

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

10 NOVEMBER 1995

Wetsvoorstel tot opheffing van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt

(Ingediend door de heer Caluwé c.s.)

TOELICHTING

1. De grondwetsherziening van 1968-1971 heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de pacificatie tussen de zogenaamde ideologische en filosofische strekkingen. Uitvoeringswetten hebben het «niet-discriminatiebeginsel» voort afdwingbaar gemaakt.

Openheid en dialoog in het cultuurbeleid zijn nu verankerd in de traditie van onze samenleving en de betrokkenheid van de gebruikers is afgedwongen. Aanzienlijk meer middelen dan voorheen worden besteed aan cultuur en de democratisering van de cultuur heeft onmiskenbaar vruchten afgeworpen.

Er was geen «cultuuroorlog», ook niet in de jaren zestig en zeventig, zoals dit wel het geval was in het onderwijs. Allicht dient dit in verband gebracht te worden met het christen-democratisch beleid ter zake.

Het cultuurpact heeft positieve gevolgen gehad, maar zijn doelstelling is nu bereikt en zijn functies worden op andere wijzen vervuld.

Het cultuurpact, geparafeerd op 24 februari 1972, stipuleerde in zijn eerste paragraaf:

«Het onderhavig cultuurpact is een feitelijk akkoord afgesloten onder de ondertekenende par-

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

10 NOVEMBRE 1995

Proposition de loi abrogeant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques

(Déposée par M. Caluwé et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1. La révision de la Constitution de 1968-1971 a largement contribué à pacifier les esprits dans la querelle opposant les diverses tendances idéologiques et philosophiques. Les lois d'exécution ont consacré le «principe de non-discrimination».

L'ouverture d'esprit et le dialogue en matière de politique culturelle sont aujourd'hui des traditions bien ancrées dans notre société et la participation des utilisateurs à l'élaboration de la politique culturelle est devenue un droit acquis. On affecte à la culture des moyens beaucoup plus importants que précédemment et il est indéniable que la démocratisation du fait culturel a porté ses fruits.

Même durant les années soixante et septante, il n'y a jamais eu de «guerre culturelle» alors que la «guerre scolaire» sévissait dans l'enseignement. Peut-être faut-il y voir l'empreinte de la politique menée par les sociaux-chrétiens en la matière.

S'il est vrai que le pacte culturel a eu des effets positifs, son objectif est aujourd'hui atteint et la mission qui était la sienne est actuellement remplie par d'autres voies.

Le pacte culturel, paraphé le 24 février 1972, dispose en son premier paragraphe que:

«Le présent pacte culturel constitue un accord de fait conclu entre les partis sousignés, dans le but de

tijen, om, met alle gepaste middelen, en in het raam van een vernieuwd beleid, de vrije uitdrukking te bevorderen van de verschillende ideologische en filosofische strekkingen, alsook van het onderling begrip en de samenwerking, in wederzijdse eerbied, tussen de personen, de groepen, de organisaties en de instellingen met culturele opdracht, die er zich al of niet op beroepen.»

Ook de alarmprocedure, die ingesteld werd door de wet van 3 juli 1971 (artikelen 4, 5 en 6) en de uitvoering beoogde van de artikelen 131 en 11 van de Grondwet, heeft geen bestaansrecht meer.

Het doel van het artikel 131, van de Grondwet was de politieke en levensbeschouwelijke minderheden van elke Gemeenschap te beschermen. Dit kon doordat op het nationale niveau de respectieve meerderheden elkaar in evenwicht hielden (De Groof J., «De bescherming van ideologische en filosofische strekkingen — Een inleiding» in: Alen A., Suetens L.P., Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 251-253). Nu zijn deze artikelen voorbijgestreefd, overbodig en in strijd met de autonomie van de Gemeenschappen.

2. Het cultuurpact bleek op sommige punten niet functioneel. De kritiek op het pact was dat het particularisme bevorderde, geringe belangstelling had voor de democratisering van de cultuur en dat de overlegstructuren die de pacificatie in de hand moesten werken, faalden in hun opdracht.

