

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2021-2022

22 OCTOBRE 2021

**Demande d'établissement d'un rapport d'information concernant la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique**

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2021-2022

22 OKTOBER 2021

**Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag over de ideologische en filosofische alarmbelprocedure**

**Déposée par Mesdames et Messieurs:**

***Ingediend door de dames en de heren:***

Stephanie D'HOSE, Els AMPE, Steven COENEGRACHTS, Rik DAEMS, Tom ONGENA; Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Sabine LARUELLE, Alexander MIESEN, Philippe DODRIMONT, Véronique DURENNE, Jean-Paul WAHL; Bert ANCIAUX, Kurt DE LOOR, Annick LAMBRECHT, Katia SEGERS; Karin BROUWERS, Orry VAN DE WAUWER, Maud VANWALLEGHEM; France MASAI, Fourat BEN CHIKA.

## NOTE EXPLICATIVE

### I. LA PROTECTION DES MINORITÉS IDÉOLOGIQUES ET PHILOSOPHIQUES

Lorsque la première réforme de l'État a été mise en œuvre en 1970, on a éprouvé le besoin d'ancrer la protection des minorités idéologiques et philosophiques dans la législation. Cette réforme de l'État de 1970 accordait l'autonomie culturelle aux communautés culturelles néerlandaise et française. Celles-ci étaient alors habilitées à régir par décret certaines matières culturelles et quelques aspects de l'enseignement. Le Constituant craignait que ce transfert de compétences ne ravive l'ancienne fracture idéologique entre catholiques et laïques. Au niveau national, on avait réussi à préserver le délicat équilibre entre les deux tendances mais on pensait que cet équilibre serait bien plus précaire au niveau des Communautés.

Le Constituant a établi une double protection des minorités. D'une part, il a interdit la discrimination quant à la jouissance des droits et libertés et a chargé le législateur et pouvoir décentralisé de garantir les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques (article 6*bis* de la Constitution, aujourd'hui devenu l'article 11). D'autre part, il a chargé le législateur d'arrêter les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques (article 131).

Le législateur a promulgué deux lois portant exécution des articles 11 et 131:

– en exécution de l'article 11 de la Constitution, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques («loi du Pacte culturel») protège les minorités idéologiques et philosophiques contre les mesures des organes exécutifs dans les matières culturelles;

– en exécution de l'article 131 de la Constitution, 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 instaure la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique.

La présente demande d'établissement d'un rapport d'information porte sur la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, régie par la loi du 3 juillet 1971.

## TOELICHTENDE NOTA

### I. DE BESCHERMING VAN DE IDEOLOGISCHE EN FILOSOFISCHE MINDERHEDEN

Toen in 1970 de eerste Staatshervorming haar beslag kreeg, werd de noodzaak aangevoeld om een wettelijke bescherming uit te werken voor de ideologische en filosofische minderheden. De Staatshervorming van 1970 kende culturele autonomie toe aan de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap. Zij werden voortaan bevoegd om bij decreet een aantal culturele aangelegenheden en enkele aspecten van het onderwijs te regelen. De grondwetgever was ervoor beducht dat dit de aloude ideologische breuklijn tussen katholieken en vrijzinnigen terug op het voorplan zou brengen. Op het nationale niveau slaagde men erin om het delicate evenwicht tussen deze beide strekkingen te handhaven, maar de verwachting was dat zulks op gemeenschapsniveau veel moeilijker zou zijn.

De grondwetgever voorzag in een dubbele bescherming van de minderheden. Vooreerst verbood hij discriminatie inzake het genot van de rechten en vrijheden en droeg hij de wet- en decreetgever op om de rechten en vrijheden van ideologische en filosofische minderheden te waarborgen (artikel 6*bis* van de Grondwet, nu artikel 11). Daarnaast droeg hij de wetgever op de regelen vast te stellen ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen (artikel 131).

De wetgever vaardigde twee wetten uit in uitvoering van de artikelen 11 en 131:

– in uitvoering van artikel 11 van de Grondwet beschermt de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (de «Cultuurpactwet») de ideologische en filosofische minderheden tegen maatregelen van uitvoerende organen in culturele aangelegenheden;

– in uitvoering van artikel 131 van de Grondwet voert 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 de ideologische en filosofische alarmprocedure in.

