

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2022-2023

---

23 JUIN 2023

---

**Rapport d'information concernant la  
procédure de la sonnette d'alarme  
idéologique et philosophique**

---

AUDITIONS

---

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2022-2023

---

23 JUNI 2023

---

**Informatieverslag over de ideologische  
en filosofische alarmbelprocedure**

---

HOORZITTINGEN

---

*Voir:*

**Documents du Sénat:**

7-295 – 2021/2022:

N° 1: Demande d'établissement d'un rapport d'information.

7-295 – 2022/2023:

N° 2: Rapport.

N° 3: Constatations et recommandations adoptées par la commission.

*Zie:*

**Documenten van de Senaat:**

7-295 – 2021/2022:

Nr. 1: Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag.

7-295 – 2022/2023:

Nr. 2: Verslag.

Nr. 3: Vaststellingen en aanbevelingen aangenomen door de commissie.

## I. AUDITIONS DU 10 JUIN 2022

### A. Exposés

*1) M. Guy Redig, ancien professeur à la Vrije Universiteit Brussel (VUB), consultant en culture, jeunesse, sport, bien-être et politiques publiques*

M. Redig se décrit lui-même comme un chercheur en sciences sociales ayant développé une méthode scientifique spécifique. Il jouit d'une expérience professionnelle en tant que travailleur social et culturel. L'intervenant, qui se qualifie d'activiste, œuvre en faveur d'une plus grande autonomie des individus et des communautés. Il croit au pouvoir de citoyens organisés, tout en estimant indispensable le rôle des pouvoirs publics. Il se dit de plus en plus indigné par les politiques publiques, car il constate que les inégalités augmentent et que le fonctionnement des pouvoirs publics ne cesse de se dégrader.

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique inclut, d'une part, un contrôle juridique et, d'autre part, un examen politico-philosophique. Le contrôle juridique vise à contrôler la conformité à la loi suivant une méthode nomologique. La réalité est coulée dans des lois, souvent de manière réactive à ce qui se vit dans le corps social; en d'autres termes, l'élaboration de la loi suit généralement le besoin social. L'intervenant se réfère à cet égard au concept de «pays légal» théorisé par Karel Van Isacker (1). L'examen politico-philosophique vise à apprécier la conformité des règles aux besoins de la société selon une approche téléologique qui précède le travail législatif. L'intervenant situe cet exercice dans le «pays réel». Il existe une relation complémentaire entre les deux «pays». M. Redig s'exprime en tant que non-juriste dans une approche de philosophie politique.

L'intervenant esquisse un large cadre politico-philosophique. Un premier pilier de la société ou moteur hérité des Lumières et de la pensée empirique est la croyance en la faisabilité des choses. Cela inclut la conviction que l'on peut construire des communautés. On a également le concept, datant du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'état de droit et de la démocratie. Cela inclut la séparation des pouvoirs, les droits garantis et la création de pouvoirs publics et de bureaucraties. L'idée de l'État-providence, qui est désormais intégrée dans nos institutions et pouvoirs publics, apparaît après la Seconde Guerre mondiale. Le principe d'une justice redistributrice avec un système d'assurance a été ancré dans notre société. Une grande attention a été accordée à cet égard à la création d'une

(1) Karel Van Isacker, *Pays réel et pays légal*, 1954.

## I. HOORZITTINGEN VAN 10 JUNI 2022

### A. Uiteenzettingen

*1) De heer Guy Redig, voormalig professor aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB), consulent cultuur, jeugd, sport en welzijn en overheidsbeleid*

De heer Redig omschrijft zichzelf als een sociaal-wetenschapper of gamma-wetenschapper die een eigen wetenschappelijke methode ontwikkeld heeft. Hij heeft beroepservaring als sociaal en cultureel werker. Hij noemt zichzelf een activist en ijvert voor een verhoogde autonomie van individuen en gemeenschappen. Hij gelooft in de kracht van georganiseerde burgers, maar vindt de rol van de overheid noodzakelijk. Zijn verontwaardiging ten aanzien van het beleid van de overheid neemt toe omdat hij vaststelt dat er toenemende ongelijkheid is en dat de overheden alsmaar slechter functioneren.

Betreffende de ideologische en filosofische alarmprocedure is er enerzijds, een juridische en anderzijds, een politiek-filosofische toets. In de juridische toets wordt de conformiteit met de wet onderzocht volgens een nomologische methode, met andere woorden het wettelijk inbedden van de werkelijkheid. Vaak gebeurt dit als reactie op hetgeen er maatschappelijk leeft: de wet komt vaak na de maatschappelijk nood. Spreker verwijst in dit verband naar het «wettelijke land» van Karel Van Isacker (1). De politiek-filosofische toets betreft een beoordeling van de conformiteit van de regels met de maatschappelijke noden volgens een teleologische benadering voorafgaand aan het wetgevende werk. Deze oefening plaatst spreker in het «werkelijke land». Er bestaat een complementaire relatie tussen beide «landen». De heer Redig spreekt als niet-jurist vanuit de politiek filosofische benadering.

Spreker schetst een breed politiek-filosofisch kader. Vooreerst is er het geloof in de maakbaarheid als drijvende kracht die stamt uit de Verlichting en het empirisch denken. Dit behelst het geloof dat men gemeenschappen kan opbouwen. Daarnaast bestaat het concept van de rechtsstaat en de democratie uit de 19<sup>e</sup> eeuw. Dit omvat de scheiding der machten, gewaarborgde rechten en de creatie van overheden en bureaucratieën. Na WO II ontstond de idee van de verzorgingsstaat die inmiddels ingebed is in onze instellingen en overheden. Het principe van een herverdelende rechtvaardigheid met inbegrip van een verzekeringssysteem werd verankerd in onze samenleving. Hierbij werd zeer veel aandacht besteed aan het creëren van gelijke kansen. De drie

(1) Karel Van Isacker, *Werkelijk en wettelijk land*, 1954.

égalité des chances. Les trois approches précitées sont aujourd'hui sous pression. L'arrogance inhérente au concept de la faisabilité a été dénoncée par les crises écologiques et le changement climatique, ainsi que par l'échec de l'intelligence humaine. L'état de droit et la démocratie sont aujourd'hui ouvertement menacés par des idéologies totalitaires et la perte de confiance dans le politique. L'État-providence est mis sous pression par l'ultralibéralisme mondialisé, ce qui entraîne notamment des crises de solvabilité. Le cynisme gagne du terrain et les mécanismes de solidarité sont remis en question. Par ailleurs, selon M. Redig, la participation s'est en grande partie substituée à la démocratie.

Un cadre politico-philosophique: trois convictions ou systèmes porteurs

vernoemde benaderingen staan vandaag onder druk. De relatieve arrogantie van de maakbaarheid werd «afgestraft» door ecologische crises en de klimaatverandering alsook door het falen van het menselijk vernuft. Er is vandaag een openlijke bedreiging voor de rechtsstaat en de democratie door totalitaire denksystemen, die gepaard gaat met een verlies van het geloof in de politiek. De verzorgingsstaat staat onder druk van het geglobaliseerde ultra-liberalisme waardoor onder andere crisissen van betaalbaarheid ontstaan. Het cynisme groeit en solidariteitsmechanismen worden in twijfel getrokken. Bovendien heeft volgens de heer Redig de participatie de democratie grotendeels vervangen.

Een politiek-filosofisch kader: drie dragende overtuigingen en systeme

## Un cadre politico-philosophique – Een politiek-filosofisch kader

### Trois convictions et systèmes porteurs – Drie dragende overtuigingen en systemen

<p><b>FAISABILITÉ – MAAKBAARHEID</b> XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles – 17<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> eeuw</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les Lumières – <i>De Verlichting</i></li> <li>• La pensée empirique – <i>Empirisch denken</i></li> <li>• La foi dans la construction de communautés – <i>Geloof in constructie van gemeenschappen</i></li> </ul>	<p><b>ÉTAT DE DROIT &amp; DÉMOCRATIE – RECHTSSTAAT &amp; DEMOCRATIE</b> XIX<sup>e</sup> siècle... – 19<sup>de</sup> eeuw...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La séparation des pouvoirs – <i>Scheiding der machten</i></li> <li>• Les droits garantis – <i>Gewaarborgde rechten</i></li> <li>• La création de pouvoirs publics et de bureaucraties – <i>Creatie van overheden &amp; bureaucratieën</i></li> </ul>	<p><b>ÉTAT-PROVIDENCE – VERZORGINGSSTAAT</b> Après la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale – <i>Na WO II</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La justice redistributrice – <i>Herverdelende rechtvaardigheid</i></li> <li>• L'assurance – <i>Verzekering</i></li> <li>• L'assistance du berceau au tombeau – <i>Verzorging van wieg tot graf</i></li> <li>• La création d'une égalité des chances – <i>Creatie van gelijke kansen</i></li> </ul>
<p><b>CRISE / MENACES – CRISIS / BEDREIGINGEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'arrogance / la modestie – <i>Arrogantie / bescheidenheid</i></li> <li>• L'échec de l'intelligence humaine – <i>Falen van menselijk vernuft</i></li> <li>• Les crises écologiques – <i>Ecologische crises</i></li> </ul>	<p><b>CRISE / MENACES – CRISIS / BEDREIGINGEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La menace des régimes totalitaires – <i>Bedreiging totalitaire systemen</i></li> <li>• La perte de confiance dans le politique / le cynisme – <i>Verlies geloof in politiek / cynisme</i></li> <li>• L'érosion: la participation – <i>Uitholling: participatie</i></li> </ul>	<p><b>CRISE / MENACES – CRISIS / BEDREIGINGEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ultralibéralisme – <i>Ultra-liberalisme</i></li> <li>• La solvabilité &amp; le cynisme – <i>Betaalbaarheid &amp; cynisme</i></li> <li>• La remise en question de la solidarité – <i>Twijfels over solidariteit</i></li> </ul>

L'intervenant ajoute aux trois systèmes précités un quatrième élément, à savoir le pluralisme actif. C'est une approche qui promeut le respect de la grande diversité, aussi appelée «superdiversité». Elle suppose une recherche active de la rencontre et de la diversité, cette dernière étant considérée comme un enrichissement et non comme une menace. Le pluralisme actif doit

Aan de drie voornoemde systemen voegt spreker als vierde element het actief pluralisme toe. Deze benadering staat voor een respectvolle houding ten aanzien van de grote diversiteit, ook wel superdiversiteit genoemd. Deze veronderstelt dat men actief op zoek gaat naar ontmoeting en diversiteit, waarbij deze laatste als een verrijking en niet als een bedreiging wordt beschouwd.

également prendre forme dans le concept de la faisabilité, de l'état de droit et de l'État-providence. C'est d'ailleurs une condition pour que les trois systèmes précités gardent leur vivacité et leur vigueur, et que les citoyens soient considérés comme des copropriétaires et moins comme des consommateurs. Les quatre éléments peuvent soutenir une société civile active et renforcer de cette manière la liberté, l'égalité et la fraternité.

L'intervenant plaide pour une réforme du Pacte culturel, qui a entre-temps quarante ans, en un pacte de diversité. Le Pacte culturel a été la première loi qui obligeait les pouvoirs publics à associer les usagers à l'élaboration d'une politique. Un pacte de la diversité concerne le droit à la diversité dans de nombreux domaines, et pas uniquement sur le plan philosophique. En l'occurrence, la diversité ne peut pas être absolue, mais doit être limitée par l'état de droit et les droits de l'homme. Le concept de «discrimination positive» doit être réévalué et défini plus précisément, car il s'agit d'une méthode qui permet de lutter contre les préjugés subis et la discrimination négative. En latin, «discriminare» signifie faire une distinction. Du matin au soir et dans tous les domaines de la société, nous faisons des distinctions en fonction de l'âge, du sexe, du domicile, de la formation, etc., autant d'éléments discriminants qui sont jugés normaux.

Tant la discrimination positive que la discrimination négative doivent être mises à l'ordre du jour et soumises à une analyse minutieuse. Le pacte de diversité en tant que processus de rencontre et d'exploration est sans doute plus important que l'adoption de droits réactifs, qui n'interviennent qu'en bout de course. Un mécanisme de protection est nécessaire, et la procédure de la sonnette d'alarme est un instrument ancien mais qui fonctionne bien et inclut aussi bien un contrôle juridique qu'un examen politico-philosophique. M. Redig ne comprend pas pourquoi il aura fallu plus de cinquante ans pour inscrire dans le Pacte culturel la diversité, élément crucial de la société. Il appelle les politiques à s'atteler à la tâche sans tarder.

## 2) M. Michiel Elst, conseiller juridique, service juridique du Parlement flamand

### a) Introduction

En 2020, M. Elst a écrit l'article «De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: succesvol of achterhaald?» (La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, une réussite ou un anachronisme), publié dans la revue *Tijdschrift voor wetgeving* (2). Dans son

(2) *Tijdschrift voor wetgeving*, 2020/3.

Het actief pluralisme dient binnen de maakbaarheid, de rechtsstaat en de verzorgingsstaat ook zijn gestalte te krijgen. Het is overigens een voorwaarde om de drie voornoemde systemen levendig en krachtig te houden, waarbij de mensen als mede-eigenaars worden beschouwd en minder als consumenten. De vier elementen kunnen een actieve civiele samenleving ondersteunen en op die manier de vrijheid, de gelijkheid en de broederlijkheid versterken.

Spreker pleit ervoor om het veertig jaar oude Cultuurpact om te vormen tot een diversiteitspact. Het was de eerste wet die de overheid ertoe verplichtte om gebruikers te betrekken bij de totstandkoming van een beleid. Een diversiteitspact betreft het recht op diversiteit op vele vlakken en niet louter op levensbeschouwelijk vlak. Daarbij kan de diversiteit niet grenzeloos zijn, maar dient ze begrensd te worden door de rechtsstaat en de rechten van de mens. Het begrip «positieve discriminatie» moet geherwaardeerd en duidelijker gedefinieerd worden, omdat het een methode is die achterstelling en negatieve discriminatie kan bestrijden. In het Latijn betekent «*discriminare*» een onderscheid maken. In onze samenleving wordt voortdurend en overal een onderscheid gemaakt naar leeftijd, geslacht, woonplaats, opleiding, enz., stuk voor stuk discriminerende elementen die normaal worden gevonden.

Zowel de positieve als de negatieve discriminatie dienen op de agenda te worden geplaatst en worden geijkt. Het diversiteitspact als proces van ontmoeting en verkenning is wellicht ook belangrijker dan reactieve rechten omdat deze laatste slechts in laatste orde aan bod komen. Een beschermingsmechanisme is nodig en de alarmprocedure is een werkzaam, maar ietwat oubollig instrument die zowel een juridische als politiek-filosofische toets inhoudt. De heer Redig begrijpt niet waarom er meer dan vijftig jaar werd gewacht om de diversiteit, een cruciaal element in de samenleving, op te nemen in het Cultuurpact. Hij roept politici op om hier snel werk van te maken.

## 2) De heer Michiel Elst, juridisch adviseur, Juridische Dienst van het Vlaams Parlement

### a) Inleiding

In 2020 schreef de heer Elst het artikel «De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: succesvol of achterhaald?» dat gepubliceerd werd in het *Tijdschrift voor wetgeving* (2). Hij zal in zijn uiteenzetting de problematiek echter vanuit een ander oogpunt benaderen

(2) *Tijdschrift voor wetgeving*, 2020/3.

exposé, il abordera toutefois la question selon une autre perspective et s'exprimera en son nom propre. Il fait partie du service juridique du Parlement flamand, mais ses opinions n'engagent ni son employeur, ni le service juridique. M. Elst ne désire pas s'exprimer sur le fond ni sur la forme de la dernière procédure de la sonnette d'alarme idéologique déclenchée au Parlement flamand, qui a trouvé son dénouement avec la décision de la Chambre et du Sénat de déclarer la motion relative à la sonnette d'alarme idéologique non fondée.

#### b) Approche: la procédure législative

On peut aborder la procédure de la sonnette d'alarme idéologique sous différents angles:

- sous l'angle sociologique: nous sommes passés d'une société avec deux philosophies dominantes – la situation à la base de la sonnette d'alarme idéologique – à une société avec une multitude de philosophies minoritaires. La question est donc de savoir si la procédure actuelle de la sonnette d'alarme idéologique constitue encore un instrument approprié pour protéger ces philosophies contre les discriminations;
- sous l'angle de la législation antidiscrimination: l'article 131 de la Constitution impose au législateur d'offrir une forme de protection préventive contre toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques, mais elle omet de le faire pour les autres motifs possibles de discrimination. Le Constituant accorde donc un traitement de faveur aux conceptions idéologiques et philosophiques en tant que motif de discrimination. Cette distinction entre les motifs de discrimination peut-elle se justifier en 2022?
- sous l'angle du concours ou de la succession de divers mécanismes de protection: une procédure de la sonnette d'alarme idéologique est-elle bien nécessaire alors que, d'une part, il est possible de demander l'avis du Conseil d'État, lequel peut aussi mettre en garde préventivement le législateur contre une discrimination potentielle, et que, d'autre part, la Cour constitutionnelle peut confronter *a posteriori* la norme législative au principe d'égalité et de non-discrimination?
- sous l'angle de la cohérence entre les mécanismes de protection procédurale et matérielle: il y a, d'une part, la sonnette d'alarme idéologique et, d'autre part, la loi du Pacte culturel;

en zal uit eigen naam spreken. Hij maakt deel uit van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement, maar zijn werkgever, noch de juridische dienst zijn gebonden door zijn standpunten. De heer Elst wenst zich niet uit te spreken over de inhoud of de procedure van de laatste ideologische alarmbelprocedure, die gestart is vanuit het Vlaams Parlement en haar beslag gekend heeft met de uitspraak van Kamer en Senaat tot ongegrondverklaring van de motie houdende de ideologische alarmbel.

#### b) Aanpak: de wetgevingsprocedure

Men kan vanuit verschillende invalshoeken naar de ideologische alarmbelprocedure kijken:

- vanuit een sociologische invalshoek: van een maatschappij met twee dominante levensbeschouwingen – wat de premisse was van de ideologische alarmbel – zijn we geëvolueerd naar een maatschappij met een veelheid aan levensbeschouwingen van minderheden. De vraag is dan of de huidige alarmbelprocedure nog wel een aangepast instrument is om deze levensbeschouwingen te beschermen tegen discriminatie;
- vanuit het oogpunt van de antidiscriminatie-wetgeving: artikel 131 van de Grondwet draagt de wetgever op een vorm van preventieve bescherming te bieden tegen discriminatie op levensbeschouwelijke gronden, maar doet niet hetzelfde voor mogelijke andere gronden tot discriminatie. De grondwetgever geeft dus een bevoorrechte behandeling aan levensbeschouwing als discriminatiegrond, de vraag is dan of er *anno* 2022 een verantwoording voor dit onderscheid tussen discriminatiegronden gevonden kan worden?
- vanuit het oogpunt van de samenloop of opeenvolging van verschillende beschermingsmechanismen: is er wel een ideologische alarmbelprocedure nodig, als er *enerzijds*, ook advies aan de Raad van State gevraagd kan worden, die de wetgever ook preventief kan waarschuwen voor potentiële discriminatie, en als *anderzijds*, *a posteriori* het Grondwettelijk Hof de wetskrachtige norm kan toetsen aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel?
- vanuit het oogpunt van de samenhang tussen procedurele en materiële beschermingsmechanismen: in dit geval is er de ideologische alarmbel aan de ene kant en de Cultuurpactwet aan de andere kant;

– sous l’angle du système fédéral: dans notre système de répartition des compétences, toutes les entités sont astreintes et habilitées à garantir les droits fondamentaux, dont le principe de non-discrimination. Dès lors, pourquoi les parlements de Communauté ne pourraient-ils pas trancher eux-mêmes une discussion sur une éventuelle discrimination fondée sur des motifs idéologiques et philosophiques qui serait induite par des propositions ou des projets de décret communautaire? Pourquoi les Chambres législatives fédérales doivent-elles intervenir? Et si une procédure spéciale s’avère malgré tout nécessaire, pourquoi la sonnette d’alarme idéologique ne vaut-elle pas alors pour tous les parlements et à l’égard de toutes les compétences?

Ces réflexions soulèvent de nombreuses questions d’opportunité, auxquelles le monde politique est le seul à pouvoir répondre.

L’intervenant souhaite aborder le sujet sous un autre angle, à savoir celui de la procédure législative adéquate. À cet égard, il part du principe que, dans une démocratie parlementaire, l’élaboration d’une loi, autrement dit la procédure décisionnelle parlementaire, repose sur deux piliers.

Le premier pilier concerne le pouvoir décisionnel qui appartient finalement à la majorité. Quelles que soient les étapes qui sont prévues dans une procédure législative, il faut en fin de compte que la majorité des parlementaires puisse prendre une décision. Une procédure qui contreviendrait à ce principe devrait être dûment justifiée. Les citoyens ont le droit d’avoir des autorités qui prennent des décisions et mènent une politique, sans qu’une grande ou une petite minorité ne puisse en permanence entraver leur pouvoir décisionnel.

Le second pilier se rapporte à l’opposition parlementaire qui doit pouvoir faire son travail convenablement. L’opposition doit disposer de suffisamment de temps et des instruments adéquats pour évaluer en connaissance de cause la portée des propositions de la majorité, demander des explications à leur sujet, formuler des critiques, proposer d’autres solutions, etc., avant que la majorité prenne une décision.

En effet, non seulement le citoyen a le droit d’avoir des autorités qui prennent des décisions, mais il a aussi le droit de réclamer des décisions de qualité bien réfléchies qui résultent d’un débat démocratique, public et éclairé. À cet effet, on peut citer des instruments tels que l’obligation pour les auteurs d’une proposition ou d’un projet de loi d’y ajouter un exposé des motifs, la publication

– vanuit het oogpunt van het federaal systeem: in ons stelsel van bevoegdheidsverdeling zijn alle entiteiten verplicht en bevoegd om de grondrechten, in het licht van het non-discriminatiebeginsel, te waarborgen. Waarom zouden de gemeenschapsparlementen dan niet zelf een discussie kunnen beslechten over een mogelijke discriminatie op levensbeschouwelijke gronden in de voorstellen of ontwerpen van een gemeenschapsdecreet? Waarom dienen de federale Wetgevende Kamers daarbij betrokken te worden? En als er dan toch nood is aan een bijzondere procedure, waarom geldt de ideologische alarmbel dan niet voor alle Parlementen en ten aanzien van alle bevoegdheden?

Hier rijzen heel wat opportuniteitsvragen, die alleen door de politiek beantwoord kunnen worden.

Spreker wenst het onderwerp vanuit een andere hoek te benaderen, namelijk die van de behoorlijke wetgevingsprocedure. Daarbij gaat hij ervan uit dat in een parlementaire democratie de totstandkoming van een wet, de parlementaire besluitvormingsprocedure, balanceert op twee pijlers.

De eerste pijler betreft de uiteindelijk beslissingsmacht van de meerderheid. Welke stappen er ook in een wetgevingsprocedure zijn bepaald, uiteindelijk moet de meerderheid van de volksvertegenwoordigers een beslissing kunnen nemen. Een procedure die dat verhindert, zal een heel grondige verantwoording moeten hebben: de burgers hebben recht op een overheid die beslissingen neemt, beleid voert, en die dus niet permanent door een grote of kleine minderheid verhinderd mag worden een beslissing te nemen.

De tweede pijler betreft de parlementaire oppositie die naar behoren haar werk moet kunnen doen. Zij moet over voldoende tijd en instrumenten beschikken om met kennis van zaken de draagwijdte van de voorstellen van de meerderheid in te schatten, hierover uitleg te vragen, kritiek te formuleren, alternatieven voor te stellen, enz., vooraleer de meerderheid een beslissing neemt.

De burger heeft immers niet alleen recht op een overheid die beslissingen neemt, maar ook op weloverwogen beslissingen van een kwalitatief degelijk niveau, die het resultaat zijn van een openbaar, geïnformeerd, democratisch debat. We denken hier dan aan instrumenten zoals de verplichting voor de indieners van een voorstel of ontwerp om een memorie van toelichting bij hun

des avis émis par les organes consultatifs comme le Conseil d'État, le respect d'un délai d'attente entre la distribution de ces propositions ou projets et leur mise à l'ordre du jour, la mise à disposition de personnel en soutien aux groupes et aux parlementaires, etc. Il peut aussi être nécessaire de permettre à une minorité qualifiée de parlementaires d'avoir recours à une expertise externe, par exemple le droit d'imposer l'organisation d'auditions ou de demander l'avis du Conseil d'État. Idéalement, l'application de ce type de procédures est liée à des conditions claires et à un délai précis qui soit réaliste. La procédure de la sonnette d'alarme idéologique s'inscrit ainsi dans ce second pilier.

### c) Application à la sonnette d'alarme idéologique et philosophique

Sous l'angle de la procédure législative adéquate, M. Elst identifie trois points à améliorer dans le cadre de la sonnette d'alarme idéologique: l'examen de la recevabilité, le délai de la procédure et le résultat final de la procédure.

#### 1. Conditions de recevabilité

Selon la loi, la motion par laquelle est lancée la procédure de la sonnette d'alarme idéologique, doit:

- être déposée dans un parlement de Communauté;
- concerner un projet ou une proposition de décret dont ce parlement se trouve saisi et qui règle une matière communautaire;
- être introduite après le dépôt du rapport et, en tout cas, avant le vote final;
- être signée par le quart au moins des membres du parlement de Communauté ou, au Parlement de la Communauté germanophone, par au moins trois membres;
- déclarer que les dispositions désignées contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques;
- être motivée.

On ne voit pas clairement pourquoi l'appréciation de ces critères de recevabilité est faite non pas par le président du parlement de Communauté concerné mais par

voorstellen of ontwerpen te voegen, de publicatie van de adviezen die uitgebracht zijn door adviesorganen, Raad van State en dergelijke, het respecteren van een wachtermijn tussen de ronddeling en de agendering van die voorstellen of ontwerpen, personeelsondersteuning van de fracties en de volksvertegenwoordigers, enz. Het kan ook nodig zijn om aan een gekwalificeerde minderheid van de leden de mogelijkheid te bieden om externe expertise in te roepen, bijvoorbeeld het recht om de organisatie van een hoorzitting af te dwingen, of het recht om een advies van de Raad van State in te winnen. Voor de toepassing van dergelijke procedures gelden idealiter dan duidelijke voorwaarden en een realistische, heldere *timing*. De ideologische alarmbelprocedure past dus in deze tweede pijler.

### c) Toepassing op de ideologische en filosofische alarmbel

Vanuit de invalshoek van de behoorlijke wetgevingsprocedure zijn er betreffende de ideologische alarmbel, volgens de heer Elst drie grote punten, die kunnen verbeterd worden: het ontvankelijkheidsonderzoek; de timing van de procedure; en de uiteindelijke uitkomst van de procedure.

#### 1. Ontvankelijkheidsvoorwaarden

Volgens de wet moet de motie waarmee de ideologische alarmbel gestart wordt:

- ingediend worden in een gemeenschapsparlement;
- betrekking hebben op een in dat Parlement aanhangig voorstel of ontwerp van decreet dat een gemeenschapsaangelegenheid regelt;
- ingevoerd worden na indiening van het verslag en in elk geval voor de eindstemming;
- ondertekend worden door ten minste een vierde van de leden van het gemeenschapsparlement, of in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap door ten minste drie leden;
- verklaren dat de bepalingen die worden aangewezen een discriminatie om ideologische en filosofische redenen inhouden;
- een motivering bevatten.

Het is niet duidelijk waarom de beoordeling van die ontvankelijkheidscriteria niet gebeurt door de voorzitter van het betrokken gemeenschapsparlement maar door

un collège de présidents, à savoir les présidents de la Chambre et du Sénat et les présidents des parlements de Communauté. Si les conditions auxquelles l'opposition peut recourir à cet instrument sont donc bien claires, la raison pour laquelle le contrôle du respect de ces conditions est confié à ce collège, ainsi que la portée exacte de ce contrôle, le sont, elles, beaucoup moins.

Lors de l'élaboration de la loi du 3 juillet 1971 (3), ce choix avait été justifié par des explications contradictoires: d'une part, on affirmait que le collège ne pouvait se prononcer que sur les aspects purement formels de la recevabilité; d'autre part, on suggérait que le collège avait aussi un certain pouvoir discrétionnaire pour prévenir tout recours abusif à la procédure et que, dans ce cadre, il pouvait aussi apprécier le sérieux de la motion de sonnette d'alarme et la véridicité des arguments avancés. Les discussions parlementaires permettent toutefois de déduire que le législateur a manifestement suivi le premier point de vue et visait donc un examen purement formel de la recevabilité.

C'est également cette vision qui est la plus compatible avec la protection de la minorité: il ne s'agit pas de faire en sorte que les arguments de la minorité soient soumis à un examen sur le fond en collège fermé, mais bien qu'ils fassent l'objet d'un débat public dans les deux Chambres législatives. Dans toute la procédure, l'examen de la recevabilité et la protection de la minorité étaient les éléments essentiels, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la règle selon laquelle, en cas de parité des voix au sein du collège, la motion de sonnette d'alarme est déclarée recevable.

Reste alors à savoir à quoi sert un tel examen formel de la recevabilité. Selon nous, il est tout à fait superflu dans cette interprétation et il témoigne d'un manque de confiance déplacé en l'impartialité des présidents des parlements de Communauté.

Il est toutefois possible de donner davantage de sens à la mission du collège. La sonnette d'alarme idéologique ne peut en effet être invoquée que si la prétendue discrimination résulte d'une distinction injustifiée faite pour des motifs idéologiques ou philosophiques. Il n'est pas à exclure que les auteurs de la motion veuillent en réalité, sous prétexte de la protection de minorités idéologiques et philosophiques, dénoncer d'autres discriminations

een college van voorzitters, namelijk de voorzitters van Kamer en Senaat en de voorzitters van de gemeenschapsparlementen. De voorwaarden waaronder de oppositie gebruik kan maken van dit instrument zijn dus wel duidelijk, de reden waarom de controle op de naleving van deze voorwaarden toevertrouwd wordt aan dit college, en welke draagwijdte die controle dan precies heeft, is dat veel minder.

Bij de totstandkoming van de wet van 3 juli 1971 (3) werden hiervoor verklaringen afgelegd, die elkaar tegenspreken: langs de ene kant werd gezegd dat het college zich louter over de formele ontvankelijkheidsaspecten mag uitspreken, langs de andere kant werd gesuggereerd dat het college ook een zekere discretionaire bevoegdheid heeft om misbruik van de procedure tegen te gaan, en dat het college in dat kader ook de ernst van de alarmbelmotie en de werkelijkheidswaarde van de aangevoerde argumenten kan beoordelen. Uit de parlementaire besprekingen kan evenwel afgeleid worden, dat de wetgever kennelijk toch het eerste standpunt gevolgd heeft, en dus een louter formeel ontvankelijkheidsonderzoek beoogde.

Die visie is ook het best te verzoenen met de bescherming van de minderheid: het is niet de bedoeling dat haar argumenten in een besloten college inhoudelijk beoordeeld worden, maar wel in een openbaar debat in de twee Wetgevende Kamers. In heel de procedure stond het ontvankelijkheidsonderzoek, de bescherming van de minderheid voorop. Dit blijkt overigens ook uit de regel dat in geval van staking van stemmen binnen het college de alarmbelmotie ontvankelijk verklaard wordt.

Alleen is dan de vraag wat het nut is van een dergelijk formeel ontvankelijkheidsonderzoek. Dit is in deze interpretatie o.i. geheel overbodig, het getuigt van een misplaatst wantrouwen in de onpartijdigheid van de voorzitters van de gemeenschapsparlementen.

De opdracht van het college kan echter zinvoller gemaakt worden. De ideologische alarmbel kan immers slechts ingeroepen worden indien de beweerde discriminatie het gevolg is van een onverantwoord onderscheid dat gemaakt wordt op ideologische of filosofische gronden. Het valt niet uit te sluiten dat de indieners van de motie onder het mom van bescherming van ideologische en filosofische minderheden in werkelijkheid andere

(3) 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.

(3) 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.

possibles, fondées par exemple sur l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, les convictions politiques, etc. La lutte contre ces formes de discrimination est évidemment louable, elle aussi, mais le Constituant n'a pas prévu la procédure de la sonnette d'alarme pour cela.

On pourrait arguer qu'il appartient au collège, lors de l'examen de la recevabilité, de vérifier, sur la base du texte de la motion de la sonnette d'alarme, si la prétendue discrimination concerne bien une distinction fondée sur des motifs idéologiques. Le collège veillerait ainsi à ce qu'il n'y ait pas de recours abusif à la procédure, eu égard aux lourdes conséquences qui en découlent pour le fonctionnement des parlements de Communauté. Ce faisant, le collège ne se prononcerait nullement sur la question de l'existence ou non d'une discrimination – cette question devant effectivement être appréciée, quant au fond, par les Chambres législatives – mais bien sur la question de savoir si la distinction dénoncée par les auteurs de la motion est bien fondée sur un critère idéologique ou philosophique.

Étant donné qu'une décision à ce sujet ne se limite quand même pas à un simple comptage de signatures, on pourrait justifier le choix de la confier non pas au seul président du parlement de Communauté concerné, mais à un collège des présidents de parlement.

Il s'agit évidemment là d'un choix politique. Si l'on estime qu'avec une telle interprétation de sa mission, le collège en arriverait trop rapidement à un examen sur le fond, et si l'on préfère donc s'en tenir à un examen purement formel de la recevabilité, alors il faut conclure, selon nous, que l'étape intermédiaire via le collège est superflue et retarde inutilement la procédure.

## 2. Délai et activation répétée de la procédure de sonnette d'alarme idéologique et philosophique

Nous en venons au deuxième point: si une minorité dispose d'un instrument à ce point radical que la majorité est empêchée de prendre une décision, on peut s'attendre à ce que le législateur prescrive un délai clair dans lequel la procédure doit avoir lieu. Cela n'a toutefois pas été le cas: la loi ne prévoit aucun délai, ni pour l'examen de la recevabilité ni pour l'examen de fond réalisé par les Chambres législatives. Selon l'intervenant, il serait opportun que le législateur précise clairement le délai raisonnable dans lequel le collège (si ce système est maintenu) doit statuer sur la recevabilité, ainsi que le délai dans lequel la Chambre et le Sénat doivent se prononcer sur le fond. En l'occurrence, il devrait s'agir de délais de forclusion au terme desquels le parlement

mogelijke discriminaties willen aanklagen, bijvoorbeeld, een discriminatie op grond van etnische afkomst, seksuele geaardheid, politieke overtuiging, enz. De strijd tegen deze vormen van discriminatie is uiteraard ook behartenswaardig, alleen heeft de grondwetgever de alarmbelprocedure hiervoor niet bedoeld.