Het cultuurpact moet echter vooral worden afgevoerd omwille van de politisering die er het gevolg van was. Een toekomstgericht en vernieuwend cultuurbeleid aanvaardt geen scheiding meer tussen «werkelijk» en «wettelijk» land; het moet daarentegen de creativiteit en verantwoordelijkheid van personen en groepen bevorderen. Het onderwerpen van cultuur aan ideologieën en de verzuiling, met als alibi de behoefte aan «pacificatie», moeten voortaan onmogelijk worden gemaakt.

3. Het cultuurpact is evenmin onontbeerlijk om niet-discriminatie om levensbeschouwelijke of politieke redenen te waarborgen: de grondwetsherziening van 1988 heeft van de gelijkheid inzake onderwijs een grondwettelijk beginsel gemaakt (art. 24, § 4). Vooral belangrijk is dat door de herziening van artikel 142 en de bijzondere wet van 6 januari 1989, het Arbitragehof bevoegd is om elke wettelijke norm te toetsen aan het niet-discriminatiebeginsel, zoals verwoord in de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet. De grondwetsherziening van 1968-1971 is bijgevolg voorbijgestreefd door die van 1988.

Het Arbitragehof vermeldt dit ook zelf in zijn arrest nr. 65/93 van 15 juli 1993: dit arrest verklaarde

favoriser, par tous les moyens adéquats, et dans le cadre d'une politique rénovée, la libre expression des différentes tendances idéologiques et philosophiques, ainsi que la compréhension et la coopération, dans le respect mutuel, entre les personnes, les groupes, les organisations et les institutions à vocation culturelle qui s'en réclament ou non.»

La procédure de la sonnette d'alarme, instaurée par la loi du 3 juillet 1971 (articles 4, 5 et 6) pour mettre en œuvre les articles 131 et 11 de la Constitution, devrait également être supprimée.

L'article 131 de la Constitution visait à protéger les minorités politiques et philosophiques de chacune des communautés. Cette protection pouvait être assurée dans la mesure où les majorités respectives s'équilibraient au niveau national (De Groof J., «De bescherming van ideologische en filosofische strekkingen — Een inleiding» dans: Alen A., Suetens L.P., Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, pp. 251-253). Ces articles sont à présent dépassés, superflus et contraires au principe de l'autonomie des Communautés.

2. Le pacte culturel s'est avéré inadéquat à certains égards. On lui a reproché de favoriser le particularisme, ainsi que le peu d'intérêt qui en émane pour la démocratisation de la culture et l'échec des structures de concertation qui devaient promouvoir la pacification.

Toutefois, c'est surtout en raison de la politisation qu'il a engendrée que le pacte culturel doit être dénoncé. Une politique culturelle novatrice et tournée vers l'avenir est incompatible avec une séparation entre le pays «réel» et le pays «légal»; elle doit au contraire promouvoir la créativité et le sens des responsabilités des personnes et des groupes. Le cloisonnement et l'assujettissement de la culture aux idéologies, légitimés par l'alibi de la nécessaire «pacification», sont désormais à proscrire définitivement.

3. Le pacte culturel n'est pas davantage indispensable pour garantir la non-discrimination pour des raisons philosophiques ou politiques: la réforme de la Constitution de 1988 a en effet érigé l'égalité en matière d'enseignement en principe constitutionnel (art. 24, § 4). Plus important encore est que, par suite de la révision de l'article 142 et de la loi du 6 janvier 1984, la Cour d'arbitrage a désormais le pouvoir de contrôler la conformité de toute norme légale avec le principe de la non-discrimination, tel qu'il est formulé aux articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution. La révision de la Constitution de 1968-1971 est par conséquent dépassée par celle de 1988.