Het verzoek tot het opstellen van een informatieverslag heeft betrekking op de ideologische en filosofische alarmprocedure, geregeld in de wet van 3 juli 1971.

## II. LA PROCÉDURE DE LA SONNETTE D'ALARME IDÉOLOGIQUE ET PHILOSOPHIQUE

La procédure visant à «prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques» est régie par les articles 4 à 6 de la loi du 3 juillet 1971.

La procédure peut être lancée au Parlement flamand et au Parlement de la Communauté française. Après le dépôt du rapport relatif à une proposition ou à un projet de décret et avant le vote final en séance plénière, peut être introduite une motion motivée déclarant que les dispositions qu'elle désigne contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques. La motion doit être signée par le quart au moins des membres du Parlement qui se trouve saisi de la proposition ou du projet.

Un collège, composé des présidents de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté française, statue sur la recevabilité de la motion. En cas de parité des voix, la motion est recevable.

Si le collège décide que la motion est recevable, l'examen des dispositions litigieuses de la proposition ou du projet est suspendu. La proposition ou le projet ainsi que la motion sont transmis à la Chambre et au Sénat.

Chacun de son côté, la Chambre et le Sénat étudient le bien-fondé de la motion. L'examen des dispositions désignées par la motion ne peut reprendre dans le parlement de Communauté qu'après que la Chambre et le Sénat ont déclaré la motion non fondée. Si l'une des deux assemblées déclare la motion fondée, le parlement de Communauté doit abandonner définitivement l'examen des dispositions litigieuses.

Un dispositif distinct mais très similaire a été prévu pour le Parlement de la Communauté germanophone. Dans ce parlement, il suffit que la motion soit signée par trois membres. La motion est soumise à un collège composé de cinq membres: les présidents de la Chambre, du Sénat, du Parlement de la Communauté française, du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté germanophone. La procédure est au demeurant identique à celle qui s'applique aux deux autres parlements de Communauté (1).

(1) Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, articles 73 à 75.

## II. DE IDEOLOGISCHE EN FILOSOFISCHE ALARMBELPROCEDURE

De procedure «ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen» wordt geregeld in de artikelen 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971.

De procedure kan worden opgestart in het Vlaams Parlement en in het Parlement van de Franse Gemeenschap. Na de indiening van het verslag over een voorstel of ontwerp van decreet en voor de eindstemming in plenaire vergadering kan een motie worden ingediend. De motie verklaart dat de bepalingen die zij aanwijst, een discriminatie om ideologische of filosofische redenen inhouden. De motie moet worden ondertekend door ten minste een vierde van de leden van het Parlement waarbij het voorstel of ontwerp aanhangig is.

Een college samengesteld uit de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap beslist over de ontvankelijkheid van de motie. Bij staking van stemmen is de motie ontvankelijk.

Als het college besluit dat de motie ontvankelijk is, wordt de behandeling van de bestreden bepalingen van het voorstel of ontwerp geschorst. Het voorstel of ontwerp en de motie worden bezorgd aan de Kamer en de Senaat.

De Kamer en de Senaat onderzoeken elk afzonderlijk de gegrondheid van de motie. De behandeling van de in de motie aangewezen bepalingen kan in het gemeenschapsparlement slechts worden hervat nadat Kamer en Senaat de motie ongegrond hebben verklaard. Indien één van hen de motie gegrond verklaart, moet het gemeenschapsparlement de behandeling van de betwiste bepalingen definitief stopzetten.

Voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bestaat er een aparte, maar zeer gelijkaardige regeling. In dat Parlement volstaat het dat de motie ondertekend is door drie leden. De motie wordt voorgelegd aan een college dat vijf leden bevat: de voorzitters van de Kamer, de Senaat, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Vlaams Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zelf. Voor het overige is de procedure identiek aan die voor de beide andere gemeenschapsparlementen (1).

(1) Wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, artikelen 73 tot 75.