Men zou dus kunnen argumenteren dat het tot de taak van het college behoort om bij het ontvankelijkheidsonderzoek op basis van de tekst van de alarmbelmotie na te gaan of de beweerde discriminatie wel gaat over een onderscheid op grond van ideologische gronden. Zo zou het college erover waken dat er geen misbruik gemaakt wordt van de procedure, die toch verregaande gevolgen heeft voor de werking van de gemeenschapsparlementen. Het college zou zich daarbij geenszins uitspreken over de vraag of er sprake is van discriminatie – dat is inderdaad een zaak die ten gronde beoordeeld moet worden door de Wetgevende Kamers – maar wel over de vraag of het door de initiatiefnemers bekritiseerde onderscheid wel gebaseerd is op een ideologisch of filosofisch criterium.

Aangezien een uitspraak hierover toch het louter tellen van handtekeningen overstijgt, zou het te verantwoorden zijn dat niet louter de voorzitter van het betrokken gemeenschapsparlement, maar een college van Parlementsvoorzitters zich hierover buigt.

Maar dit is natuurlijk een politieke keuze. Als men vindt dat het college met deze invulling van zijn opdracht al te snel in een onderzoek ten gronde zou terechtkomen, en men het dus liever houdt op een formeel ontvankelijkheidsonderzoek, is o.i. de tussenstap via het college overbodig en leidt het tot een nutteloze vertraging van de procedure.

## 2. Timing en herhaald instellen van de ideologische en filosofische alarmbel

Daarmee komen we bij het tweede punt: als aan een minderheid een dergelijk ingrijpend middel in handen gegeven wordt, dat de meerderheid verhindert om een beslissing te nemen, mag men verwachten dat de wetgever een duidelijke *timing* voorschrijft waarbinnen deze procedure moet verlopen. Dat is evenwel niet gebeurd: de wet bevat geen *timing* voor het ontvankelijkheidsonderzoek, noch voor het onderzoek ten gronde door de Wetgevende Kamers. O.i. zou de wetgever er goed aan doen om duidelijk de redelijke termijn te bepalen waarbinnen het college (als dat behouden blijft) oordeelt over de ontvankelijkheid, en de termijn waarbinnen Kamer en Senaat een uitspraak ten gronde moeten doen. Het zou dan moeten gaan om vervaltermijnen waarbij na afloop

de Communauté concerné pourrait poursuivre automatiquement l'examen de la proposition ou du projet litigieux.

L'on peut également s'étonner de l'absence de dispositions explicites dans le cas où la procédure de la sonnette d'alarme idéologique serait enclenchée à plusieurs reprises vis-à-vis d'un même texte.

Il ressort du débat parlementaire ayant accompagné l'élaboration de la loi de 1971 que le législateur veut en tout cas permettre l'introduction d'une deuxième motion de sonnette d'alarme vis-à-vis d'un texte amendé, voire de davantage de motions, si les initiateurs estiment que le texte amendé crée une (nouvelle) discrimination pour des motifs idéologiques et philosophiques. Il serait même possible de lancer une nouvelle procédure de sonnette d'alarme vis-à-vis d'une proposition non amendée, mais seulement à condition que soient avancés de nouveaux arguments de fond susceptibles de prouver une éventuelle discrimination pour des motifs idéologiques et philosophiques.

Selon l'intervenant, ces possibilités sont excessives. La procédure de la sonnette d'alarme idéologique peut être activée très facilement et est lourde de conséquences pour la procédure législative. Dans ces conditions, on pourrait attendre des personnes qui prennent une telle initiative qu'elles mettent d'emblée sur la table toutes les cartes (tous les arguments) et qu'elles ne gardent pas en réserve des arguments en vue d'une éventuelle deuxième procédure de sonnette d'alarme. Quoi qu'il en soit, il semble opportun de prévoir des dispositions légales explicites à ce sujet.

### 3. L'issue de la procédure

Enfin, on peut s'interroger sur le rôle exact des Chambres législatives. Si l'une des Chambres législatives déclare la motion fondée, le parlement de Communauté ne peut pas reprendre l'examen des dispositions concernées. En d'autres termes, la majorité au sein du parlement de Communauté n'a alors plus la possibilité d'adopter les dispositions litigieuses. Cette situation est en totale contradiction avec l'idée que c'est *in fine* la majorité qui décide au sein du parlement de Communauté matériellement compétent.

Selon M. Elst, la procédure de la sonnette d'alarme interfère plus que nécessaire avec la procédure législative normale. Si le législateur reste d'avis qu'il est pertinent d'associer les Chambres législatives à cette procédure, il serait préférable de leur octroyer un rôle

het betrokken gemeenschapsparlement de behandeling van het betwiste voorstel of ontwerp zonder meer zou kunnen verderzetten.

Wat merkwaardig genoeg ook ontbreekt is een expliciete regeling voor het herhaald inroepen van de ideologische alarmbel ten aanzien van eenzelfde tekst.

Uit het parlementaire debat bij de totstandkoming van de wet van 1971 blijkt dat de wetgever een tweede en volgende alarmbelmotie tegen een geamendeerde tekst in elk geval mogelijk wil maken, als de initiatiefnemers vinden dat de geamendeerde tekst een (nieuwe) discriminatie op ideologische en filosofische gronden doet ontstaan. Zelfs tegen een ongewijzigd voorstel zou een nieuwe alarmbelprocedure mogelijk zijn, maar dan wel alleen als er inhoudelijk nieuwe argumenten aangedragen worden die een mogelijke discriminatie op ideologische en filosofische gronden zouden staven.

Dit gaat o.i. toch heel ver. De drempel om gebruik te maken van de ideologische alarmbel ligt al heel laag, de gevolgen voor de wetgevingsprocedure zijn ingrijpend, dan mag men toch van de initiatiefnemers van de alarmbel verwachten dat ze meteen alle kaarten (argumenten) op tafel leggen, en geen argumenten opsparen voor een eventuele tweede alarmbelprocedure. Hoe dan ook, een expliciete wettelijke regeling lijkt hier op zijn plaats.

### 3. De uitkomst van de procedure

Tot slot kan men zich afvragen wat de precieze rol is van de Wetgevende Kamers. Als één van de Wetgevende Kamers de motie gegrond verklaart, kan het gemeenschapsparlement de bespreking van de betrokken bepalingen niet hervatten. Dan wordt het met andere woorden onmogelijk voor de meerderheid in het gemeenschapsparlement om de betwiste bepalingen nog aan te nemen. Dit gaat helemaal in tegen de idee dat de meerderheid binnen het materieel bevoegde gemeenschapsparlement uiteindelijk beslist.

Dit is volgens de heer Elst een onnodig verregaande ingreep in de normale wetgevingsprocedure. Als de wetgever het zinvol blijft achten om de Wetgevende Kamers in deze procedure te betrekken, zouden ze beter een louter adviserende, niet-bindende rol toebedeeld krijgen.

purement consultatif et non contraignant. Le parlement de Communauté pourrait alors, après réception de l'avis, poursuivre l'examen des dispositions litigieuses. Il pourra également solliciter, par exemple, l'avis du Conseil d'État s'il a des doutes sur la portée de l'avis émis par la Chambre législative, et pourra *in fine* se prononcer politiquement sur le texte au moyen d'un vote. Il conserve ainsi sa liberté d'action politique.

#### d) Conclusion

L'idéal serait d'adapter et de compléter la procédure de la sonnette d'alarme idéologique en ce qui concerne l'examen de la recevabilité, en prévoyant un délai raisonnable strict et en accordant aux Chambres législatives un pouvoir purement consultatif en lieu et place de leur pouvoir décisionnel actuel. On peut ainsi garantir que, dans des circonstances normales, une majorité au sein du parlement de Communauté puisse *in fine* prendre une décision, sans que la minorité soit totalement privée de la possibilité de défendre des minorités philosophiques potentiellement discriminées. C'est donc une bonne chose que le Sénat ait pris l'initiative d'évaluer la procédure de la sonnette d'alarme.

### **3) M. Dumont, professeur émérite invité de droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USL-Bruxelles)**

#### a) Introduction

En 1996, dans un ouvrage consacré au *Pluralisme idéologique et à l'autonomie culturelle en droit public belge*, M. Dumont écrivait ceci à la suite de l'étude de la pratique de la sonnette d'alarme idéologique après – à l'époque – trois cas d'application.

«Le respect par le législateur décréteil du principe de non-discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques fait dorénavant l'objet d'un triple contrôle: un contrôle préventif de type juridique assuré par la section de législation du Conseil d'État, un contrôle préventif de type politique assuré par les Chambres, et un contrôle répressif de type juridictionnel assuré par la Cour d'arbitrage. Dans ce nouveau contexte, on doit évidemment se demander si le contrôle préventif exercé par les Chambres se justifie encore.

Du point de vue de la logique fédérale, il est clair que ce mécanisme s'apparente à une forme exceptionnelle de tutelle des Chambres fédérales sur les Communautés. Il n'est pas nécessairement à condamner pour autant. Nul n'ignore que chaque État fédéral a ses spécificités. (...) D'une part, du point de vue des tendances idéologiques

Het gemeenschapsparlement zou dan na ontvangst van het advies, de behandeling van de betwiste bepalingen verder kunnen zetten. Dit Parlement kan bijvoorbeeld ook nog een advies aan de Raad van State vragen als het twijfels heeft over de strekking van het advies dat de Wetgevende Kamer uitgebracht heeft, en kan dan uiteindelijk met een stemming zich politiek uitspreken over de tekst. Het behoudt zo zijn beleidsvrijheid.

#### d) Conclusie

De ideologische alarmbelprocedure kan best aangepast en aangevuld worden op het vlak van het ontvankelijkheidsonderzoek, met een strikte en redelijke *timing* en ook met de omvorming van de beslissingsbevoegdheid van de Wetgevende Kamers tot een louter adviserende bevoegdheid. Zo kan gewaarborgd worden dat, in normale omstandigheden, uiteindelijk een meerderheid in het gemeenschapsparlement een beslissing kan nemen, zonder dat aan de minderheid volledig de mogelijkheid ontnomen wordt om op te komen voor potentieel gediscrimineerde levensbeschouwelijke minderheden. Het is dus positief dat de Senaat het initiatief genomen heeft om de alarmbelprocedure te evalueren.

### **3) De heer Dumont, emeritus gasthoogleraar grondwettelijk recht, Université Saint-Louis (USL-Brussel)**

#### a) Inleiding

In 1996 schreef de heer Dumont in een publicatie over ideologisch pluralisme en culturele autonomie in het Belgisch publiek recht, gebaseerd op zijn studie van de praktijk van de ideologische alarmbelprocedure, die op dat moment drie keer was gebruikt:

«De naleving van het non-discriminatiebeginsel op ideologische en filosofische gronden door de decreetgever is voortaan onderworpen aan een drievoudige controle: een preventieve controle van juridische aard door de afdeling wetgeving van de Raad van State, een preventieve controle van politieke aard door de Kamers en een repressieve controle van rechterlijke aard door het Arbitragehof. In deze nieuwe context moet men zich uiteraard afvragen of de preventieve controle door de Kamers nog gerechtvaardigd is.

Vanuit het oogpunt van de federale logica is het duidelijk dat dit mechanisme een uitzonderlijke vorm van toezicht lijkt van de Federale Kamers op de Gemeenschappen. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat het moet worden veroordeeld. Het is algemeen bekend dat elke federale Staat zijn eigen specifieke kenmerken heeft. (...)

et philosophiques minoritaires de part et d'autre de la frontière linguistique, il reste précieux de pouvoir solliciter l'arbitrage des Chambres où elles bénéficient du renfort de leurs correspondantes de l'autre Communauté. D'autre part, du point de vue de chacune des Communautés elles-mêmes, il reste heureux qu'elle soit empêchée de confondre autonomie et repli sur soi, et forcée de supporter un droit de regard de l'autre Communauté fondé sur la solidarité transcommunautaire des tendances idéologiques et philosophiques.

Encore faut-il que les mandataires politiques adhèrent à cette vision des choses. Car (...) la pratique de la sonnette d'alarme a montré qu'elle ne saurait fonctionner correctement si les acteurs chargés de mener à bien la procédure qu'elle comporte la ressentent subjectivement comme une insupportable atteinte à l'autonomie de leur Communauté. Alors la loi est contournée, que ce soit par un recours abusif à la notion d'irrecevabilité, ou par une interprétation restrictive ayant pour effet de priver la loi du Pacte culturel du bénéfice de la procédure. Le deuxième cas d'application de la sonnette prouve cependant que, même dans ces circonstances, elle peut conserver une certaine efficacité, à travers la seule menace de son usage. (...) On conclura donc que ni l'achèvement du fédéralisme, ni l'existence d'un contrôle juridictionnel exercé *a posteriori* par la Cour d'arbitrage ne suffisent à démontrer que la sonnette d'alarme idéologique serait devenue obsolète (4).»

Vingt-six ans plus tard, en 2022, le professeur estime que les articles 4 à 6 de la loi du 3 juillet 1971 sont désormais devenus résolument caducs. Trois séries de raisons le conduisent à cette conclusion. Premièrement, il s'agit de la disparition des équilibres idéologiques et philosophiques sous-jacents à la loi du 3 juillet 1971; deuxièmement, des incohérences engendrées par les mutations du contexte juridique de la loi; et troisièmement des leçons qu'il convient de tirer de la pratique de la sonnette d'alarme. Après avoir exposé ces trois raisons, M. Dumont terminera par une suggestion *de lege ferenda*.

(4) H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge de la culture*, vol. 2: de 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant – Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 58-60.

Enerzijds blijft het vanuit het oogpunt van de ideologische en filosofische minderheidsstrekkingen aan weerszijden van de taalgrens waardevol om arbitrage te kunnen vragen van de Kamers, waar ze kunnen rekenen op de steun van hun tegenhangers uit de andere Gemeenschap. Anderzijds blijft het, vanuit het standpunt van elk van de Gemeenschappen zelf, een goede zaak dat ze autonomie niet verwarren met isolement en zich moeten neerleggen bij het controlerecht van de andere Gemeenschap op grond van de gemeenschapsoverschrijdende solidariteit van ideologische en levensbeschouwelijke strekkingen.

Het is echter belangrijk dat de politieke mandatarissen dit standpunt onderschrijven. Want (...) de praktijk van de alarmbel heeft aangetoond dat ze niet naar behoren kan functioneren als de actoren die belast zijn met de uitvoering van de bijhorende procedure, ze subjectief ervaren als een ondraaglijke schending van de autonomie van hun Gemeenschap. In dat geval wordt de wet omzeild, hetzij door misbruik van het begrip niet-ontvankelijkheid, hetzij door een restrictieve interpretatie die tot gevolg heeft dat de Cultuurpactwet de procedure niet kan benutten. Het tweede geval van toepassing van de alarmbel bewijst echter dat ze zelfs in deze omstandigheden een zekere doeltreffendheid kan behouden, louter door de dreiging van het gebruik ervan. (...) Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat noch de voltooiing van het federalisme, noch het bestaan van een rechterlijke controle achteraf door het Arbitragehof volstaat om aan te tonen dat de ideologische alarmbelprocedure achterhaald is (4).» (vertaling)

Zesentwintig jaar later, in 2022, meent de professor dat de artikelen 4 tot en met 6 van de wet van 3 juli 1971 nu compleet verouderd zijn. Hij komt tot deze conclusie om drie redenen: ten eerste, het verdwijnen van het ideologische en filosofische evenwicht dat aan de wet van 3 juli 1971 ten grondslag ligt, ten tweede de inconsistenties die zijn ontstaan door de wijzigingen in de juridische context van de wet en ten derde, de lessen die uit de praktijk van de alarmbelprocedure moeten worden getrokken. Nadat hij deze drie redenen heeft uiteengezet, zal de heer Dumont besluiten met een suggestie *de lege ferenda*.

(4) H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge de la culture*, vol. 2: de 1970 à 1993, Brussel, Bruylant – Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, blz. 58-60.

b) La disparition des équilibres idéologiques et philosophiques sous-jacents à la loi du 3 juillet 1971

Il s'agissait initialement de protéger la conception de la vie (*levensbeschouwing*) agnostique ou laïque minoritaire dans le conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise et la conception de la vie chrétienne minoritaire dans le conseil culturel de la Communauté culturelle française, et ce par une procédure permettant à ces deux minorités de bénéficier de l'intervention du parlement national où elles peuvent compter sur la solidarité de la tendance majoritaire correspondante dans l'autre partie du pays.

Le concept de tendance idéologique et philosophique est très ambigu. La version néerlandaise de l'article 3, § 2, de la loi dite du Pacte culturel du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques qui a aussi été adoptée en vertu de l'article 131 de la Constitution, est utile pour apporter un peu de clarté. Elle identifie la notion de tendance philosophique aux conceptions de la vie (*levensbeschouwing*), tandis qu'elle assimile celle de tendance idéologique aux conceptions de l'organisation de la société (5).

L'amalgame de ces deux notions, tantôt dans l'expression «tendance idéologique *et* philosophique», tantôt dans celle de «tendance idéologique *ou* philosophique», est révélatrice d'une époque aujourd'hui révolue où la vie politique «pilarisée» était dominée par les trois familles traditionnelles: les catholiques qui défendaient, à travers les deux partis d'inspiration chrétienne, à la fois une conception de la vie catholique et une idéologie politique inspirée par cette conception; les libéraux et les socialistes qui avaient en commun une adhésion au courant philosophique de la libre pensée, mais qui se divisaient sous l'angle de leur conception idéologique de l'organisation de la société politique. Une conception philosophique pouvait donc unir des partis différents et la loi présupposait que toutes les grandes tendances philosophiques étaient représentées par les partis disposant d'élus au sein des assemblées parlementaires.

L'équilibre des tendances idéologiques et philosophiques ainsi comprises, sur lequel la loi a été construite a complètement disparu. D'une part, la conception de la vie chrétienne et le parti qui s'en revendique ont cessé d'occuper une position majoritaire en Communauté flamande au moins depuis les élections de 2014 (6)

(5) Cf. en ce sens *ibidem*, p. 23-28 et 363-367.

(6) Cf. B. Biard *et al.*, «Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019», *Cahiers hebdomadaires du CRISP*, 2019, n<sup>os</sup> 2414-2415, p. 90-91.

b) Het verdwijnen van het ideologische en filosofische evenwicht dat aan de wet van 3 juli 1971 ten grondslag ligt

De oorspronkelijke bedoeling was om de agnostische of seculiere minderheid in de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en de christelijke minderheid in de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap te beschermen door middel van een procedure waarbij deze twee minderheden een beroep konden doen op de tussenkomst van het nationale parlement, waar ze konden rekenen op de solidariteit van de overeenkomstige meerderheidsstrekking in het andere landsgedeelte.

Het begrip ideologische en filosofische strekking is zeer dubbelzinnig. De Nederlandse versie van artikel 3, § 2, van de zogenaamde Cultuurpactwet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, die ook op grond van artikel 131 van de Grondwet is aangenomen, biedt enige duidelijkheid. Hierin wordt het begrip filosofische strekking gelijkgesteld met levensbeschouwing, terwijl ideologische strekking wordt vereenzelvigd met maatschappijvisie (5).

De vermenging van deze twee begrippen, nu eens in de uitdrukking «ideologische *en* filosofische strekking», dan weer in die van «ideologische *of* filosofische strekking», getuigt van een inmiddels vervlogen tijd waarin het «verzuilde» politieke leven werd gedomineerd door de drie traditionele families: de katholieken, die via de twee christelijk geïnspireerde partijen zowel een katholieke levensbeschouwing als een daarop geïnspireerde politieke ideologie verdedigden; de liberalen en de socialisten, die de filosofische strekking van de vrijzinnigheid gemeen hadden, maar die verdeeld waren over hun ideologische opvatting omtrent de organisatie van de politieke maatschappij. Een filosofische opvatting kon dus verschillende partijen verenigen en de wet veronderstelde dat alle belangrijke filosofische strekkingen werden vertegenwoordigd door de partijen die verkozenen hadden in de parlementaire assemblees.

Het aldus begrepen evenwicht van ideologische en filosofische strekkingen waarop de wet was gebaseerd, is volledig verdwenen. Enerzijds hebben de christelijke levensbeschouwingen en de partij die zich als christelijk profileert in ieder geval sinds de verkiezingen van 2014 (6) geen meerderheidspositie

(5) Cf. in die zin *ibidem*, blz. 23-28 en 363-367.

(6) Cf. B. Biard *et al.*, «Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019, nr. 2414-2415, blz. 90-91.

et, d'autre part, le cdH et plus encore Les Engagés en Communauté française ont abandonné la référence de principe à la conception de la vie chrétienne.

Si l'on veut maintenant écarter la méthode d'interprétation historique appliquée à la notion de minorité idéologique et philosophique au profit de la méthode d'interprétation évolutive, on peut sans doute constater que bien d'autres conceptions de la vie que les conceptions chrétiennes et laïques sont représentées aujourd'hui par les groupes politiques présents dans les parlements de Communauté. Avec le professeur Jan Theunis, il faut reconnaître que «de nouvelles conceptions idéologiques et philosophiques sont (...) venues s'ajouter aux tendances» initialement épinglées et que «la discrimination "pour des raisons idéologiques et philosophiques" peut donc porter sur toute conception de la vie ou de l'organisation de la société actuelle» (7). Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> février 2006, la Cour constitutionnelle reconnaît ainsi qu'un décret flamand sur la reconnaissance et le subventionnement des centres d'archives et de documentation néerlandophones de droit privé a pu identifier les grandes tendances idéologiques et philosophiques historiques non seulement au catholicisme, au socialisme, au libéralisme et à la libre pensée (qui avait été écartée à tort par le décret en cause), mais aussi au nationalisme flamand (8).

Dans la jurisprudence de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, l'on constate que les tendances idéologiques et philosophiques des plaignants qui se sont adressées à cet organe de contrôle de la loi du Pacte culturel sont les tendances chrétienne, libérale, neutre ou pluraliste, socialiste, nationale flamande, laïque, marxiste et de défense de l'environnement (9). Tout donne à penser que ces tendances sont effectivement représentées dans les assemblées législatives telles qu'elles sont composées aujourd'hui, tandis que les tendances non représentées peuvent toujours se prévaloir de la protection des articles 10 et 11 de la Constitution (10).

Toutefois, la dispersion de ces conceptions est telle qu'il ne semble guère possible d'identifier un ensemble de tendances qui seraient à la fois minoritaires dans une Communauté et majoritaires dans l'autre. Certes, on peut déceler une minorité de gauche en Communauté flamande et une minorité de droite en Communauté

meer in de Vlaamse Gemeenschap en anderzijds hebben de cdH en in nog sterkere mate *Les Engagés* in de Franse Gemeenschap de principiële verwijzing naar de christelijke levensbeschouwing losgelaten.

Wanneer men de historische interpretatie van het begrip ideologische en filosofische minderheid inruilt voor een meer evolutieve interpretatiemethode, stelt men duidelijk vast dat er vandaag tal van andere levensbeschouwingen dan de christelijke en seculiere opvattingen worden vertegenwoordigd door de fracties die in de gemeenschapsparlementen aanwezig zijn. Met professor Jan Theunis moet worden erkend dat er «ideologische en filosofische opvattingen [zijn] bijgekomen» en dat «discriminatie "om ideologische en filosofische redenen" kan slaan op elke actuele levensbeschouwelijke opvatting of maatschappijvisie» (7). Zo heeft het Grondwettelijk Hof in een arrest van 1 februari 2006 aanvaard dat een Vlaams decreet houdende erkenning en subsidiëring van de privaatrechtelijke Nederlandstalige archief- en documentatiecentra de grote historische ideologische en filosofische strekkingen niet alleen kon identificeren als het catholicisme, het socialisme, het liberalisme en de vrijzinnigheid (dat door het decreet in kwestie ten onrechte was uitgesloten), maar ook als het Vlaams nationalisme (8).

Uit de rechtspraak van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie blijkt dat de ideologische en filosofische strekkingen van de eisers die zich tot dit controleorgaan van de Cultuurpactwet hebben gewend, christelijk, liberaal, neutraal of pluralistisch, socialistisch, Vlaamsnationaal, vrijzinnig, marxistisch en ecologisch zijn (9). Het ziet ernaar uit dat deze strekkingen effectief vertegenwoordigd zijn in de wetgevende assemblees in hun huidige samenstelling, terwijl de niet-vertegenwoordigde strekkingen nog altijd een beroep kunnen doen op de bescherming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (10).

Deze opvattingen lopen echter zo sterk uiteen dat het nauwelijks mogelijk lijkt een reeks strekkingen aan te wijzen die in de ene Gemeenschap een minderheid en in de andere een meerderheid vormen. Weliswaar is er een linkse minderheid in de Vlaamse Gemeenschap en een rechtse minderheid in de Franse Gemeenschap,

(7) J. Theunis, audition, doc. Sénat n° 7-132/2, p. 39, et du même auteur, «De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: *revival or requiem?*», in A. Wirtgen (éd.), *Liber Amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, Die Keure, 2021, p. 54.

(8) Cf. Cour constitutionnelle, 1<sup>er</sup> février 2006, n° 18/2006.

(9) Cf. Rapport annuel de la Commission nationale permanente du Pacte culturel, 2019, p. 21 (accessible sur le site internet de la CNPPC).

(10) Comme le rappelle J. Theunis, *op. cit.*, p. 54.

(7) J. Theunis, hoorzitting, doc. Senaat, nr. 7-132/2, blz. 39, en van dezelfde auteur, «De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: *revival of requiem?*», in A. Wirtgen (uitg.), *Liber Amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, Die Keure, 2021, blz. 54.

(8) Cf. Grondwettelijk Hof, 1 februari 2006, nr. 18/2006.

(9) Cf. Jaarverslag van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, 2019, blz. 21 (beschikbaar op de website van de VNC).

(10) Volgens J. Theunis, *op. cit.*, blz. 54.

française, de sorte que chacune pourrait trouver un intérêt à chercher une protection en en appelant à la majorité correspondante de l'autre côté de la frontière linguistique, mais la diversité des composantes idéologiques et philosophiques de ces deux minorités interdit de parler d'*une* minorité «idéologique et philosophique» présente dans chaque Communauté avec son correspondant majoritaire dans l'autre Communauté.

La tendance nationaliste qu'incarnent les deux premiers partis en siège en Communauté flamande, à savoir la N-VA et le Vlaams Belang (11), n'ont aucun correspondant en Communauté française. Tout au plus pourrait-on considérer que les tendances socialiste et écologiste minoritaires en Communauté flamande pourraient être enclines à chercher un appui du côté de leurs correspondants plus puissants en Communauté française. Mais il est douteux que ce résidu de *ratio legis* suffise à justifier le maintien de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique eu égard aux deux autres séries de raisons qui soutiennent la thèse de sa caducité.

#### c) Les incohérences dues aux mutations du contexte juridique de la loi du 3 juillet 1971

Le contexte juridique de la loi a été affecté par trois changements majeurs depuis 1971. Ceux-ci ont créé des incohérences qui justifient l'abrogation de la loi ou au moins des modifications législatives.

Le changement principal concerne la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux. Jusqu'à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 octobre 1996, on considérait que le législateur fédéral était compétent pour limiter l'autonomie des Communautés et des Régions là où celles-ci voulaient régler les modalités d'une liberté ou d'un droit fondamental (12). Dans ce contexte, comme le reconnaît Michiel Elst, il n'était pas illogique de soumettre une question de respect d'un droit fondamental soulevée dans un parlement de Communauté aux Chambres législatives (13).

Mais depuis cet arrêt, l'on considère que les droits fondamentaux ne forment pas une catégorie de compétence particulière et que tant les Communautés et les Régions que l'autorité fédérale doivent garantir le respect de ces droits dans l'exercice de leurs compétences. Le rôle que

zodat elk van beide er belang bij zou kunnen hebben bescherming te zoeken door een beroep te doen op de overeenkomstige meerderheid aan de andere kant van de taalgrens, maar de diversiteit van de ideologische en filosofische componenten van deze twee minderheden maakt het onmogelijk te spreken van een «ideologische en filosofische» minderheid die in elke Gemeenschap aanwezig is met haar overeenkomstige meerderheid in de andere Gemeenschap.

De nationalistische strekking van de twee grootste partijen in de Vlaamse Gemeenschap, de N-VA en het Vlaams Belang (11), heeft geen tegenhanger in de Franse Gemeenschap. Hoogstens zou men kunnen denken dat de socialistische en groene strekking, die in de Vlaamse Gemeenschap in de minderheid is, geneigd zou kunnen zijn steun te zoeken bij haar sterkere tegenhanger in de Franse Gemeenschap. Het valt echter te betwijfelen of dit overblijfsel van de *ratio legis* voldoende is om de handhaving van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure te rechtvaardigen, rekening houdend met de twee andere redenen die de achterhaaldheid ervan ondersteunen.

#### c) De inconsistenties die zijn ontstaan door de wijzigingen in de juridische context van de wet van 3 juli 1971

De juridische context van de wet is sinds 1971 door drie ingrijpende wijzigingen beïnvloed. Hierdoor zijn tegenstrijdigheden ontstaan die de opheffing van de wet of althans wetswijzigingen rechtvaardigen.

De belangrijkste wijziging betreft de verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot de grondrechten. Tot het arrest van het Grondwettelijk Hof van 3 oktober 1996 werd ervan uitgegaan dat de federale wetgever bevoegd was om de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten te beperken wanneer die de nadere regels met betrekking tot een vrijheid of een grondrecht wilden vaststellen (12). In die context was het, zoals Michiel Elst beaamt, niet onlogisch om een kwestie inzake eerbiediging van een grondrecht die in een gemeenschapsparlement was opgeworpen, aan de Wetgevende Kamers voor te leggen (13).

Maar sinds dat arrest gaat men ervan uit dat de grondrechten geen bijzondere bevoegdheids categorie vormen en dat zowel de Gemeenschappen en Gewesten als de federale overheid bij het uitoefenen van hun bevoegdheden de eerbiediging van die rechten moeten garanderen. De

(11) Cf. B. Biard *et al.*, *op. cit.*, p. 90-91.

(12) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 1042-1044.

(13) Cf. M. Elst, «De ideologische en filosofische alarmbel-procedure: succesvol of achterhaald?», in *Tijdschrift voor wetgeving*, 2020, n<sup>o</sup> 3, p. 199.

(11) Cf. B. Biard *et al.*, *op. cit.*, blz. 90-91.

(12) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, nr. 1042-1044.

(13) Cf. M. Elst, «De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: succesvol of achterhaald?», in *Tijdschrift voor wetgeving*, 2020, nr. 3, blz. 199.

la loi du 3 juillet 1971 attribue aux Chambres législatives apparaît dès lors comme une forme d'ingérence attentatoire à l'autonomie culturelle. Il en va d'autant plus ainsi que dès qu'une des deux Chambres déclare fondée la motion introduite par le quart des membres d'un Parlement de communauté, l'examen du projet ou de la proposition de décret est définitivement bloqué. La Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour accueillir un recours contre une telle décision.

Deux autres changements étaient déjà notables et relevés dans le livre de 1996 précité, comme ayant généré des incohérences. Il s'agit de l'émergence des matières régionales depuis 1980 et des transferts des compétences de la Communauté française depuis 1993. D'une part, la loi n'est pas censée s'appliquer aux matières régionales, alors que celles-ci se prêtent aussi à des discriminations idéologiques et philosophiques (14). D'autre part, la loi est censée pouvoir s'appliquer dans toutes les matières communautaires, mais elle n'a pas été amendée pour s'appliquer aux matières qui ont été transférées par la Communauté française à la Région wallonne dans les limites de la région de langue française et à la Commission communautaire française à Bruxelles (15), alors que la loi du Pacte culturel s'y applique, ainsi qu'aux matières biculturelles confiées à la Région de Bruxelles-Capitale depuis la sixième réforme de l'État (16).

#### d) Les leçons de la pratique

La pratique de la sonnette d'alarme se limite à six cas. La motion est déclarée irrecevable dans les cas n<sup>os</sup> 1, 3, 4 et 5. Tout en ayant produit des effets appréciables, elle n'atteint pas le stade de l'examen au fond dans le deuxième cas. Ce n'est que dans le sixième et dernier cas, en janvier-février 2020, que l'examen au fond est mené à son terme et que la motion est déclarée non fondée tant par la Chambre que par le Sénat (17).

Dans trois cas sur quatre, la décision d'irrecevabilité par le collège des quatre présidents cache une décision sur le fond qui ne semble s'expliquer que par le souci de contourner l'application de la loi. Les majorités de chaque assemblée communautaire redoutant le blocage possible de la procédure d'élaboration de ses décrets, elles s'entendent pour se désintéresser des affaires du

rol die de wet van 3 juli 1971 aan de Wetgevende Kamers geeft, lijkt bijgevolg een vorm van inmenging die de culturele autonomie schendt. Dat geldt *a fortiori* omdat, wanneer één van beide Kamers de door één vierde van de leden van een gemeenschapsparlement ingediende motie gegrond verklaart, de bespreking van het ontwerp of voorstel van decreet definitief geblokkeerd wordt. Het Grondwettelijk Hof is niet bevoegd om een beroep tegen een dergelijke beslissing te behandelen.

Twee andere belangrijke veranderingen worden in het reeds vermelde boek van 1996 genoemd omdat ze incoherenties hadden veroorzaakt. Het gaat om het ontstaan sinds 1980 van gewestaangelegenheden en om de bevoegdheidsoverdrachten van de Franse Gemeenschap sinds 1993. Enerzijds wordt de wet niet geacht van toepassing te zijn op gewestaangelegenheden, terwijl ook die voor ideologische en filosofische discriminatie vatbaar zijn (14). Anderzijds wordt de wet geacht van toepassing te kunnen zijn op alle gemeenschapsaangelegenheden, maar werd hij niet geamendeerd om van toepassing te zijn op de aangelegenheden die door de Franse Gemeenschap werden overgedragen aan het Waalse Gewest binnen de grenzen van het Franse taalgebied, en aan de Franse Gemeenschapscommissie in Brussel (15), terwijl de Cultuurpactwet daarop van toepassing is, alsook op de biculturele aangelegenheden die sinds de zesde Staatshervorming aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden toegewezen (16).