La Cour d'arbitrage elle-même le mentionne dans son arrêt n° 65/93 du 15 juillet 1993. Cet arrêt déclare

immers artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt in strijd met artikel 10 van de Grondwet (gelijkheidsbeginsel) met de volgende redenering: «De wetgever kan weliswaar op legitieme wijze evenwichten veilig stellen, maar hij schiet in de naleving van het evenredigheidsbeginsel te kort wanneer hij, om die doelstelling te bereiken, een beroep doet op een stelsel dat de overheid verplicht van het gelijkheidsbeginsel af te wijken op grond van persoonlijke overtuigingen ... Er ligt immers geen aanmoediging in voor elke ambtenaar om zijn functie op onpartijdige wijze uit te oefenen wanneer de strekking tot dewelke hij wordt aangezet zich te bekennen, officieel wordt gemaakt, en wanneer aan die strekking gevolgen worden vastgeknoopt met betrekking tot zijn loopbaan. Tenslotte geeft de wet zelfs geen beperking aan van de mate waarin van de gelijkheid kan worden afgeweken ten gunste van de verdelingsnormen die zij erin in de weg plaatst.»

Niet alleen wetten maar ook administratieve handelingen worden getoetst aan het beginsel van niet-discriminatie. Zo zijn, in het kielzog van de grondwetswijziging van 15 juli 1988, een reeks juridictionele waarborgen uitgewerkt die het niet-discriminatiebeginsel, zoals dit beoogd wordt in artikel 2 van de cultuurpactwet, afdwingbaar maken ten opzichte van elk overheidsoptreden.

Zo bepaalde de wet van 16 juni 1989 dat de Raad van State de tenuitvoerlegging van akten of verordeningen kon schorsen indien een beroep tot vernietiging was ingesteld op grond van artikel 10, 11 of 24 van de Grondwet. Deze bevoegdheid is inmiddels uitgebreid tot andere vernietigingsgronden door de wet van 19 juli 1991 en is door de rechtspraak ook expliciet uitgebreid tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuurlijk handelen. Bovendien kan men de algemene vergadering van de Raad van State (afdeling administratie) de prejudiciële vraag stellen of een overheidsbeslissing artikel 10, 11 of 24 schendt en kan de Raad een dwangsom opleggen (wet van 17 oktober 1990). De Raad van State sanctioneert tenslotte ook het «stilzitten van de overheid».

Bovendien is er het algemeen en bijzonder administratief toezicht: de toezichthoudende overheid treedt op bij schending van de wet of van het algemeen belang. Deze controle omvat zowel de toetsing aan fundamentele rechten en positiefrechtelijke bepalingen als aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur; het niet-discriminatiebeginsel behoort tot beide (voor het Vlaamse Gewest: zie het decreet van 7 juni 1989).

Ook moet verwezen worden naar de rechtstreekse toepassing in het Belgische recht van de internationale

en effet que l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques viole l'article 10 de la Constitution (principe d'égalité). Son argumentation est la suivante: «S'il est légitime de veiller à des équilibres, le législateur manque au principe de proportionnalité en recourant, pour atteindre cet objectif, à un système qui impose à l'autorité de déroger au principe d'égalité en considération des convictions personnelles. Il en est ainsi d'autant plus que le système impose, sur le plan des principes, un sacrifice certain pour un avantage qui reste conjectural. Ce n'est pas encourager chaque agent à exercer ses fonctions avec impartialité que de rendre officielle la tendance qu'il est incité à déclarer et d'attacher à celle-ci des conséquences sur le plan de la carrière. Enfin, la loi n'indique même pas de limites à la mesure dans laquelle il peut être dérogé à l'égalité en faveur des normes de répartition qu'elle lui impose.»

La conformité avec le principe de la non-discrimination est contrôlée non seulement en ce qui concerne les lois mais également en ce qui concerne les actes administratifs. C'est ainsi que, dans le prolongement de la révision de la Constitution du 15 juillet 1988, ont été élaborées une série de garanties juridictionnelles qui contraignent les pouvoirs publics à conformer tous leurs actes au principe de la non-discrimination, tel qu'il est visé à l'article 2 du pacte culturel.

