

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

26 avril 2021

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 29 juillet 1934  
interdisant les milices privées  
en vue d'interdire les groupements  
non démocratiques**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 68.981/2 DU 21 AVRIL 2021**

---

*Voir:*

Doc 55 **0943/ (2019/2020)**:  
001: Proposition de loi de Mme *Kitir*.

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 april 2021

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van de wet van  
29 juli 1934 waarbij de private militias  
verboden worden wat het verbod van  
ondemocratische groeperingen betreft**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 68.981/2 VAN 21 APRIL 2021**

---

*Zie:*

Doc 55 **0943/ (2019/2020)**:  
001: Wetsvoorstel van mevrouw *Kitir*.

04473

|             |                                                                           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|
| N-VA        | : Nieuw-Vlaamse Alliantie                                                 |
| Ecolo-Groen | : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| PS          | : Parti Socialiste                                                        |
| VB          | : Vlaams Belang                                                           |
| MR          | : Mouvement Réformateur                                                   |
| CD&V        | : Christen-Democratisch en Vlaams                                         |
| PVDA-PTB    | : Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique          |
| Open Vld    | : Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| Vooruit     | : Vooruit                                                                 |
| cdH         | : centre démocrate Humaniste                                              |
| DéFI        | : Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| INDEP-ONAFH | : Indépendant - Onafhankelijk                                             |

| Abréviations dans la numérotation des publications: |                                                                                                                                                       | Afkorting bij de numering van de publicaties: |                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 55 0000/000                                     | Document de la 55 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi                                                                | DOC 55 0000/000                               | Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                  |
| QRVA                                                | Questions et Réponses écrites                                                                                                                         | QRVA                                          | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                        |
| CRIV                                                | Version provisoire du Compte Rendu Intégral                                                                                                           | CRIV                                          | Voorlopige versie van het Integraal Verslag                                                                                               |
| CRABV                                               | Compte Rendu Analytique                                                                                                                               | CRABV                                         | Beknopt Verslag                                                                                                                           |
| CRIV                                                | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) | CRIV                                          | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN                                                | Séance plénière                                                                                                                                       | PLEN                                          | Plenum                                                                                                                                    |
| COM                                                 | Réunion de commission                                                                                                                                 | COM                                           | Commissievergadering                                                                                                                      |
| MOT                                                 | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                       | MOT                                           | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                               |

Le 8 mars 2021, 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 "modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques", déposée par Mme Meryame KITIR (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0943/001".

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 21 avril 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 avril 2021.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition<sup>1</sup>, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle l'observation suivante.

Selon les développements de la proposition de loi, celle-ci "repren[de] le texte de la proposition DOC 54-0649/001".

Les développements de cette dernière proposition précisent ce qui suit:

"À la demande [de] la commission de l'Intérieur, le Conseil d'État a rendu un avis détaillé (DOC 53-809/009) sur la proposition de loi initiale, ainsi que sur les amendements n°s 1 à 19<sup>2</sup>. Le Conseil d'État a strictement maintenu l'interdiction absolue de mesures préventives prévue aux articles 19 et 27 de la Constitution, et a déjà tout aussi strictement insisté sur le respect des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), chaque fois à propos de la liberté d'expression et de la liberté d'association. L'examen de la proposition au regard du principe de légalité a également été effectué de manière rigoureuse.

<sup>1</sup> ‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

<sup>2</sup> *Note de bas de page n° 1 des développements: Doc. Parl. Chambre 2012-13, n° 53-0809/008.*

Op 8 maart 2021 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 wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft", ingediend door mevrouw Meryame KITIR (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-0943/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 21 april 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assesseurs, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2021.

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,<sup>1</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerking.

In de algemene toelichting bij het wetsvoorstel wordt vermeld dat het "de tekst over[neemt] van voorstel DOC 54 0649/001".

In de algemene toelichting bij laatstgenoemd voorstel wordt het volgende opgemerkt:

"De Raad van State heeft op vraag van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een uitvoerig advies uitgebracht over het initieel ingediende wetsvoorstel, alsook over de ingediende amendementen 1 tot en met 19<sup>2</sup>. De Raad van State heeft het absolute verbod van preventieve maatregelen onder de artikelen 19 en 27 van de Grondwet strikt gehandhaafd en heeft al even strikt toegezien op de naleving van de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) telkens inzake vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Ook de toetsing aan het legaliteitsbeginsel is rigoreus doorgevoerd.