#### d) Lessen uit de praktijk

De alarmbelprocedure is nog maar zes keer toegepast. De motie is onontvankelijk verklaard in de gevallen nrs. 1, 3, 4 en 5. In het tweede geval heeft ze weliswaar zichtbare resultaten opgeleverd, maar haalde ze het stadium van het onderzoek ten gronde niet. Alleen in het zesde en laatste geval, in januari-februari 2020, is het onderzoek ten gronde afgewerkt en werd de motie zowel door de Kamer als door de Senaat ongegrond verklaard (17).

In drie op vier gevallen verbergt de beslissing van niet-ontvankelijkheid door het college van de vier voorzitters een beslissing ten gronde die alleen kan worden uitgelegd door het streven om de toepassing van de wet te omzeilen. Omdat de meerderheden in de gemeenschapsassembles beducht zijn voor de mogelijke blokkering van de procedure van totstandkoming van

(14) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 1038 et M. Elst, *op. cit.*, p. 197-198.

(15) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 1040 et M. Elst, *op. cit.*, p. 186.

(16) Voyez en ce sens les avis du Conseil d'État cités par M. Elst, *op. cit.*, p. 201, notes 202-203.

(17) Sur ces cas, voyez H. Dumont, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 567-577 et M. Elst, *op. cit.*, p. 182-184.

(14) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, nr. 1038 en M. Elst, *op. cit.*, blz. 197-198.

(15) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, nr. 1040 en M. Elst, *op. cit.*, blz. 186.

(16) Zie in die zin de adviezen van de Raad van State, geciteerd door M. Elst, *op. cit.*, blz. 201, noten 202-203.

(17) Over die gevallen. zie H. Dumont, *op. cit.*, nr. 567-577 en M. Elst, *op. cit.*, blz. 182-184.

voisin. La procédure étant perçue comme la source d'une ingérence dans l'autonomie culturelle de l'*alter ego*, l'on s'arrange pour débrancher d'emblée la sonnette d'alarme.

Dans les deux cas où la motion a été examinée au fond, seul le premier permet de reconnaître à la procédure le mérite d'une certaine efficacité. En effet, elle a conduit la majorité au Parlement flamand à amender son projet (18). Dans le cas de 2020, l'examen du fondement de la motion qui visait un projet de décret flamand est resté délibérément formel et superficiel (19) et il a surtout donné lieu à l'expression de toutes les objections possibles contre le maintien de la sonnette (20), tandis que les parlementaires francophones se sont cantonnés dans une extrême discrétion, préférant ne pas se mouiller dans des débats concernant l'autre Communauté (21).

On ne peut que conclure à la caducité de cette procédure. Faute pour la plupart des acteurs politiques de reconnaître sa légitimité, elle perd le plus souvent son effectivité, soit qu'elle est contournée, soit qu'elle est vidée de sa substance.

Une règle de droit tire sa force normative de la convergence entre sa légalité formelle, son effectivité pratique et sa légitimité politique. Les articles 4 à 6 de la loi du 3 juillet 1971 ne se soutiennent plus que d'une légalité formelle. Il est donc temps d'abroger ou d'amender la loi.

#### e) Pour un dispositif alternatif

Contrairement au professeur Velaers, M. Dumont ne pense pas que les deux Chambres ne doivent répondre qu'à «une question de droit» (22). Bien sûr, pour apprécier si une discrimination a été commise pour des raisons idéologiques ou philosophiques, un raisonnement juridique doit être tenu. Mais il était demandé aux deux Chambres, par le législateur de 1971, de fournir une «appréciation politico-philosophique» (23). À l'intérieur

(18) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, n° 576.

(19) Cf. en ce sens J. Theunis, *op. cit.*, p. 59.

(20) Voyez la recension de ces interventions dans J. Theunis, *op. cit.*, p. 61, note 41.

(21) Voyez en ce sens not. les interventions de K. Aouasti, E. Burton, H. Rigot et Ph. Pivin dans J. Briers, Rapport fait au nom de la commission de la Constitution et du Nouveau institutionnel sur la motion de déclaration d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques relative à la proposition de décret modifiant le décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes, doc. Chambre, n° 55 0863/002, p. 8 et 20-21.

(22) J. Velaers, audition, doc. Sénat, n° 7-132/2, p. 43.

(23) Cf. les travaux préparatoires cités par H. Dumont, *op. cit.*, n° 563.

hun decreten, gaan ze zich ook niet met de zaken van de buur bemoeien. Omdat de procedure als een bron van inmenging in de culturele autonomie van het *alter ego* wordt gezien, zorgt men ervoor dat de alarmbel meteen wordt afgezet.

In de twee gevallen waarin de motie ten gronde werd onderzocht, kan men alleen bij het eerste erkennen dat de procedure enigszins efficiënt was. Ze heeft er immers toe geleid dat de meerderheid van het Vlaams Parlement zijn ontwerp geamendeerd heeft (18). In het geval uit 2020 bleef het onderzoek naar de gegrondheid van de motie, die een Vlaams ontwerp van decreet betrof, opzettelijk formeel en oppervlakkig (19) en werden er vooral alle mogelijke bezwaren geuit tegen de handhaving van de alarmbel (20), terwijl de Franstalige parlementsleden zich uiterst discreet opstelden en zich liever niet compromitteerden in een debat over de andere Gemeenschap (21).

Men kan alleen maar besluiten dat de procedure nutteloos is geworden. Omdat de meeste politieke spelers haar legitimiteit niet erkennen, is ze meestal niet meer effectief, wordt ze omzeild, of uitgehouden.

Een rechtsregel haalt zijn normatieve kracht uit de convergentie van zijn formele wettigheid, zijn praktische doeltreffendheid en zijn politieke legitimiteit. De artikelen 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971 worden alleen nog door hun formele wettigheid ondersteund. Het wordt dus tijd om de wet op te heffen of te amenderen.

#### e) Een alternatief instrument

In tegenstelling tot professor Velaers, denkt de heer Dumont niet dat beide Kamers alleen «een rechtsvraag» (22) moeten beantwoorden. Uiteraard moet men, om te beoordelen of er sprake is van discriminatie om ideologische of filosofische redenen, een juridische redenering volgen. Maar de wetgever van 1971 heeft beide Kamers gevraagd een «politiek-filosofisch beoordeling» (23) te geven. Binnen de door het recht toegestane limie-

(18) Cf. H. Dumont, *op. cit.*, nr. 576.

(19) Cf. in die zin J. Theunis, *op. cit.*, blz. 59.

(20) Zie het onderzoek van die interventies in J. Theunis, *op. cit.*, blz. 61, noot 41.

(21) Zie in die zin de interventies van K. Aouasti, E. Burton, H. Rigot en Ph. Pivin in J. Briers, Verslag namens de commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing over de motie tot verklaring van discriminatie om ideologische en filosofische redenen 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. Kamer, nr. 55 0863/002, blz. 8 en 20-21.

(22) J. Velaers, hoorzitting in doc. Senaat, nr. 7-132/2, blz. 43.

(23) Cf. de parlementaire voorbereiding geciteerd door H. Dumont, *op. cit.*, nr. 563.

des limites autorisées par le droit, le principe de non-discrimination peut conduire à une telle appréciation.

C'est la raison pour laquelle le pouvoir confié depuis 1988 à la Cour constitutionnelle de censurer un décret vicié par une discrimination idéologique et philosophique n'est pas apparu comme justifiant à lui seul la caducité de la procédure de la sonnette d'alarme (24).

Cette caducité se justifie par les seules trois considérations développées ci-dessus, et non du fait de l'existence d'une appréciation politico-philosophique portée par une assemblée représentative. Que faire alors? Soit l'article 131 de la Constitution demeure en vigueur; soit on l'abroge à la faveur d'une prochaine révision de la Constitution.

Si l'article 131 reste en vigueur, il exige la mise sur pied par le législateur *fédéral* d'un mécanisme préventif *ad hoc*. *A minima*, celui-ci pourrait se réduire à la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'État à la demande d'un quart des députés de Communauté (au lieu du tiers selon la règle de droit commun (25)), cet avis devant faire ensuite l'objet d'une délibération spéciale de l'assemblée concernée. De manière plus ambitieuse, à supposer que chaque Communauté demeure attachée à l'idée qu'un regard externe de l'autre Communauté en matière de droits fondamentaux est précieuse, ce qui semble toujours pertinent (26), le mécanisme pourrait consister dans la faculté pour un quart des membres d'un Parlement de Communauté de demander l'avis du Sénat sur l'existence ou non d'une discrimination pour des raisons idéologiques ou philosophiques. Cet avis non contraignant dont l'élaboration ne pourrait plus être taxée d'ingérence attentatoire à l'autonomie culturelle, pourrait contribuer à enrichir la qualité des débats sur ce point au sein du parlement de Communauté auquel il serait adressé (27). La retenue que les parlementaires fédéraux ont observée jusqu'à présent de peur de porter atteinte à l'autonomie culturelle ne se justifierait plus.

(24) Voyez aussi en ce sens M. Elst, *op. cit.*, p. 193 et J. Theunis, *op. cit.*, p. 57-58. *Contra* B. Renauld et S. van Drooghenbroeck, «Le principe d'égalité et de non-discrimination», in *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 560 et J. Velaers, *op. cit.*, p. 48.

(25) Cf. article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(26) Voyez dans le même sens les interventions de K. Calvo et R. Hede-bouw dans J. Briers, *Rapport précité*, p. 6-7. Sur cette compatibilité avec la logique fédérale, nous sommes aussi d'accord avec l'opinion de J. Theunis, *op. cit.*, p. 59-62, mais nous ne rejoignons pas sa suggestion de maintenir l'intervention de la Chambre et du Sénat en la réduisant à un contrôle marginal si celui-ci peut conduire à un blocage contre lequel aucun recours ne peut être introduit.

(27) Voyez aussi en ce sens M. Elst, *op. cit.*, p. 202.

ten, kan het non-discriminatiebeginsel tot een dergelijke beoordeling leiden.

Om die reden is de bevoegdheid die in 1988 aan het Grondwettelijk Hof werd gegeven om een decreet dat door ideologische en filosofische discriminatie aangetast is, te vernietigen, op zich geen reden om de alarmbel-procedure als nutteloos te beschouwen (24).

Die nutteloosheid wordt alleen verantwoord door de drie hierboven uiteengezette overwegingen, en niet doordat een representatieve assemblee een politiek-filosofisch beoordeling kan uitvoeren. Wat te doen? Ofwel blijft artikel 131 van de Grondwet van kracht; ofwel heft men het op bij een volgende herziening van de Grondwet.

Indien artikel 131 van kracht blijft, dan moet de *federale* wetgever een *ad hoc* preventief mechanisme in het leven roepen. In zijn minimale vorm kan het zich beperken tot de verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State op verzoek van een vierde van de volksvertegenwoordigers van de Gemeenschap (in plaats van een derde volgens de gemeenschappelijke regel (25)), waarna de desbetreffende assemblee over dat advies een bijzondere beraadslaging moet houden. In een ambitieuzere aanpak en in de veronderstelling dat elke Gemeenschap gehecht blijft aan het idee dat een externe kijk van de andere Gemeenschap inzake fundamentele rechten waardevol is, wat nog altijd relevant lijkt (26), kan het mechanisme erin bestaan dat men een vierde van de leden van een gemeenschapsparlement de macht geeft het advies van de Senaat te vragen over het al dan niet bestaan van discriminatie om ideologische of filosofische redenen. Dat niet bindende advies, waarvan de totstandkoming niet meer als een schending van de culturele autonomie zal kunnen worden bestempeld, kan een verrijking zijn van het debat over dat punt in het gemeenschapsparlement waaraan het gericht is (27). De terughoudendheid die de federale parlementsleden tot dusver in acht hebben genomen, uit schrik de culturele

(24) Zie in die zin ook M. Elst, *op. cit.*, blz. 193 en J. Theunis, *op. cit.*, blz. 57-58. *Contra* B. Renauld en S. Van Drooghenbroeck, «Le principe d'égalité et de non-discrimination» in *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Brussel, Bruylant, 2011, blz. 560 en J. Velaers, *op. cit.*, blz. 48.

(25) Cf. artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

(26) Zie in dezelfde zin de interventies van K. Calvo en R. Hede-bouw in J. Briers, *vermeld verslag*, blz. 6-7. Wat de compatibiliteit met de federale logica betreft, zijn we het ook eens met de mening van J. Theunis, *op. cit.*, blz. 59-62, maar sluiten we ons niet aan bij zijn suggestie het optreden van Kamer en Senaat te handhaven, maar het te beperken tot een marginale controle indien ze kan leiden tot een blokkering waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

(27) Zie in die zin ook M. Elst, *op. cit.*, blz. 202.

Ce mécanisme gagnerait à être étendu aux parlements traitant des matières régionales.

Dans son avis du 18 février 2022 sur une proposition de loi supprimant purement et simplement la sonnette d'alarme idéologique et philosophique (28), la section de législation du Conseil d'État relève que cette suppression n'est «en soi pas contraire à l'article 131 de la Constitution» dans la mesure où la loi du pacte culturel peut suffire à répondre à l'obligation faite au législateur fédéral de mettre en place un mécanisme préventif. Mais elle relève qu'avec la suppression proposée, compte tenu de l'application limitée de la loi du Pacte culturel aux seules matières culturelles, le législateur fédéral devra «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» (29). La proposition de M. Dumont répond à cette préoccupation.

Si l'article 131 est abrogé, plus aucun mécanisme préventif ne s'impose, mais aux yeux du professeur Dumont, la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'État à la demande d'un quart des députés de Communauté et de Région reste recommandable pour alimenter les débats que méritent de susciter l'allégation d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

#### f) Deux remarques pour terminer

Il ne faut pas oublier la Communauté germanophone, les articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ayant prévu la même sonnette d'alarme idéologique.

Il ne faut pas oublier non plus la loi du Pacte culturel, elle aussi fondée sur l'article 131 de la Constitution. Le maintien d'une commission *nationale* permanente composée de treize membres élus par le Parlement de la Communauté française et de treize membres élus par

autonomie te schenden, is dan niet langer gegronnd. Het zou goed zijn, als dat mechanisme werd uitgebreid tot de parlementen die gewestaangelegenheden behandelen.

In haar advies van 18 februari 2022 over een wetsvoorstel om de ideologische en filosofische alarmbel zonder meer af te schaffen (28), stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State: «De opheffing van de ideologische alarmbelprocedure is op zichzelf niet in strijd met artikel 131 van de Grondwet», omdat de Cultuurpactwet kan volstaan om te beantwoorden aan de verplichting van de federale wetgever om een preventief mechanisme in te stellen. Ze wijst er echter op dat de federale wetgever, met de voorgestelde opheffing en rekening houdend met de beperkte toepassing van de Cultuurpactwet, er evenwel dient «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» (29). Het voorstel van de heer Dumont biedt een antwoord op die bekommernis.

Als artikel 131 wordt opgeheven, wordt er geen preventief mechanisme meer opgelegd, maar de verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State op vraag van een vierde van de volksvertegenwoordigers van de Gemeenschappen en Gewesten blijft volgens professor Dumont wenselijk om de nodige debatten te voeren na een aantijging van discriminatie om ideologische en filosofische redenen.

#### f) Twee slotopmerkingen

Men mag de Duitstalige Gemeenschap niet vergeten: de artikelen 73 tot 75 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voorzien voor de Duitstalige Gemeenschap immers in dezelfde ideologische alarmbelprocedure.

Men mag ook de Cultuurpactwet niet vergeten, die gebaseerd is op artikel 131 van de Grondwet. Het behoud van een *nationale* vaste commissie, samengesteld uit dertien leden verkozen door het Parlement van de Franse Gemeenschap en dertien leden door het Vlaams

(28) Proposition de loi supprimant la sonnette d'alarme idéologique, doc. Chambre, n° 55 2234/001.

(29) Avis du Conseil d'État n° 70.856/1 du 18 février 2022.

(28) Wetsvoorstel tot afschaffing van de ideologische alarmbel, doc. Kamer, nr. 55 2334/001.

(29) Advies van de Raad van State nr. 70.856/1 van 18 februari 2022.

le Parlement de la Communauté flamande pose aussi question, en partie – mais en partie seulement (30) – pour les mêmes motifs que ceux qui ont été développés. C’est plus largement la compétence du législateur fédéral pour adapter la loi du Pacte culturel qui pose question. Il ne fait aucun doute que cette loi, très précieuse à certains égards, très critiquable à d’autres, mériterait d’être profondément amendée. M. Dumont a d’ailleurs développé des suggestions *de lege ferenda* qui justifieraient un autre rapport d’information du Sénat (31). Mais avant de débattre de ces amendements, se pose la question de savoir si c’est au législateur fédéral que doit encore revenir le soin d’ouvrir ce chantier ou s’il ne serait pas plus indiqué de laisser cette mission à chaque législateur de Communauté (32). La question est ouverte.

## B. Échange de vues

### 1) Questions des membres

Mme Laruelle rappelle que depuis la réforme de 2014, le Sénat est composé de députés issus des Communautés. Lors du traitement du dernier dossier relatif à la sonnette d’alarme en janvier 2020, l’une des difficultés avait trait à cette composition du Sénat. En effet, on demande à des sénateurs issus d’un parlement de Communauté de prendre une position, le cas échéant déloyale par rapport au gouvernement auquel ils ont donné confiance. Aucun des trois experts ne s’est prononcé sur l’impact de cette nouvelle composition du Sénat sur la pertinence de maintenir la procédure de sonnette d’alarme.

Par ailleurs, la membre demande à M. Redig de quand date, selon lui, le basculement vers une participatie. En effet, Mme Laruelle n’a pas l’impression que la situation était très différente il y a vingt ans.

M. Eerdeken rappelle qu’il existe un lien entre les matières incluses dans le Pacte scolaire de 1959 et les

(30) Cette commission nationale n’est pas désignée par une assemblée fédérale; elle n’a qu’un pouvoir d’avis et de recommandation.

(31) Cf. H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l’autonomie culturelle en droit public belge de la culture*, vol. 2: de 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant – Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 476-538; *Idem*, «Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd’hui?», in *Le droit et la diversité culturelle*, sous la dir. de J. Ringelheim, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 167-204; et *Idem*, «La loi du Pacte culturel va avoir cinquante ans. Elle requiert une révision en profondeur», in *Chronologie des politiques culturelles en Fédération Wallonie-Bruxelles, de 1970 à 1974*, Bruxelles, Observatoire des politiques culturelles, 2022, à paraître.

(32) La loi du Pacte culturel n’impose qu’un cadre fait de garanties minimales qu’il appartient à chaque Communauté de compléter. Il reste que les partisans d’une autonomie culturelle sans frein préféreront mener la discussion sur les amendements qu’il y aurait lieu de lui apporter à l’intérieur du seul parlement de leur Communauté.

Parlement roept ook vragen op, deels (30) om de redenen die al zijn aangehaald. In ruimere zin is het de bevoegdheid van de federale wetgever om de Cultuurpactwet aan te passen die vragen oproept. Deze wet, die in sommige opzichten heel waardevol is en in andere heel discutabel, zou grondig gewijzigd moeten worden. De heer Dumont heeft trouwens suggesties *de lege ferenda* geformuleerd, die nog een informatieverlag van de Senaat zouden rechtvaardigen (31). Maar voordat men hieraan begint, is het de vraag of het nog aan de federale wetgever toekomt om dit te doen, dan wel aan de wetgevers van de Gemeenschappen (32). Die vraag blijft open.

## B. Gedachtewisseling

### 1) Vragen van de leden

Mevrouw Laruelle herinnert eraan dat de Senaat sinds de hervorming van 2014 samengesteld is uit vertegenwoordigers van de deelstaten. Tijdens de behandeling van de laatste alarmbelprocedure in januari 2020, kwam één van de problemen voort uit deze samenstelling van de Senaat. Deelstaatsenatoren moeten immers een standpunt innemen dat mogelijk deloyaal kan zijn ten opzichte van de regering aan wie zij het vertrouwen hebben gegeven. Geen van de drie experts heeft zich uitgesproken over de gevolgen van deze nieuwe samenstelling van de Senaat in de discussie over het behoud van de alarmbelprocedure.

Verder vraagt spreekster aan de heer Redig wanneer volgens hem de verschuiving naar een participatie heeft plaatsgevonden. Mevrouw Laruelle heeft immers niet de indruk dat de situatie twintig jaar geleden heel anders was.

De heer Eerdeken herinnert eraan dat er een verband is tussen de materies die vervat zijn in het Schoolpact van

(30) Deze nationale commissie wordt niet aangewezen door een federale assemblee; zij heeft slechts een advies- en aanbevelingsbevoegdheid.

(31) Cf. H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l’autonomie culturelle en droit public belge de la culture*, vol. 2: de 1970 à 1993, Brussel, Bruylant – Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, blz. 476-538; *idem*, «Le modèle de la loi du Pacte culturel a-t-il encore une pertinence aujourd’hui?», in *Le droit et la diversité culturelle*, onder de leiding van J. Ringelheim, Brussel, Bruylant, 2011, blz. 167-204; et *idem*, «La loi du Pacte culturel va avoir cinquante ans. Elle requiert une révision en profondeur», in *Chronologie des politiques culturelles en Fédération Wallonie-Bruxelles, de 1970 à 1974*, Brussel, Observatoire des politiques culturelles, 2022, te verschijnen.

(32) De Cultuurpactwet legt slechts een kader op met minimale waarborgen die elke Gemeenschap kan aanvullen. Dit neemt niet weg dat de voorstanders van ongebreidelde culturele autonomie zullen verkiezen om alleen binnen het parlement van hun eigen Gemeenschap wijzigingen aan die wet te bespreken.

questions culturelles abordées par le Pacte culturel de 1971. Le professeur Dumont a exposé que certains mouvements ne se revendiquent plus aujourd'hui du catholicisme. Toutefois, y a-t-il pour autant un souci avec la sonnette d'alarme philosophique, si on se limite aux volets culturel et scolaire?

Force est de constater que la procédure de la sonnette d'alarme a été très peu utilisée.

Depuis 1995, les parlements des entités fédérées sont élus directement, et les élus de ces parlements adoptent parfois une position politique différente de celle des élus des Chambres fédérales. Est-il logique qu'une majorité au Parlement fédéral qui peut être totalement différente des majorités présentes dans les parlements des entités fédérées ait à décider sur des questions idéologiques et philosophiques dans le cadre de la sonnette d'alarme?

Une juridiction administrative telle que le Conseil d'État doit-elle s'immiscer dans un débat philosophique et politique?

M. Anciaux s'adresse à M. Elst. Selon ce dernier, la procédure de la sonnette d'alarme signifierait une restriction de l'autonomie des Communautés. Le transfert de la politique culturelle aux Communautés s'est accompagné de la mise en place d'une série de garanties visant à protéger la minorité catholique du côté francophone et la minorité laïque du côté néerlandophone. M. Anciaux ne partage pas l'argument juridique selon lequel la procédure de la sonnette d'alarme reviendrait à limiter l'autonomie des Communautés; pour lui, cette procédure fait simplement partie du processus décisionnel démocratique.

Selon M. Elst, c'est la majorité qui décide dans le cadre de la procédure décisionnelle parlementaire; une minorité ne peut pas l'empêcher de prendre une décision. La minorité doit cependant disposer d'un délai suffisant pour procéder à un examen minutieux des propositions. Cette thèse part du principe qu'il y a toujours, automatiquement, une majorité absolue, alors que dans la réalité juridique, il est également possible de se baser sur d'autres formes de majorité (deux tiers, par exemple) pour procéder à certaines modifications. M. Anciaux se demande pourquoi M. Elst n'a pas tenu compte de cet aspect dans son exposé. L'instauration de majorités qualifiées dans les Communautés pour pouvoir modifier des éléments fondamentaux en lien avec des équilibres culturels, idéologiques et philosophiques pourrait-elle apporter une solution au problème?

1959 en de culturele aangelegenheden in het Cultuurpact van 1971. Professor Dumont heeft uitgelegd dat sommige bewegingen zich vandaag niet meer tot het catholicisme bekennen. Vormt dit echter een probleem voor de filosofische alarmbelprocedure als men zich beperkt tot het culturele en schoolaspect?

Feit is dat men heel weinig gebruik heeft gemaakt van de alarmbelprocedure.

Sinds 1995 worden de parlementsleden van de deelstaten rechtstreeks verkozen, en nemen de verkozenen van deze parlementen soms een ander politiek standpunt in dan dat van de federale kamers. Is het logisch dat een meerderheid in het Federale Parlement, die totaal verschillend kan zijn van de meerderheden in de deelstaatarlamenten, beslist over ideologische en filosofische kwesties in het kader van de alarmbelprocedure?

Moet een bestuurlijk rechtscollege als de Raad van State zich mengen in een filosofisch en politiek debat?

De heer Anciaux richt zich tot de heer Elst. De alarmbelprocedure zou volgens deze laatste een inperking zijn van de autonomie van de Gemeenschappen. De overdracht van cultuurbeleid naar de Gemeenschappen ging gepaard met het vastleggen van een aantal waarborgen om de katholieke minderheid aan Franstalige zijde en de vrijzinnige minderheid aan Nederlandstalige zijde te beschermen. De heer Anciaux is het niet eens met het juridisch argument dat de alarmbelprocedure een inperking zou zijn van de autonomie van de Gemeenschappen, deze procedure maakt louter deel uit van de democratische besluitvorming.

Volgens de heer Elst is het de meerderheid die beslist bij de parlementaire besluitvormingsprocedure, deze mag niet verhinderd worden door een minderheid om een beslissing te nemen. Daarbij dient de minderheid over voldoende tijd te beschikken om de voorstellen op een kwalitatieve wijze te onderzoeken. Deze stelling gaat ervan uit dat er steeds automatisch een volstreekte meerderheid is, terwijl er in de juridische realiteit ook van andere meerderheidsvormen (bijvoorbeeld twee derde) uitgegaan kan worden voor bepaalde wijzigingen. De heer Anciaux vraagt zich af waarom de heer Elst hier geen rekening mee hield in zijn uiteenzetting. Zou de invoering van gekwalificeerde meerderheden binnen de Gemeenschappen om fundamentele zaken te wijzigen die te maken hebben met culturele, ideologische en filosofische evenwichten een oplossing kunnen bieden voor het probleem?

L'intervenant rejoint M. Elst lorsque celui-ci affirme qu'il existe plusieurs motifs de discrimination sur le plan sociologique, alors que le Constituant privilégie la conviction idéologique et philosophique comme motif de discrimination. C'est bien une majorité politique démocratique qui a inscrit cela dans la Constitution. On peut s'interroger à ce sujet d'un point de vue idéologique et philosophique, mais pas d'un point de vue juridique. L'intervenant se demande si M. Elst est d'accord pour dire que le Pacte culturel tel qu'il a été conclu il y a plus de cinquante ans devrait aller au-delà des clivages classiques entre catholiques et laïques.

L'on pourrait effectivement étendre la procédure de la sonnette d'alarme en ce qui concerne les compétences communautaires classiques (enseignement, culture et bien-être) dans la mesure où ces compétences ont aussi été transférées à d'autres parlements que ceux des trois Communautés (par exemple, au Parlement de la Région wallonne).

Le membre estime que M. Redig considère un peu trop rapidement qu'il n'y aurait plus d'oppositions idéologiques et philosophiques. En effet, ces oppositions existent toujours et sont même en augmentation, la différence étant qu'elles sont moins simples qu'auparavant. Dans la Communauté flamande, ceux qui étaient auparavant au pouvoir – le pilier, l'idéologie et la philosophie catholiques – sont aujourd'hui devenus une minorité mise sous pression. C'est pourquoi l'intervenant ne jetterait pas trop vite le bébé avec l'eau du bain. Du côté francophone, la laïcité institutionnelle est devenue la règle fondamentale absolue, à l'exemple de ce qui prévaut en France. En Flandre, la laïcité a trouvé un allié dans la lutte contre l'islam, laquelle a de nombreux adeptes, mais par la peur et l'ignorance. Tout ce qui peut avoir un lien avec la religion risque ainsi d'être remis en cause et d'être considéré comme un danger pour la société, alors qu'au contraire, l'absence de débat sur les convictions philosophiques et idéologiques pourrait peut-être constituer un danger pour le vivre-ensemble. Les anciennes oppositions n'existent peut-être plus, mais l'intervenant n'estime pas pour autant qu'un pacte culturel n'aurait plus un rôle important à jouer. Peut-être faudrait-il, dans ce sens, évoluer vers une interprétation plus large de la notion de minorités idéologiques et philosophiques. Lorsqu'on voit la raison pour laquelle la procédure de la sonnette d'alarme a été utilisée en 2019, à savoir la question de savoir s'il fallait subventionner ou non des organisations socioculturelles qui «se replient sur leur propre communauté», force est de constater qu'il est aussi question des droits fondamentaux de certaines

Spreker volgt de heer Elst wanneer deze beweert dat er op sociologisch vlak meerdere gronden van discriminatie zijn, terwijl de grondwetgever een bevoorrechte behandeling geeft aan levensbeschouwing als discriminatiegrond. Het is wel een politiek-democratische meerderheid die dit in de Grondwet heeft opgenomen. Ideologisch en filosofisch kan men hier vragen bij stellen, maar juridisch niet. Spreker vraagt zich af of de heer Ernst het ermee eens is dat het Cultuurpact zoals dit meer dan vijftig jaar geleden werd afgesproken meer dient te omvatten dan de klassieke tegenstellingen katholiek-vrijzinnig.

Er zou inderdaad inzake de klassieke gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs, cultuur en welzijn) een uitbreiding kunnen zijn van de alarmbelprocedure in zoverre deze bevoegdheden werden overgeheveld naar andere Parlementen dan de drie gemeenschapsparlementen (zoals bijvoorbeeld naar het Parlement van het Waals Gewest).

Het lid meent dat de heer Redig er te snel van uitgaat dat er geen ideologische en filosofische tegenstellingen meer zouden zijn. Er zijn immers nog steeds tegenstellingen en deze nemen zelfs toe, alleen zijn deze minder eenvoudig dan voorheen. In de Vlaamse Gemeenschap zijn de vroegere machthebbers – de katholieke zuil, ideologie en filosofie – vandaag een minderheid geworden die onder druk staat. Daarom is spreker niet snel geneigd om het kind met het badwater weg te gooien. Langs Franstalige zijde is de institutionele *laïcité* de absolute grondregel geworden naar Frans voorbeeld. In Vlaanderen heeft de vrijzinnigheid een bondgenoot gevonden in de strijd tegen de islam, waar een zeer groot draagvlak voor is, gebaseerd op angst en onwetendheid. Alles wat te maken kan hebben met religie kan daarbij in het gedrang komen en beschouwd worden als een gevaar voor de samenleving, terwijl een gebrek aan debat rond levensbeschouwing en ideologie misschien net een gevaar zou kunnen vormen voor gemeenschapsopbouw. Oude tegenstellingen bestaan misschien niet langer, maar de rol die een Cultuurpact kan spelen lijkt spreker daarom niet minder belangrijk. Misschien dient men in die zin te gaan naar een ruimere interpretatie van het begrip ideologische en filosofische minderheden. Want als men bekijkt waarom de alarmbelprocedure in 2019 werd gestart, namelijk het al dan niet subsidiëren van sociaal-culturele organisaties die «zich terugplooiën op de eigen gemeenschap», dan gaat het ook over fundamentele rechten van culturele minderheden. Is het niet zinvoller om het Cultuurpact uit te breiden naar nieuwe ideologische culturele minderheden die bestaan in het

minorités culturelles. Ne serait-il pas plus judicieux d'étendre le Pacte culturel à de nouvelles minorités culturelles et idéologiques existant en Région flamande, en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne?

Depuis que la Cour constitutionnelle a été créée, on peut considérer qu'il y a une double protection avec le maintien de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique. Cette affirmation semble exacte à l'intervenant, à ceci près que la Cour constitutionnelle ne peut être saisie qu'une fois une loi adoptée, et pas avant, alors que la sonnette d'alarme peut être activée au cours de la procédure législative. Mais cela reste *in fine* un double emploi. En ce sens, il est intéressant de réfléchir à la piste qui a été évoquée de permettre à un quart des parlementaires de solliciter un avis du Conseil d'État. En effet, si celui-ci formule un avis non contraignant très critique, le risque est non négligeable que la proposition ou le projet soit par la suite annulé(e) par la Cour constitutionnelle ou par le Conseil d'État lui-même dans le cadre d'une procédure administrative. La piste relative au rôle du Sénat est également intéressante vu la composition modifiée de celui-ci. La suppression de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique au niveau fédéral pourrait-elle être facilitée par l'instauration d'une procédure similaire au niveau des Communautés? Peu d'arguments penchent actuellement en faveur d'une suppression pure et simple de mécanismes de protection des minorités, même si ceux-ci font parfois double emploi. Ce serait bien si les Communautés pouvaient se charger de prévoir une meilleure protection et élargir les groupes cibles à toutes les minorités philosophiques et culturelles au sein de notre société.

Mme Vanwalleghem aimerait savoir si, selon les experts, un problème se pose à l'heure actuelle et, si oui, lequel. En effet, le fait que la sonnette d'alarme soit le cas échéant perçue comme une procédure gênante ne justifie pas pour autant sa suppression. Considère-t-on que cette procédure n'a pas lieu d'être, compte tenu de l'évolution du contexte social et démographique, mais aussi de la création de la Cour constitutionnelle? Ou s'agit-il au fond d'une procédure incorrecte sur le plan juridique, qui est en contradiction avec l'autonomie des entités fédérées et dans laquelle il est demandé à des organes politiques de résoudre une question juridique? L'intervenante partage le point de vue de M. Anciaux concernant l'instauration d'une procédure de sonnette d'alarme au niveau des Communautés sous la forme d'un avis du Conseil d'État qui pourrait être sollicité par un quart des parlementaires. La seule objection à cet égard serait que ce système n'offrirait plus qu'un

Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest?

