

2021-2022

Commission des Affaires institutionnelles

**Réunion du vendredi 10 juin 2022
(14 heures 05 - 15 heures 25)**

Présidente : Mme Stephanie D'Hose

Présents : Membres :
M. Anciaux, M. Bex, Mme Blancquaert, M. Bouchez, Mme Claes, M. Daems,
Mme de Bethune, M. D'Haese, M. Eerdeken, Mme Genot, Mme Grosemans,
Mme Laruelle, Mme Masai, M. Nemes, M. Pieters, M. Sootmans, M.
Uyttendaele, M. Vanlouwe, M. Van Rompuy, M. Wahl.

Collaborateurs des groupes politiques :
XXX (NV-A), XXX (Ecolo-Groen), XXX (Vlaams Belang), XXX (PS),
XXX (MR), XXX (CD&V), XXX (Open-Vld), XXX (PTB-PVDA), XXX
(Vooruit).

Excusé(s) : Choose a building block.

Rapport d'information concernant la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, n° 7-295/1.

Rapporteurs : **Mme Cathy Coudyser, MM. Peter Van Rompuy et Bert Anciaux et Mme Sabine Laruelle.**

Auditions de :

- **M. Dumont, professeur émérite invité de droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USL-Bruxelles) ;**
- **M. Guy Redig, ancien professeur à la VUB, consultant en culture, jeunesse, sport, bien-être et politiques publiques ;**
- **M. Elst, conseiller juridique, Service juridique du Parlement flamand.**

A. Uiteenzetting van de heer dr. Guy Redig, voormalig professor 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 alarmbelprocedure 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 m.a.w. 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^{de} 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 vernoemde benaderingen staan vandaag onder druk. De relatieve arrogantie van de maakbaarheid werd «afgestraft» door ecologische crises en de

¹ Karel Van Isacker, «Werkelijk en wettelijk land», 1954.

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 o.a. 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 systemen

Een politiek-filosofisch kader		
Drie dragende overtuigingen en systemen		
MAAKBAARHEID 17 ^{de} en 18 ^{de} eeuw • De Verlichting • Empirisch denken • Geloof in constructie van gemeenschappen	RECHTSSTAAT & DEMOCRATIE 19 ^{de} eeuw.... • Scheiding der machten • Gewaarborgde rechten • Creatie van overheden & bureaucratieën	VERZORGINGSSTAAT Na WO II • Herverdelende rechtvaardigheid • Verzekering • Verzorging van wieg tot graf • Creatie van gelijke kansen
CRISIS / BEDREIGINGEN • Arrogantie / bescheidenheid • Falen van menselijk vernuft • Ecologische crises	CRISIS / BEDREIGINGEN • Bedreiging totalitaire systemen • Verlies geloof in politiek/cynisme • Uitholling: participatie	CRISIS / BEDREIGINGEN • Ultra-liberalisme • Betaalbaarheid & cynisme • Twijfels over solidariteit

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. 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 50 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.

B. Uiteenzetting de heer Michiel Elst, juridisch adviseur, Juridische Dienst van het Vlaams Parlement

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 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 inhoud of 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.

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 wetkrachtige norm kan toetsen aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel?

² TvW, 2020/3.

- 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.
- 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, nl. 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 voorzien zijn, 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 voorstellen of ontwerpen te voegen, de publicatie van de adviezen die uitgebracht zijn door adviesorganen, Raad van State e.d., het respecteren van een wachttermijn 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, bv. 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.

Toepassing op de ideologische 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;
- met betrekking tot een in dat Parlement aanhangig voorstel of ontwerp van decreet dat een gemeenschapsaangelegenheid regelt;
- 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;
- In de motie moet verklaard worden dat de bepalingen die worden aangewezen een discriminatie om ideologische en filosofische redenen inhouden;
- en een motivering hiervoor bevatten.

Het is niet duidelijk waarom de beoordeling van die ontvankelijkheidscriteria niet gebeurt door de voorzitter van het betrokken gemeenschapsparlement maar door een college van voorzitters, nl. 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 1971³ 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.

³ Wet 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.

