmerking *sub* 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. Artikel 131 van de Grondwet luidt als volgt:

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

Artikel 131 van de Grondwet draagt de federale wetgever de bevoegdheid op om de nodige maatregelen te treffen voor de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden die bestaan binnen elk van de gemeenschappen.¹ Artikel 131 van de Grondwet legt de federale wetgever zelfs de verplichting daartoe op.²

De federale wetgever heeft uitvoering gegeven aan artikel 131 van de Grondwet door, enerzijds, het instellen van de ideologische alarmbelprocedure³ en, anderzijds, het aannemen van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, de zgn. Cultuurpactwet. De ideologische alarmbelprocedure kan in het betrokken gemeenschapsparlement worden toegepast ten aanzien

¹ Adv.RvS 38.161/AV van 24 maart 2005 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1572/002; adv.RvS 39.793/AV van 28 februari 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2009 ‘tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1929/002. Zie ook reeds adv.RvS 19.962/8 van 8 juni 1990, over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 ‘houdende het statuut van de Nederlandse Radio en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1989-90, nr. 349/2); adv.RvS 19.045/8 van 18 september 1990 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 24 juli 1991 ‘houdende organisatie van het overleg en inspraak gemeentelijk cultuurbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1990-91, nr. 522/1.

² Adv.RvS 38.161/AV van 24 maart 2005 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1572/002; adv.RvS 65.276/3 van 27 maart 2019 over een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr.1812/2.

³ De artikelen 4 tot 6 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’ en de artikelen 73 tot 75 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

van alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de betrokken gemeenschap behoren. De Cultuурpactwet is enkel van toepassing op de culturele aangelegenheden die bij de wet van 21 juli 1971⁴ werden overgedragen aan de toenmalige cultuurgemeenschappen.

De opheffing van de ideologische alarmbelprocedure is op zichzelf niet in strijd met artikel 131 van de Grondwet. De federale wetgever dient er evenwel voor te zorgen dat er regelen zijn vastgesteld ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen, en dit op de verschillende domeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Na de voorgestelde opheffing lijkt dit niet meer het geval te zijn ten aanzien van alle gemeenschapsbevoegdheden, zoals de in artikel 128 bedoelde persoonsgebonden aangelegenheden, zodat artikel 131 van de Grondwet een onvolledige uitvoering zou kennen.

4. Het voorstel heeft tot gevolg dat de ideologische alarmbelprocedure enkel wordt opgeheven ten aanzien van het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap. Zoals het voorstel is geredigeerd zou dit tot gevolg hebben dat de ideologische alarmbelprocedure voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, die geregeld is in de artikelen 73 tot 75 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, blijft bestaan. Ook al betreft het geen volledig gelijkkluidende bepalingen, in het licht van het gelijkheidsbeginsel valt niet onmiddellijk in te zien hoe het handhaven van deze alarmbelprocedure zou worden verantwoord. Ofwel dienen ook deze bepalingen opgeheven te worden, ofwel zullen de indieners van het voorstel het ontstane onderscheid passend moeten kunnen verantwoorden.

Indien de indieners zouden beogen ook de procedure van de artikelen 73 tot 75 van de wet van 31 december 1983 op te heffen, moeten ze rekening houden met het in artikel 78 van diezelfde wet opgenomen vormvoorschrift. Dit artikel 78 schrijft voor dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een met redenen omkleed advies verleent “over elke wijziging van deze wet”. De voorzitter van één der Wetgevende Kamers of een Minister, legt daartoe aan het Parlement alle desbetreffende wetsvoorstellen en amendementen op de wetsontwerpen en -voorstellen voor.

*

⁴ Wet van 21 juli 1971 ‘betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap’.

PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de supprimer ce qu'il est convenu d'appeler la sonnette d'alarme idéologique. À cet effet, elle abroge les articles 4 à 6 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'.

FORMALITÉS

2. Voir l'observation formulée au point 4.

EXAMEN DU TEXTE

3. 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 ».

L'article 131 de la Constitution confie au législateur fédéral le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la protection des minorités idéologiques et philosophiques existant au sein de chacune des communautés ¹. Il lui en fait même une obligation ².

Le législateur fédéral a mis en œuvre l'article 131 de la Constitution, d'une part, en instaurant la procédure de la sonnette d'alarme idéologique ³ et, d'autre part, en adoptant la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', la loi dite du pacte culturel. La procédure de la sonnette d'alarme idéologique peut être appliquée dans le parlement de communauté concerné pour toutes les matières qui relèvent de la compétence de

¹ Avis du Conseil d'État 38.161/AG du 24 mars 2005 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 2004-05, n° 51-1572/002; avis du Conseil d'État 39.793/AG du 28 février 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 12 mai 2009 'modifiant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', *Doc. parl.* Chambre 2004-05, n° 51-1929/002. Voir aussi l'avis du Conseil d'État 19.962/8 du 8 juin 90 sur une proposition, devenue le décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 'houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap', *Doc. parl.* Parl. fl. 1989-1990, n° 349/2; avis du Conseil d'État 19.045/8 du 18 septembre 1990 sur un avant-projet, devenu le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1991 'houdende organisatie van het overleg en inspraak gemeentelijk cultuurbeleid', *Doc. parl.* Parl. fl. 1990-91, n° 522/1.

² Avis du Conseil d'État 38.161/AG du 24 mars 2005 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 2004-05, n° 51-1572/002; avis du Conseil d'État 65.276/3 du 27 mars 2019 sur une proposition de décret 'houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft', *Doc. parl.* Parl. fl. 2018-19, n° 1812/2.

³ Articles 4 à 6 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' et articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

cette communauté. La loi du pacte culturel ne s'applique qu'aux matières culturelles que la loi du 21 juillet 1971 ⁴ a transférées aux communautés culturelles de l'époque.

La suppression de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique n'est en soi pas contraire à l'article 131 de la Constitution. Le législateur fédéral devra toutefois veiller à ce que des règles soient fixées en vue de prévenir toute discrimination pour des motifs idéologiques et philosophiques, et ce dans les différents domaines qui relèvent de la compétence des communautés. Après la suppression proposée, cela ne paraîtra plus être le cas pour toutes les compétences communautaires, telles que les matières personnalisables visées à l'article 128, de sorte que la mise en œuvre de l'article 131 de la Constitution serait incomplète.

4. La proposition a pour effet de ne supprimer la procédure de la sonnette d'alarme idéologique que pour le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté française. Telle qu'elle est rédigée, la proposition aurait pour effet de conserver la procédure de la sonnette d'alarme idéologique pour le Parlement de la Communauté germanophone, laquelle est réglée dans les articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'. Même s'il ne s'agit pas de dispositions totalement conformes, on n'aperçoit pas d'emblée au regard du principe d'égalité comment le maintien de cette procédure de sonnette d'alarme serait justifié. Soit ces dispositions devront elles aussi être abrogées, soit les auteurs de la proposition devront pouvoir justifier de manière adéquate la distinction qui en résulte.

Si les auteurs entendent aussi supprimer la procédure prévue par les articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983, ils devront tenir compte de la formalité prévue à l'article 78 de cette même loi. Cet article prévoit que le Parlement de la Communauté germanophone donne un avis motivé « sur toute modification » de cette loi. Le président d'une des Chambres législatives ou un Ministre soumet, à cet effet, au Parlement toutes les propositions de loi et tous les amendements de projets ou propositions de loi y relatifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise'.