### III. QUESTIONSET OBSERVATIONSSOULEVÉES PAR LA MOTION DU 18 NOVEMBRE 2019

Le 18 novembre 2019, une motion de déclaration d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques a été déposée au Parlement flamand (2). La Chambre des représentants (3) et le Sénat (4) se sont prononcés respectivement le 30 janvier 2020 et le 14 février 2020 sur le bien-fondé de la motion.

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique fondée sur la loi du 3 juillet 1971 n'avait plus été activée depuis un quart de siècle. C'était en outre la cinquième fois seulement que cette procédure était utilisée depuis sa création. Enfin, c'était la première fois que cette procédure était conduite jusqu'à son terme – jusqu'à la décision de la Chambre et du Sénat.

La procédure n'est donc que rarement utilisée. Elle soulève néanmoins bon nombre de questions et observations, liées au caractère de la procédure et au contexte institutionnel profondément modifié. Maintes questions et objections relatives à cette procédure ont également été formulées au cours des discussions menées à la Chambre et au Sénat à propos de la motion du 18 novembre 2019. Cette motion a par ailleurs donné à la doctrine l'occasion de s'intéresser à nouveau à cette procédure (5). Dans la motion adoptée le 14 février 2020, une majorité de sénateurs déclarait d'ailleurs que la procédure prévue dans la loi du 3 juillet 1971 est contraire à l'autonomie des entités fédérées et qu'il est dès lors souhaitable d'adapter cette loi (6).

Certaines de ces questions et observations sont développées ci-dessous.

#### ***1) Compatibilité de la procédure avec l'autonomie des entités fédérées***

L'autonomie des entités fédérées est protégée par la Constitution et par les lois à majorité spéciale. Cette autonomie implique que les entités fédérées disposent de compétences en principe exclusives exercées par des institutions autonomes. La question est de savoir si la

(2) Doc. Vlaams Parlement, n° 155 (2019-2020), n° 2.

(3) Doc. Chambre, *PLEN* 022, 30 janvier 2020, p. 88-103, 109.

(4) Doc. Sénat, *Annales* n° 7-8 du 14 février 2020, p. 5-38, 43.

(5) Voir les interventions de trois constitutionnalistes dans doc. Sénat, n° 7-132/2; M. Elst, «De ideologische en filosofische alarmprocedure: succesvol of achterhaald?», *TvW*, 2020, n° 3, p. 176 et suiv.

(6) Voir *Annales* du Sénat du 14 février 2020, Motion de déclaration d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques déposée au Parlement flamand relative à la proposition de décret modifiant le décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes (doc. 7-132). Vote n° 2 : 22 pour, 15 contre et 11 abstentions.

### III. VRAGEN EN BEDENKINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE MOTIE VAN 18 NOVEMBER 2019

Op 18 november 2019 werd in het Vlaams Parlement een motie tot verklaring van discriminatie om ideologische en filosofische redenen ingediend (2). De Kamer van volksvertegenwoordigers (3) en de Senaat (4) spraken zich op respectievelijk 30 januari 2020 en 14 februari 2020 uit over de grondigheid van de motie.

Het was een kwarteeuw geleden dat de ideologische alarmprocedure op grond van de wet van 3 juli 1971 was opgestart. Het was bovendien nog maar de vijfde maal dat die procedure werd opgestart sedert haar invoering. Het was ten slotte de eerste maal dat die procedure volledig doorlopen werd – tot een uitspraak door de Kamer en de Senaat.

De procedure wordt dus slechts zelden toegepast. Toch blijkt ze heel wat vragen en bedenkingen op te roepen. Dat houdt verband met het karakter van de procedure en met de grondig gewijzigde institutionele context. Ook tijdens de besprekingen die in de Kamer en de Senaat over de motie van 18 november 2019 werden gevoerd, kwamen talrijke bedenkingen en vragen over deze procedure naar voren. Naar aanleiding van deze motie boog ook de rechtsleer zich weer over deze procedure (5). Een meerderheid van de senatoren verklaarde overigens in de motie die de Senaat op 14 februari 2020 aannam, dat de procedure in de wet van 3 juli 1971 niet strookt met de autonomie van de deelstaten en dat derhalve een aanpassing van deze wet wenselijk is (6).