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 mogelijke discriminaties willen aanklagen, bv., 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 IAB

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 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 m.a.w. 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. 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.

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.

C. Exposé de M. Dumont, professeur émérite invité de droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USL-Bruxelles)

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'Etat, 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 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, à la commission des Affaires institutionnelles qui lui demande en quelque sorte s'il persiste et signe, le professeur répond 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. Il s'agit de la disparition des équilibres idéologiques et philosophiques sous-jacents à la loi du 3 juillet 1971 (1), des incohérences engendrées par les mutations du contexte juridique de la loi (2) et des leçons qu'il convient de tirer de la pratique de la sonnette d'alarme (3). Après avoir exposé ces trois raisons, M. Dumont terminera par une suggestion *de lege ferenda*.

1) 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 (*levenbeschouwing*) 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 société⁵.

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.

⁵ Cfr en ce sens *ibidem*, p. 23-28 et 363-367.

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 2014⁶ 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^{er} 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 flamand⁸.

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/pluraliste, socialiste, nationale flamande, laïque, marxiste et de défense de l'environnement⁹. 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

⁶ Cfr B. BIARD et al., « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *C.H. du CRISP*, 2019, n°2414-2415, p. 90-91.

⁷ J. THEUNIS, audition, *Doc. Parl.*, Sénat, s.o. 2019-2020, 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 Cfr CC, 1^{er} février 2006, n°18/2006.

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

non représentées peuvent toujours se prévaloir de la protection des articles 10 et 11 de la Constitution¹⁰.

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 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 Belang¹¹, 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.

2) 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 fondamental¹². 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 législatives¹³. 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 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

¹⁰ Comme le rappelle J. THEUNIS, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure : *revival or requiem* ? », *op. cit.*, p. 54.

¹¹ Cfr B. BIARD et al., *op. cit.*, p. 90-91.

¹² Cfr H. DUMONT, *op. cit.*, n°1042-1044.

¹³ Cfr M. ELST, « De ideologische en filosofische alarmbel-procedure : succesvol of achterhaald ?, in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2020, n°3, p. 199.

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 philosophiques¹⁴. 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 Bruxelles¹⁵, 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'Etat¹⁶.

3) 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°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 Sénat¹⁷.

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 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 projet¹⁸. Dans le cas de 2020, l'examen du fondement de la motion qui visait un projet de décret flamand est resté délibérément formel et superficiel¹⁹ et il a surtout donné lieu à l'expression de toutes les objections possibles contre le maintien de la sonnette²⁰, tandis que les parlementaires francophones se sont cantonnés dans une extrême discrétion, préférant ne pas se mouiller dans des débats concernant l'autre Communauté²¹.

¹⁴ Cfr H. DUMONT, *op. cit.*, n°1038 et M. ELST, *op. cit.*, p. 197-198.

¹⁵ Cfr H. DUMONT, *op. cit.*, n°1040 et M. ELST, *op. cit.*, p. 186.

¹⁶ Voy. en ce sens les avis du Conseil d'Etat cités par M. ELST, *op. cit.*, p. 201, notes 202-203.

¹⁷ Sur ces cas, voy. H. DUMONT, *op. cit.*, n°567-577 et M. ELST, *op. cit.*, p. 182-184.

¹⁸ Cfr H. DUMONT, *op. cit.*, n°576.

¹⁹ Cfr en ce sens J. THEUNIS, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure : *revival or requiem* ? », *op. cit.*, p.59.

²⁰ Voy. la recension de ces interventions dans J. THEUNIS, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure : *revival or requiem* ? », *op. cit.*, p. 61, note 41.

²¹ Voy. 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 renouveau institutionnel sur la motion de déclaration d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques relative à la proposition de décret modifiant le

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 de l'abroger ou de l'amender.

4) 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. A l'intérieur 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'alarme²⁴.

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'Etat à la demande d'un quart des députés de Communauté (au lieu du tiers selon la règle de droit commun²⁵), 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 pertinent²⁶, 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

décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes », in *Doc. parl.*, Chambre, s.o. 2019-2020, n°55 0863/002, p.8 et 20-21

²² J. VELAERS, audition in *Doc. Parl.*, Sénat, s.o. 2019-2020, n°7-132/2, p. 43.