<sup>1</sup> ‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> *Voetnoot 1 van de algemene toelichting: Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 53-809/008.*

Notre souhait est de répondre à toutes les observations du Conseil d'État. C'est pourquoi la proposition prend soin de maintenir l'équilibre entre, d'une part, les intérêts de l'État de droit démocratique, qui sont notamment de se protéger contre les associations qui luttent activement et agressivement contre sa survie, et, d'autre part, le respect des droits fondamentaux et des libertés fondamentales tels qu'ils sont protégés par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme.

La présente proposition faisait partie de l'amendement n° 20 à la proposition de loi modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques<sup>3</sup> qui a été soumis à l'avis du Conseil d'État. Celui-ci a rendu son avis sur cet amendement le 30 septembre 2013<sup>4</sup>. Il n'avait pas d'autres observations à formuler concernant le texte qui lui a été soumis.

Ces précisions figurent également dans les développements de la proposition examinée.

Selon une jurisprudence constante,

“[s]auf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs”<sup>5</sup>.

La section de législation du Conseil d'État a donc épuisé sa compétence à l'égard de la proposition qui lui est à présent soumise.

*Le greffier,*

Béatrice DRAPIER

*Le président,*

Pierre VANDERNOOT

Wij wensen een antwoord te bieden op alle opmerkingen van de Raad van State. Het wetsvoorstel bewaart dan ook zorgvuldig het evenwicht tussen enerzijds de belangen van de democratische rechtstaat om zich te beschermen tegen verenigingen die haar voortbestaan actief en agressief bestrijden en anderzijds de eerbied voor de fundamentele rechten en vrijheden zoals die beschermd worden in de Belgische Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Dit voorstel maakte deel uit van amendement nr. 20 op het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft<sup>3</sup> dat aan de Raad van State werd voorgelegd. De Raad van State heeft over dit amendement advies uitgebracht op 30 september 2013<sup>4</sup> en had geen verdere opmerkingen bij de aan hem voorgelegde tekst.”

Die opmerking staat ook in de algemene toelichting bij voorliggend voorstel.

Volgens een vaste adviespraktijk

“[verleent d]e Raad van State, afdeling Wetgeving, (...) behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen”.<sup>5</sup>

Met betrekking tot het voorstel dat thans aan haar voorgelegd is, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar adviesbevoegdheid dan ook reeds volledig uitgeoefend.

*De griffier,*

Béatrice DRAPIER

*De voorzitter,*

Pierre VANDERNOOT

<sup>3</sup> Note de bas de page n° 2 des développements: Doc. Parl. Chambre 2012-13, n° 53-0809/009.

<sup>4</sup> Note de bas de page n° 3 des développements: Doc. Parl. Chambre 2012-13, n° 53-0809/012.

<sup>5</sup> Avis n° 67.122/AG donné le 19 juin 2020 sur des amendements sur la proposition de loi ‘visant à assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse’, Doc. parl., Chambre, 2019, n° 55-0158/12, p. 4, rappelé par l'avis n° 67.732/AG donné le 10 juillet 2020 sur des amendements sur la proposition de loi ‘modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse’, Doc. parl., Chambre, 2019, n° 55-0158/14, p. 4.

<sup>3</sup> Voetnoot 2 van de algemene toelichting: Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-809/009.

<sup>4</sup> Voetnoot 3 van de algemene toelichting: Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-809/012.

<sup>5</sup> Advies 67.122/AV, dat op 19 juni 2020 verstrekt is over amendementen op het wetsvoorstel ‘tot versoepeling van de voorwaarden om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan’, Parl.St. Kamer 2019, nr. 55-0158/12, 4, waaraan herinnerd is in advies 67.732/AV, dat op 10 juli 2020 gegeven is over amendementen op het wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen’, Parl. St. Kamer 2019, nr. 55-0158/14, 4.