Hieronder worden een aantal van deze vragen en bedenkingen opgesomd.

#### ***1) Verenigbaarheid van de procedure met de autonomie van de deelstaten***

De Grondwet en de bijzondere meerderheidswetten beschermen de autonomie van de deelstaten. Die autonomie houdt in dat de deelstaten beschikken over in beginsel exclusieve bevoegdheden die door autonome instellingen worden uitgeoefend. De vraag is of de

(2) Doc. Vlaams Parlement, nr. 155 (2019-2020), nr. 2.

(3) Doc. Kamer, *PLEN* 022, 30 januari 2020, blz. 55-65.

(4) Doc. Senaat, *Handelingen* nr. 7-8 van 14 februari 2020, blz. 32-43.

(5) Zie de tussenkomsten van drie grondwetspecialisten in stuk Senaat, nr. 7-132/2; M. Elst, «De ideologische en filosofische alarmprocedure: succesvol of achterhaald?», *TvW*, 2020, nr. 3, blz. 176 e.v.

(6) Zie *Handelingen* van de Senaat van 14 februari 2020, Motie tot verklaring van discriminatie om ideologische en filosofische redenen ingediend in het Vlaams Parlement over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk (doc. 7-132). Stemming nr. 2: 22 voor, 15 tegen, 11 onthoudingen.

procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique porte atteinte à cette compétence. Dans la mesure où elle peut suspendre l'examen des dispositions litigieuses d'une proposition ou d'un projet, certains estiment qu'il s'agit d'une entrave à l'autonomie des entités fédérées. On pourrait en outre observer que cette procédure en sonnette d'alarme implique le dépôt d'une motion par des membres du parlement de Communauté concerné et que cette éventuelle restriction de l'autonomie des Communautés relèverait donc du parlement de Communauté lui-même. En revanche, cette procédure trouve bel et bien son origine dans une loi fédérale, laquelle porte toutefois exécution de la Constitution. D'aucuns estiment qu'il y a indéniablement restriction de l'autonomie des Communautés lorsque la motion est déclarée fondée par une des Chambres législatives, puisque l'examen des dispositions désignées dans la motion ne peut être poursuivi. La question de la compatibilité de cette procédure en sonnette d'alarme avec le respect du principe de l'autonomie des Communautés nécessite une étude approfondie.

### ***2) Relation entre la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique et le contrôle de la Cour constitutionnelle***

Au moment où la loi du 3 juillet 1971 a instauré la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, la Cour constitutionnelle n'existait pas encore. Depuis lors, la Cour constitutionnelle a été chargée de vérifier la conformité des normes ayant force de loi à la Constitution, entre autres à ses articles 10 et 11.

Cette compétence de la Cour constitutionnelle a-t-elle une quelconque incidence sur la raison d'être de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique? Les deux mécanismes sont-ils complémentaires, la procédure de la sonnette d'alarme visant à prévenir une discrimination alors que le contrôle de la Cour constitutionnelle s'effectue *a posteriori*, après l'adoption du décret? La protection des minorités recherchée par la procédure de la sonnette d'alarme est-elle d'une autre nature que la protection des droits fondamentaux individuels visée par le contrôle de la Cour constitutionnelle?

### ***3) Relation entre la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique et la fonction consultative de la section de législation du Conseil d'État***

Outre la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, il existe un autre mécanisme permettant de prévenir d'éventuelles discriminations au cours de l'élaboration d'une norme législative: l'avis de la section de législation du Conseil d'État. La relation

idéologique et philosophique alarmbelprocedure die bevoegdheid aan banden legt. Aangezien zij de behandeling van de betwiste bepalingen van een voorstel of decreet kan schorsen, menen sommigen dat dit de autonomie van de deelstaten aantast. Men zou nog kunnen voorhouden dat deze alarmbelprocedure het indienen van een motie veronderstelt door leden van het betrokken gemeenschapsparlement zelf, en dat die mogelijke inperking van de gemeenschapsautonomie bijgevolg in handen van het gemeenschapsparlement zelf zou berusten. Anderzijds vindt deze procedure wel haar grondslag in een federale wet, weze het dat die wet uitvoering geeft aan de Grondwet. Sommigen menen dat er onmiskenbaar sprake is van een inperking van de gemeenschapsautonomie indien de motie door één van de Wetgevende Kamers gegrond wordt verklaard, aangezien de behandeling van de in de motie aangewezen bepalingen dan niet kan worden hervat. De vraag of deze alarmbelprocedure verenigbaar is met het beginsel van de gemeenschapsautonomie vergt een grondig onderzoek.