Sinds de oprichting van het Grondwettelijk Hof zou er met de ideologische en filosofische alarmbel eigenlijk een dubbele bescherming zijn. Deze aanname lijkt spreker correct. Het verschil is dat men pas naar het Grondwettelijk Hof kan stappen nadat er een wet is aangenomen en niet voordien, terwijl men tijdens de wetgevende procedure wel de alarmbelprocedure kan opstarten. Maar uiteindelijk blijft het een dubbel gebruik. In die zin is de piste interessant om na te denken over de mogelijkheid waarbij een vierde van de parlementsleden het recht zou hebben om advies in te winnen bij de Raad van State. Want als deze laatste een zeer kritisch, niet-bindend advies formuleert, is de kans niet gering dat het voorstel of ontwerp daarna door het Grondwettelijk Hof wordt vernietigd of via een administratieve procedure door de Raad van State zelf. Ook de piste inzake de rol van de Senaat is interessant gelet op de gewijzigde samenstelling van de Senaat. Zou de opheffing van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure op federaal vlak gefaciliteerd kunnen worden door het invoeren van een dergelijke procedure op het niveau van de Gemeenschappen? Vandaag zijn er immers weinig argumenten om zomaar waarborgen, ook al zijn deze soms dubbel, voor het beschermen van minderheden uit handen te geven. Het zou mooi zijn indien de gemeenschappen de rol op zich konden nemen om in een sterkere bescherming te voorzien, alsook een uitbreiding van de doelgroepen naar alle filosofische en culturele minderheden in onze samenleving.

Mevrouw Vanwalleghem wenst te weten van de experten of er zich vandaag een probleem voordoet en zo ja, wat dit probleem inhoudt. Want indien de alarmbelprocedure als een hinderlijke procedure wordt gepercipieerd, zou dit op zich geen reden mogen zijn tot de afschaffing ervan. Wordt deze procedure beschouwd als een irrelevante procedure, omwille van de veranderende maatschappelijke en demografische context, maar ook omwille van de oprichting van het Grondwettelijk Hof? Of gaat het in feite om een incorrecte procedure op juridisch vlak die haaks staat op de autonomie van de deelstaten en waarbij gevraagd wordt aan politieke organen om een rechtsvraag te beantwoorden? Zij onderschrijft de mening van de heer Anciaux om op gemeenschapsniveau in een alarmbelprocedure te voorzien in de vorm van een advies dat aan de Raad van State gevraagd kan worden door een vierde van de parlementsleden. Het enige bezwaar hierbij is dat men overstapt naar een

contrôle purement juridique, sans possibilité de procéder à une appréciation politique et philosophique.

Mme Coudyser admet que les dispositions de l'article 131 de la Constitution nous empêcheraient de supprimer la procédure de la sonnette d'alarme idéologique si nous en avons l'intention. Une telle suppression peut néanmoins être envisagée compte tenu des évolutions du contexte social depuis 1971 et des transferts de compétences qui ont accompagné les réformes de l'État successives. Si les dispositions de l'article 131 étaient supprimées, elles pourraient être remplacées par un avis du Conseil d'État ou par une procédure au niveau des Communautés, comme cela a été évoqué par les orateurs. La procédure législative actuelle prévoit cependant déjà la possibilité de solliciter un avis du Conseil d'État. Ne suffit-il pas de demander au Conseil d'État de se pencher également, dans son avis, sur les aspects relatifs à une éventuelle discrimination idéologique et philosophique? La législation relative au Pacte culturel est toujours fédérale, même si la culture est entre-temps devenue une compétence des Communautés. La Flandre a adopté un décret sur le Pacte culturel dans le cadre défini par la législation fédérale. Mme Coudyser se demande par conséquent si la législation fédérale sur le Pacte culturel a encore une raison d'être. Cette matière ne doit-elle pas être laissée aux Communautés, qui ont chacune l'autonomie requise pour instaurer les leviers nécessaires afin d'éviter les discriminations idéologiques et philosophiques et toutes les autres formes de discrimination?

## 2) Réponses des experts

M. Redig ne souhaite pas s'exprimer sur le rôle du Sénat, matière qu'il ne maîtrise pas. Tant que la Belgique restera un État fédéral, l'échelon fédéral conservera son importance et méritera le respect. Sa proposition relative à un pacte de diversité s'écarte des matières culturelles qui ont d'ailleurs déjà été réformées et n'englobent plus le tourisme et les médias. Sa proposition se présente comme un fil rouge qui parcourt l'existence des citoyens et où la diversité se manifeste dans différents domaines et pas seulement dans les matières culturelles. Les exposés ont fait référence au Pacte scolaire, mais curieusement, il n'existe aucun pacte du bien-être. L'orateur s'en étonne car cette matière a été transférée aux Communautés lors de la deuxième réforme de l'État en 1980. Le Sénat semble avoir un rôle particulier à jouer puisqu'il est le lieu de rencontre des Communautés, ce qui peut donner lieu à des discussions intéressantes compte tenu du cadre de référence de l'État fédéral.

Concernant la participatie, M. Redig ne s'exprimera que pour la partie néerlandophone du pays. Au Parlement

zuiver juridische toetsing, waarbij er van een politieke, filosofische toetsing geen sprake meer kan zijn.

Mevrouw Coudyser geeft toe dat de bepalingen van artikel 131 van de Grondwet ons belemmeren om eventueel de ideologische alarmbelprocedure af te schaffen. Gelet op de maatschappelijk context die sinds 1971 gewijzigd is, en onder andere ingevolge de bevoegdheidsoverdrachten ten gevolge van de opeenvolgende staats hervormingen kan een dergelijke afschaffing overwogen worden. Indien artikel 131 zou worden afgeschaft, zou dit vervangen kunnen worden door een advies van de Raad van State of een procedure binnen de Gemeenschappen, zoals werd geopperd door de sprekers. Een advies van de Raad van State wordt echter reeds gevraagd in de bestaande wetgevingsprocedure. Volstaat het niet om aan de Raad van State te vragen in hun advies ook de aspecten van mogelijke ideologische en filosofische discriminatie te onderzoeken? De Cultuurpactwetgeving is nog steeds federaal, ook al werd cultuur een bevoegdheid van de Gemeenschappen. Vlaanderen heeft een Cultuurpactdecreet binnen de lijnen van de federale wetgeving aangenomen. Mevrouw Coudyser vraagt zich bijgevolg af of de federale Cultuurpactwetgeving nog zin heeft. Dient deze materie niet te worden overgelaten aan de Gemeenschappen die elk de autonomie hebben om de nodige hefboomen in te bouwen om ideologische en filosofische discriminatie of ook andere vormen van discriminatie te vermijden?

## 2) Antwoorden van de experten

De heer Redig wenst zich niet uit te spreken over de rol van de Senaat, aangezien hij niet onderlegd is in deze materie. Zolang België als Federale Staat bestaat, blijft het federale niveau echter valabel en een te respecteren niveau. Zijn voorstel voor een diversiteitspact wijkt af van de culturele materies, die overigens reeds hervormd werden en niet langer de domeinen toerisme en media behelzen. In zijn voorstel gaat het over een rode draad die door het leven van burgers loopt en waar diversiteit zich op verschillende geledingen afspeelt, niet enkel in culturele materies. In de uiteenzettingen werd verwezen naar het schoolpact, maar vreemd genoeg is er geen welzijnspact. Spreker vindt dit vreemd want deze materie werd ingevolge de tweede Staats hervorming in 1980 overgedragen naar de Gemeenschappen. De rol van de Senaat lijkt bijzonder omdat de Gemeenschappen elkaar er ontmoeten hetgeen interessante discussies kan opleveren gelet op het referentiekader van de Federale Staat.

Wat de participatie betreft, zal de heer Redig zich enkel uitlaten over het Nederlandstalige landsgedeelte. In het

flamand, les députés flamands sont censés observer strictement la ligne du parti. De son expérience passée de chef de cabinet et de collaborateur politique au Sénat, l'orateur est forcé de conclure que la participatie a pris le dessus sur la démocratie.

Il est frappant de constater que dans le domaine universitaire ainsi que dans divers autres domaines, la Communauté flamande s'inspire largement des cadres de référence anglo-saxons, sauf en ce qui concerne la diversité et la manière d'appréhender les conceptions idéologiques et philosophiques. Dans ces deux domaines, ce n'est pas le modèle anglo-saxon de pluralisme actif qui est suivi, mais c'est le principe classique, roman francophone de la *laïcité* et du pluralisme passif qui domine. Il conviendrait de doubler le nécessaire contrôle juridique classique d'une analyse politico-philosophique. La procédure de la sonnette d'alarme qui est surtout centrée sur les questions politiques et philosophiques est intéressante à cet égard.

Selon M. Redig, la Flandre est confrontée à un problème de diversité considérable et urgent. Le vivre-ensemble entre les différentes communautés dans un esprit d'ouverture et de curiosité est sous pression. On prend trop peu garde à ne pas offenser certains groupes de la population et on peut même parler d'une rudesse accrue.

M. Elst explique que lors de l'élaboration de la loi de 1971, il a d'abord été proposé de désigner la Chambre comme seul point de contact et que la proposition a ensuite été amendée pour également faire intervenir le Sénat. Déjà à l'époque, la possibilité de saisine du Conseil d'État a été évoquée. L'idée a été abandonnée au terme d'une discussion sur les rôles différents que jouent un organe politique et un organe juridique. La préférence a clairement été accordée à un traitement par un organe politique, dès lors que la question d'une éventuelle discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques implique une discussion politico-philosophique. Le Conseil d'État ne se prononcera explicitement sur une éventuelle discrimination que dans des cas flagrants et demandera plutôt au législateur de se justifier à propos de la différence de traitement opérée. En revanche, la Cour constitutionnelle prendra, elle, une décision juridique.

À supposer que l'on souhaite conserver la procédure de la sonnette d'alarme, on pourrait choisir de ne faire intervenir qu'une seule chambre. La Chambre serait l'option la plus neutre puisqu'elle ne compte aucun membre des parlements des Communautés. Si l'on opte au contraire pour le Sénat, la présence de membres du parlement

Vlaamse Parlement wordt de Vlaamse parlementsleden opgedragen om de partijlijn strikt te volgen. Vanuit zijn ervaringen als voormalig kabinetschef, alsook als politiek medewerker bij de Senaat heeft spreker moeten vaststellen dat de participatie de overhand heeft genomen op de democratie.

Het is zeer opvallend dat de Vlaamse Gemeenschap zich op academisch, maar ook op allerlei andere vlakken sterk laat inspireren door Angelsaksische referentiekaders, behalve als het gaat over diversiteit en het omgaan met levensbeschouwingen. Dan wordt het Angelsaksische model van actief pluralisme niet gevolgd, maar overheerst immers het klassieke, Franstalige romaanse principe van de *laïcité* en het passief pluralisme. Naast een klassiek juridische noodzakelijke toets is het ook wenselijk een politiek filosofische analyse te maken. De alarmprocedure die zich vooral op politieke en filosofische vragen toespitst is in die zin interessant.

Volgens de heer Redig is er een groot en urgent probleem met diversiteit in Vlaanderen. Het open en nieuwsgierig met elkaar omgaan tussen de verschillende gemeenschappen staat onder druk. Er is te weinig terughoudendheid ten aanzien van het beledigen van bepaalde bevolkingsgroepen en er is sprake van «verruwing».

De heer Elst legt uit dat bij de totstandkoming van de wet uit 1971 aanvankelijk werd voorgesteld om enkel de Kamer als aanspreekpunt aan te duiden, maar het voorstel werd geamendeerd om de Senaat toe te voegen. Ook toen werd gesproken over de mogelijkheid om te verwijzen naar de Raad van State. Daar is men toen van afgestapt ingevolge de discussie over de verschillende rol van een juridisch en een politiek orgaan. Er werd uitdrukkelijk de voorkeur gegeven aan de behandeling door een politiek orgaan aangezien de vraag over mogelijke discriminatie op levensbeschouwelijke gronden een politiek-filosofische discussie behelst. De Raad van State zal zich echter enkel in flagrante gevallen expliciet uitspreken over mogelijke discriminatie, en zal de wetgever eerder om verantwoording vragen over het gemaakte onderscheid. Het Grondwettelijk Hof zal wel een juridische beslissing nemen.

Gesteld dat men de alarmprocedure wenst te behouden, dan zou men kunnen opteren om slechts één Kamer zich ten gronde te laten uitspreken. De Kamer is in die zin de meest neutrale optie, omdat er geen leden van de gemeenschapsparlementen zetelen. Wanneer men anderszits opteert voor de Senaat is het een voordeel dat leden

de Communauté qui est à l'origine du problème est un avantage et peut donner lieu à une discussion avec les représentants des parlements des autres entités fédérées. Le choix du Sénat se rapproche en ce sens le plus de la situation initiale: les conseils culturels étaient composés à partir des groupes linguistiques de la Chambre et du Sénat; lorsque la procédure de la sonnette d'alarme idéologique était lancée, les membres du Conseil culturel néerlandophone se réunissaient avec ceux du Conseil culturel francophone, au sein de la Chambre, d'une part, et au sein du Sénat, d'autre part. La composition actuelle du Sénat est en quelque sorte une réplique de ce modèle, mais dans une version réduite puisque le Sénat ne regroupe pas tous les membres des parlements de Communauté.

Quant à la restriction de l'autonomie, il s'agit purement d'une question d'opportunité. Le pouvoir constituant a choisi de ne pas accorder une autonomie pleine et entière aux entités fédérées. Il a également décidé de donner à la discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques un traitement privilégié par rapport à la discrimination fondée sur d'autres motifs. Reste à savoir si cette primauté est encore défendable aujourd'hui. On pourrait considérer que les conceptions idéologiques et philosophiques sont beaucoup plus importantes que l'âge ou le sexe, par exemple, mais on pourrait aussi affirmer le contraire.

L'article 131 de la Constitution est une règle répartitrice de compétences; il dispose que c'est le législateur fédéral qui doit établir une procédure. Ce dernier pourrait adapter la loi de 1971 et permettre à un quart des membres d'un parlement de Communauté de lancer une procédure de sonnette d'alarme. Si tel était le cas, le parlement de Communauté pourrait être contraint, par exemple, d'auditionner des représentants des minorités éventuellement discriminées ou encore de demander l'avis du Conseil d'État. Autrement dit, il existe différentes possibilités permettant d'éviter de faire appel aux Chambres législatives fédérales, mais il appartient au législateur fédéral d'en décider. Si le législateur décrétal élaborait sa propre procédure par voie de décret, un autre décret pourrait y déroger. Il conviendrait dès lors que la procédure prenne la forme d'une norme supérieure qui serait contraignante pour le législateur décrétal ordinaire.

Selon M. Elst, il serait délicat d'exiger une majorité qualifiée pour l'adoption de dispositions d'une proposition ou d'un projet qui seraient désignées comme discriminatoires par une minorité donnée. Dans un tel

van het gemeenschapsparlement waar het probleem zich voordoet er aanwezig zijn zodat er een discussie kan plaatsvinden met de vertegenwoordigers van de andere deelstaten. De keuze voor de Senaat sluit in die zin het meest aan bij de oorspronkelijke situatie: de cultuurraden waren samengesteld uit de taalgroepen van Kamer en Senaat; wanneer de ideologische alarmbelprocedure ingesteld werd, gingen de leden van de Nederlandse Cultuurraad samenzitten met de leden van de Franse Cultuurraad, weliswaar gesplitst in Kamer en Senaat. In zekere zin wordt dit model gerepliceerd in de huidige samenstelling van de Senaat, zij het in gereduceerde zin, daar niet alle leden van de Gemeenschapsparlementen samen gaan zitten.

Wat de beperking van de autonomie betreft, gaat het louter over een opportunitetsvraag. De grondwetgever heeft ervoor gekozen de deelstaten geen volledige autonomie te verschaffen. Deze heeft er eveneens voor gekozen om discriminatie op levensbeschouwelijke gronden een bevoorrechte behandeling te geven ten aanzien van discriminatie op andere mogelijke gronden. De vraag rijst of dit nog verdedigbaar is. Men zou kunnen aannemen dat levensbeschouwing veel belangrijker is dan bijvoorbeeld de leeftijd of het geslacht, enz., maar men kan ook het tegendeel beweren.

Artikel 131 van de Grondwet is een bevoegdheidsverdelende regel; het stipuleert dat de federale wetgever een procedure moet uitwerken. Deze laatste zou de wet van 1971 kunnen aanpassen en de mogelijkheid geven aan een vierde van de leden van een gemeenschapsparlement om een alarmbelprocedure op te starten. Gesteld dat dit zo zou zijn, zou het gemeenschapsparlement bijvoorbeeld verplicht kunnen worden om een hoorzitting te houden met vertegenwoordigers van de mogelijk gediscrimineerde minderheden. Of het gemeenschapsparlement zou een advies dienen te vragen aan de Raad van State. Er zijn met andere woorden verschillende mogelijkheden zonder een beroep te doen op de federale Wetgevende Kamers, maar het is aan de wetgever om dit te beslissen. Gesteld dat de decreetgever een eigen procedure uitwerkt in de vorm van een decreet, kan een ander decreet daarvan afwijken. In die zin zou de procedure de vorm van een hogere norm dienen aan te nemen, die bindend is voor de gewone decreetgever.

Het lijkt de heer Elst delicaat om een gekwalificeerde meerderheid te vereisen om bepalingen uit een voorstel of ontwerp aan te nemen, wanneer deze bepalingen aangeduid worden als discriminatoir door een bepaalde

cas, un quart des membres pourraient empêcher qu'une décision soit prise à la majorité simple.

Dans la situation actuelle, la procédure de la sonnette d'alarme idéologique ne s'applique pas aux compétences communautaires qui sont exercées par le Parlement wallon. Autrement dit, la Constitution n'est pas exécutée sur ce point, ce qui suscite des critiques à l'égard de la procédure actuelle.

Un quart des membres du parlement de Communauté pourraient forcer le Conseil d'État à remettre un avis. Or la procédure devant le Conseil d'État existe déjà, il s'agit d'une procédure générale dans le cadre de laquelle le Conseil d'État procède à une analyse autonome et peut constater un traitement inégal de différentes idéologies et philosophies. En supposant que la procédure de la sonnette d'alarme idéologique soit supprimée, on peut se demander si l'exécution de l'article 131 serait toujours assurée au travers des lois sur le Conseil d'État. Cela rendrait en effet la procédure moins accessible à la minorité qui se sentirait discriminée.

À la question de Mme Laruelle, M. Dumont répond qu'en effet, la nouvelle composition du Sénat doit être prise en compte dans l'évaluation de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique. Une partie des sénateurs des Communautés et des Régions pourraient difficilement prendre une position différente de celle du gouvernement qu'ils soutiennent dans leur parlement d'origine. Mais l'intervenant estime que les sénateurs peuvent faire preuve d'une certaine indépendance d'esprit dès lors qu'ils siègent dans une autre assemblée, en l'occurrence le Sénat, ce qui leur permet d'entendre le point de vue des sénateurs issus des autres Communautés. Les sénateurs ont malheureusement tendance à ne pas s'immiscer dans les affaires qui concernent une autre Communauté.

Il reste des arguments pour laisser cette procédure au Sénat: celui-ci ne compte pas que des sénateurs de Communauté, il dispose de davantage de temps que la Chambre et enfin, il n'y a pas de mandat impératif, le parlement ou le gouvernement de Communauté ne peut pas lier en droit les sénateurs. Si le Sénat était investi d'un pouvoir limité d'avis compatible avec le principe de l'autonomie culturelle des Communautés, un débat entre les sénateurs des différentes Communautés et Régions pourrait se mettre en place et ce pouvoir pourrait s'exercer plus sérieusement qu'aujourd'hui.

minderheid. In die zin zou een vierde van de leden kunnen verhinderen dat een gewone meerderheid een beslissing neemt.

In de huidige situatie is de ideologische alarmbelprocedure niet van toepassing op de gemeenschapsbevoegdheden die worden uitgeoefend door het Waals Parlement. Bijgevolg is de Grondwet hieromtrent niet uitgevoerd en levert dit kritiek op ten aanzien van de huidige procedure.

Een vierde van de leden van een gemeenschapsparlement zou een advies kunnen afdwingen van de Raad van State. De procedure voor de Raad van State bestaat echter reeds, het betreft een algemene procedure waarbij de Raad een autonoom onderzoek uitvoert en ongelijke behandeling van verschillende levensbeschouwingen kan vaststellen. Men kan zich afvragen of, gesteld dat de ideologische alarmbelprocedure geschrapt zou worden, artikel 131 nog steeds uitgevoerd zou zijn via de wetten op de Raad van State. Dit zou immers een verhoging van de drempel betekenen voor de minderheid die zich gediscrimineerd voelt.

Op de vraag van mevrouw Laruelle, antwoordt de heer Dumont dat de nieuwe samenstelling van de Senaat inderdaad in aanmerking moet worden genomen in de evaluatie van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure. Sommige gemeenschaps- en gewestssenatoren zouden moeilijk een ander standpunt kunnen innemen dan dat van de regering die zij in hun oorspronkelijk parlement steunen. Spreker vindt echter dat senatoren blijk kunnen geven van een zekere onafhankelijkheid van geest wanneer zij in een andere assemblee zitting hebben, *in casu* de Senaat, waar zij standpunten van senatoren uit andere Gemeenschappen kunnen horen. Senatoren hebben helaas de neiging zich niet te mengen in zaken die een andere Gemeenschap aanbelangen.

Er zijn nog argumenten om deze procedure aan de Senaat toe te vertrouwen: deze bestaat niet alleen uit gemeenschapssenatoren, de Senaat heeft meer tijd dan de Kamer en ten slotte is er geen dwingend mandaat, het gemeenschapsparlement of de gemeenschapsregering kan de senatoren niet in rechte verbinden. Indien de Senaat een beperkte adviesbevoegdheid zou hebben die verenigbaar is met het beginsel van culturele autonomie van de Gemeenschappen, zou een debat kunnen worden gevoerd tussen de senatoren van de verschillende Gemeenschappen en Gewesten en zou deze bevoegdheid degelijker kunnen worden uitgeoefend dan nu het geval is.

L'orateur n'est pas d'accord avec M. Eerdekens qui met en doute la pertinence d'un contrôle juridictionnel. Il existe une complémentarité entre l'approche juridique, d'une part et l'approche philosophico-politique, d'autre part. Le Conseil d'État, avec voix consultative et la Cour constitutionnelle, avec voix finale et contraignante, contrôlent le respect du cadre juridique. Mais à l'intérieur de ce cadre juridique, il y a place pour des positions différentes. En dernière instance, c'est un argumentaire politico-philosophique qui va déterminer le point de vue ultime. Il lui paraît donc cohérent de mettre en place un contrôle de type politico-philosophique assumé par les assemblées elles-mêmes. Dans la proposition de M. Dumont, c'est le parlement de Communauté qui a, en définitive, le pouvoir du dernier mot. Néanmoins, il est à espérer que la délibération au sein du parlement de Communauté où une motion de procédure de sonnette d'alarme idéologique et philosophique a été déposée puisse être plus approfondie si elle est éclairée par un avis du Conseil d'État, et le cas échéant un avis du Sénat, et menée sous le contrôle ultime de la Cour constitutionnelle.

En résumé, des arguments différents sont tout à fait possibles, mais à l'intérieur d'un cadre juridique fixé par le Conseil d'État et *in fine* par la Cour constitutionnelle.

L'exigence d'une majorité qualifiée dans les parlements de Communauté pour débattre de cette question est une bonne suggestion. Cela existe en matière d'enseignement. Cependant, il faut être prudent parce qu'une majorité qualifiée peut créer un pouvoir de blocage au profit d'une minorité.

Il semble y avoir un consensus sur la nécessité d'étendre la protection du Pacte culturel à d'autres bénéficiaires. Les tendances idéologiques et philosophiques étaient les grands bénéficiaires du pluralisme des années 1970. Il est indispensable de s'atteler à une refonte en profondeur du Pacte culturel afin d'étendre ses garanties à d'autres bénéficiaires mais aussi aux utilisateurs qui ne s'identifient pas nécessairement à l'une des tendances idéologiques protégées par le Pacte culturel. Il y a en effet dans la loi du 16 juillet 1973 une propension à ne protéger les usagers que s'ils se réclament d'une des tendances idéologico-philosophiques représentées dans l'assemblée communale, provinciale ou de Communauté. Depuis l'étude effectuée par l'orateur en 1996, la loi du Pacte culturel est restée inerte, impossible à modifier. Il faut la remettre sur le métier.

Il y aurait du sens à maintenir au niveau fédéral une loi du Pacte culturel profondément remaniée, en tant que

Spreker is het niet eens met de heer Eerdekens, die de relevantie van de rechterlijke toetsing in twijfel trekt. De juridische benadering en de filosofisch-politieke benadering vullen elkaar aan. De Raad van State, met adviserende stem, en het Grondwettelijk Hof, met definitieve en bindende stem, zien toe op de naleving van het juridisch kader. Maar binnen dit juridisch kader is er ruimte voor verschillende standpunten. In laatste instantie zullen politiek-filosofische argumenten het uiteindelijke standpunt bepalen. Spreker vindt het dan ook coherent om een politiek-filosofische controle in te stellen die de assemblees zelf voor hun rekening nemen. In het voorstel van de heer Dumont heeft het gemeenschapsparlement uiteindelijk het laatste woord. Toch valt te hopen dat het debat binnen het gemeenschapsparlement waar een motie van ideologische en filosofische alarmbelprocedure is ingediend, grondiger zal zijn indien het wordt verrijkt met een advies van de Raad van State en eventueel een advies van de Senaat en plaatsvindt onder het ultieme toezicht van het Grondwettelijk Hof.

Kortom, er zijn heel wat verschillende argumenten mogelijk, maar binnen een juridisch kader dat door de Raad van State en *in fine* door het Grondwettelijk Hof is vastgesteld.

De eis van een gekwalificeerde meerderheid in de gemeenschapsparlementen om deze kwestie te bespreken, is een goede suggestie. Dat is het geval voor het onderwijs. Voorzichtigheid is echter geboden, want een gekwalificeerde meerderheid kan een blokkeringsmacht geven aan een minderheid.

Er lijkt een consensus te zijn over de noodzaak om de bescherming van het Cultuurpact uit te breiden naar andere begunstigden. Ideologische en filosofische stromingen hadden het meest baat bij het pluralisme van de jaren zeventig. Het Cultuurpact moet grondig worden herzien om de waarborgen ervan uit te breiden naar andere begunstigden, maar ook naar gebruikers die zich niet noodzakelijk identificeren met ideologische stromingen die door het Cultuurpact worden beschermd. De wet van 16 juli 1973 lijkt immers gebruikers enkel te beschermen indien zij behoren tot een van de ideologisch-filosofische stromingen die vertegenwoordigd zijn in de gemeentelijke, provinciale of gemeenschapsassemblee. Sinds de studie die spreker in 1996 heeft uitgevoerd, is de Cultuurpactwet inert gebleven, onmogelijk te wijzigen. Ze moet worden bijgeschaafd.

Het zou zinvol zijn om op federaal niveau een grondig herziene Cultuurpactwet te behouden, als

cadre minimal imposant des garanties communes dont tous les Belges doivent pouvoir bénéficier, chacun dans sa Communauté. Il y va de la cohésion de l'État fédéral. Le fédéralisme n'est pas seulement une affaire d'autonomie des entités fédérées. Il n'y a pas d'État fédéral sans un minimum de souci pour la cohésion et un élément de cohésion précieux se trouve dans un minimum de vision commune en termes de droits fondamentaux. Malheureusement, l'intervenant a de sérieux doutes quant à la bonne volonté du législateur fédéral pour mener à bien ce chantier et il préfère que la loi sur le Pacte culturel soit judicieusement amendée à l'échelle des parlements des entités fédérées dans le sens d'un pluralisme actif que vouée à l'intangibilité.

L'orateur a été chargé par l'Observatoire des politiques culturelles de la Communauté française de Belgique d'évaluer la loi du Pacte culturel près de cinquante ans après son adoption. Il a bien dû constater que la commission nationale permanente du Pacte culturel n'a pas fonctionné pendant non moins de trois ans (entre le 9 mai 2016 et le 24 juin 2019) en raison de désaccords persistants entre ses membres néerlandophones et francophones et que certains désaccords qui affectent le fonctionnement de cet organe demeurent non résolus aujourd'hui. Dès lors, peut-être faut-il être réaliste et supprimer cette commission nationale au profit de la création de commissions au niveau des différentes Communautés.

Le rôle de la Cour constitutionnelle n'est pas de nature à supprimer la pertinence d'une discussion politique approfondie. Le professeur répète qu'il y a place pour des débats politiques approfondis sur la question de l'existence ou non d'une discrimination. Ceux-ci s'inscrivent dans un cadre juridique et le rôle ultime de gardien de la Constitution revient à la Cour constitutionnelle.

À la remarque de M. Anciaux selon laquelle il ne faut pas sous-estimer la perdurance des conflits idéologiques et philosophiques initiaux, le professeur répond qu'il estime qu'un pacte culturel reste d'actualité pour autant qu'il soit étendu à d'autres minorités culturelles.

L'orateur ne partage pas l'avis du professeur Jan Velaers, constitutionnaliste, qui laissait entendre que la notion même de discrimination idéologique et philosophique était en soi une question purement juridique et que par conséquent, la suppression de la procédure de la sonnette d'alarme ne posait aucun problème. Selon lui, le professeur Velaers sous-estime la part politique qui reste pertinente pour déterminer s'il y a une discrimination de type idéologico-philosophique.

minimumkader dat gemeenschappelijke waarborgen oplegt waar alle Belgen baat bij moeten hebben, ieder in zijn eigen Gemeenschap. De samenhang van de Federale Staat staat op het spel. Federalisme is niet alleen een kwestie van autonomie van de deelstaten. In een federale Staat is een minimum aan aandacht voor cohesie vereist en een waardevol element van cohesie is een minimale gemeenschappelijke visie over grondrechten. Helaas heeft spreker ernstige twijfels over de bereidheid van de federale wetgever om deze opdracht goed uit te voeren, en ziet hij de Cultuurpactwet liever oordeelkundig gewijzigd door de parlementen van de deelstaten in de richting van actief pluralisme, dan vastgeroest in onveranderbaarheid.

Spreker werd door het *Observatoire des politiques culturelles* van de Franse Gemeenschap van België gevraagd om de Cultuurpactwet te evalueren bijna vijftig jaar na de goedkeuring ervan. Hij moest vaststellen dat de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie maar liefst drie jaar heeft stilgelegen (tussen 9 mei 2016 en 24 juni 2019) door aanhoudende meningsverschillen tussen de Nederlandstalige en Franstalige leden, en dat sommige meningsverschillen die de werking van deze instelling aantasten, vandaag nog steeds niet zijn opgelost. Daarom moeten we misschien realistisch zijn en deze nationale commissie opheffen en vervangen door de oprichting van commissies op het niveau van de verschillende Gemeenschappen.

De rol van het Grondwettelijk Hof maakt een diepgaande politieke discussie niet overbodig. Spreker herhaalt dat er ruimte is voor grondige politieke debatten over de vraag of er al dan niet sprake is van discriminatie. Deze vinden plaats binnen een juridisch kader, met het Grondwettelijk Hof als ultieme bewaker van de Grondwet.

Op de opmerking van de heer Anciaux dat de hardnekkigheid van oorspronkelijke ideologische en filosofische conflicten niet mag worden onderschat, antwoordt spreker dat een Cultuurpact volgens hem nog steeds relevant is als het wordt uitgebreid naar andere culturele minderheden.

Spreker gaat niet akkoord met de mening van professor Jan Velaers, grondwetspecialist, die liet verstaan dat het begrip van ideologische en filosofische discriminatie op zich een louter juridische kwestie is en dat bijgevolg de afschaffing van de alarmbelprocedure geen enkel probleem is. Volgens spreker onderschat professor Velaers het politieke onderdeel dat relevant blijft om vast te stellen of er een vorm van ideologisch-filosofische discriminatie is.

Lorsque le Conseil d'État s'interroge dans son avis sur l'existence ou non d'une discrimination de type idéologique ou philosophique, il demande souvent à l'autorité politique qui a rédigé la proposition ou le projet de mieux justifier l'absence de discrimination.

Il y a place sur ce terrain des justifications pour un débat dans une assemblée représentative, où sont présentes plusieurs tendances, y compris les tendances qui ne font pas partie de la majorité au gouvernement. D'où la proposition de l'orateur d'utiliser la procédure de la sonnette d'alarme comme moyen de consulter le Conseil d'État, non pas à la demande d'un tiers, mais à la demande d'un quart des membres d'une assemblée. Sollicité par cette même fraction, le Sénat, assemblée par excellence où les Communautés se rencontrent, se verrait en outre conférer le pouvoir d'émettre un avis pour éclairer le parlement de la Communauté où la procédure de la sonnette d'alarme a été déclenchée. Cette double garantie préventive plus large pourrait être intégrée dans l'article 131 de la Constitution. Cette procédure devrait en tout état de cause se prolonger par une discussion approfondie sur l'avis du Conseil d'État et sur celui du Sénat au sein de l'assemblée concernée.

### 3) *Réflexions additionnelles*

M. Eerdekens partage le point de vue du professeur Dumont et, en particulier, son scepticisme quant à la capacité du niveau politique fédéral à trancher. Cependant, il se demande – et continue à avoir des doutes à cet égard – si les questions idéologiques et politiques dans le cadre de la procédure de la sonnette d'alarme doivent être tranchées par des juges.

M. Anciaux estime que si la procédure de la sonnette d'alarme est transférée aux Communautés, on peut la «bétonner» en instaurant une majorité qualifiée, de telle sorte que la procédure ne puisse pas être modifiée par un décret ordinaire.

\*  
\* \*

Wanneer de Raad van State zich in zijn advies afvraagt of er al dan niet sprake is van ideologische of filosofische discriminatie, vraagt hij vaak aan de politieke overheid die het voorstel of ontwerp heeft opgesteld om beter te motiveren waarom er geen sprake is van discriminatie.