La loi du 16 juin 1989 prévoit par exemple que le Conseil d'État peut suspendre l'exécution d'actes ou de règlements lorsqu'un recours en annulation a été introduit sur la base des articles 10, 11 ou 24 de la Constitution. Cette compétence a entre-temps été étendue à d'autres causes d'annulation par la loi du 19 juillet 1991 et a également été étendue par la jurisprudence aux principes généraux d'une administration correcte. En outre, on peut poser à l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État la question préjudicielle sur la conformité d'une décision de l'autorité avec les articles 10, 11 ou 24 de la Constitution et le Conseil peut imposer une astreinte (loi du 17 octobre 1990). Enfin, le Conseil d'État sanctionne également l'«inaction des pouvoirs publics».

Il y a en outre les tutelles administratives générale et particulière, en vertu desquelles le pouvoir de tutelle intervient en cas de violation de la loi ou d'atteinte à l'intérêt général. Un des éléments de cette tutelle est le contrôle de la conformité tant aux droits fondamentaux et aux dispositions du droit positif qu'aux principes généraux d'une bonne administration; le principe de non-discrimination relève de ces deux aspects (pour la Région flamande: voir le décret du 7 juin 1989).

Il convient également de souligner l'application directe en droit belge des pactes internationaux de

U.N.O.-verdragen inzake burgerlijke en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten en naar de gelijklopende rechtspraak met betrekking tot de criteria voor wettig differentieel handelen (wettigheidsprincipe, proportionaliteitsbeginsel en pertinentiecriteria).

Tenslotte heeft het Arbitragehof, in recente rechtspraak beslist dat de schending van artikel 11 van de Grondwet een zelfstandige vernietigingsgrond is, in tegenstelling tot de Raad van State, die in dit artikel lange tijd slechts een loutere herhaling zag van artikel 10 van de Grondwet. Artikel 11 behoeft aldus geen uitvoeringsmaatregelen meer.

Er zijn bijgevolg voldoende jurisdictionele waarborgen — op verscheidene niveaus en in verschillende vormen — om het niet-discriminatiebeginsel om ideologische en filosofische redenen te waarborgen.

4. Het cultuurpact heeft geen bestaansredenen meer en dit geldt voor de verschillende doelstellingen ervan die als volgt zouden kunnen worden samengevat:

a) de gelijkberechtiging van ideologische en filosofische strekkingen, door het recht van gelijke benutting van de culturele infrastructuur (art. 5, 15 en 16) en de toegang tot de middelen van meningsuitdrukking (art. 18);

b) hieraan onmiddellijk verwant: het niet-discriminatiebeginsel dat ook toepassing vindt op individuele «toestanden en mogelijkheden» (art. 4 en 13);

c) de censurbestrijding: zowel van toepassing op de overheid als op de bestuurs- en beheersorganen van de culturele infrastructuur (art. 17);

d) de openbaarheid (art. 10 en 14);

e) het overleg, als natuurlijk gevolg van de aanwezigheid in de diverse commissies van advies van de vertegenwoordigers van verschillende strekkingen (art. 3, 6, 7, 8 en 9).

Reeds eerder heeft de rechtsleer opgemerkt dat verscheidene van deze beginselen geen nieuwe begrippen zijn in het Belgische staatsrecht (Van Impe H., «De Cultuurpactwet», T.B.P., 1974, nr. 6, blz. 377 e.v.; Berckx P., *De Cultuurpactwet. Onvoltooid en onbemand*, Kluwer, Antwerpen, 1989).

f) over de taak van de «Vaste Nationale Cultuurpactcommissie» (art. 21-26) bestaat weinig twijfel: haar opdracht is uitgedoofd.

l'O.N.U. relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que la jurisprudence constante concernant les critères de différenciation légitime (principe de légitimité, principe de proportionnalité et critère de pertinence).