### ***2) Verhouding tussen de ideologische en filosofische alarmbelprocedure en de toetsing door het Grondwettelijk Hof***

Toen met de wet van 3 juli 1971 de ideologische en filosofische alarmbelprocedure werd ingevoerd, bestond het Grondwettelijk Hof nog niet. Inmiddels is dat Hof belast met de toetsing van wetskrachtige normen aan onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Heeft deze bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof enige impact op de bestaansreden van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure? Zijn beide mechanismes complementair, doordat de alarmbelprocedure beoogt om een discriminatie te voorkomen terwijl de controle door het Grondwettelijk Hof *a posteriori* plaatsvindt, nadat het decreet tot stand gekomen is? Is de bescherming van minderheden die door de alarmbelprocedure wordt beoogd, van een andere aard dan de bescherming van individuele grondrechten die met de toetsing door het Grondwettelijk Hof wordt beoogd?

### ***3) Verhouding tussen de ideologische en filosofische alarmbelprocedure en de adviesfunctie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State***

Naast de ideologische en filosofische alarmbelprocedure bestaat nog een ander mechanisme dat, tijdens de totstandkoming van een wetgevende norm, ertoe kan bijdragen mogelijke discriminaties te voorkomen: het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.



entre la procédure de la sonnette d’alarme et la compétence d’avis du Conseil d’État peut aussi susciter des interrogations.

Est-il nécessaire que la procédure de la sonnette d’alarme idéologique et philosophique puisse aussi être lancée à l’égard de projets et de propositions sur lesquels le Conseil d’État a déjà rendu un avis et qui sont restés inchangés à la suite de cet avis?

La procédure de la sonnette d’alarme idéologique et philosophique ne pourrait-elle pas être remplacée par la possibilité que l’avis du Conseil d’État soit sollicité par un quart des membres d’un parlement de Communauté, contre un tiers des membres aujourd’hui?

Existe-t-il une différence sur le fond entre l’examen politico-philosophique mené par les Chambres législatives dans le cadre de la procédure de la sonnette d’alarme et le contrôle juridique exercé par la section de législation du Conseil d’État? Si tel n’est pas le cas, la coexistence de ces deux procédures se justifie-t-elle pour d’autres raisons?

#### **4) Cohésion de l’État fédéral**

Lors de l’examen en commission du Sénat de la motion adoptée par le Parlement flamand le 18 novembre 2019, le professeur Jan Theunis a déclaré que la procédure de la sonnette d’alarme idéologique était un mécanisme visant à renforcer la cohésion de l’État fédéral. Cela rejoint la conception selon laquelle le fédéralisme est souvent considéré comme un cadre propice à la protection de minorités dans un État hétérogène. Dans ce sens, la procédure de la sonnette d’alarme s’apparente à la procédure d’alarme communautaire, à l’exigence d’une majorité des deux tiers pour l’adoption de certains décrets et au régime des facilités dans certaines communes (7). Il semble tout à fait opportun d’analyser plus en détail cette conception de la procédure de la sonnette d’alarme idéologique et philosophique.

#### **5) Procédure de la sonnette d’alarme et répartition des compétences**

a) La procédure de la sonnette d’alarme idéologique et philosophique ne peut pas être invoquée pour des matières communautaires qui ont été confiées à d’autres parlements que les trois parlements de Communauté. La procédure ne peut donc pas être lancée à l’égard de compétences de la Communauté française qu’exercent, en vertu de l’article 138 de la Constitution, le Parlement de la Région wallonne dans la région de langue française

(7) Doc. Sénat, n° 7-132/2, p. 40.