Er is ruimte op dat vlak voor een debat in een representatieve assemblee waar verschillende stromingen aanwezig zijn, ook die welke geen deel uitmaken van de meerderheid in de regering. Vandaar het voorstel van spreker om de alarmbelprocedure te gebruiken als middel om de Raad van State te raadplegen, niet op verzoek van een derde, maar op verzoek van een kwart van de leden van een assemblee. Op verzoek van datzelfde aantal zou ook de Senaat, de assemblee bij uitstek waar de Gemeenschappen elkaar ontmoeten, de bevoegdheid krijgen een advies uit te brengen om toelichting te geven aan het gemeenschapsparlement waar de alarmbelprocedure in werking is gesteld. Deze ruimere, preventieve dubbele garantie zou kunnen worden opgenomen in artikel 131 van de Grondwet. Die procedure moet in ieder geval worden uitgebreid met een grondige bespreking van het advies van de Raad van State en dat van de Senaat in de betrokken assemblee.

### 3) *Aanvullende beschouwingen*

De heer Eerdekens is het eens met professor Dumont en deelt in het bijzonder zijn sceptische houding over het vermogen van het federale beleid om knopen door te hakken. Toch vraagt hij zich af – en hij blijft hier twijfels over hebben – of de ideologische en politieke kwesties in het kader van de alarmbelprocedure door rechters moeten worden beslecht.

De heer Anciaux vindt dat indien de alarmbelprocedure wordt overgeheveld naar de Gemeenschappen men deze kan «betonnen» via een gekwalificeerde meerderheid, zodat een gewoon decreet deze procedure niet zomaar kan wijzigen.

\*  
\* \*

## II. AUDITIONS DU 24 JUIN 2022

### A. Exposés

#### 1) *Mme Céline Romainville, professeure de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain)*

Mme Romainville annonce d'emblée qu'elle n'a pas d'avis tranché à l'égard de la procédure de sonnette d'alarme idéologique et philosophique. Selon elle, il y a véritablement place ici pour un débat politique mais pas pour une réponse juridique à la question du caractère désuet ou non de ce mécanisme. La professeure se bornera donc à formuler quelques pistes de réflexion.

#### a) Le mécanisme et le contexte du mécanisme de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique

Mme Romainville attire l'attention sur quelques points. Dans les années septante, lors de la création des conseils culturels, le constituant se rend compte du risque de déséquilibre entre les catholiques et les laïques. Il organise dès lors des mécanismes pour préserver cet équilibre à l'échelon fédéral, afin de compenser le déséquilibre au niveau communautaire. L'article 11 qui est inséré dans la Constitution prévoit que, de manière générale, la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination et, à cette fin, la loi et le décret garantissent les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. Cette disposition est originale dans la mesure où le terme «garantir» renvoie à des prestations positives de l'autorité publique pour assurer la non-discrimination des minorités.

Dans les travaux préparatoires, le constituant n'a pas réussi à définir de quelle minorité il était question. Il est seulement indiqué que les minorités devaient s'entendre de manière large et que l'on renvoyait à des tendances, à un ensemble de valeurs, de conceptions de la vie.

L'article 131 (actuel) de la Constitution complète l'article 11. Il prévoit que la loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques. Si l'article 11 et l'article 131 partagent le même objectif, il est important d'épingler des différences entre les deux dispositions constitutionnelles.

L'article 131 vise spécifiquement le législateur fédéral tandis que l'article 11 renvoie à l'ensemble des législateurs.

## II. HOORZITTINGEN VAN 24 JUNI 2022

### A. Uiteenzettingen

#### 1) *Mevrouw Céline Romainville, hoogleraar grondwettelijk recht aan de rechtsfaculteit van de Universiteit catholique de Louvain (UCLouvain)*

Mevrouw Romainville deelt meteen mee dat zij geen uitgesproken mening heeft over de ideologische en filosofische alarmprocedure. Volgens haar is hier wel plaats voor een politiek debat, maar niet voor een juridisch antwoord op de vraag of dit mechanisme al dan niet achterhaald is. Ze zal zich daarom beperken tot het formuleren van enkele overwegingen.

#### a) Het mechanisme en de context van de ideologische en filosofische alarmprocedure

Mevrouw Romainville vestigt de aandacht op enkele punten. In de jaren zeventig, toen de cultuurraden werden opgericht, realiseerde de grondwetgever zich dat er een wanverhouding dreigde tussen katholieken en vrijzinnigen. Daarom werden mechanismen opgezet om dit evenwicht op federaal niveau te bewaren, ter compensatie van het gebrek aan evenwicht op gemeenschapsniveau. Artikel 11, dat in de Grondwet wordt ingevoegd, bepaalt dat in het algemeen het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie verzekerd moet worden en dat te dien einde de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden waarborgen. Deze bepaling is nieuw, omdat de term «waarborgen» verwijst naar positieve maatregelen van de overheid om de non-discriminatie van minderheden te waarborgen.

In de voorbereidende werkzaamheden is de grondwetgever er niet in geslaagd te omschrijven welke minderheid wordt bedoeld. Er wordt alleen gezegd dat minderheden in ruime zin moeten worden opgevat en dat er werd verwezen naar strekkingen, een geheel van waarden, levensbeschouwingen.

Het huidige artikel 131 van de Grondwet vormt een aanvulling op artikel 11. Het bepaalt dat de wet de regels vaststelt om discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen. Hoewel artikel 11 en artikel 131 hetzelfde doel nastreven, is het belangrijk te wijzen op de verschillen tussen beide grondwetsbepalingen.

Artikel 131 heeft specifiek betrekking op de federale wetgever, terwijl artikel 11 verwijst naar alle wetgevers.

L'article 11 mentionne la lutte contre les discriminations alors que l'article 131 évoque la prévention.

À l'article 131, il est question des minorités idéologiques et philosophiques; or, l'article 11 renvoie à l'ensemble des minorités.

Enfin, l'article 131 concerne les matières communautaires contre l'ensemble des matières à l'article 11.

Dans le prolongement de ces deux dispositions, et principalement sur la base de l'article 131, sera adoptée le 3 juillet 1971 la loi qui organise le principe de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique. En bref, un quart des membres du Parlement de la Communauté française ou du Parlement flamand peuvent adopter une motion motivée qui déclare qu'un projet ou une proposition contient une discrimination. Une fois cette motion adoptée, le dossier est transmis à un collège formé des présidents de la Chambre et du Sénat, du président du Parlement de la Communauté française et du président du Parlement flamand. Après une décision sur la recevabilité, la motion est renvoyée aux Chambres fédérales pour la décision au fond.

En 1971, il n'existait pas de Cour constitutionnelle. Par ailleurs, il y a eu des débats sur l'opportunité de renvoyer cette question au Conseil d'État. Dans les travaux préparatoires, il est mentionné expressément que ce ne sont pas des questions destinées à être tranchées par le Conseil d'État. La piste du Conseil d'État a donc été expressément écartée.

À l'époque, les conseils culturels sont composés de sénateurs. Ceux-ci sont donc membres de l'assemblée fédérale qui va être amenée à statuer sur la motion. L'idée de la sonnette d'alarme est d'élargir l'assemblée qui va traiter de la question de la discrimination en ajoutant aux membres du conseil appelés à voter sur le décret l'ensemble des sénateurs.

Le contexte a évidemment beaucoup changé.

La loi du 31 décembre 1983 a étendu ce dispositif à la Communauté germanophone, avec toutefois quelques différences étonnantes. Ainsi, un huitième des membres suffit pour engager le processus et le collège chargé de statuer sur la recevabilité est complété par le président du Parlement de la Communauté germanophone.

Les règlements des assemblées communautaires et de la Chambre prévoient certaines précisions relatives à la

Artikel 11 verwijst naar de bestrijding van discriminatie, terwijl artikel 131 betrekking heeft op preventie.

In artikel 131 is sprake van ideologische en filosofische minderheden, terwijl artikel 11 verwijst naar alle minderheden.

Tot slot heeft artikel 131 betrekking op gemeenschapsaangelegenheden, in tegenstelling tot artikel 11, dat alle aangelegenheden beoogt.

In het verlengde van deze twee bepalingen, en voornamelijk op grond van artikel 131, werd op 3 juli 1971 de wet aangenomen die het beginsel van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure organiseert. Samengevat komt het erop neer dat een kwart van de leden van het Parlement van de Franse Gemeenschap of het Vlaams Parlement een met redenen omklede motie kan aannemen waarin wordt gesteld dat een ontwerp of voorstel discriminatie bevat. Zodra deze motie is aangenomen, wordt het dossier toegezonden aan een college bestaande uit de voorzitters van de Kamer en de Senaat, de voorzitter van het Parlement van de Franse Gemeenschap en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Na een beslissing over de ontvankelijkheid wordt de motie teruggestuurd naar de Federale Kamers voor een beslissing ten gronde.

In 1971 bestond het Grondwettelijk Hof niet. Bovendien werd er gedebatteerd over de vraag of deze zaak aan de Raad van State moest worden voorgelegd. In de voorbereidende werkzaamheden wordt uitdrukkelijk vermeld dat het niet de bedoeling is dat de Raad van State zich over deze kwesties uitspreekt. De Raad van State werd dus uitdrukkelijk uitgesloten.

In die tijd waren de cultuurraden samengesteld uit senatoren. Het zijn dus leden van de federale assemblee die over de motie moeten beslissen. Het idee van de alarmbelprocedure is om de assemblee die de kwestie van discriminatie zal behandelen, te verbreden door alle senatoren toe te voegen aan de raadsleden die over het decreet zullen stemmen.

De context is uiteraard sterk veranderd.

De wet van 31 december 1983 heeft deze regeling uitgebreid tot de Duitstalige Gemeenschap, zij het met enkele verrassende verschillen. Zo kan slechts een achtste van de leden het proces inleiden en wordt het college dat over de ontvankelijkheid beslist, aangevuld door de voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

De verordeningen van de gemeenschapsparlementen en van de Kamer voorzien in bepaalde procedurele details.

procédure. Par exemple, le Parlement flamand prévoit qu'à défaut de décision sur la recevabilité dans un délai de trente jours, il poursuit ses travaux. À la Communauté française, le délai est ramené à quinze jours.

C'est donc un mécanisme qui confère au Parlement fédéral une sorte de tutelle sur les parlements des Communautés. Il s'explique par le contexte bien particulier dans lequel il a vu le jour, qui était celui du processus de fédéralisation du pays, sans Cour constitutionnelle et avec des conseils de Communauté composés indirectement.

Ce mécanisme a peu fonctionné. Il n'a été enclenché et ne s'est poursuivi jusqu'au niveau fédéral qu'à deux reprises.

b) Réponses aux différentes observations et critiques formulées à l'encontre de la procédure

Ce mécanisme est le produit d'une situation historique contingente. Il est vrai – les travaux parlementaires n'en font pas mystère – que l'article 131 et la loi de 1971 visaient à répondre à la crainte d'un déséquilibre entre chrétiens et laïcs au niveau communautaire. La situation n'est plus la même aujourd'hui. On a connu un mouvement de dépillarisation. Les logiques de piliers sont profondément modifiées. De manière générale, les équilibres politiques qui soutenaient le dispositif de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique ont disparu.

Par ailleurs, d'autres acteurs de la vie socioculturelle sont apparus dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la défense des droits humains, la lutte contre la pauvreté, le sort des réfugiés, etc., soit toute une constellation d'organisations de la société civile qui ne se reconnaissent plus dans les catégories héritées du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ce constat n'emporte pas nécessairement à lui seul la mise à mort de la procédure de sonnette d'alarme. En effet, l'objectif de protection du pluralisme peut toujours être considéré comme d'actualité, même si son contenu et la définition des tendances ne sont plus à jour. On peut tout à fait considérer que ce qui est problématique dans la loi sur le Pacte culturel n'est pas tellement l'idée même de la protection du pluralisme, mais plutôt comment est défini ce pluralisme. Le fait que le pluralisme des tendances ait été ramené dans la pratique à la notion sociologique de famille politique pose problème dans l'application du Pacte et, dans une moindre mesure, dans la mise en œuvre de la sonnette d'alarme, et pose

Zo bepaalt het Vlaams Parlement dat het zijn werkzaamheden voortzet, indien binnen dertig dagen geen beslissing over de ontvankelijkheid wordt genomen. In de Franse Gemeenschap wordt die termijn verkort tot vijftien dagen.

Het is dus een mechanisme dat het Federaal Parlement een soort toezicht over de gemeenschapsparlementen verleent. Dit is te verklaren door de zeer bijzondere context waarin het tot stand is gekomen, namelijk het proces van federalisering van het land, zonder Grondwettelijk Hof en met indirect samengestelde gemeenschapsraden.

Dit mechanisme heeft amper gefunctioneerd. Het is slechts twee keer ingeleid en voortgezet tot op federaal niveau.

b) Antwoorden op de verschillende opmerkingen en punten van kritiek op de procedure

Dit mechanisme is het resultaat van een toevallige historische situatie. Het klopt – en de parlementaire werkzaamheden maken hier geen geheim van – dat artikel 131 en de wet van 1971 bedoeld waren om tegemoet te komen aan de vrees voor een breuk tussen christenen en vrijzinnigen op gemeenschapsniveau. De situatie is vandaag niet meer hetzelfde. Er heeft zich een ontzuilingsbeweging voorgedaan. De verzuilingslogica is ingrijpend gewijzigd. Over het algemeen zijn de politieke evenwichten die de ideologische en filosofische alarmbelprocedure ondersteunden, verdwenen.

Daarnaast zijn er andere actoren in het sociaal-culturele leven opgestaan op gebieden als milieubescherming, verdediging van de mensenrechten, armoedebestrijding, het lot van vluchtelingen, enz., met andere woorden een hele constellatie van maatschappelijke organisaties die niet meer in de categorieën uit de 19<sup>e</sup> eeuw passen.

Deze vaststelling op zichzelf betekent niet noodzakelijk het einde van de alarmbelprocedure. De doelstelling van bescherming van het pluralisme kan immers nog steeds als relevant worden beschouwd, ook al zijn de inhoud ervan en de definitie van de strekkingen niet meer actueel. Men kan stellen dat het niet zozeer het idee van de bescherming van het pluralisme is dat problematisch is in de Cultuurpactwet, maar wel hoe dat pluralisme is gedefinieerd. Het feit dat het pluralisme van de strekkingen in de praktijk is teruggebracht tot de sociologische notie van de politieke familie, is een problematisch element bij de toepassing van het pact en, in mindere mate, bij de uitvoering van de alarmbelprocedure, en doet de

la question de la légitimité de ces procédures. En effet, cette loi donne une pondération excessive au clivage entre catholiques et laïcs. On peut rester attaché au principe de pluralisme et en revoir la définition et les clivages que l'on tend à protéger.

Une deuxième critique à l'encontre de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique consiste à dire que ce mécanisme est un héritage de la «Belgique de papa», c'est-à-dire un État qui n'était pas encore vraiment fédéral, bref un mécanisme qui empiète trop sur l'autonomie des collectivités fédérées. Cette critique n'est pas neuve, on la retrouve déjà dans les travaux parlementaires de la loi de 1971. Néanmoins, la procédure existante est déjà le résultat d'un compromis. D'autres options étaient sur la table, notamment l'une qui exigeait, une fois la motion enclenchée, des majorités surqualifiées pour adopter le décret, quoi qu'en dissent les Chambres fédérales. Cette proposition avait été rejetée car considérée comme empiétant trop sur l'autonomie culturelle.

Aujourd'hui, le principe d'autonomie ayant reçu une autre définition, plus large qu'en 1971, la Cour constitutionnelle ayant vu le jour et la composition des parlements fédérés ayant évolué, on pourrait considérer que ce principe d'autonomie s'accommode mal du fonctionnement de la sonnette d'alarme. Toutefois, la professeure attire l'attention sur un point. Peut-être certains aspects techniques posent-ils question parce que le paysage institutionnel a changé. Néanmoins, on ne peut pas admettre l'idée que, par nature, la protection du pluralisme à l'échelon fédéral est en soi contraire à la logique fédérale. On peut admettre que la répartition des compétences entre un État fédéral et des Communautés doit permettre à chacun d'exercer ses pouvoirs avec un maximum d'autonomie, mais doit permettre aussi à l'État fédéral d'être le garant d'une citoyenneté au plan fédéral et d'une culture politique démocratique commune qui transcende les appartenances communautaires.

À titre personnel, Mme Romainville pense qu'effectivement, la procédure telle que prévue aujourd'hui n'est plus adéquate et qu'elle ne permet plus d'atteindre l'objectif poursuivi en 1971 parce que le contexte politique et le paysage institutionnel ont changé. Mais la finalité, à savoir la protection des minorités dans un sens plus large que celui donné par l'Union européenne, mérite d'être poursuivie et encadrée par un dispositif.

vraag rijzen naar de legitimiteit van deze procedures. Deze wet kent namelijk buitensporig veel gewicht toe aan de kloof tussen katholieken en vrijzinnigen. Men kan blijven vasthouden aan het beginsel van pluralisme en de definitie ervan en de breuklijnen die men wil beschermen, herzien.

Een tweede punt van kritiek op de ideologische en filosofische alarmprocedure is dat dit mechanisme een erfenis is van «het oude België», dat wil zeggen een Staat die nog niet echt federaal was, kortom een mechanisme dat te veel afbreuk doet aan de autonomie van de deelstaten. Deze kritiek is niet nieuw; ze komt reeds voor in de parlementaire werkzaamheden betreffende de wet van 1971. Toch is de bestaande procedure al het resultaat van een compromis. Er lagen andere opties op tafel, waaronder een mogelijkheid waarbij een bijzondere meerderheid nodig was om het decreet aan te nemen zodra de motie was ingeleid, ongeacht wat de federale Kamers daarover zeiden. Dit voorstel werd verworpen omdat het te veel afbreuk deed aan de culturele autonomie.

Nu het autonomiebeginsel een andere en ruimere definitie heeft gekregen dan in 1971, het Grondwettelijk Hof is opgericht en de samenstelling van de deelstaatarlementen is geëvolueerd, zou men kunnen stellen dat het autonomiebeginsel niet goed verenigbaar is met de werking van de alarmprocedure. De professor vestigt echter de aandacht op een punt. Misschien zijn sommige technische aspecten twijfelachtig omdat het institutionele landschap is veranderd. Toch kan men het niet eens zijn met het idee dat de bescherming van het pluralisme op federaal niveau inherent in strijd is met de federale logica. Het is duidelijk dat de verdeling van de bevoegdheden tussen een Federale Staat en Gemeenschappen elke Gemeenschap in staat moet stellen haar bevoegdheden met een maximum aan autonomie uit te oefenen, maar ook dat de Federale Staat garant moet staan voor een burgerschap op federaal niveau en voor een gemeenschappelijke democratische politieke cultuur die de gemeenschappen overstijgt.

Persoonlijk vindt mevrouw Romainville dat de bestaande procedure vandaag inderdaad niet meer adequaat is, ze beantwoordt niet meer aan het doel dat men in 1971 voor ogen had, omdat de politieke context en het institutioneel landschap veranderd zijn. Maar de bescherming van minderheden, in ruimere zin dan bedoeld door de Europese Unie, is een doelstelling die de moeite waard is om ter harte te nemen binnen een daartoe bestemd regelgevend kader.

Pour conclure, elle rappelle que ce sont là quelques points d'attention mais qu'elle-même ne se permettra pas de juger de l'adéquation de la procédure.

**2) M. Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB)**

a) Introduction

M. Uyttendaele fait remarquer d'emblée que la procédure de sonnette d'alarme philosophique et idéologique soulève des questions de principe essentielles, notamment au regard de l'actualité récente. La protection des minorités idéologiques et philosophiques est assurément au cœur de débats récents dans une société où les revendications religieuses et communautaristes sont de plus en plus vigoureuses. On en veut pour preuve le rejet, le 17 juin dernier 2022, par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d'une proposition d'ordonnance visant à interdire l'abattage sans étourdissement ou l'incapacité des différents législateurs de régler la problématique du port des signes convictionnels dans les administrations publiques.

Le régime de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique est consacré pour les Communautés française et flamande par 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.

Un dispositif analogue est consacré pour la Communauté germanophone par les articles 73 à 75 de la loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Les règlements de ces assemblées consacrent la mise en œuvre de ces mécanismes (33).

Ces dispositions puisent directement leur fondement dans la Constitution. Son article 11 prévoit que «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques» et son article 131 prévoit que «La loi arrête les mesures en

(33) Voyez notamment l'article 51 du règlement du Parlement de la Communauté française et l'article 66 du règlement du Parlement flamand. Voyez M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd, 2020, Anthémis, Limal, p. 166-167.

Tot besluit geeft ze aan dat ze heeft willen wijzen op enkele aandachtspunten maar dat ze zelf niet zal oordelen over welke procedure de meest geschikte is.

**2) Prof. Dr. Marc Uyttendaele, hoogleraar grondwettelijk recht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Université libre de Bruxelles (ULB)**

a) Introduction

De heer Uyttendaele merkt van meet af aan op dat, met betrekking tot de ideologische en filosofische alarmbelprocedure essentiële principiële vragen kunnen gesteld worden, ook in het licht van recente gebeurtenissen. Over de bescherming van ideologische en filosofische minderheden is veel te doen in een samenleving waar religieuze en communautaire verzuchtingen steeds luider weerklinken. Getuigen daarvan de verwerping op 17 juni 2022 door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van een voorstel van ordonnantie tot invoering van een verbod op onverdoofd slachten of het onvermogen van de verschillende wetgevers om de problematiek van het dragen van levensbeschouwelijke tekenen tijdens de uitoefening van een overheidsfunctie te regelen.

De werking van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure wordt voor de Franse en de Vlaamse Gemeenschap bepaald door 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.

In een gelijkaardige regeling wordt voorzien voor de Duitstalige Gemeenschap door de artikelen 73 tot 75 van de gewone wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

De reglementen van die assemblees bepalen hoe deze mechanismen concreet in hun werk gaan (33).

Die bepalingen vinden hun grondslag in de Grondwet. Artikel 11 van de Grondwet bepaalt: «Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.» en in artikel 131 staat: «De wet stelt de

(33) Zie onder meer artikel 51 van het reglement van het Parlement van de Franse Gemeenschap en artikel 66 van het reglement van het Vlaams Parlement en M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd, 2020, Anthémis, Limal, blz. 166-167.

vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques».

Il importe de constater que ces dispositions ont été introduites dans la Constitution par la réforme du 24 décembre 1970.

Rappelons que, dans le système de la loi du 3 juillet 1971, la motion motivée, signée par le quart au moins des membres de l'assemblée et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de décret qu'elle désigne, contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

La recevabilité de la motion est examinée par un collège des présidents, qui comprend les présidents du Parlement de la Communauté française, du Parlement flamand, du Sénat et de la Chambre des représentants.

Si ce collège, qui doit statuer dans les quinze jours, déclare la motion recevable, l'examen des dispositions incriminées est suspendu et ne peut reprendre que lorsque la Chambre des représentants et le Sénat ont déclaré la motion non fondée.

Cette procédure est singulière car elle conduit trois organes politiques – le collège des présidents, la Chambre et le Sénat – à se prononcer sur le respect d'une disposition constitutionnelle, à savoir l'article 11 de la Constitution. Elle diffère notamment des procédures de sonnette d'alarme applicables au niveau fédéral (34) et au sein de la Région de Bruxelles-Capitale (35) et des procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts entre assemblées (36) en ce que celles-ci visent plus particulièrement la lésion des intérêts d'une Communauté, et non forcément la violation d'une règle juridique.

Au sein du Parlement de la Communauté germanophone, 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. Pour le reste, la procédure y est identique.

(34) Voyez l'article 54 de la Constitution.

(35) Voyez l'article 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(36) Voyez l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

regelen vast ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen.».

Deze bepalingen werden bij de hervorming van 24 december 1970 in de Grondwet ingeschreven.

In het systeem van de wet van 3 juli 1971, kan de met redenen omklede motie, ondertekend door ten minste een vierde van de leden van een assemblee en ter tafel gelegd na de indiening van het verslag en vóór de eindstemming in de openbare vergadering, verklaren dat de bepalingen die zij aanwijst in een ontwerp of voorstel van decreet, een discriminatie om ideologische en filosofische redenen inhouden.

Over de ontvankelijkheid van de motie wordt beslist door een college van voorzitters, waarin de voorzitters van het Parlement van de Franse Gemeenschap, van het Vlaams Parlement, van de Senaat en van de Kamer van volksvertegenwoordigers zitting houden.

Als dit college, dat binnen de vijftien dagen uitspraak moet doen, beslist dat de motie ontvankelijk is, wordt de behandeling van de aangeklaagde bepalingen geschorst en kan ze slechts worden hervat nadat de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers de motie ongegrond hebben verklaard.

Deze procedure is bijzonder omdat ze drie politieke organen – het college van voorzitters, de Kamer en de Senaat – een uitspraak laat doen over de naleving van een grondwetsbepaling, namelijk artikel 11 van de Grondwet. Ze verschilt van de alarmbelprocedures die van toepassing zijn op het federale niveau (34) en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (35) alsook van procedures voor het voorkomen en oplossen van belangenconflicten tussen assemblees (36) doordat die procedures meer gericht zijn op de aantasting van de belangen van een Gemeenschap, en niet noodzakelijk op de schending van een rechtsregel.

In het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap volstaat het dat de motie door drie leden wordt ondertekend. De motie wordt voorgelegd aan een college dat uit vijf leden bestaat: de voorzitters van de Senaat en van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van het Parlement van de Franse Gemeenschap, van het Vlaams Parlement en van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Voor het overige is de procedure identiek.

(34) Zie artikel 54 van de Grondwet.

(35) Zie artikel 31 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

(36) Zie artikel 143, § 1, van de Grondwet en artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

Ce mécanisme, presque oublié (37), constitue assurément un résidu d'une logique unitaire, peu respectueuse de l'autonomie des entités fédérées. En effet, il peut aboutir à paralyser l'action d'une Communauté, et subordonner celle-ci à une intervention du pouvoir fédéral.

Plusieurs questions se posent.

L'autorité fédérale peut-elle exercer une forme de primauté, voire de tutelle sur les entités fédérées et dispose-t-elle d'un pouvoir exclusif de garantir le respect des droits et libertés?

L'autorité fédérale dispose-t-elle de la compétence d'imposer des procédures visant à garantir, en vertu de l'article 131 de la Constitution, le respect de son article 11?

Est-il juridiquement admissible de limiter ce mécanisme aux seules matières communautaires et aux seuls législateurs communautaires?

Des organes politiques peuvent-ils raisonnablement se prononcer sur la validité juridique de normes législatives en projet et ainsi assumer une mission en principe dévolue à des juridictions?

Après avoir apporté des réponses à ces questions, l'expert examinera si ce mécanisme doit être abandonné ou, au contraire, repensé pour répondre aux exigences d'une démocratie moderne.

b) L'autorité fédérale peut-elle exercer une forme de primauté, voire de tutelle sur les entités fédérées et dispose-t-elle d'un pouvoir exclusif de garantir le respect des droits et libertés?

Dans le régime de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, les institutions fédérales exercent une forme de tutelle sur le parlement d'une entité fédérée puisque l'action de celui-ci peut être paralysée par un vote de la Chambre ou du Sénat.

(37) Cette procédure a cependant été mise en œuvre en novembre 2019 par l'opposition au Parlement flamand, paralysant ainsi l'adoption d'un décret visant à supprimer des subsides à des associations qui pratiqueraient la ségrégation (doc. *Vlaams Parlement*, n°s 155/1-3 (2019-2020); doc. Sénat, n° 7-132). Le Sénat a considéré que la motion était non fondée. À cette occasion il a procédé à l'audition des professeurs Behrendt, Theunis et Velaers qui ont fourni une analyse approfondie de cette procédure (doc. Sénat, n° 7-132/2).

Dit mechanisme, dat inmiddels bijna in de vergetelheid is geraakt (37) is zonder twijfel een restant van een unitaire logica, waarin geen rekening gehouden wordt met de autonomie van de deelstaten. Het kan er immers toe leiden dat de werking van een Gemeenschap wordt stilgelegd en ondergeschikt gemaakt wordt aan een interventie van het federale niveau.

Dat alles leidt tot verschillende vragen.

Kan de federale overheid een soort van voorrang krijgen, of zelfs enig toezicht uitoefenen op de deelstaten en beschikt ze over de exclusieve bevoegdheid om de naleving van de rechten en vrijheden te waarborgen?

Heeft de federale overheid de bevoegdheid om krachtens artikel 131 van de Grondwet procedures op te leggen die erop gericht zijn artikel 11 te doen naleven?

Is het juridisch toelaatbaar om dit mechanisme te beperken tot gemeenschapsmateries en de wetgevers van de Gemeenschappen?

Kunnen politieke organen zich redelijkerwijs uitspreken over de rechtsgeldigheid van voorgestelde wetgevende normen en aldus een opdracht op zich nemen die in beginsel aan rechtscolleges toekomt?

De expert zal eerst antwoorden op die vragen en dan onderzoeken of het mechanisme moet afgeschaft worden dan wel of het dient herdacht en aangepast worden om tegemoet te komen aan de vereisten van een moderne democratie.

b) Kan de federale overheid een soort van voorrang krijgen, of zelfs enig toezicht uitoefenen op de deelstaten en beschikt ze over de exclusieve bevoegdheid om de naleving van de rechten en vrijheden te waarborgen?

In het stelsel van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure oefenen de federale instellingen een vorm van toezicht uit op het parlement van een deelstaat aangezien de werking van dat parlement stilgelegd kan worden door een stemming in de Kamer of de Senaat.

(37) Deze procedure werd nochtans in november 2019 door de oppositie in het Vlaams Parlement in gang gezet, waardoor de goedkeuring van een decreet dat ertoe strekte subsidies voor segregerende verenigingen te schrappen (doc. *Vlaams Parlement*, nrs. 155/1-3 (2019-2020); doc. Senaat, nr. 7-132) werd stilgelegd. De Senaat heeft beslist dat de motie niet gegrond was. Bij die gelegenheid werd een hoorzitting gehouden met de professoren Behrendt, Theunis en Velaers die een diepgaande analyse van die procedure maakten (doc. Senaat, nr. 7-132/2).

Ceci est *prima facie* contraire à l'esprit général de nos institutions qui n'établissent aucune hiérarchie entre les partenaires de la Belgique fédérale.

Le procédé n'est cependant pas inconnu en droit belge. Il existe trois cas où pareille primauté est consacrée (38).

Le premier cas est spécifique aux institutions bruxelloises. Contrairement aux autres entités régionales et communautaires, la Région de Bruxelles-Capitale est soumise à un contrôle politique émanant des autorités fédérales. Toutefois, ces procédures de contrôle et de censure des normes régionales ne peuvent être utilisées que de façon limitée. Il faut, d'une part, que l'intervention des autorités fédérales soit motivée par la volonté de préserver le rôle international de Bruxelles ou sa fonction de capitale et, d'autre part, qu'elle concerne l'une des matières expressément énumérées, à savoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les travaux publics et le transport. En vertu de l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le Roi peut, dans les limites rappelées ci-dessus, suspendre une ordonnance ou un arrêté régional dans les soixante jours de sa publication. L'arrêté de suspension, qui doit être délibéré en conseil des ministres, emporte *ipso facto* la saisine du comité de coopération, qui dispose d'un délai de soixante jours pour se prononcer. Une autre procédure est instituée par l'article 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Elle est soumise aux mêmes limitations quant à ses objectifs et quant aux matières dans le cadre desquelles elle peut trouver à s'exercer. Cette disposition autorise le Conseil des ministres à soumettre au comité de coopération les mesures que devraient, à son sens, prendre les organes de la Région en vue «de développer le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles». Si la procédure de concertation échoue, le Conseil des ministres peut s'adresser à la Chambre des représentants afin que l'assemblée approuve les mesures envisagées, et ce à la majorité absolue des deux groupes linguistiques. À défaut d'accord à l'issue d'un délai de soixante jours, par un nouvel arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'arrêté prorogé peut être suspendu pour une nouvelle période de soixante jours. Au cours de cet ultime délai, la Chambre des représentants peut, par une résolution votée à la majorité absolue au sein de chaque groupe linguistique, annuler l'ordonnance ou l'arrêté incriminé. En l'absence d'une telle annulation, la suspension est définitivement levée. C'est donc un véritable mécanisme

(38) Outre les trois cas mentionnés ici, on peut également évoquer les mécanismes de compétences concurrentes où l'autorité fédérale dispose d'une primauté en matière d'impôts et de capacité d'emprunt, ainsi que lorsqu'il s'agit de créer une peine ne figurant pas dans le livre 1<sup>er</sup> du Code pénal. Voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 924 et s.

Dit is op het eerste zicht in strijd met de algemene geest van onze instellingen, die geen hiërarchie bepaalt tussen de partners van federaal België.

De procedure is echter niet onbekend in het Belgisch recht. Er zijn drie gevallen waarin deze voorrang gangbaar is (38).

Het eerste geval is eigen aan de Brusselse instellingen. In tegenstelling tot andere gewestelijke en gemeenschapsentiteiten is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderworpen aan het politieke toezicht van de federale overheid. Die procedures van toezicht op en censuur van gewestelijke normen kunnen echter slechts in beperkte mate worden toegepast. Enerzijds moet het optreden van de federale overheid gebaseerd zijn op de wil om de internationale rol van Brussel of zijn functie als hoofdstad te vrijwaren en anderzijds moet het betrekking hebben op een van de uitdrukkelijk vermelde aangelegenheden, namelijk stedenbouw en ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer. Krachtens artikel 45 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 kan de Koning, binnen de bovenvermelde grenzen, een ordonnantie of een gewestelijk besluit schorsen binnen zestig dagen na de bekendmaking ervan. Het schorsingsbesluit, dat in de Ministerraad moet worden overlegd, houdt *ipso facto* in dat het wordt voorgelegd aan de samenwerkingscommissie, die zich uitspreekt binnen een termijn van zestig dagen. Een andere procedure is ingesteld bij artikel 46 van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Deze procedure is onderworpen aan dezelfde beperkingen inzake doelstellingen en aangelegenheden waarbinnen zij kan worden uitgeoefend. Deze bepaling machtigt de Ministerraad om aan de samenwerkingscommissie maatregelen voor te leggen die de instellingen van het Gewest volgens hem zouden moeten nemen «ter bevordering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel». In geval het overleg niet tot een akkoord leidt, kan de Ministerraad aan de Kamer van volksvertegenwoordigers vragen die maatregelen goed te keuren bij absolute meerderheid in beide taalgroepen. Bij gebrek aan overeenstemming binnen zestig dagen, kan, bij een nieuw besluit van de Raad van ministers, het schorsingsbesluit verlengd worden voor een nieuwe periode van zestig dagen. Binnen deze verlengde termijn, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers de ordonnantie of het aangevochten besluit vernietigen bij een bij absolute meerderheid in beide taalgroepen goedgekeurde resolutie. Zo niet wordt de schorsing

(38) Naast de drie hier genoemde gevallen kunnen ook de mechanismen van samenlopende bevoegdheden worden vermeld waarbij de federale overheid het primaat heeft inzake belastingen en leencapaciteit, alsook wanneer het gaat om de invoering van een straf die niet in het Strafwetboek is opgenomen. Zie M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 924 e.v.

de tutelle d'annulation et de substitution qui est ainsi instauré (39).