Enfin, la Cour d'arbitrage a décidé dans sa jurisprudence récente que la violation de l'article 11 de la Constitution constitue en soi une cause d'annulation, contrairement au Conseil d'Etat qui, pendant longtemps, n'a vu dans cet article qu'une simple redite de l'article 10 de la Constitution. L'article 11 ne nécessite donc plus de mesures d'exécution.

Il existe par conséquent suffisamment de garanties juridictionnelles, à différents niveaux et sous différentes formes, pour assurer le respect du principe de non-discrimination pour raisons idéologiques ou philosophiques.

4. Force est dès lors de constater que le pacte culturel n'a plus aucune raison d'être, et cela vaut pour tous les objectifs qu'il poursuit et que l'on pourrait résumer comme suit:

a) la non-discrimination entre toutes les tendances idéologiques et philosophiques, garantie par le droit d'utiliser les infrastructures culturelles dans une mesure équivalente (art. 5, 15 et 16) et d'avoir accès aux moyens d'expression (art. 18);

b) des dispositions qui y sont étroitement liées: le principe de non-discrimination est également applicable à des «situations et potentialités» individuelles (art. 4 et 13);

c) la lutte contre la censure: cette disposition s'applique aussi bien aux autorités publiques qu'aux organes de gestion et d'administration de l'infrastructure culturelle (art. 17);

d) la publicité des décisions (art. 10 et 14);

e) la concertation, qui découle automatiquement de la présence au sein des comités d'avis de représentants des différentes tendances idéologiques et philosophiques (art. 3, 6, 7, 8 et 9).

La doctrine avait déjà signalé que plusieurs de ces principes n'étaient pas des notions nouvelles en droit constitutionnel belge (Van Impe H., «*De Cultuurpactwet*» (la législation relative au pacte culturel), T.B.P., 1974, n° 6, pp. 377 et ss.; Berckx P., *De cultuurpactwet. Onvoltooid en onbemand* (La législation relative au pacte culturel: inachevée et mal aimée), Kluwer, Anvers, 1989).

f) quant à la mission de la «Commission nationale permanente du pacte culturel» (art. 81-26), elle est incontestablement devenue sans objet.

5. Recente wetgeving waarborgt rechten die de cultuurpactwet beoogde te beschermen: dit geldt in het bijzonder voor de openbaarheid van bestuur en de motiveringsplicht.

6. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens poneert stelselmatig dat het handhaven van een klimaat van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid, met afdwingbare rechten voor minderheden en de vrijheid van openbare discussie omtrent aangelegenheden die de belangen van de gemeenschap raken, tot de wezenskenmerken van een democratische samenleving behoren.

Om al die redenen is de wet van 16 juli 1973 overbodig.

Onderhavig wetsvoorstel herneemt, mits een aanvulling, de tekst van het wetsvoorstel tot opheffing van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, ingediend door de heer Van Peel (Gedr. St., Kamer, 837/1, 1992-1993.)

L. CALUWÉ.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, wordt opgeheven.

Ludwig CALUWÉ.
Sabine de BETHUNE.
Jacques D'HOOGHE.

5. Des lois récentes garantissent les droits que le pacte culturel entendait protéger et, en particulier, la publicité de l'administration et la motivation obligatoire des actes administratifs.

6. La Cour européenne des droits de l'homme souligne systématiquement que le maintien d'un climat de pluralisme, de tolérance et d'ouverture impliquant la reconnaissance obligatoire des droits des minorités et la liberté de débattre publiquement des questions de société figurent parmi les caractéristiques essentielles de la démocratie.

Toutes ces raisons font que la loi du 16 juillet 1973 est devenue superflue.

La présente proposition reprend, moyennant un ajout, le texte de la proposition de loi abrogeant la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, déposée par M. Van Peel (doc. Chambre 837/1, 1992-1993).

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques est abrogée.