Ook over de verhouding tussen de alarmbelprocedure en de adviesbevoegdheid van de Raad van State kunnen vragen rijzen.

Is het nodig dat de ideologische en filosofische alarmbelprocedure ook kan worden opgestart tegen ontwerpen en voorstellen waarover de Raad van State reeds een advies uitbracht en die nadien ongewijzigd bleven?

Zou de ideologische en filosofische alarmbelprocedure kunnen worden vervangen door een verzoek om advies aan de Raad van State door één vierde van de leden van het gemeenschapsparlement, waar nu nog een verzoek door één derde van de leden vereist is?

Is er een inhoudelijk verschil tussen de politiek-filosofische toetsing die door de Wetgevende Kamers wordt verricht tijdens de alarmbelprocedure en de juridische controle door de afdeling wetgeving van de Raad van State? Indien niet, zijn er dan andere redenen om beide procedures naast elkaar te laten bestaan?

#### **4) Samenhang van de Federale Staat**

Tijdens de bespreking in de Senaatscommissie van de motie die op 18 november 2019 in het Vlaams Parlement werd aangenomen, verklaarde professor Jan Theunis dat de ideologische alarmbelprocedure een mechanisme is dat erop gericht is de samenhang van de Federale Staat te versterken. Dit kadert in de visie dat het federalisme vaak wordt beschouwd als een geschikt kader voor de bescherming van minderheden in een heterogene Staat. De procedure vertoont in die zin gelijkenissen met de communautaire alarmbel, de vereiste voor de goedkeuring van sommige decreten met een twee derde meerderheid en de faciliteiten in bepaalde gemeenten (7). Het lijkt zeer zinvol om deze visie op de ideologische en filosofische alarmbelprocedure nader te ontleden.

#### **5) De alarmbelprocedure en de bevoegdheidsverdeling**

a) De ideologische en filosofische alarmbel kan niet worden ingeroepen in gemeenschapsaangelegenheden die zijn toevertrouwd aan andere parlementen dan de drie gemeenschapsparlementen. Zij kan dus niet worden opgestart in bevoegdheden van de Franse Gemeenschap die het Parlement van het Waalse Gewest in het Franse taalgebied en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het tweetalige

(7) Doc. Senaat, nr. 7-132/2, blz. 40.

et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Cette lacune est-elle conforme à l'article 131 de la Constitution?

b) Une procédure préventive spécifique pour la protection des minorités philosophiques contre les discriminations est-elle encore nécessaire en matière d'enseignement? Le transfert en 1988 de la quasi-totalité de la compétence en matière d'enseignement aux Communautés s'est en effet accompagné de l'ancrage de la liberté d'enseignement dans la Constitution et de l'obligation constitutionnelle pour les Communautés d'organiser un enseignement neutre. Cette neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves (article 24 actuel de la Constitution).

c) La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique ne peut être lancée en ce qui concerne des matières régionales, même si celles-ci sont exercées par un parlement de Communauté. Les parlementaires ne peuvent donc pas introduire de motion visant une proposition ou un projet de décret qui, à leurs yeux, implique une discrimination pour des raisons idéologiques ou philosophiques, si cette proposition ou ce projet règle une matière régionale. Pourtant, il n'est pas exclu qu'une initiative législative réglant une matière régionale contienne une telle discrimination, ou du moins que certains parlementaires le pensent. L'absence d'un mécanisme légal visant à prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques est-il conforme à l'article 131 de la Constitution, lequel ne fait pas de distinction entre matières communautaires et matières régionales?

### 6) *Questions de procédure*

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique est régie par les lois du 3 juillet 1971 (pour le Parlement de la Communauté française et le Parlement flamand) et du 31 décembre 1983 (pour le Parlement de la Communauté germanophone). Les dispositions concernées soulèvent quelques questions ponctuelles.

a) Les deux lois prévoient des régimes quasiment identiques, à deux différences près:

– la motion doit être signée par un quart des membres au Parlement flamand et au Parlement de la Communauté française, alors que la signature de trois membres suffit au Parlement de la Communauté germanophone (soit moins d'un huitième des vingt-cinq membres que

gebied Brussel-Hoofdstad uitoefenen met toepassing van artikel 138 van de Grondwet. Is die lacune in overeenstemming met artikel 131 van de Grondwet?