Le deuxième cas a trait aux obligations internationales de la Belgique. Afin de garantir le respect du principe de la responsabilité internationale de l'État, un pouvoir de substitution de l'autorité fédérale en cas de défaillance d'une entité fédérée dans l'exécution d'une obligation internationale a été instauré par l'article 169 de la Constitution et par la loi spéciale du 5 mai 1993. En vertu de ces dispositions, afin de garantir le respect du droit international, l'autorité fédérale peut, après avoir été condamnée par une juridiction internationale pour manquement d'une entité fédérée, se substituer à elle pour l'exécution de la décision moyennant le respect de certaines conditions (40).

La sixième réforme de l'État a également été l'occasion d'organiser, et c'est le troisième cas, un mécanisme de substitution de l'autorité fédérale à l'égard des entités fédérées pour garantir le respect des obligations européennes et internationales de la Belgique en matière de changement climatique (41).

Une première remarque doit être formulée. Dans les cas ici envisagés, le pouvoir d'intervention de l'autorité fédérale est consacré dans une loi spéciale alors que dans celui de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, il trouve son fondement dans une loi ordinaire.

Une deuxième remarque concerne l'objet même du mécanisme. Il se fonde sur l'idée selon laquelle l'autorité fédérale se verrait assigner une mission spécifique de garantie du respect des droits et libertés en général, des minorités idéologiques et philosophiques en particulier. Pendant un temps, la Cour constitutionnelle a soutenu qu'une telle mission spécifique existait bel et bien. Ainsi, elle avait notamment refusé à la Communauté française le droit de régler le droit de réponse dans l'audiovisuel, nonobstant sa compétence générale en matière de radio-diffusion et de télévision, au motif que cette matière avait trait à des libertés publiques, et plus particulièrement la liberté de presse et la liberté d'expression, consacrées par les articles 25 et 19 de la Constitution (42). Depuis 1993, le constituant confie systématiquement à chaque législateur, dans le champ de ses compétences, le soin

definitief opgeheven. Aldus wordt een echt mechanisme van vernietigings- en vervangingstoezicht ingesteld (39).

Het tweede geval slaat op de internationale verplichtingen van België. Om de naleving van het beginsel van de internationale aansprakelijkheid van de Staat te waarborgen, is bij artikel 169 van de Grondwet en bij de bijzondere wet van 5 mei 1993 de federale overheid gemachtigd om in de plaats te treden van een deelstaat indien deze in gebreke blijft bij de nakoming van een internationale verplichting. Om de eerbiediging van het internationale recht te waarborgen, kan de federale overheid op grond van deze bepalingen, nadat zij door een internationale rechtbank is veroordeeld voor de niet-naleving van een internationale verplichting door een deelstaat, in de plaats treden van de deelstaat voor de uitvoering van de beslissing, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (40).

De zesde Staatshervorming was – en dit is het derde geval – ook de gelegenheid om een vervangingsmechanisme te organiseren van de federale overheid ten aanzien van de deelstaten om de naleving van de Europese en internationale verplichtingen van België inzake klimaatverandering te waarborgen (41).

Een eerste opmerking hierbij. In de hier besproken gevallen is de bevoegdheid van de federale overheid om op te treden, verankerd in een bijzondere wet, terwijl dit in het geval van de ideologische en filosofische alarmbel op een gewone wet berust.

Een tweede opmerking slaat op het eigenlijke doel van het mechanisme. Het is gebaseerd op de idee dat de federale overheid de specifieke taak zou toegekend krijgen om de eerbiediging van de rechten en vrijheden in het algemeen en van de ideologische en filosofische minderheden in het bijzonder te waarborgen. Het Grondwettelijk Hof heeft enige tijd geoordeeld dat een dergelijke specifieke taak wel degelijk bestond. Zo werd de Franse Gemeenschap het recht ontzegd om het recht van antwoord in de audiovisuele sector te regelen, niet-tegenstaande haar algemene bevoegdheid voor radio- en televisie-uitzendingen, omdat deze aangelegenheid verband houdt met de openbare vrijheden, meer bepaald de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting, als bepaald in de artikelen 25 en 19 van de Grondwet (42). Sinds 1993 vertrouwt de Grondwet elke wetgever in

(39) M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 873 et s.

(40) Voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 1013 et s.

(41) Article 16, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(42) Cour constitutionnelle, arrêt n° 14/91 du 28 mai 1991.

(39) M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 873 e.v.

(40) Zie M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 1013 e.v.

(41) Artikel 16, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(42) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991.

de garantir les libertés publiques (43). Rompant avec sa jurisprudence antérieure, la Cour constitutionnelle a acté cette évolution: «La consécration, par la Constitution et les traités internationaux, de droits et libertés fondamentaux ne signifie en aucune manière que leur réglementation n'appartiendrait, en tant que telle, qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes (44).»

Cette obligation qui s'impose à chaque législateur de veiller, dans l'exercice de ses compétences propres, au respect des libertés publiques s'est d'ailleurs traduite dans la législation relative à la lutte contre les discriminations, chaque partenaire adoptant à cet égard un dispositif législatif propre (45).

Autrement dit, la Chambre et le Sénat n'ont en rien vocation à être les garants exclusifs du respect de l'article 11 de la Constitution par les législateurs communautaires et, envisagé sous cet angle, le mécanisme de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique est manifestement inconstitutionnel. Rien dans la Constitution, ni dans l'économie générale de la réforme de l'État, n'autorise le législateur, dans le cadre d'une loi ordinaire, à permettre à des institutions fédérales de s'immiscer dans le processus d'élaboration de normes législatives communautaires.

c) L'autorité fédérale dispose-t-elle de la compétence d'imposer des procédures visant à garantir, en vertu de l'article 131 de la Constitution, le respect de son article 11?

Il peut être déduit ce qui précède que le contenu des articles 4 à 6 de de la loi précitée du 3 juillet 1971 ne semble pas résister au contrôle de constitutionnalité. Une autre question plus fondamentale encore se pose cependant. Le législateur fédéral est-il compétent pour régler la matière? En d'autres termes, la loi du 3 juillet

(43) Voyez notamment les articles 22, 23 et 32 de la Constitution.

(44) Cour constitutionnelle, arrêt n° 124/99 du 25 novembre 1999, considérant B.4.4.

(45) Voyez notamment la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, le décret wallon du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en ce compris la discrimination, entre les femmes et les hommes en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle, le décret flamand du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement et l'ordonnance bruxelloise du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi.

het kader van zijn bevoegdheden systematisch de zorg toe de openbare vrijheden te waarborgen (43). In tegenstelling tot zijn vroegere rechtspraak, acteerde het Grondwettelijk Hof de volgende evolutie: «Het feit dat de Grondwet en de internationale verdragen fundamentele rechten en vrijheden erkennen, betekent geenszins dat de regeling ervan, als dusdanig, enkel de federale overheid zou toekomen. Het is aan elke overheid de inachtneming ervan te waarborgen door ze te concretiseren wanneer zij haar bevoegdheden uitoefent (44).»

Die verplichting voor elke wetgever om bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden toe te zien op de eerbiediging van de openbare vrijheden, komt ook tot uiting in de wetgeving ter bestrijding van discriminatie, waarbij elke partij zijn eigen wettelijke bepalingen terzake vaststelt (45).

Met andere woorden, Kamer en Senaat vormen niet als enige de waarborg om toe te zien op de naleving van artikel 11 van de Grondwet door de wetgevers van de Gemeenschappen. Vanuit die optiek is het mechanisme van de ideologische en filosofische alarmbel duidelijk ongrondwettelijk. Niets in de Grondwet of in de algemene opzet van de staatsvorming machtigt de wetgever om, in het kader van een gewone wet, de federale instellingen te laten ingrijpen in de totstandkoming van de wetgeving van de gemeenschappen.

c) Heeft de federale overheid de bevoegdheid om procedures op te leggen om krachtens artikel 131 van de Grondwet de naleving van artikel 11 van de Grondwet te waarborgen?

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de inhoud van de artikelen 4 tot en met 6 van de voornoemde wet van 3 juli 1971 de grondwettelijke toetsing niet lijkt te kunnen doorstaan. Er rijst echter een andere, meer fundamentele vraag. Is de federale wetgever bevoegd om die aangelegenheid te regelen? Met andere woorden, regelt

(43) Zie meer bepaald artikelen 22, 23 en 32 van de Grondwet.

(44) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 124/99 van 25 november 1999, considerans B.4.4.

(45) Zie meer bepaald de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 12 december 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, het Waals decreet van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, met inbegrip van discriminatie tussen vrouwen en mannen inzake economie, werkgelegenheid en beroepsopleiding, het Vlaams decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid en de Brusselse ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling.

1971 ne règle-t-elle pas une matière qui ressortirait à la compétence des législateurs des entités fédérées?

Rappelons que cette loi trouve son fondement dans l'article 131 de la Constitution, adopté le 24 décembre 1970.

En vertu de l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seules les dispositions constitutionnelles adoptées postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 visent des matières réservées au législateur fédéral. Autrement dit, la référence à la loi dans l'article 131 de la Constitution viserait le législateur compétent en la matière qu'il soit fédéral, régional ou communautaire, et non spécifiquement le législateur fédéral (46).

Cependant, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, a livré une interprétation différente de ces règles et a indiqué que «Le contenu de l'article 162, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution (...) est demeuré inchangé depuis 1831 (...). L'utilisation des termes "par la loi" (...) dans cette disposition ne permet pas de déduire que le Constituant ait voulu ainsi réserver une matière au législateur fédéral puisque ce n'est que par la modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 qu'il a procédé à la création des communautés et des régions (...)». Il en résulte que pour la Cour constitutionnelle, la date de basculement sur la manière d'interpréter le terme «loi» dans la Constitution au regard de la répartition des compétences entre les différents législateurs est bien 1970, et non 1980.

Il s'en déduit donc que le législateur fédéral est bien compétent, en vertu de l'article 131 de la Constitution, pour prendre les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

Il faut cependant avoir égard au fait que l'article 131 de la Constitution est intégré dans une sous-section de la Constitution consacrée aux «compétences des Communautés». Il s'en déduit que le mécanisme peut, en vertu de la Constitution, être applicable à chaque assemblée qui exerce des compétences communautaires. Peut-on l'étendre aux matières régionales? Un parallèle peut être fait avec l'article 133 de la Constitution qui concerne l'interprétation des décrets par voie d'autorité. Cette disposition qui figure également dans la sous-section relative aux compétences des Communautés constitue un principe général qui autorise également les parlements régionaux à interpréter leurs décrets par voie

de la loi van 3 juli 1971 geen aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de wetgevers van de deelstaten valt?

Er dient aan herinnerd te worden dat die wet gebaseerd is op artikel 131 van de Grondwet die op 24 december 1970 is aangenomen.

Krachtens artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, beogen alleen de grondwettelijke bepalingen die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn aangenomen, de aangelegenheden die aan de federale wetgever zijn voorbehouden. Met andere woorden, de verwijzing naar de wet in artikel 131 van de Grondwet zou de ter zake bevoegde wetgever beogen, ongeacht of het gaat om de federale, gewestelijke of gemeenschapswetgever, en niet specifiek de federale wetgever (46).

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003 echter een verschillende interpretatie gegeven aan deze regels en verklaard dat «Artikel 162, eerste lid, van de Grondwet (...) ongewijzigd [is] gebleven sedert 1831 (...). Uit het gebruik van de woorden "bij de wet" (...) in die bepaling, kan niet worden afgeleid dat de Grondwetgever aldus aan de federale wetgever een aangelegenheid heeft willen voorbehouden, nu hij pas met de grondwetswijziging van 24 december 1970 is overgegaan tot de oprichting van Gemeenschappen en Gewesten (...)». Bijgevolg oordeelt het Hof dat het kantelmoment voor de manier om de term «wet» in de Grondwet te interpreteren met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende wetgevers, wel degelijk 1970 en niet 1980 is.

Daaruit volgt dat de federale wetgever krachtens artikel 131 van de Grondwet wel bevoegd is om maatregelen te nemen ter voorkoming van discriminatie om ideologische en filosofische redenen.

Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat artikel 131 van de Grondwet opgenomen is in een onderafdeling van de Grondwet over de «bevoegdheden van de Gemeenschappen». Bijgevolg kan het mechanisme krachtens de Grondwet toegepast worden op elke assemblee die gemeenschapsbevoegdheden uitoefent. Kan het uitgebreid worden tot gewestelijke aangelegenheden? Er kan een parallel worden getrokken met artikel 133 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de authentieke uitlegging van decreten. Deze bepaling, die ook voorkomt in de onderafdeling over de bevoegdheden van de Gemeenschappen, is een algemeen beginsel dat ook de gewestelijke parlementen de mogelijkheid

(46) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 941 et s.

(46) Over deze kwestie, zie M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 941 e.v.

d'autorité. Il paraît donc possible d'appliquer la même démarche pour la mise en œuvre de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique aux matières régionales. Pour plus de sécurité juridique, et afin d'éviter toute controverse, une modification de la réglementation actuelle pourrait trouver son siège dans une loi spéciale et devenir ainsi une règle de répartition des compétences.

d) Est-il juridiquement admissible de limiter ce mécanisme aux seules matières communautaires et aux seuls législateurs communautaires?

Le système de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, tel qu'il s'applique aujourd'hui, est limité à double titre. Il ne concerne que les parlements des Communautés et que les matières communautaires.

Il est un fait aujourd'hui que l'étanchéité entre compétences régionales et communautaires n'a plus un caractère absolu, voire procède d'une conception périmée de la réforme de l'État.

Les institutions flamandes exercent, depuis 1980, des compétences régionales et communautaires (47).

En vertu de l'article 138 de la Constitution, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale exercent des compétences communautaires transférées par la Communauté française (48).

En vertu de l'article 136 de la Constitution et de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'Assemblée de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale exerce des compétences dans les matières communautaires bipersonnalisables alors qu'en vertu de ses compétences résiduelles, le législateur fédéral règle les matières biculturelles à Bruxelles (49).

En vertu de l'article 135*bis* de la Constitution, le législateur régional bruxellois peut exercer certaines compétences culturelles sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (50).

Enfin, en vertu de l'article 139 de la Constitution, le Parlement germanophone exerce sur le territoire de la

biedt hun decreten authentiek uit te leggen. Het lijkt dus mogelijk dezelfde benadering te gebruiken voor de toepassing van de ideologische en filosofische alarmbel op regionale aangelegenheden. Met het oog op de rechtszekerheid en om controverse te voorkomen, zou een wijziging van de huidige regeling in een bijzondere wet kunnen worden vastgelegd en aldus een regel voor de bevoegdheidsverdeling kunnen worden.

d) Is het juridisch toegestaan om dit mechanisme te beperken tot de gemeenschapsaangelegenheden en -wetgevers alleen?

De ideologische en filosofische alarmbelprocedure zoals die nu wordt toegepast, is op twee manieren ingeperkt. Zij betreft alleen de gemeenschapsparlementen en de gemeenschapsaangelegenheden.

Het is weliswaar zo dat er geen waterdichte scheiding meer bestaat tussen de gewestelijke en de gemeenschapsbevoegdheden, en dat dit zelfs voortkomt uit een verouderde lezing van de Staatshervorming.

De Vlaamse instellingen oefenen sinds 1980 gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden uit (47).

Krachtens artikel 138 van de Grondwet oefenen het Waals Parlement en de Franstalige fractie van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gemeenschapsbevoegdheden uit die door de Franse Gemeenschap zijn overgeheveld (48).

Krachtens artikel 136 van de Grondwet en artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, is de Assemblee van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor tweetalige persoonsgebonden gemeenschapsaangelegenheden, terwijl de federale wetgever krachtens zijn restbevoegdheden de biculturele aangelegenheden in Brussel regelt (49).

In hoofde van artikel 135*bis* van de Grondwet kan de wetgever van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalde culturele bevoegdheden uitoefenen op zijn grondgebied (50).

Ten slotte oefent het Duitstalig Parlement krachtens artikel 139 van de Grondwet op zijn grondgebied

(47) Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(48) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 856 et s.

(49) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 961 et s.

(50) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 964.

(47) Artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdende institutionele hervormingen.

(48) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 856 e.v.

(49) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 961 e.v.

(50) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 964.

région de langue allemande des compétences qui lui sont transférées par la Région wallonne (51).

De surcroît, il est absurde de considérer que la protection des minorités idéologiques et philosophiques ne doit être assurée que dans le cadre de l'exercice des compétences communautaires exercées par des législateurs communautaires. Deux exemples au cœur de l'actualité suffisent à le démontrer. L'interdiction de l'abattage sans étourdissement ou l'interdiction du port des signes convictionnels dans les administrations régionales, pararégionales ou communales sont des matières qui ressortissent aux compétences des législateurs régionaux et dans lesquelles la question de la protection des minorités idéologiques et philosophiques est centrale.

Rien ne peut justifier, sur le plan du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, qu'un mécanisme protecteur des minorités ne puisse être mis en œuvre dans ces différents cas alors qu'ils pourraient l'être lorsqu'un législateur communautaire règle une matière communautaire.

En application du principe constitutionnel d'égalité, un régime de protection des minorités doit revêtir un caractère transversal, et s'appliquer à toutes les matières et à tous les législateurs. Il en va tout particulièrement ainsi lorsqu'un législateur unique, ici le législateur fédéral, est chargé, comme en l'espèce en vertu de l'article 131 de la Constitution, d'arrêter des mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

Pour illustrer l'aberration du régime actuel, imaginons que, dans la politique des handicapés, le législateur flamand et le législateur wallon compétent à la suite de la mise en œuvre de l'article 138 de la Constitution entendent adopter une même norme considérée comme attentatoire aux droits d'une minorité. Le régime de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique pourrait être mis en œuvre dans un cas et non dans l'autre, et ce en vertu de la loi précitée du 3 juillet 1971.

Celle-ci viole donc manifestement, sous cet angle, les articles 10 et 11 de la Constitution.

bevoegdheden uit die hem door het Waals Gewest zijn overgedragen (51).

Bovendien is het absurd te menen dat de bescherming van ideologische en filosofische minderheden alleen in het kader van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden door de gemeenschapswetgever moet worden gewaarborgd. Twee actuele voorbeelden volstaan om dit aan te tonen. Het verbod op onverdoofd slachten of het verbod op het dragen van religieuze symbolen in regionale, pararegionale of gemeentelijke besturen zijn aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de regionale wetgevers vallen en waarin de kwestie van de bescherming van ideologische en filosofische minderheden centraal staat.

Het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel rechtvaardigt geenszins dat een mechanisme ter bescherming van minderheden in deze verschillende gevallen niet wordt toegepast, terwijl dat wel het geval zou kunnen zijn wanneer een gemeenschapswetgever een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

Overeenkomstig het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel moet een regeling ter bescherming van minderheden transversaal zijn en gelden voor alle aangelegenheden en alle wetgevers. Dit is met name het geval wanneer één enkele wetgever, in dit geval de federale wetgever, verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen om discriminatie op ideologische en filosofische gronden te voorkomen, zoals in dit geval krachtens artikel 131 van de Grondwet.

Ter illustratie van de huidige regeling: stel dat de Vlaamse wetgever en de Waalse wetgever die bevoegd zijn als gevolg van de uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, op het gebied van het gehandicaptenbeleid eenzelfde norm willen aannemen die geacht wordt de rechten van een minderheid te schenden. Op grond van de bovengenoemde wet van 3 juli 1971 zou de ideologische en filosofische alarmbel in het ene geval wel en in het andere geval niet kunnen worden toegepast.

Deze wet schendt in dat opzicht dus duidelijk de Grondwetsartikelen 10 en 11.

(51) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 855 et s.

(51) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 855 e.v.

e) Des organes politiques peuvent-ils raisonnablement se prononcer sur la validité juridique de normes législatives en projet et ainsi assumer une mission en principe dévolue à des juridictions?

Dans le régime de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, des organes politiques sont appelés à poser un diagnostic au sujet de la validité juridique d'une norme et à se substituer ainsi à une juridiction. Le cas n'est pas unique.

En effet, en vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, si la section de Législation du Conseil d'État constate que le texte d'un avant-projet ou d'une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance qui lui est soumis est entaché d'excès de compétence, elle le renvoie au Comité de concertation. Celui-ci donne, dans les quarante jours et dans le respect de la procédure du consensus, un avis motivé sur «la question de savoir s'il y a excès de compétence». S'il estime que tel est le cas, le Comité de concertation invite l'organe exécutif concerné à prendre les initiatives destinées à le faire disparaître. Cette procédure laisse perplexe. En effet, alors que la section de Législation a soulevé une question de nature essentiellement juridique – l'existence d'un excès de compétence – le soin de la résoudre est confié à un organe purement politique, à savoir le Comité de concertation. On peut se demander comment celui-ci, composé exclusivement de parties directement intéressées aux questions de compétences, pourrait prendre une position distincte d'un avis de la section de Législation du Conseil d'État qui présente toutes les garanties d'objectivité. Cette procédure qui se fonde sur une confusion entre organes politiques et juridictionnels est source d'incohérence. En effet, ce n'est pas parce que le Comité de concertation aurait délivré un certificat de validité juridique à une norme que celle-ci échappera au contrôle curatif de la Cour constitutionnelle qui restera libre de l'annuler (52).

Le même vice affecte, par identité de motifs, le régime de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique.

f) Conclusions et perspectives

Le régime actuel de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique n'a résisté ni à l'épreuve du temps, ni au test de constitutionnalité.

Si le législateur fédéral est bien compétent pour régler la matière, la procédure qu'il met en œuvre viole

(52) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 165 et s.

e) Kunnen politieke organen zich redelijkerwijze uitspreken over de juridische gegrondheid van de voorgestelde wetsnormen, en dus een taak op zich nemen die in principe een rechterlijke bevoegdheid is?

In het stelsel van de ideologische en filosofische alarmbelprocedure worden politieke organen gevraagd om de rechtsgeldigheid van een norm vast te stellen, en zo in de plaats te treden van een rechter. Dit is geen alleenstaand geval.

Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 bepaalt immers dat indien de afdeling Wetgeving van de Raad van State vaststelt dat de tekst van een haar voorgelegd voorontwerp of voorstel van wet, decreet of ordonnantie een bevoegdheidsoverschrijding vertoont, zij dit doorverwijst naar het Overlegcomité. Deze brengt binnen veertig dagen en volgens de consensusprocedure een met redenen omkleed advies uit over «de vraag of er sprake is van een bevoegdheidsoverschrijding». Indien het van oordeel is dat dit het geval is, verzoekt het Overlegcomité het betrokken uitvoerend orgaan initiatieven te nemen om dit op te heffen. Deze procedure roept vele vragen op. Terwijl de afdeling Wetgeving een in wezen juridische vraag heeft opgeworpen – het bestaan van bevoegdheidsoverschrijding – wordt de taak om die te beantwoorden, toevertrouwd aan een zuiver politiek orgaan, met name het Overlegcomité. Het is de vraag hoe dit comité, dat uitsluitend bestaat uit partijen die een rechtstreeks belang hebben bij bevoegdheidsvraagstukken, een ander standpunt kan innemen dan een advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, dat alle garanties van objectiviteit biedt. Deze procedure, die berust op een verwarring tussen politieke en rechterlijke instanties, is een bron van inconsistentie. Het feit dat het Overlegcomité een verklaring van rechtsgeldigheid aan een verordening heeft afgegeven, betekent immers niet dat deze aan de curatieve controle van het Grondwettelijk Hof ontsnapt, dat vrij blijft om ze nietig te verklaren (52).

Hetzelfde euvel treft de ideologische en filosofische alarmbelprocedure, en om dezelfde redenen.

f) Besluiten en perspectieven

De huidige ideologische en filosofische alarmbelprocedure heeft noch de tand des tijds, noch de toets van grondwettigheid doorstaan.

Hoewel de federale wetgever wel degelijk bevoegd is om deze materie te regelen, is de door hem gevolgd

(52) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 165 e.v.

manifestement les principes fondamentaux qui gouvernent la réforme de l'État en créant un véritable pouvoir de tutelle de l'autorité fédérale sur des entités fédérées.

Il viole également le principe d'égalité en ne s'appliquant pas de manière transversale à l'ensemble des législateurs et à l'ensemble des matières.

Enfin, il se caractérise par une confusion des genres en ce que des autorités politiques sont appelées à se substituer à des juridictions en posant un diagnostic juridique sur des normes législatives en construction.

En conclusion, cette procédure est obsolète, inadaptée et insuffisante. Il faut abroger les dispositions législatives qui consacrent ces mécanismes.

Cependant, la nature a horreur du vide et il s'indique de se demander s'il ne convient pas de repenser le système en fonction de lignes de force cohérentes.

La première d'entre elles est d'éviter les confusions entre le «politique» et le «juridique» et de distinguer clairement les deux problématiques sans que l'une soit négligée au détriment de l'autre.

La deuxième d'entre elles est de garantir le caractère transversal de ce mécanisme qui devrait trouver à s'appliquer à toutes les assemblées parlementaires et à toutes les matières.

Autrement dit, une loi fédérale, votée à la majorité ordinaire, organiserait dans chaque parlement une procédure de sonnette d'alarme idéologique ou philosophique.

La première question est de savoir qui peut la mettre en œuvre. Un certain nombre de parlementaires pourrait user de ce procédé lorsqu'il apparaît qu'un projet ou une proposition est de nature à nuire aux intérêts d'une minorité ou à receler une discrimination au sens juridique du terme. Le quart de l'assemblée tel que prévu dans le régime actuel paraît à cet égard un étiage satisfaisant.

La deuxième question est de savoir si la problématique est envisagée sous l'angle juridique ou l'angle politique. En fonction de la réponse apportée à cette question par les parlementaires concernés, un aiguillage procédural devrait être consacré par la loi.

Si la question se pose en droit, elle doit être soumise à un organe juridictionnel et si elle se pose sur le plan

procédure clairement in strijd met de grondbeginselen van de staatshervorming, omdat zij een echte voorgedij van de federale overheid over de deelstaten instelt.

Zij schendt ook het gelijkheidsbeginsel omdat zij niet op transversale wijze van toepassing is op alle wetgevers en alle aangelegenheden.

Ten slotte is er sprake van een vermenging van bevoegdheden in de zin dat politieke overheden worden gevraagd zich in de plaats te stellen van rechtscolleges en een juridisch oordeel te vellen over wetgevende normen in aanbouw.

Kortom, deze procedure is verouderd, onaangepast en ontoereikend. De wetgevende bepalingen die deze mechanismen in het leven roepen, moeten worden opgeheven.

De natuur verafschuwt echter het ledige, en het is de vraag of het systeem niet volgens coherente krachtlijnen herzien moet worden.

De eerste is het vermijden van de verwarring tussen het «politieke» en het «gerechtelijke», en de twee duidelijk van elkaar te onderscheiden zonder het ene te verwaarlozen ten opzichte van het andere.

De tweede is het waarborgen van de transversale aard van het mechanisme. Het zou van toepassing moeten zijn op alle parlementaire assemblees en alle aangelegenheden.

Met andere woorden: een federale wet, gestemd bij gewone meerderheid, zou in elk Parlement een ideologische of filosofische alarmbelprocedure organiseren.

De eerste vraag is wie ze kan uitvoeren. Een aantal parlementsleden zou van deze procedure gebruik kunnen maken wanneer blijkt dat een ontwerp of voorstel de belangen van een minderheid kan schaden of discriminatie in de juridische zin van het woord inhoudt. Een kwart van de vergadering, zoals in het huidige systeem is voorzien, lijkt in dit opzicht een bevredigend aantal.

De tweede vraag is of de kwestie vanuit juridisch of politiek oogpunt wordt bekeken. Afhankelijk van het antwoord van de betrokken parlementsleden op deze vraag zou een procedurele switch in de wet moeten worden vastgelegd.

Als het een juridische kwestie betreft, moet zij worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, en als het een

politique, elle doit être réglée dans le cadre d'institutions politiques. Rien n'interdit de surcroît qu'elle soit examinée à la fois sur le plan juridique et sur le plan politique et soumise alors à deux procédures distinctes.

Sur le plan juridique, sans révision constitutionnelle, il paraît difficile, sinon impossible, de permettre à la Cour constitutionnelle d'intervenir dans la procédure. En revanche, il paraît raisonnable dans ce cas que la section de Législation du Conseil d'État, siégeant par exemple en assemblée générale, émette un avis sur une éventuelle discrimination à l'encontre d'une minorité. Le recours à l'assemblée générale permet, en effet, au Conseil d'État d'associer des magistrats des deux Communautés à la prise de position qui sera la sienne et de donner un poids symbolique majeur à l'avis qu'il est amené à rendre.

Sur le plan politique, il convient d'en revenir à l'essence même de la notion de sonnette d'alarme telle que la Constitution et la loi spéciale du 12 janvier 1989 la consacrent sur le plan des relations entre groupes linguistiques (53). Dans ce cas, il s'agit de créer un mécanisme visant à éviter qu'il ne soit porté gravement atteinte aux relations entre Communautés. De la même manière, il peut être utile d'instituer un mécanisme de sonnette d'alarme relatif à tout projet ou proposition qui porterait gravement atteinte aux relations entre les groupes idéologiques et philosophiques et viserait donc à protéger toutes les minorités. Il paraît raisonnable de s'inspirer de la procédure de la sonnette d'alarme et d'inviter le gouvernement, qui engage sa responsabilité devant le Parlement, à émettre un avis motivé sur la question, et ce, une fois qu'il est saisi par un nombre déterminé – un quart par exemple – de membres de l'assemblée. Cela permet de transformer une question sensible sur le plan de la protection des minorités en question de gouvernement et garantit à la minorité qui s'estime lésée de bénéficier d'un débat dans lequel l'ensemble des pouvoirs – exécutif et législatif – sont amenés à s'interroger sur la mesure prise et sur les conséquences qu'elle implique sur le plan de la protection des minorités.

Afin de parfaire le système de protection des minorités, les mêmes mécanismes pourraient être mis en œuvre pour dénoncer une éventuelle carence législative. Un quart de l'assemblée pourrait, selon le cas, conduire la section de Législation du Conseil d'État d'une part, le gouvernement d'autre part, à s'interroger sur le caractère discriminatoire ou attentatoire aux intérêts d'une

politieke kwestie betreft, moet zij worden beslecht door politieke instellingen. Bovendien belet niets dat de kwestie zowel juridisch als politiek wordt behandeld, en dus aan twee afzonderlijke procedures wordt onderworpen.

Vanuit juridisch oogpunt lijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om het Grondwettelijk Hof zonder grondwetsherziening in de procedure te laten ingrijpen. Anderzijds lijkt het in dit geval redelijk dat bijvoorbeeld de afdeling Wetgeving van de Raad van State in een algemene vergadering een advies uitbrengt over mogelijke discriminatie van een minderheid. Via de algemene vergadering kan de Raad van State rechters van beide Gemeenschappen bij zijn standpunt betrekken en een groot symbolisch gewicht geven aan het advies dat hij moet uitbrengen.

Vanuit politiek oogpunt is het noodzakelijk terug te keren naar de essentie van het concept van de alarmbel, zoals de Grondwet en de bijzondere wet van 12 januari 1989 het vastlegt inzake de betrekkingen tussen taalgroepen (53). In dit geval gaat het erom een mechanisme in het leven te roepen dat ernstige schade aan de betrekkingen tussen de Gemeenschappen kan voorkomen. Op dezelfde manier kan het nuttig zijn een mechanisme in te stellen om alarm te slaan bij elk project of voorstel dat de betrekkingen tussen ideologische en filosofische groepen ernstig zou ondermijnen en aldus alle minderheden te beschermen. Het lijkt redelijk om zich te laten inspireren door de alarmbelprocedure en de regering, die verantwoording verschuldigd is aan het Parlement, te verzoeken een met redenen omkleed advies over de kwestie uit te brengen zodra een bepaald aantal – bijvoorbeeld een kwart – van de leden van de assemblee daarom vraagt. Dit maakt het mogelijk een gevoelige kwestie van bescherming van minderheden om te zetten in een regeringskwestie en waarborgt dat de minderheid die zich benadeeld voelt, het voorwerp wordt van een debat waarin alle machten – uitvoerende en wetgevende – kunnen beraadslagen over de genomen maatregel en de gevolgen ervan voor de bescherming van minderheden.

Om het systeem voor de bescherming van minderheden te vervolledigen zouden dezelfde mechanismen kunnen worden gebruikt om een eventuele tekortkoming in de wetgeving aan te klagen. Een kwart van de vergadering zou, naar gelang het geval, de afdeling Wetgeving van de Raad van State enerzijds en de regering anderzijds ertoe kunnen brengen na te gaan of een gebrek aan

(53) Sur cette question, voyez M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 372 et s.

(53) Zie hierover M. Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 372 e.v.

minorité d'une absence d'intervention législative du Parlement sur une question particulière.