²³ Cfr les travaux préparatoires cités par H. DUMONT, *op. cit.*, n° 563.

²⁴ Voy. aussi en ce sens M. ELST, *op. cit.*, p. 193 et J. THEUNIS, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure : revival or requiem ? », *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'Etat et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 560 et J. VELAERS, *op. cit.*, p. 48.

²⁵ Cfr art. 2, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

²⁶ Voy. dans le même sens les interventions de K. CALVO et R. HEDEBOUW 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, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure : revival or requiem ? », *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.

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 adressé²⁷. La retenue que les parlementaires fédéraux ont observée jusqu'à présent de peur de porter atteinte à l'autonomie culturelle ne se justifierait plus. 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, la section de législation du Conseil d'Etat 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 »²⁸. La proposition de M. Dumont répond à cette préoccupation.

Si l'article 131 est abrogé, plus aucun mécanisme préventif ne s'impose, mais à ses yeux, la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat 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.

5) 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 13 membres élus par le Parlement de la Communauté française et de 13 membres élus par le Parlement de la Communauté flamande pose aussi question, en partie -mais en partie seulement²⁹- 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 Sénat³⁰. Mais avant de débattre de ces

²⁷ Voy. aussi en ce sens M. ELST, *op. cit.*, p. 202.

²⁸ Avis du Conseil d'Etat n°70.856/1 du 18 février 2022.

²⁹ Cette Commission nationale n'est pas désignée par une assemblée fédérale ; elle n'a qu'un pouvoir d'avis et de recommandation.

³⁰ Cfr 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*

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 Communauté³¹. La question est ouverte.

D. Echange 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 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 au volet 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 votent parfois différemment des élus des chambres fédérales. Est-il logique que des majorités dans les entités fédérées qui peuvent être totalement différentes de celles du Parlement fédéral aient à décider sur des questions idéologiques et philosophiques dans le cadre de la sonnette d'alarme ?

Le Conseil d'État, une juridiction administrative, doit-il s'immiscer dans un débat philosophique et politique ?

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

culturelle, sous la dir. de J. RINGELHEIM, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 167-204 et IDEM, « La loi du pacte culturel va avoir 50 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).

³¹ 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.

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 volstrekte 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 aan het probleem?

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 bijv. 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 opgestart, 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. In die zin werd toen het cultuurpact opengetrokken naar nieuwe ideologische culturele minderheden die bestaan in het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest. Is het niet zinvoller om het cultuurpact in die zin uit te breiden?

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

Mevrouw Coudyser veronderstelt dat de bepalingen van art. 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 staatshervormingen kan een dergelijke afschaffing overwogen worden. Indien art. 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. Mevr. Coudyser vraagt zich bijgevolg af of de federale cultuurpactwetgeving nog zin heeft. Dient deze materie niet te worden overgelaten aan de cultuurgemeenschappen die elk de autonomie hebben om de nodige hefbomen in te bouwen om ideologische en filosofische discriminatie of ook andere vormen van discriminatie te vermijden?

2. Antwoorden van de experts

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. In zijn voorstel voor een diversiteitspact verlaat met 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 staatshervorming 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 niet uitlaten over het Franstalige landsgedeelte. In het 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 alarmbelprocedure 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. Uiteindelijk geeft de Raad van State enkel een advies dat bijdraagt tot de politiek-filosofische discussie. 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 alarmbelprocedure 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 anderzijds opteert voor de Senaat is het een voordeel dat leden 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 betreft de beperking van de autonomie, gaat het louter over een opportuniteitsvraag. 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 stelt zich 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 m.a.w. 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 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. Man kan zich afvragen of, gesteld dat de ideologische alarmbelprocedure geschrapt zou worden, art. 131 nog steeds

uitgevoerd zou zijn via de wet op de Raad van State. Dit zou immers een verhoging van de drempel betekenen voor de minderheid die zich gediscrimineerd voelt.

A 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.

L'orateur n'est pas d'accord avec M. Eerdeken 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'Etat 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 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.

A 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.

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.

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.

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