b) Is een specifieke preventieve procedure voor de bescherming van levensbeschouwelijke minderheden tegen discriminatie nog nodig in onderwijsaangelegenheden? De overdracht, in 1988, van vrijwel de integrale onderwijsbevoegdheid naar de Gemeenschappen ging immers gepaard met een grondwettelijke erkenning van de vrijheid van onderwijs en de grondwettelijke verplichting om neutraal gemeenschapsonderwijs te verstrekken. Die neutraliteit impliceert onder meer de eerbied voor de filosofische, ideologische en godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen (huidig artikel 24 van de Grondwet).

c) De ideologische en filosofische alarmbelprocedure kan niet worden opgestart in gewestaangelegenheden, ook niet wanneer ze worden uitgeoefend door een gemeenschapsparlement. Parlementsleden kunnen dus geen motie indienen tegen een voorstel of ontwerp van decreet dat naar hun mening een discriminatie om ideologische of filosofische redenen inhoudt, indien dat voorstel of ontwerp een gewestaangelegenheid geregeld. Toch kan men niet uitsluiten dat ook een wetgevend initiatief in gewestaangelegenheden een dergelijke discriminatie inhoudt, of minstens dat sommigen de mening zijn toegedaan dat zulks het geval is. Is de afwezigheid van een wettelijk mechanisme ter preventie van discriminatie om ideologische of filosofische redenen in overeenstemming met artikel 131 van de Grondwet, dat zelf geen onderscheid maakt tussen gemeenschaps- en gewestaangelegenheden?

### 6) *Procedurele vragen*

De ideologische en filosofische alarmbelprocedure wordt geregeld in de wet van 3 juli 1971 (voor het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap) en de wet van 31 december 1983 (voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap). Bij deze regelingen rijzen enkele punctuele vragen.

a) Beide wetten voorzien in nagenoeg identieke regelingen. Toch zijn er twee verschillen:

– in het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap moet de motie worden ondertekend door een vierde van de leden, in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap volstaat de handtekening van drie leden (d.i. minder dan een achtste van

compte ce Parlement). Quelle est la raison d'être de cette différence et doit-elle subsister?

– un collège doit statuer sur la recevabilité de la motion. Pour les motions introduites au Parlement flamand et au Parlement de la Communauté française, ce collège se compose des présidents de la Chambre, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté française. Pour les motions déposées au Parlement de la Communauté germanophone, le président dudit Parlement complète ce collège. Pour quelle raison a-t-on fait cette différence et faut-il la maintenir?

b) La portée de l'examen de la recevabilité réalisé par le collège des présidents d'assemblée a déjà alimenté bien des discussions lors de l'élaboration de la loi du 3 juillet 1971 et a presque toujours fait débat dans les différents cas d'application du régime. Le collège doit-il seulement examiner les conditions formelles de recevabilité ou peut-il apprécier aussi le sérieux et la pertinence de la motion?

#### **IV. CARACTÈRE TRANSVERSAL DE LA PROCÉDURE DE LA SONNETTE D'ALARME IDÉOLOGIQUE ET PHILOSOPHIQUE**

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique constitue un mécanisme qui est régi par la réglementation fédérale et qui attribue un rôle aux Chambres législatives.

Elle est régie par les lois des 3 juillet 1971 et 31 décembre 1983, qui portent exécution de l'article 131 de la Constitution.

Les présidents des Chambres législatives font partie du collège qui apprécie la recevabilité de la motion. Les Chambres législatives statuent, chacune de leur côté, sur le bien-fondé de la motion.

La procédure influe sur le fonctionnement des parlements de Communauté: la motion est introduite dans un parlement de Communauté, suspend l'examen des dispositions litigieuses au sein dudit parlement et impose l'arrêt définitif de l'examen en question si l'une des deux Chambres législatives déclare la motion fondée.

de vijftientig leden waaruit dit Parlement bestaat). Waarom werd dit onderscheid ingevoerd? Moet het worden gehandhaafd?