Au moment où chacun pourra aisément s'accorder sur le fait que le régime actuel de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique constitue un objet incongru et inadéquat qui doit disparaître, il est utile d'ouvrir un nouveau chantier de réflexion qui vise, non pas à abandonner l'outil, mais à le remplacer par un mécanisme moderne et performant, adapté à l'évolution de nos institutions et à l'état actuel de la société. La qualité d'une démocratie se mesure toujours à l'ampleur de la protection qu'elle offre aux minorités qui composent la société et à la marge de manœuvre que la majorité confère aux oppositions dans le fonctionnement des institutions. Le mécanisme esquissé ici participe, à l'évidence, de ce double objectif.

### 3) *M. Dirk Verbist, directeur de De Federatie, sociaal-cultureel werk, Communauté flamande*

M. Verbist a hésité à se présenter en tant qu'expert devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat. Selon lui, la question de savoir si et comment la procédure de la sonnette d'alarme doit être réformée constitue avant tout une problématique juridique et politico-institutionnelle. Il ne possède pas cette expertise, mais il pense néanmoins pouvoir apporter un éclairage supplémentaire en tant qu'expert du vécu.

L'intervenant représente un secteur qu'il considère comme étant concerné au premier chef par la procédure de la sonnette d'alarme de 2019 (54). Il est directeur de l'association «*De Federatie*», c'est-à-dire la fédération du secteur socioculturel et des arts amateurs en Flandre et à Bruxelles. Elle réunit des organisations qui, dans une perspective citoyenne, rapprochent les gens et les font s'impliquer dans la société. Ces organisations se consacrent à certains thèmes ou à des groupes cibles spécifiques. *De Federatie* soutient ses cent quatre-vingts membres, qui sont généralement actifs sur tout le territoire de la Flandre et de la Région de Bruxelles-Capitale, elle défend l'une des grandes forces de notre pays, à savoir un engagement bénévole solidement ancré dans chaque quartier, et elle dialogue résolument à ce sujet avec diverses autorités. Par conséquent, *De Federatie* est très proche des ambitions et des préoccupations des organisations socioculturelles.

(54) 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. *Vlaams Parlement*, n° 155 (2019-2020) – Nos 1-3).

wetgevende tussenkomst van het Parlement over een bepaalde kwestie discriminerend is of de belangen van een minderheid schaadt.

Als iedereen het er roerend over eens is dat de huidige ideologische en filosofische alarmbelprocedure storend en onaangepast is en dat zij moet verdwijnen, is het nuttig een nieuw debat op gang te brengen dat niet tot doel heeft het instrument af te schaffen, maar het te vervangen door een modern en efficiënt mechanisme, dat aangepast aan de evolutie van onze instellingen en aan de huidige toestand van de samenleving. De kwaliteit van een democratie wordt altijd afgemeten aan de mate van bescherming die zij biedt aan de minderheden in de samenleving en aan de speelruimte die de meerderheid aan de oppositie geeft bij het functioneren van de instellingen. Het hier geschetste mechanisme streeft duidelijk deze tweeledige doelstelling na.

### 3) *De heer Dirk Verbist, directeur van De Federatie, sociaal-cultureel werk, Vlaamse Gemeenschap*

De heer Verbist heeft gearzeld om in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat als expert op te treden. Of en hoe de alarmbelprocedure aan herziening toe is, lijkt hem immers voornamelijk een juridisch en politiek-institutioneel vraagstuk. Deze expertise heeft hij niet, maar hij vermoedt evenwel dat hij vanuit zijn perspectief als ervaringsdeskundige een aanvullende bijdrage kan leveren.

De sector die de spreker vertegenwoordigt beschouwt hij immers als een subject van de alarmbelprocedure van 2019 (54). Hij is directeur van «*De Federatie*», de sectorfederatie voor sociaal-cultureel werk en amateurkunsten in Vlaanderen en Brussel. Deze groepeert organisaties die vanuit een burgerperspectief mensen betrekken bij elkaar en bij de samenleving. Deze organisaties werken rond bepaalde thema's of vanuit specifieke doelgroepen. De Federatie ondersteunt haar honderdtachtig leden die doorgaans over heel het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest werken, is pleitbezorger van waar ons land zo sterk in is – het stevig vrijwillig engagement in alle buurten en wijken – en gaat hierover graag in dialoog met diverse overheden. De Federatie staat bijgevolg zeer dicht bij de ambities en zorgen van socio-culturele organisaties.

(54) 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. *Vlaams Parlement*, nr. 155 (2019-2020) – Nrs. 1 tot 3)

En septembre 2019, un nouveau gouvernement flamand a été constitué. Les partis signataires de l'accord de gouvernement étaient convenus de réformer le décret relatif à l'animation socioculturelle des adultes (55). Deux principes importants y étaient énoncés:

- premièrement, les organisations qui se relient uniquement sur l'origine ethnoculturelle et favorisent la ségrégation ne seraient désormais plus subventionnées;
- deuxièmement, le gouvernement flamand devait disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour juger de la pertinence des activités des organisations.

Il s'agissait là de choix fondamentaux qui touchaient à l'essence même du travail socioculturel. Selon une tradition parlementaire solidement établie, il est normal de prendre le temps et la liberté de recueillir différents avis, d'organiser des auditions, etc. Ce ne fut pas le cas en l'occurrence, faute de temps. Les organisations avaient jusqu'à fin décembre pour introduire leurs demandes de subvention, y compris les plans directeurs pour les cinq prochaines années. Par conséquent, le décret devait être adopté dans les deux mois. La proposition de décret a été examinée avec une précipitation rarement vue au Parlement, sans discussion au sein de la commission compétente ni demande d'avis au Conseil d'État. La proposition devait être adoptée dans la semaine en séance plénière. Or, il était nécessaire non seulement de pouvoir en débattre de manière approfondie, mais aussi de la passer au crible de plusieurs principes inscrits dans la Constitution et dans le Pacte culturel.

Le *Strategische Adviesraad voor cultuur* (Conseil consultatif et stratégique de la culture) a, lui aussi, mis en garde le gouvernement et le Parlement, en formulant plusieurs préoccupations et questions:

- la restriction du droit d'association en matière de subventionnement sur la base de l'origine ethnoculturelle est-elle conforme aux principes inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution et au Pacte culturel?
- les conditions fixées sont-elles objectives, pertinentes et proportionnées?
- dans quelle mesure l'ambition d'étendre la marge décisionnelle politique concernant le caractère pertinent

(55) Décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes.

In september 2019 werd een nieuwe Vlaamse regering gevormd. In het regeerakkoord spraken de betrokken partijen af om het decreet op het sociaal-cultureel volwassenenwerk (55) te hervormen. Twee hoofdlijnen waren hierin belangrijk:

- ten eerste zouden voortaan «organisaties die zich louter terugplooiën op etnische- culturele afkomst en segregatie bevorderen» niet meer worden gesubsidieerd;
- ten tweede diende de Vlaamse regering meer ruimte te krijgen om over de inhoudelijke relevantie van organisaties te oordelen.

Dit waren fundamentele keuzes die raken aan de essentie van sociaal-cultureel werk. Overeenkomstig een sterke parlementaire traditie is het vanzelfsprekend om de nodige tijd en ruimte te nemen om verscheidene adviezen in te winnen, hoorzittingen te organiseren, enz. Wegens tijdsgebrek gebeurde dat echter niet. Eind december moesten organisaties hun subsidieaanvragen, waaronder beleidsplannen voor de volgende vijf jaar, indienen. Dit betekende dat het decreet binnen de twee maanden diende te worden aangenomen. Het voorstel van decreet werd in een zelden geziene sneltreinvaart door het Parlement gejaagd: er was geen bespreking in de bevoegde commissie, noch een advies van de Raad van State. Het voorstel diende binnen de week in de plenaire vergadering te worden goedgekeurd. Nochtans was het noodzakelijk dat er niet alleen zorgvuldig over kon worden gedebatteerd, maar ook een fijnmazige toetsing kon gebeuren aan enkele principes die in de Grondwet en in het Cultuurpact zijn uitgewerkt.

Ook de Strategische Adviesraad voor Cultuur waarschuwde de regering en het Parlement. Er werden meerdere bekommernissen en vragen geopperd:

- strookt de inperking van het gesubsidieerde verenigingsrecht op basis van etnisch-culturele afkomst met de grondwettelijke beginselen van artikel 10 en 11 en met het Cultuurpact?
- zijn de gestelde voorwaarden objectief, pertinent, proportioneel en evenredig?
- in welke mate strookt de ambitie om de politieke beslissingsruimte te vergroten over wat relevant

(55) Decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

d'une activité socioculturelle est-elle conforme au système des *checks and balances* (contrôles et contre-poids) visé par le Pacte culturel?

Finale­ment, en raison de la procédure de la sonnette d'alarme appliquée au Parlement flamand à l'automne 2019, le décret n'a plus pu être adopté à temps. L'intervenant ne peut se défaire de l'impression que cela ne fut, après coup, pas pour déplaire à certains adversaires mais aussi à certains partisans de cette proposition de décret.

M. Verbist se demande quelles auraient été les conséquences si la procédure de la sonnette d'alarme n'avait pas existé:

- les questions politico-juridiques n'auraient pas été traitées sur le fond (alors que cela s'est fait au Sénat début 2020);
- la Cour constitutionnelle aurait très probablement été consultée, mais cela aurait plongé dans un vide juridique plus de cent cinquante organisations et, avec elles, leurs plus de deux cent mille bénévoles. À ce moment, la procédure proprement dite du décret adopté aurait en effet déjà été mise en œuvre et aurait empiété sur celle introduite devant la Cour constitutionnelle;
- il y aurait eu de fortes chances que plusieurs organisations attaquent devant le Conseil d'État les décisions relatives à l'octroi des subventions, avec pour conséquence une situation d'incertitude et un risque de préjudice difficilement réparable au cours des mois suivants.

Selon l'orateur, l'existence du mécanisme de la sonnette d'alarme était dès lors une bonne chose. M. Verbist se demande si cela signifie que nous avons tout intérêt à maintenir la procédure de la sonnette d'alarme telle qu'elle existe aujourd'hui. Bien sûr, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis le milieu du siècle dernier. Par exemple, le Pacte scolaire et le Pacte culturel ont été créés pour s'accorder sur l'ordre, la structure et les principes de base dans un climat polarisé, avec une polarisation qui traversait de part en part tout le paysage idéologique et philosophique de l'époque. Depuis lors, la société n'a fait que se diversifier, se complexifier, se hiérarchiser et s'individualiser. L'orateur est bien conscient qu'une exploration pourrait être entreprise judicieusement au Sénat, par exemple, sur la question de savoir si et comment ces évolutions plus récentes s'accordent avec les principes fondamentaux de l'époque. Peut-être qu'il ne faut pas non plus ignorer les réformes

sociaal-cultureel werk is met de *checks and balances* die het Cultuurpact beoogt?

Uiteindelijk zorgde de alarmbelprocedure die in het Vlaams Parlement werd toegepast in het najaar van 2019 ervoor dat het decreet niet meer tijdig goedgekeurd werd. Spreker kan zich niet van de indruk ontdoen dat diverse tegen- én voorstanders van dit voorstel van decreet daar achteraf niet ongelukkig van werden.

De heer Verbist vraagt zich af wat de gevolgen zouden zijn indien de alarmbelprocedure niet had bestaan:

- de politiek-juridische vraagstukken zouden niet ten gronde zijn behandeld (hetgeen in de Senaat begin 2020 wel gebeurde);
- hoogstwaarschijnlijk zou het Grondwettelijk Hof zijn geraadpleegd, maar dat zou meer dan honderdvijftig organisaties, met hun ruim tweehonderdduizend vrijwilligers in een juridisch vacuüm hebben gezogen. Op dat moment zou immers de procedure van het goedgekeurde decreet zelf al opgestart zijn en de procedure voor het Grondwettelijk Hof doorkruisen;
- de kans zou groot zijn dat een aantal organisaties de beslissingen in verband met het toekennen van de subsidies zou aanvechten bij de Raad van State met als gevolg een situatie van onzekerheid en mogelijk moeilijk herstelbare schade in de daaropvolgende maanden.

Spreker oppert dat het bijgevolg een goede zaak was dat het mechanisme van de alarmbel bestond. Betekent dit dat de alarmbelprocedure zoals ze vandaag bestaat best in leven wordt gehouden, vraagt de heer Verbist zich af. Natuurlijk is er sinds midden vorige eeuw al veel water door de zee gevloeid. Zo zijn bijvoorbeeld het Schoolpact en Cultuurpact tot stand gekomen om orde, structuur en basisbeginselen af te spreken in een gepolariseerd klimaat. Polarisation die dwars doorheen de kaart van het toenmalige ideologisch en levensbeschouwelijk landschap liep. Sindsdien is de samenleving er alleen maar diverser, complexer, meer gelaagd en individueler op geworden. Spreker kan zich voorstellen dat er bijvoorbeeld in de Senaat een zinvolle verkenning kan gebeuren over of en hoe deze meer recente evoluties aansluiten bij de basisbeginselen van destijds. De Staatshervormingen sinds 1971 kunnen wellicht ook niet worden genegeerd. Is het nog van deze tijd om een

de l'État menées depuis 1971. Est-il encore pertinent de nos jours de porter un conflit au sein d'une Communauté au niveau fédéral? *Quid* de la Cour constitutionnelle créée depuis lors?

Voilà autant de questions pertinentes et de débats passionnants que M. Verbist juge ne pas maîtriser suffisamment pour pouvoir proposer des solutions. Fort de son expérience et de sa pratique, il relève trois points qui méritent attention:

1) les possibilités curatives semblent déjà bien élaborées aujourd'hui. Ainsi, la Cour constitutionnelle peut jouer son rôle après l'adoption d'un décret et le Conseil d'État peut contrôler la rigueur et la sécurité juridique des décisions. Cependant, il est important de rester suffisamment attentif à un maillon préventif incontournable car, dans la pratique, il est plus simple d'éviter au préalable un maximum de questions fondamentales, plutôt que de devoir rectifier le tir après coup. En particulier du point de vue des citoyens et des organisations, la rigueur et l'évaluation correcte des mécanismes de *checks and balances* lors de l'élaboration de la législation ne peuvent que contribuer à renforcer la confiance dans les autorités;

2) cela signifie qu'il faut maintenir ou intégrer la possibilité d'une pause, sans doute pour un laps de temps limité mais raisonnable, surtout lorsqu'il s'agit de questions fondamentales comme celles qui sous-tendent la procédure de la sonnette d'alarme. La précipitation avec laquelle la proposition de décret a été soumise au Parlement en 2019 justifie de prévoir une telle possibilité de pause. Et ce à deux niveaux: d'une part, pour recueillir des avis et, d'autre part, à l'étape suivante, lorsque les avis identifient une difficulté réelle ou potentielle, pour aboutir à un meilleur résultat final après concertation;

3) la question de savoir si un projet ou une proposition de décret va ou non à l'encontre de l'égalité et de la non-discrimination, ou même ouvre trop largement la porte à des décisions discriminatoires, peut être abordée sous différents angles: évidemment d'un point de vue juridique, mais tout autant sous l'angle d'autres experts (du vécu); et enfin, sous l'angle du politique, cela va de soi.

M. Verbist recommande de partir des trois perspectives suivantes pour légiférer en matière culturelle:

a) un contrôle effectué par une juridiction (Conseil d'État, Cour constitutionnelle);

conflit in een Gemeenschap naar het federale niveau te exporteren? Wat met het Grondwettelijk Hof dat sindsdien werd opgericht?

Pertinente vragen en boeiende debatten waarover de heer Verbist zich te weinig onderlegd voelt om oplossingen voor te stellen. Hij geeft, vanuit de ervaringen en de praktijk een drietal aandachtspunten mee:

1) de curatieve mogelijkheden lijken vandaag al behoorlijk uitgewerkt te zijn. Zo kan het Grondwettelijk Hof zijn rol spelen na de goedkeuring van een decreet en kan de Raad van State de grondigheid en rechtszekerheid van beslissingen toetsen. Het blijft echter belangrijk om voldoende aandacht te blijven hebben voor een preventieve, onontkoombare schakel. Want in de praktijk is en blijft het eenvoudiger om fundamentele kwesties zoveel mogelijk te voorkomen in plaats van deze te genezen. Zeker vanuit het oogpunt van burgers en organisaties kan de grondigheid en het juist inschatten van *checks en balances* bij de totstandkoming van wetgeving alleen maar bijdragen tot meer vertrouwen in de overheid;

2) dit betekent dat de mogelijkheid voor een stillegging moet worden behouden of ingebouwd, wellicht beperkt tot een redelijke termijn. Zeker als het gaat over fundamentele kwesties zoals deze die aan de grondslag liggen van de alarmbelprocedure. De sneltreinvaart waarmee in 2019 het voorstel van decreet door het Parlement werd gejaagd, rechtvaardigt het bestaan van een pauzeknop. En dit op twee niveaus: enerzijds om adviezen in te winnen en anderzijds om, in een volgende fase, wanneer uit het advies een probleem blijkt of dreigt, in overleg tot een beter werk te komen;

3) de vraag of een ontwerp of voorstel van decreet al dan niet ingaat tegen gelijkheid en non-discriminatie, of zelfs de deur te veel openzet om discriminerende beslissingen te nemen, kan vanuit verschillende invalshoeken worden beantwoord: uiteraard vanuit een juridisch oogpunt, maar evengoed vanuit reflecties van andere (ervarings-) deskundigen. En uiteindelijk, vanzelfsprekend, vanuit het perspectief van de politici.

De heer Verbist raadt aan om vanuit deze drie invalshoeken te vertrekken inzake wetgeving over culturele aangelegenheden:

a) een toetsing door een rechtscollege (Raad van State, Grondwettelijk Hof);

b) un avis rendu par le Conseil consultatif et stratégique flamand de la culture, qui regroupe des experts du vécu et d'autres experts, afin de visualiser l'impact sur le paysage culturel;

c) une décision prise par le Parlement compétent.

L'orateur est convaincu que ce triangle – le secteur juridique, les milieux politiques et la société civile – peut apporter des réponses socialement pertinentes et juridiquement sûres.

## B. Échange de vues

### 1) Questions des membres

Mme Laruelle s'étonne qu'aucun des orateurs n'ait fait référence à la nouvelle composition du Sénat résultant de la réforme de 2014. Ceux-ci ont parlé de la primauté du fédéral; toutefois, le Sénat est aujourd'hui une assemblée fédérale mais qui est composée – hormis les sénateurs cooptés – de parlementaires issus des Communautés et des Régions. Cela soulève des questions puisque la loi du 3 juillet 1971 porte précisément sur la protection des Communautés culturelles. N'y a-t-il pas un risque, au vu de la composition actuelle du Sénat, que les sénateurs se retrouvent dans une position de juge et partie?

Deuxièmement, M. Verbist a indiqué que, lors de la dernière utilisation du mécanisme de la sonnette d'alarme, le seul bénéficiaire qui avait pu en être retiré fut de se donner du temps par le biais de la suspension du processus législatif. Or, tout parlement peut mener des auditions ou se donner le temps de consulter les parties prenantes. Dès lors, est-ce la procédure de la sonnette d'alarme qui a été utile ou seulement la suspension du processus législatif qui a permis au gouvernement de prendre le temps de la consultation? À cet égard, la sénatrice indique avoir été soulagée à l'époque – lorsqu'elle était présidente du Sénat – que la Chambre des représentants se saisisse du dossier, car vu la composition du Sénat, cela aurait pu être problématique.

Troisièmement, Mme Laruelle revient sur les exemples donnés par les experts au sujet de la primauté du fédéral. Il lui semble que cette primauté s'exerce essentiellement au niveau du gouvernement fédéral et rarement au niveau du Parlement fédéral. Existe-t-il un cas où le Parlement fédéral a pris une initiative vis-à-vis d'un parlement d'une entité fédérée?

Dans le même ordre d'idées, on peut citer la crise de la Covid-19 où les parlements n'ont guère eu voix au

b) een advies vanwege de Strategische Adviesraad voor Cultuur, die bestaat uit ervaringsdeskundigen en andere experten, om de impact op het landschap in beeld te brengen;

c) een beslissing door het bevoegde Parlement.

Spreker is ervan overtuigd dat deze driehoek – het recht, de politiek en het middenveld – tot maatschappelijk relevante en rechtszekere antwoorden kan komen.

## B. Gedachtewisseling

### 1) Vragen van de leden

Het verbaast mevrouw Laruelle dat geen van de sprekers het over de nieuwe samenstelling van de Senaat na de hervorming van 2014 heeft gehad. Ze hadden het over het primaat van het federale niveau. De Senaat is vandaag echter een federale assemblee die – op de gecoöpteerde senatoren na – is samengesteld uit parlementariërs uit de Gemeenschappen en Gewesten. Dat roept vragen op, want de wet van 3 juli 1971 gaat precies over de bescherming van de Cultuurgemeenschappen. Bestaat het risico niet, gelet op de huidige samenstelling van de Senaat, dat de senatoren tegelijk rechter en partij zijn?

Ten tweede heeft de heer Verbist verklaard dat toen het alarmbelmechanisme voor het laatst gebruikt werd, tijdswinst via de schorsing van het wetgevingsproces het enige voordeel was dat eruit kon worden gehaald. Maar elk Parlement kan hoorzittingen houden of de tijd nemen om de *stakeholders* te raadplegen. Was het dan de alarmbelprocedure die nuttig was, of alleen de schorsing van het wetgevingsproces, die de regering de tijd gaf voor raadpleging? De senatrice deelt mee dat ze indertijd – toen ze voorzitter van de Senaat was – opgelucht was omdat de Kamer van volksvertegenwoordigers het dossier naar zich toe trok, want gelet op de samenstelling van de Senaat, had die zaak problematisch kunnen zijn.

Ten derde komt mevrouw Laruelle terug op de voorbeelden die de deskundigen gaven over het primaat van het federale niveau. Ze denkt dat dit primaat vooral op het niveau van de federale regering wordt uitgeoefend en zelden op het niveau van het Federaal Parlement. Is er een geval waarin het Federaal Parlement een initiatief heeft genomen ten aanzien van een parlement van een deelstaat?

Men kan in dat verband de Covid-19-crisis vermelden, waarover de parlementen nauwelijks een stem in het

chapitre. Aujourd'hui, il n'y a pas de pendant parlementaire au Comité de concertation. Ne serait-ce pas une opportunité pour le Sénat, par le biais d'une révision de la Constitution, de devenir le pendant parlementaire du Comité de concertation?

Enfin, la membre se dit favorable à la proposition de M. Uyttendaele de faire appel au Conseil d'État en chambres réunies. Toutefois, elle souhaite des éclaircissements sur la deuxième voie proposée par l'expert, qui vise à demander un avis motivé au gouvernement fédéral. N'y a-t-il pas là un problème au regard de l'indépendance des pouvoirs? À cet égard, Mme Laruelle se souvient que, lorsqu'elle faisait partie d'un gouvernement, elle trouvait appréciable que les parlementaires adoptent sans difficulté les projets soumis par ce dernier. *A contrario*, en tant que parlementaire, l'oratrice soulève la question de la séparation des pouvoirs.

M. Eerdekens fait remarquer que le mécanisme de la sonnette d'alarme avait sa raison d'être dans le contexte historique, en particulier après la guerre scolaire. Il peut comprendre ceux qui estiment que ce dispositif a moins de sens aujourd'hui eu égard à la création de la Cour d'arbitrage puis de la Cour constitutionnelle. Lui-même n'était pas favorable à l'intervention du Sénat lors de la dernière utilisation de la sonnette d'alarme actionnée par un quart de parlementaires flamands. Néanmoins, le membre s'interroge sur certains aspects qui ont été évoqués par les orateurs, tels que l'intervention de la Cour constitutionnelle ou du Conseil d'État.

Pour le membre, la création de la Cour constitutionnelle n'est pas le seul élément de nature à rendre désuète la procédure de la sonnette d'alarme. La législation peut, elle aussi, apporter des solutions. Il existe en effet des lois contre les discriminations qui peuvent s'appliquer à chaque citoyen, quelle que soit la Région ou Communauté dont il relève.

Le mécanisme de la sonnette d'alarme est né, dans les années septante, du clivage entre les laïcs et les catholiques, en vue de protéger l'enseignement catholique en Wallonie et les institutions laïques en Flandre. Or, ce clivage n'existe plus sous cette forme aujourd'hui et le législateur a adopté des lois pour lutter contre de nombreux types de discriminations dans des domaines qui n'étaient pas prévus par la loi de 1973. La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination vise les convictions religieuses et philosophiques, l'âge, l'orientation sexuelle, etc.

kapittel hebben gehad. Er is vandaag geen parlementaire tegenhanger van het Overlegcomité. Zou dat geen opportuniteit zijn voor de Senaat, mocht hij door een grondwetsherziening de parlementaire tegenhanger van het Overlegcomité worden?

Ten slotte zegt spreekster gewonnen te zijn voor het voorstel van de heer Uyttendaele om een beroep te doen op de Raad van State in verenigde kamers. Ze wenst echter opheldering over de tweede weg die de expert heeft voorgesteld, die er toe strekt om de federale regering een gemotiveerd advies te vragen. Brengt dat geen probleem met zich wat de scheiding der machten betreft? Mevrouw Laruelle herinnert zich in dat verband dat ze, toen ze deel uitmaakte van de regering, het positief vond dat de parlementariërs de ontwerpen van de regering zonder problemen aannamen. Als parlamentslid daarentegen werpt spreekster de kwestie van de scheiding der machten op.

De heer Eerdekens wijst erop dat het alarmbelmechanisme zijn bestaansreden had in de historische context, vooral na de schoolstrijd. Hij kan begrijpen dat men meent dat die regeling vandaag minder zin heeft, met de komst van het Arbitragehof en vervolgens van het Grondwettelijk Hof. Hijzelf was geen voorstander van de actie van de Senaat toen de alarmbel voor het laatst werd gebruikt, nadat ze door een vierde van de Vlaamse parlementariërs in werking was gesteld. Het lid heeft niettemin vragen bij bepaalde aspecten waarover de sprekers het hadden, zoals de interventie van het Grondwettelijk Hof of van de Raad van State.

Voor het lid is de oprichting van het Grondwettelijk Hof niet het enige gegeven dat de alarmbelprocedure achterhaald maakt. Ook de wetgeving kan oplossingen bieden. Er bestaan immers wetten tegen discriminatie die op elke burger kunnen worden toegepast, ongeacht het Gewest of de Gemeenschap waartoe hij behoort.

Het mechanisme van de alarmbel ontstond in de jaren zeventig uit de tweestrijd tussen vrijzinnigen en katholieken, om het katholiek onderwijs in Wallonië en de vrijzinnige instellingen in Vlaanderen te beschermen. Maar vandaag bestaat die tweestrijd niet meer in die vorm en de wetgever heeft wetten aangenomen om talrijke discriminatievormen te bestrijden op gebieden waarin de wet van 1973 niet voorzag. De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie behelst religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen, leeftijd, seksuele geaardheid, enz.

À l’instar de Mme Romainville, le membre rappelle qu’en 1973, les minorités n’étaient pas définies. Aujourd’hui, celles-ci sont identifiées et protégées par des dispositifs. Dès lors, ne pourrait-on pas élargir le mécanisme de la sonnette d’alarme à tous les pans relevant de la discrimination telle que définie dans la loi de 2007, mais aussi à toutes les discriminations satellites? Ne faudrait-il pas élargir ce mécanisme à toutes les décisions prises par une Région qui pourraient avoir une incidence sur une autre Région – en matière urbanistique ou de survol de Bruxelles, par exemple?

Si l’une ou l’autre des assemblées fédérales a recours à la sonnette d’alarme et qu’une majorité ne peut être dégagée, ne pourrait-on pas faire appel à la Cour constitutionnelle sur des questions de discrimination, plutôt qu’au Conseil d’État?

Enfin, au vu des nouvelles législations et de la jurisprudence, le membre estime que l’on ne peut pas se limiter à la définition des minorités prévues par la loi de 1973.

Pour terminer, l’intervenant pose à nouveau la question de savoir s’il faut voir dans l’intervention du niveau fédéral dans le cadre de la sonnette d’alarme une forme de tutelle, et si c’est le cas, quelles en sont les limites en matière d’autonomie des entités fédérées?

Mme Brouwers pense que le Pacte culturel n’est pas dépassé, mais que l’on peut s’intéresser à d’autres minorités dans le contexte actuel. En l’occurrence, il ne s’agit plus des clivages qui prévalaient il y a quarante ou cinquante ans, mais la discussion de fond reste pertinente. Mme Brouwers ne prétend pas que la proposition de décret qui avait été cosignée par son groupe à l’époque était la meilleure. Aucun avis du Conseil d’État n’avait été sollicité, car la procédure de la sonnette d’alarme avait entre-temps été activée. Par ailleurs, une majorité désireuse de changer certaines choses était sortie des urnes. Il est impératif de disposer de mécanismes permettant de prendre du recul et de réfléchir, en particulier en ce qui concerne les droits et libertés constitutionnels, ainsi que la protection des minorités, mais la procédure telle qu’elle existe aujourd’hui n’est plus adaptée.

Une des pistes proposées par les experts à titre d’alternatives à la procédure de la sonnette d’alarme est un avis de l’assemblée générale du Conseil d’État. L’intervenante se demande pourquoi l’avis devrait être traité par l’assemblée générale, en présence de conseillers d’État francophones, car cela a pour effet d’introduire un élément fédéral dans des matières pour lesquelles

Zoals mevrouw Romainville herinnert het lid eraan dat de minderheden in 1973 niet gedefinieerd waren. Vandaag worden ze geïdentificeerd en beschermd door instrumenten. Kan men het alarmbelmechanisme dan niet uitbreiden tot alle aspecten van discriminatie zoals gedefinieerd in de wet van 2007, maar ook tot alle vormen van discriminatie eromheen? Moet men het mechanisme niet uitbreiden tot alle beslissingen die een Gewest neemt en die een weerslag kunnen hebben op een ander Gewest – op het gebied van stedenbouw of van het vliegen boven Brussel bijvoorbeeld?

Mocht een federale assemblee een beroep doen op de alarmbel en er geen meerderheid kan worden gevonden, kan men dan betreffende vragen over discriminatie geen beroep doen op het Grondwettelijk Hof, in plaats van op de Raad van State?

Ten slotte meent het lid, in het licht van nieuwe wetgeving en rechtspraak, dat men zich niet kan beperken tot de definitie van de minderheden waarin de wet van 1973 voorziet.

Tot besluit vraagt spreker zich opnieuw af of men in de interventie van het federaal niveau een vorm van toezichthouderschap moet zien. Indien dat zo is, wat zijn dan de limieten hiervan wat de autonomie van de deelstaten betreft?

Mevrouw Brouwers is van mening dat het Cultuurpact niet achterhaald is, maar dat er vandaag in de huidige context kan gekeken worden naar andere minderheden. Daarbij gaat het niet meer over de tegenstellingen van veertig à vijftig jaar geleden, maar de inhoudelijke discussie blijft wel relevant. Mevrouw Brouwers wenst niet te beweren dat het voorstel van decreet dat indertijd mee door haar fractie werd ingediend het beste was. Er werden geen adviezen van de Raad van State ingewonnen, omdat de alarmbelprocedure inmiddels werd gelanceerd. Anderzijds was er na de verkiezingen een meerderheid die bepaalde zaken wenste te veranderen. Er dienen mechanismen te bestaan om afstand te nemen en om te reflecteren, in het bijzonder over grondwettelijke rechten en vrijheden, alsook over de bescherming van minderheden. De procedure zoals ze vandaag bestaat is echter niet meer aangepast.

Een van de door de experts voorgestelde alternatieven voor de alarmbelprocedure is een advies van de algemene vergadering van de Raad van State. Spreekster vraagt zich af waarom het advies behandeld dient te worden in de algemene vergadering, in het bijzijn van Franstalige staatsraden want op die manier introduceert men een federaal element in materies waar de decreetgever reeds

le législateur décréto est compétent depuis longtemps déjà. Il faut donc chercher une solution qui respecte l'autonomie des Communautés et permette d'enclencher la sonnette d'alarme pour des raisons idéologiques ou philosophiques.

Par ailleurs, l'intervenante a retenu de l'intervention de M. Verbist qu'il était important de conserver un mécanisme et de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La procédure actuelle présente des lacunes: le Sénat est à la fois juge et partie, le rôle de la Chambre peut être remis en question, etc. Le groupe de l'intervenante trouve la procédure actuelle inadéquate. On pourrait s'efforcer de formuler ensemble au Sénat une proposition de révision de la procédure actuelle. À défaut, la procédure continuera d'exister dans sa forme actuelle, mais le processus décisionnel risque dans ce cas d'être suspendu par un quart des membres du parlement de Communauté.

En ce qui concerne le travail socioculturel, un projet de décret est en cours d'élaboration pour modifier et affiner un certain nombre de choses qui seront soumises pour avis au Conseil d'État. Il serait inadmissible que ce projet soit bloqué par une minorité; ce serait une défaillance du système démocratique. Il s'agit d'un exercice d'équilibre, et l'intervenante espère que l'on parviendra à formuler un avis commun au sein de la commission des Affaires institutionnelles.

M. Eerdekens rappelle que la sonnette d'alarme peut être activée par 25 % des membres du Parlement et qu'il n'y a pas de clivage linguistique autour de cette question.

M. Anciaux constate qu'en Communauté française et en Flandre, des minorités religieuses risquent d'être mises en péril. Il existe par ailleurs une différence entre, d'une part, une libre pensée sous une forme non organisée et, d'autre part, la laïcité, libre pensée organisée qui est plus puissante que jamais et risque de compromettre la pratique religieuse. Cela n'indique-t-il pas que la prudence est de mise lorsqu'on envisage de supprimer des dispositifs de protection des minorités concernées? Dans les années septante, la Belgique ne comptait pas tant de communautés ethnoculturelles différentes. Entre-temps, de nouvelles minorités sont apparues et de nouvelles organisations ont été créées. À l'heure actuelle, il existe énormément de communautés ethnoculturelles différentes. Cette dimension multiculturelle pourrait-elle par conséquent être intégrée dans le Pacte culturel?

M. Uyttendaele a évoqué la question d'un problème culturel qui se pose au Parlement de la Région wallonne et qui ne relève par conséquent pas de l'actuelle procédure de la sonnette d'alarme. Pourrait-on résoudre ce

lang voor bevoegd is. Men dient bijgevolg een oplossing te zoeken die de autonomie van de Gemeenschappen respecteert, en het mogelijk maakt om, omwille van ideologische of filosofische redenen, aan de alarmbel te trekken.

Verder heeft zij begrepen van de heer Verbist dat het belangrijk is om een mechanisme te behouden en het kind niet met het badwater weg te gooien. De huidige procedure vertoont tekortkomingen: de Senaat is immers gelijktijdig rechter en partij, de rol van de Kamer kan in vraag gesteld worden, enz. Haar fractie vindt de huidige procedure onaangepast. Binnen de Senaat kan men samen tot een voorstel komen om de bestaande procedure te herzien. Zoniet blijft de procedure in haar huidige vorm bestaan, maar dan riskeert men dat een vierde van de leden van het gemeenschapsparlement de besluitvorming opschort.

Wat betreft het socio-cultureel werk, is er een ontwerp van decreet in de opmaak om een aantal zaken te wijzigen en te verfijnen dat ter advies voorgelegd zal worden aan de Raad van State. Het kan niet zijn dat een minderheid dit ontwerp zou kunnen tegenhouden, in dat geval zou de democratie tekortschieten. Het is een evenwichtsoefening en spreekster hoopt dat men een gemeenschappelijk advies zal kunnen formuleren binnen de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.

De heer Eerdekens herinnert eraan dat de alarmbel door 25 % van de parlementsleden kan worden geactiveerd en dat er rond die zaak geen taalbreuklijn bestaat.

De heer Anciaux stelt vast dat er in de Franse Gemeenschap en in Vlaanderen religieuze minderheden zijn die in het gedrang kunnen komen. Verder bestaat er een verschil tussen enerzijds vrijzinnigheid in een niet-georganiseerde vorm en anderzijds de *laïcité*, de georganiseerde vrijzinnigheid die machtiger is dan ooit, en die godsdienstbeleving in het gedrang kan brengen. Zijn dit geen aanwijzingen om voorzichtig om te springen met het afschaffen van waarborgen ter bescherming van die minderheden? In de jaren zeventig bestonden er niet zo veel etnisch-cultureel diverse gemeenschappen in België. Sindsdien kwamen er nieuwe minderheden en werden nieuwe organisaties opgericht. Vandaag bestaan er zeer veel etnisch-cultureel diverse gemeenschappen. Zou het Cultuurpact bijgevolg ook multicultureel kunnen worden ingevuld?

De heer Uyttendaele wees op de problematiek van een cultureel probleem dat in het Parlement van het Waals Gewest aan bod komt en bijgevolg niet onder de huidige alarmbelprocedure valt. Zou men dit probleem

problème en tenant compte non plus du législateur mais de la compétence et en n'appliquant la procédure de la sonnette d'alarme qu'aux compétences communautaires culturelles ou autres, indépendamment du lieu où elles sont exercées?

Le volet préventif et le contrôle de la procédure de la sonnette d'alarme sont des éléments intéressants. Comment pourrait-on remédier à l'absence de contrôle préventif (hormis par le Conseil d'État) si la procédure de la sonnette d'alarme était supprimée? Confier la résolution d'une question juridique à l'assemblée générale du Conseil d'État semble être une piste intéressante, comme l'a suggéré M. Uyttendaele. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un problème politique, M. Uyttendaele propose que soit instaurée la possibilité pour un quart des élus de demander l'avis du gouvernement qui, dans de nombreux cas, aura lui-même rédigé le projet (de décret). L'intervenant se demande si cela a du sens.

Enfin, M. Anciaux se réfère au triangle (droit, politique, société civile) évoqué par M. Verbist. Ce triangle est-il suffisant pour assurer la protection d'une série de minorités? L'intervenant se demande si la branche juridique et politique peut être complétée par une consultation de la société civile.

## 2) Réponses des experts

Mme Romainville relève que la composition actuelle du Sénat renvoie à l'idée du législateur de 1973 dans la mesure où certains sénateurs siègent aussi dans l'assemblée parlementaire (de Région ou de Communauté) où une motion a été soulevée. Par contre, ce n'est pas le cas pour la Chambre. Dans ce cas, on rompt avec la logique de la loi de 1973 et la procédure s'apparente davantage à un contrôle sur les entités fédérées. Mais c'est aussi le cas au Sénat dans la mesure où tous les sénateurs ne siègent pas dans l'assemblée dont est issu le projet qui fait l'objet de la procédure.

La suspension de la procédure législative constitue un élément extrêmement important. D'un point de vue pragmatique, cette suspension représente tout l'intérêt de la procédure. En effet, ce n'est pas tant la décision prise par la Chambre ou le Sénat qui importe, mais bien la suspension de la procédure qui libère du temps pour la réflexion. Sur des questions de ce type, la dimension temporelle est fondamentale.

À cet égard, l'oratrice plaide pour la mise en place d'outils préventifs. Ce n'est pas parce qu'il existe des

kunnen oplossen door niet langer te kijken naar de wetgever, maar naar de bevoegdheid en de alarmbelprocedure enkel toe te passen op de culturele of andere gemeenschapsbevoegdheden, los van waar deze uitgeoefend worden?

Het preventieve luik en de controle van de alarmbelprocedure zijn een interessant gegeven. Hoe zou het wegvallen van de preventieve controle (uitgenomen door de Raad van State) kunnen opgelost worden bij een eventuele afschaffing van de alarmbelprocedure? Een juridische vraag laten oplossen door de algemene vergadering van de Raad van State lijkt een interessante piste, zoals geopperd door de heer Uyttendaele. Wanneer het echter over een politiek probleem gaat, stelt de heer Uyttendaele voor om de mogelijkheid te creëren voor een vierde van de verkozenen om advies te vragen aan de regering, die in veel gevallen zelf het ontwerp (van decreet) zal hebben opgesteld. Spreker vraagt zich af of dit zinvol is.

Tot slot haalt de heer Anciaux de driehoek (recht, politiek, middenveld) aan die werd voorgesteld door de heer Verbist. Volstaat deze driehoek voor het beschermen van een aantal minderheden? Kan de juridische en politieke poot aangevuld worden met een raadpleging van het middenveld, vraagt hij zich af.

## 2) Antwoorden van de experten

Mevrouw Romainville wijst erop dat de huidige samenstelling van de Senaat de idee van de wetgever van 1973 weerspiegelt, in die zin dat sommige senatoren ook zitting hebben in de parlementaire vergadering (van het Gewest of de Gemeenschap) waar een motie is ingediend. Dit geldt echter niet voor de Kamer. In dit geval wordt de logica van de wet van 1973 doorbroken en lijkt de procedure meer op een controle op de deelstaten. Dit is echter ook het geval in de Senaat, aangezien niet alle senatoren zitting hebben in de vergadering waaruit het wetsontwerp waarop de procedure betrekking heeft, afkomstig is.

De opschorting van de wetgevingsprocedure is een uiterst belangrijk aspect. Vanuit pragmatisch oogpunt is deze opschorting het hele punt van de procedure. Het is immers niet zozeer de beslissing van de Kamer of de Senaat die belangrijk is, maar de opschorting van de procedure die tijd vrijmaakt om na te denken. Bij dit soort kwesties is de tijdsdimensie van fundamenteel belang.

In dit verband pleit zij voor de invoering van preventieve instrumenten. Het feit dat er curatieve mechanismen

mécanismes curatifs que ceux-ci suffisent. Les délais sont souvent très longs. Dans le cadre de la crise de la Covid-19, par exemple, les arrêts du Conseil d'État sont attendus dans quelques mois. On ignore encore quand la Cour constitutionnelle se prononcera. À cause de la longueur des délais, les dégâts peuvent être très importants. Le rapport sur l'évaluation des législations antidiscrimination (56) pointe les défaillances du système de lutte contre les discriminations, la complexité des structures et l'importance des actions en temps et en heure.

En 1973, deux options étaient sur la table, celle du Conseil d'État et celle de la sonnette d'alarme telle qu'on la connaît aujourd'hui. La seconde option a été retenue, car on a estimé, à ce moment, qu'il s'agissait de questions politiques et que celles-ci devaient être tranchées par les assemblées. Cependant, la question des discriminations s'est, aujourd'hui, juridiciée et dès lors, à l'instar de M. Uyttendaele, Mme Romainville estime qu'il est plus logique de remettre ces questions entre les mains de l'assemblée générale du Conseil d'État. Elle confierait ensuite la question aux Chambres législatives afin d'avoir un regard fédéral sur celle-ci.

Il a été suggéré de faire du Sénat le pendant parlementaire du Comité de concertation. L'oratrice reconnaît que la coopération et la concertation sont largement le fait de l'exécutif dans le fédéralisme belge. Le Sénat pourrait parfaitement être le pendant démocratique de la coopération intrabelge.

Les législations antidiscriminations envisagent généralement celles-ci d'un point de vue individuel et curatif. Ce sont des mécanismes de lutte contre les discriminations individuelles. C'est l'un des écueils en la matière puisque l'on ne se soucie guère de la discrimination structurelle et des mécanismes de discrimination indirecte. De plus, les possibilités de recours sont complexes et peu transparentes. Aussi, pour l'intervenante, il est essentiel, comme le prévoit l'article 131 de la Constitution, de mettre en œuvre des mécanismes préventifs et collectifs.

L'oratrice est également en faveur de l'élargissement de la sonnette d'alarme à l'ensemble des discriminations au-delà des tendances définies par le Pacte culturel. En outre, elle estime que ces tendances ne sont plus en phase avec la situation actuelle. En effet, les usagers

zijn, betekent nog niet dat deze toereikend zijn. De termijnen zijn vaak heel lang. Over de Covid-19-crisis, bijvoorbeeld, worden de uitspraken van de Raad van State pas binnen enkele maanden verwacht. Het is nog niet bekend wanneer het Grondwettelijk Hof een beslissing zal nemen. Door de lange termijnen kan de schade zeer aanzienlijk zijn. In het verslag over de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving (56) wordt gewezen op de tekortkomingen van het antidiscriminatiesysteem, de complexiteit van de structuren en het belang van tijdige actie.

In 1973 lagen er twee opties op tafel, die van de Raad van State en die van de alarmbelprocedure zoals we die nu kennen. Er is voor de tweede optie gekozen, omdat men destijds vond dat het om politieke kwesties ging en dat de assemblees daarover moesten beslissen. De kwestie van de discriminatie is nu echter in wetten opgenomen en daarom acht mevrouw Romainville het, evenals de heer Uyttendaele, zinnvoller om deze zaken te laten behandelen door de algemene vergadering van de Raad van State. Zij zou ze dan overdragen aan de Wetgevende Kamers om er een federale kijk op te hebben.

Er werd voorgesteld dat de Senaat de parlementaire tegenhanger van het Overlegcomité zou worden. Spreekster erkent dat samenwerking en overleg in het Belgische federalisme grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht vallen. De Senaat zou perfect de democratische tegenhanger van de intra-Belgische samenwerking kunnen zijn.

De antidiscriminatiewetgeving bekijkt discriminatie over het algemeen vanuit een individueel en curatief perspectief. Het zijn mechanismen om individuele discriminatie te bestrijden. Dit is een van de tekortkomingen van de antidiscriminatiewetgeving: er wordt weinig aandacht besteed aan structurele discriminatie en indirecte discriminatiemechanismen. Bovendien zijn de beroepsmogelijkheden ingewikkeld en weinig transparant. Daarom was het voor spreekster van essentieel belang om, zoals bepaald in artikel 131 van de Grondwet, preventieve en collectieve mechanismen in te stellen.

Spreekster is er ook voorstander van de alarmbelprocedure uit te breiden tot alle vormen van discriminatie buiten de door het Cultuurpact gedefinieerde trends. Bovendien meent zij dat deze trends niet meer aansluiten bij de huidige situatie. De gebruikers zijn immers

(56) Rapport final 2022 de la Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutte contre les discriminations, [https://equal.belgium.be/sites/default/files/CommissionEvaluationLoisAntidiscrimination-Rapport\\_2022.08.18.pdf](https://equal.belgium.be/sites/default/files/CommissionEvaluationLoisAntidiscrimination-Rapport_2022.08.18.pdf).

(56) Eindverslag 2022 van de Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatie wetten, [https://equal.belgium.be/sites/default/files/CommissionEvaluationLoisAntidiscrimination-Rapport\\_2022.08.18.pdf](https://equal.belgium.be/sites/default/files/CommissionEvaluationLoisAntidiscrimination-Rapport_2022.08.18.pdf).

sont exclus des garanties prévues par le Pacte culturel et par la sonnette d'alarme. Cela pose question sur le plan démocratique puisque les citoyens sont directement concernés par la démocratie culturelle.

La sonnette d'alarme impose-t-elle la primauté du fédéral? Soit on conçoit la sonnette d'alarme comme un mécanisme où le niveau fédéral impose ses vues, soit on la conçoit de manière plus subtile comme une compétence-cadre – comme en matière d'allocations de chômage, de contrôle de l'activation des chômeurs, etc. Les Régions organisent une question à l'intérieur d'un cadre fixé par le fédéral. Il y a une nuance de taille entre poser un cadre et imposer la primauté du fédéral.

L'oratrice revient sur la polarisation des nouvelles tendances. En effet, le Pacte culturel a politisé à outrance les tendances et il s'agit d'une mauvaise interprétation. L'idée sous-jacente du mécanisme, qui visait à protéger le pluralisme, est quant à elle parfaitement louable. Dès lors, il conviendrait simplement de redéfinir ces tendances. Elle évoque quelques pistes de solutions, à savoir l'inclusion des usagers, ne plus limiter les tendances au clivage laïcs *versus* catholiques, aller au-delà de l'appartenance à une famille politique traditionnelle, etc. Néanmoins, elle rappelle aussi que le Pacte culturel prévoit certaines dispositions intéressantes, notamment vis-à-vis des partis d'extrême droite. La protection du pluralisme a permis de garantir la démocratie socioculturelle.

En ce qui concerne la question portant sur la tutelle de l'État fédéral, Mme Romainville explique parler d'une «forme» de tutelle qui existe dans de nombreuses compétences-cadres. Quand l'État fédéral pose les conditions de l'activation des chômeurs, on pourrait dire qu'il s'agit d'une forme de tutelle sur les Régions. Le mécanisme de sonnette d'alarme est spectaculaire, car ce sont les Chambres fédérales qui se saisissent d'un sujet, mais il existe de nombreux exemples moins spectaculaires, mais tout aussi puissants, notamment en matière fiscale. Par exemple, lorsque l'État crée un impôt, les Régions ne peuvent plus légiférer en la matière.

Pour conclure, l'intervenante souhaite insister sur deux points: il s'agit, d'une part, de l'importance du contrôle préventif et d'autre part, de ne pas identifier la démocratie comme étant le règne de la majorité, mais bien comme celui de la protection des minorités et de la préservation du pluralisme, plus particulièrement dans les matières socioculturelles.

uitgesloten van de garanties die het Cultuurpact en de alarmbel bieden. Dit roept vragen op vanuit democratisch oogpunt, aangezien de burgers rechtstreeks betrokken zijn bij de culturele democratie.

Legt de alarmbelprocedure het primaat van het federale niveau op? Ofwel wordt de alarmbel opgevat als een mechanisme waarbij het federale niveau zijn standpunten oplegt, ofwel wordt hij subtieler opgevat als een kaderbevoegdheid – zoals in het geval van werkloosheidsuitkeringen, controle op de activering van werklozen, enz. De Gewesten organiseren een kwestie binnen een door de federale regering vastgesteld kader. Er is een groot verschil tussen het vaststellen van een kader en het opleggen van het primaat van de federale regering.

Spreekster komt terug op de polarisatie van de nieuwe trends. Het Cultuurpact had de trends overgepolitiseerd en dit was een verkeerde interpretatie. Het idee achter het mechanisme, namelijk de bescherming van het pluralisme, was wel zeer lovenswaardig. Daarom moeten deze trends gewoon opnieuw worden gedefinieerd. Zij noemt enkele mogelijke oplossingen, zoals het opnemen van gebruikers, het niet beperken van trends tot de kloof tussen vrijzinnigen en katholieken, het overstijgen van het behoren tot een traditionele politieke familie, enz. Niettemin herinnert zij er ook aan dat het Cultuurpact enkele interessante bepalingen bevat, vooral met betrekking tot extreemrechtse partijen. De bescherming van het pluralisme heeft het mogelijk gemaakt de sociaal-culturele democratie te waarborgen.

Met betrekking tot de vraag over de voogdij van het federale niveau, legt mevrouw Romainville uit dat zij het over een «vorm» van voogdij heeft die in vele kaderbevoegdheden bestaat. Wanneer de federale overheid de voorwaarden voor de activering van werklozen vaststelt, zou men kunnen zeggen dat dit een vorm van voogdij over de Gewesten is. De alarmbelprocedure is spectaculair, omdat het de Federale Kamers zijn die een onderwerp behandelen, maar er zijn vele minder spectaculaire maar even krachtige voorbeelden, vooral in fiscale aangelegenheden. Wanneer de Staat bijvoorbeeld een belasting in het leven roept, kunnen de Gewesten er niet meer wetgevend over optreden.

Ter afsluiting wil spreekster twee punten benadrukken: ten eerste het belang van preventieve controle en ten tweede dat democratie niet louter moet worden gezien als de heerschappij van de meerderheid, maar veeleer als de bescherming van minderheden en het behoud van pluralisme, met name op sociocultureel gebied.

M. Uyttendaele se dit en tout point d'accord avec les réponses apportées par Mme Romainville. Toutefois, il souhaite faire un commentaire général en réponse à l'intervention de Mme Laruelle. Il explique que l'hypothèse qu'il a exposée vise à ce que chaque entité dispose de sa propre sonnette d'alarme.

La composition du Sénat ne lui pose pas de problème dans le cadre de la sonnette d'alarme car on n'est pas juge et partie quand on n'intervient pas seul. Ce type de situation se rencontre régulièrement dans notre système institutionnel. Ainsi, le Comité de concertation, délibérant dans le respect de la règle du consensus, peut mettre en échec une position prise par un organe exécutif alors même que le ministre-président de cet organe exécutif siège au sein du Comité de concertation. Cela fait partie des spécificités du modèle belge, ce n'est pas choquant en soi, au contraire du problème de légitimité dans le chef du Sénat. Selon lui, on pourrait confier au Sénat un véritable pouvoir dans le cadre d'un mécanisme de sonnette d'alarme philosophique et idéologique repensé, cependant cela présuppose également de repenser les compétences de cette assemblée. En effet, le Sénat est dépourvu, à l'heure actuelle, de véritables pouvoirs – il n'a plus de pouvoir d'initiative ni même de compétence en matière d'enquête parlementaire, ce qui aurait pourtant été la compétence par excellence pour une telle assemblée, compte tenu de son profil.

L'orateur rappelle que la notion même de fédéralisme se fonde sur le principe de participation et sur une seconde chambre qui reflète une autre légitimité démocratique que la pure légitimité arithmétique de la Chambre basse. Il plaide, sans trop d'illusion, pour que la prochaine réforme de l'État ose aller dans ce sens.

Il est d'ailleurs évident que le Sénat pourrait jouer le rôle de pendant parlementaire au Comité de concertation. Durant la pandémie, il aurait été sain qu'il y ait une responsabilité politique du Comité de concertation devant une assemblée parlementaire et le Sénat aurait été l'enceinte tout indiquée pour jouer ce rôle.

En ce qui concerne les compétences de la Chambre des représentants vis-à-vis de la Région de Bruxelles-Capitale, l'orateur confirme que la Chambre dispose du pouvoir d'annuler une ordonnance pour garantir la fonction de capitale ou de rôle international de Bruxelles. Elle ne l'a jamais fait, mais si ce type de procédure n'est pas utilisée, le fait qu'elle soit prévue crée néanmoins un état d'esprit.

M. Uyttendaele revient ensuite sur le processus qui a abouti à la création de la sonnette d'alarme. Il estime que

De heer Uyttendaele zegt het volledig eens te zijn met de antwoorden van mevrouw Romainville. Hij wil echter de woorden van mevrouw Laruelle beantwoorden met een algemene opmerking. Hij legt uit dat het in de hypothese die hij heeft uiteengezet de bedoeling is dat elke deelstaat zijn eigen alarmbel heeft.

De samenstelling van de Senaat is in de context van de alarmbel geen probleem voor hem, want men is geen rechter en partij wanneer men niet alleen optreedt. Dergelijke situaties ziet men geregeld in ons institutioneel stelsel. Zo kan het Overlegcomité, wanneer het beraadslaagt met eerbiediging van de consensusregel, een standpunt van een uitvoerend orgaan tenietdoen, terwijl de minister-president van dat uitvoerend orgaan zitting heeft in het Overlegcomité. Dat behoort tot de eigenschappen van het Belgisch model, op zich is het niet schokkend, in tegenstelling tot het legitimiteitsprobleem van de Senaat. Men kan volgens hem de Senaat een echte bevoegdheid geven in het raam van een herzien filosofisch en ideologisch alarmbelmechanisme. Dat veronderstelt echter ook dat men de bevoegdheden van deze assemblee herzien. Momenteel is de Senaat immers verstoken van echte bevoegdheden – hij heeft geen initiatiefrecht meer en zelfs geen bevoegdheid inzake parlementair onderzoek, wat nochtans bij uitstek een bevoegdheid voor een dergelijke assemblee was geweest, rekening houdend met zijn profiel.

Spreker herinnert eraan dat het begrip federalisme op het participatiebeginsel gebaseerd is en op een tweede kamer die een andere democratische legitimiteit heeft dan de louter rekenkundige legitimiteit van de tweede Kamer. Hij pleit voor een volgende staatshervorming in die zin, maar maakt zich geen illusies.

Overigens is het evident dat de Senaat de rol van parlementaire tegenhanger van het Overlegcomité kan spelen. Het zou gezond zijn geweest dat het Overlegcomité tijdens de pandemie politieke verantwoording had moeten afleggen bij een parlementaire assemblee en de Senaat was de aangewezen plaats geweest om die rol te spelen.

Wat de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers ten opzichte van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, bevestig spreker dat de Kamer de bevoegdheid heeft een ordonnantie te annuleren, om de hoofdstedelijke functie of de internationale rol van Brussel te waarborgen. Ze heeft het nooit gedaan, maar hoewel dergelijke procedure nooit gebruikt werd, schept het feit dat ze bestaat toch een geestesgesteldheid.

De heer Uyttendaele komt daarna terug op het proces dat tot het ontstaan van de alarmbel heeft geleid. Hij

l'on est englué dans l'histoire du Pacte culturel, dans la loi du 16 juillet 1973 et dans l'article 6bis devenu l'article 11 de la Constitution. Comment définir une idéologie? Cela peut être tout ce que l'on veut. Décider de sortir de la logique partisane constitue un choix politique. Les partis politiques étaient plus populaires dans les années septante qu'ils ne le sont aujourd'hui. Ils bénéficiaient encore d'un certain respect à l'époque où le législateur a conçu le mécanisme de la sonnette d'alarme.

Aujourd'hui, la société n'est plus dans cette logique de polarisation où même la logique associative relayait une appartenance politique. Les idéologies ne sont plus forcément l'apanage de partis politiques, elles apparaissent tous azimuts. Par exemple, même au sein des courants féministes, il existe plusieurs tendances et cela crée *de facto* des minorités. La société actuelle est génératrice de nouveaux courants d'idées. Dès lors, M. Uyttendaele plaide pour que, sur la base du texte de la Constitution, on repense un système de protection de toutes les minorités. En effet, ce n'est pas la Constitution qui a lié l'idéologie aux partis politiques, ce sont les législations qui en ont été tirées. Il suffirait de reconnaître, dans la législation, les minorités telles qu'elles existent réellement dans la société sans les rattacher à des idéologies partisans.

En ce qui concerne l'indépendance des pouvoirs, l'orateur fait remarquer qu'il est de la responsabilité des parlementaires de s'affranchir de la ligne directrice imposée par le gouvernement et sa majorité.

Dans sa proposition, la demande d'un avis motivé au gouvernement provoque *de facto* un débat sur la responsabilité politique de ce dernier, soit parce qu'il maintient un texte, soit parce qu'il s'en détache, et c'est en cela que cette idée est séduisante. En effet, le gouvernement se voit obligé de justifier l'absence de discrimination dans son texte. Face à cette idée, chaque parlementaire doit pouvoir prendre ses responsabilités et se détacher de sa majorité afin de voter en âme et conscience le texte sous le regard de la minorité visée et de l'opinion publique.

La sonnette d'alarme n'a été activée que deux fois au niveau fédéral. En 2010, c'était à l'occasion du dossier Bruxelles-Hal-Vilvorde, le Parlement était déjà potentiellement dissous et cela visait surtout à attirer l'attention. En 1985, la sonnette d'alarme avait déjà été activée sur un projet de loi qui proposait la fusion de deux hautes écoles du Limbourg pour former une nouvelle université. L'avant-projet de loi avait été délibéré en Conseil des

meent dat we vastzitten aan de geschiedenis van het Cultuurpact, aan de wet van 16 juli 1973 en aan artikel 6bis, later artikel 11 van de Grondwet. Hoe kan men een ideologie definiëren? Dat kan alles zijn wat men wil. De beslissing om uit de partijlogica te stappen is een politieke keuze. De politieke partijen waren in de jaren zeventig populairder dan ze vandaag zijn. In de tijd toen de wetgever het alarmbelmechanisme bedacht genoten ze nog enig respect.

Vandaag volgt de samenleving die verzuilingslogica niet meer, waarin zelfs de verenigingslogica de weergave was van een politieke strekking. Ideologieën hoeven geen exclusiviteit meer te zijn van politieke partijen, ze verschijnen overal. Zelfs in de feministische stromingen bijvoorbeeld zijn er verscheidene strekkingen en dat scheidt *de facto* minderheden. De huidige maatschappij genereert nieuwe ideeënstromingen. De heer Uyttendaele pleit er dan ook voor dat men op basis van de tekst van de Grondwet, een systeem ter bescherming van alle minderheden heroverweegt. Het is immers niet de Grondwet die de ideologie aan de politieke partijen heeft gekoppeld, dat heeft de wetgeving die eruit is voortgekomen gedaan. Het kan volstaan de minderheden zoals ze echt in de maatschappij bestaan in de wetgeving te erkennen, zonder ze aan partij-ideologieën te koppelen.

Wat de onafhankelijkheid van de machten betreft, wijst spreker erop dat de parlementsleden er verantwoordelijk voor zijn zich te bevrijden van de koers die de regering en haar meerderheid opleggen.

In zijn voorstel veroorzaakt het vragen van een gemotiveerd advies aan de regering *de facto* een debat over de politieke verantwoordelijkheid van die laatste, hetzij omdat ze een tekst handhaaft, hetzij omdat ze er afstand van neemt, en daarin is het een aantrekkelijk idee. De regering ziet zich immers verplicht te bewijzen dat er zich in haar tekst geen discriminatie bevindt. Met dat idee voor ogen, moet elke parlementariër zijn verantwoordelijkheid kunnen opnemen en zich van zijn meerderheid kunnen losmaken om in eer en geweten over de tekst te stemmen, zichtbaar voor de betreffende minderheid en de publieke opinie.

De alarmbel werd op federaal niveau slechts tweemaal geactiveerd. In 2010 was dat naar aanleiding van het dossier Brussel-Halle-Vilvoorde. Het Parlement was al potentieel ontbonden en het gebeurde vooral om de aandacht te trekken. Voordien werd de alarmbel geactiveerd in 1985, in verband met een wetsontwerp met het voorstel om twee hogescholen in Limburg te fuseren en een nieuwe universiteit te vormen. De Ministerraad

ministres et signé aussi par les ministres francophones. Or, lorsque ce texte est arrivé à la Chambre, il a engendré un émoi francophone qui a abouti à la signature d'une motion de méfiance par trois quarts des membres du groupe linguistique français de la Chambre, dont des vice-premiers ministres qui avaient signé l'arrêté royal de dépôt du texte. À cet égard, M. Uyttendaele rejoint Mme Romainville sur la nécessité de disposer de temps afin d'aborder certains sujets. À un moment, il peut y avoir une prise de conscience au sein d'une entité où chacun endosse sa responsabilité politique.

Par ailleurs, l'intervenant revient sur les raisons pour lesquelles il estime qu'un avis devrait être demandé à l'assemblée générale du Conseil d'État. Selon lui, la notion de patrimoine fédéral commun justifie d'avoir une vision unique du respect des droits et libertés. Il ne peut y avoir un regard contrasté et sélectif selon les Communautés, de ce qu'est une discrimination.

Enfin, comme l'a souligné la professeure Romainville, les lois antidiscrimination sont des éléments de réflexion, mais ce ne sont pas des outils préventifs. C'est pourquoi il serait opportun de redonner au Parlement la capacité de réfléchir à la manière de protéger les minorités – y compris des minorités dont on n'aurait pas eu connaissance dans le passé. En effet, c'est au législateur, à la démocratie, de prévenir toutes les discriminations vis-à-vis de groupes qui se sentiraient discriminés.

Le professeur ajoute que, selon lui, le mécanisme de sonnette d'alarme devrait pouvoir être utilisé aussi pour des textes qui n'existent pas encore. Une minorité devrait avoir la possibilité d'attirer l'attention sur l'absence de législation dans l'une ou l'autre problématique. L'intervenant plaide donc pour l'intégration, dans le mécanisme, de la notion de carence législative.

M. Verbist est convaincu que le débat relatif aux libertés constitutionnelles fait partie des questions de société fondamentales. Le droit, la politique et la société civile (la pratique) doivent pouvoir se rencontrer à partir de leur rôle spécifique. Le droit donne un avis juridique, la politique prend des décisions et cherche des équilibres, et la société civile apporte sa contribution aux questions de société. Renforcer cette interaction serait une évolution résolument progressiste.

had over het voorontwerp van wet beraadslaagd en het werd ook door de Franstalige ministers ondertekend. Maar toen de tekst in de Kamer kwam, ontstond er opschudding onder de Franstaligen. Dat heeft geleid tot het ondertekenen van een motie van wantrouwen door drie vierden van de leden van de Franse taalgroep in de Kamer, onder wie de vice-eersteministers die het koninklijk besluit voor het indienen van de tekst ondertekend hadden. In dat opzicht sluit de heer Uyttendaele zich aan bij mevrouw Romainville wanneer ze zegt dat men tijd moet hebben om bepaalde onderwerpen te behandelen. Op een bepaald moment is er sprake van bewustwording in een entiteit, waar iedereen zijn politieke verantwoordelijkheid opneemt.

Tevens komt spreker terug op de redenen waarom hij meent dat men een advies van de algemene vergadering van de Raad van State moet vragen. Volgens hem verantwoordt het begrip federaal gemeenschappelijk erfgoed het hebben van een enkele visie op de eerbiediging van de rechten en vrijheden. Er is geen sterk verschillende en selectieve opvatting naargelang de Gemeenschap mogelijk over wat discriminatie is.

Tot slot zijn de antidiscriminatie wetten, zoals professor Romainville heeft onderstreept, middelen om te reflecteren, maar zijn het geen preventieve instrumenten. Het zou daarom opportuun zijn het Parlement opnieuw de mogelijkheid te geven om na te denken over de wijze waarop men minderheden kan beschermen – inclusief minderheden waarvan men in het verleden geen weet had. Het is immers aan de wetgever, aan de democratie, om alle discriminatie van groepen die zich gediscrimineerd kunnen voelen te voorkomen.

De professor voegt eraan toe dat men het alarmbelmechanisme volgens haar ook moet kunnen gebruiken voor teksten die nog niet bestaan. Een minderheid moet de mogelijkheid hebben de aandacht te vestigen op het ontbreken van wetgeving voor een of andere problematiek. Spreker pleit dus voor de integratie van het gebrek aan wetgeving in het mechanisme.

De heer Verbist is ervan overtuigd dat het debat over grondwettelijke vrijheden deel uitmaakt van fundamentele samenlevingsvraagstukken. Het recht, de politiek en het middenveld (de praktijk) moeten elkaar kunnen ontmoeten vanuit hun eigen rol. Het recht verleent juridisch advies, de politiek neemt beslissingen en zoekt evenwichten en het middenveld bouwt mee aan de samenlevingsvraagstukken. Het zou zeer vooruitstrevend zijn om dit samenspel te versterken.

M. Verbist croit beaucoup au Pacte culturel, qui se base effectivement sur une série de représentations essentielles de la participation et de l'implication citoyennes, ainsi qu'à la préparation de la mise en œuvre des politiques. À l'heure actuelle, on entend parler de panels citoyens, de consultations citoyennes, de parlements et cabinets citoyens. L'intervenant croit toujours beaucoup à ce principe, ainsi qu'au respect de la démocratie parlementaire. Le Pacte culturel postule en effet que le Parlement définit le cadre général de la culture. C'est un principe important: il y a débat parlementaire lorsqu'on aborde des matières relatives à la culture et, par extension, à l'égalité de traitement, à la transparence et au pluralisme actif. Il semble évident à l'intervenant que le Pacte culturel contribue aussi, d'une manière ou d'une autre, à faire le point des évolutions au sein de la société pour que l'on reste en phase avec son temps et tourné vers l'avenir.

La question de savoir si la procédure de la sonnette d'alarme n'est utile que pour suspendre le traitement d'une proposition ou d'un projet porte atteinte à sa valeur symbolique.

\*  
\* \*

De heer Verbist gelooft zeer sterk in het Cultuurpact, dit vertrekt immers vanuit een aantal essentiële beelden over burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid, ook in de voorbereiding van de uitvoering van het beleid. Vandaag spreekt men over burgerpanels, burgerbevragingen, burgerparlementen en -kabinetten. Spreker blijft sterk in dat principe geloven alsook in het respect voor de parlementaire democratie. Het Cultuurpact gaat er immers vanuit dat het Parlement de lijnen uitzet voor cultuur. Het is een belangrijk principe dat er een parlementair debat is als het gaat over de materies die met cultuur te maken hebben, en bij uitbreiding over gelijke behandeling, transparantie en actief pluralisme. Het lijkt spreker vanzelfsprekend dat ook het Cultuurpact op de een of andere manier de evoluties in de samenleving mee in kaart brengt om eigentijds en toekomstgericht te blijven.

De vraag of de alarmbelprocedure enkel nuttig is om de behandeling te schorsen van een voorstel of ontwerp doet afbreuk aan de symbolische waarde ervan.

\*  
\* \*