– een college moet zich uitspreken over de ontvankelijkheid van de motie. Voor moties ingediend in het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap bestaat dat college uit de voorzitters van de Kamer, de Senaat, het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap. Voor moties ingediend in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt dat college aangevuld met de voorzitter van dat laatste Parlement. Waarom werd dit onderscheid ingevoerd? Moet het worden gehandhaafd?

b) De draagwijdte van het ontvankelijkheidsonderzoek door het college van assembleevoorzitters zorgde reeds voor heel wat debat bij de totstandkoming van de wet van 3 juli 1971. Ook bij de verschillende toepassingsgevallen was dit vrijwel steeds een bron van discussie. Dient het onderzoek van het college zich te beperken tot de formele ontvankelijkheidsvoorwaarden of kan het ook de ernst of de pertinentie van de motie beoordelen?

#### **IV. HET TRANSVERSALE KARAKTER VAN DE IDEOLOGISCHE EN FILOSOFISCHE ALARMBELPROCEDURE**

De ideologische en filosofische alarmbelprocedure is een mechanisme dat wordt geregeld in federale regelgeving en een rol toekent aan de Wetgevende Kamers.

De ideologische en filosofische alarmbelprocedure wordt geregeld in de wetten van 3 juli 1971 en 31 december 1983. Deze wetten zijn een uitvoering van artikel 131 van de Grondwet.

De voorzitters van de Wetgevende Kamers maken deel uit van het college dat de ontvankelijkheid van de motie beoordeelt. De Wetgevende Kamers moeten zich afzonderlijk uitspreken over de gegrondheid van de motie.

De procedure raakt aan de werking van de gemeenschapsparlementen: de motie wordt ingediend in een gemeenschapsparlement, schorst daar de behandeling van de betwiste bepalingen en leidt ertoe, in geval van een gegrondverklaring door één van beide Wetgevende Kamers, dat het de behandeling van de betwiste bepalingen definitief moet stopzetten.



La réflexion sur la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique concerne aussi les parlements régionaux. Comme indiqué ci-dessus, on peut s'interroger sur l'absence d'une procédure similaire pour l'exercice de compétences régionales ou l'exercice de compétences communautaires par un parlement régional.

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique a des conséquences pour les compétences de l'État fédéral, des Communautés et des Régions. Les conditions d'application de l'article 56 de la Constitution sont donc remplies.

Dès lors qu'il s'agit en outre d'une question institutionnelle susceptible d'avoir des implications relatives à l'autonomie des entités fédérées et au fonctionnement du régime fédéral, le thème se prête parfaitement à l'établissement d'un rapport d'information par le Sénat.

Le 9 février 2021, la Conférence des présidents d'assemblée a d'ailleurs exprimé le souhait que le Sénat rédige un rapport d'information sur ce sujet.

\*  
\* \*

Een reflectie over de ideologische en filosofische alarmbelprocedure belangt ook de gewestparlementen aan. Zoals hoger werd vermeld, kunnen er immers vragen rijzen over de afwezigheid van een gelijkaardige procedure voor de uitoefening van gewestbevoegdheden of voor de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden door een gewestparlement.

De ideologische en filosofische alarmbelprocedure vormt een vraagstuk dat gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Het voldoet bijgevolg aan de vereisten van artikel 56 van de Grondwet.

Aangezien het bovendien een institutioneel vraagstuk betreft, dat implicaties voor de autonomie van de deelgebieden en de werking van het federale bestel kan hebben, is dit een thema dat zich uitstekend leent voor een informatieverlag van de Senaat.

De Conferentie van Assembleevoorzitters sprak overigens op 9 februari 2021 de wens uit dat de Senaat hierover een informatieverlag zou opstellen.

\*  
\* \*

**DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT  
D'UN RAPPORT D'INFORMATION**

Conformément à l'article 56, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons au Sénat de rédiger un rapport d'information sur le sujet suivant:

«La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique.»

**VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN EEN  
INFORMATIEVERSLAG**

Overeenkomstig artikel 56, tweede lid, van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverslag op te stellen over het volgende onderwerp:

«De ideologische en filosofische alarmbelprocedure.»