SÉNAT DE BELGIQUE

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique

RAPPORT D'INFORMATION

23 juin 2023

COLOPHON

Le texte peut être téléchargé à l'adresse suivante:
http://www.senat.be

Deze tekst is ook in het Nederlands beschikbaar.

Secretariat au nom de la commission des Affaires institutionnelles:
cominstit@senate.be
02/501 71 11

Éditeur responsable:
Gert Van der biesen, secrétaire général du Sénat
Place de la Nation 1, 1009 Bruxelles

Cette publication n'a qu'une valeur informative. Bien qu'elle ait été rédigée avec le plus grand soin, ni le Sénat ni ses services ne sauraient être tenus pour responsables de son contenu.

Dépôt légal: D/2025/3427/7

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique

RAPPORT D'INFORMATION

23 juin 2023

Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles

Rapporteurs:
Mme Coudyser, M. Anciaux, Mmes Laruelle et Brouwers

Composition du comité d'avis:
Présidente: Stephanie D'Hose
Membres:
N-VA: Allessia Claes, Karolien Grosemans, Karl Vanlouwe
Ecolo-Groen: Zoé Genot, Celia Groothedde, France Masai
Vlaams Belang: Adeline Blancquaert, Leo Pieters, Klaas Slootmans
PS: Jean-Frédéric Eerdekens, Julien Uyttendaele
MR: Georges-Louis Bouchez, Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl
CD&V: Peter Van Rompuy, Karin Brouwers
Open Vld: Rik Daems, Stephanie D'Hose
PVDA-PTB: Jos D'Haese, Samuel Nemes
Vooruit: Bert Anciaux

SÉNAT DE BELGIQUE

Session de 2022-2023
23 juin 2023
Dossier nr. 7-295

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique

Dossier parlementaire:
7-295/1: Demande d'établissement d'un rapport d'information
7-295/2: Rapport fait au nom de la commission
7-295/3: Constatations et recommandations adoptées par la commission
7-295/4: Auditions
7-295/5: Amendements déposés après l'approbation du rapport

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 7

II. CONSTATATIONS 9

A. Le dispositif
B. L'évolution du contexte sociologique
C. L'évolution du contexte institutionnel
D. Une procédure très peu utilisée 10
E. Conclusions

III. RECOMMANDATIONS 12

IV. AUDITIONS 14

LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT: 15
https://www.senate.be/rapportsdinformation

I. INTRODUCTION

En novembre 2019, une motion de déclaration d'une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques est déposée au Parlement flamand à l'encontre d'une proposition de décret modifiant le décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes. Cette motion est jugée recevable par le collège des présidents d'assemblée et le Sénat est donc amené, comme la Chambre, à se prononcer sur son caractère fondé ou non avant que, le cas échéant, la procédure d'adoption du décret ne puisse être poursuivie au Parlement flamand.

Ce mécanisme de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, qui se fonde sur l'article 5 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, a été très rarement appliqué.

En 50 ans, la pratique de la sonnette d'alarme se limite à six cas et dans quatre d'entre eux, la motion a été déclarée irrecevable. Dans un cas, elle n'a pas atteint pas le stade de l'examen au fond mais a eu le mérite de conduire la majorité à amender son projet. Ce n'est que dans le sixième et dernier cas cité en introduction, en janvier-février 2020, que l'examen au fond a été mené à son terme, tant à la Chambre qu'au Sénat.

Lors des débats parlementaires, de nombreuses questions et objections ont été soulevées. La procédure apparaissait dépassée, inadaptée au nouveau contexte sociologique et institutionnel, et par conséquent inefficace. Des auditions ont été organisées afin de recueillir l'avis de constitutionnalistes sur plusieurs points tels que :

- la compatibilité de la procédure avec l'autonomie des entités fédérées ;
- l'utilité de ce mécanisme de protection des minorités depuis la création de la Cour Constitutionnelle ;
- la coexistence de la procédure avec la fonction consultative du Conseil d'Etat ;
- la limitation du mécanisme aux seules matières communautaires et aux seuls législateurs communautaires, à l'exclusion des matières régionales ou des matières communautaires confiées à d'autres parlements.

La question se posait aussi de savoir ce qu'il fallait entendre par « discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques » ou encore quelle était l'étendue de la compétence du Sénat en ce qui concernait l'examen de la motion au fond.

Indépendamment de sa décision dans le dossier à l'examen, le Sénat a conclu à la nécessité se pencher sur la procédure de sonnette d'alarme idéologique et philosophique afin de déterminer si le cadre instauré par la loi du 3 juillet 1971 pouvait encore s'appliquer et si la procédure prévue n'avait pas perdu sa raison d'être.

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

La procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique ayant des conséquences pour les compétences de l'Etat fédéral et des entités fédérées, il s'agit à l'évidence d'une matière transversale. Etant en outre susceptible d'avoir des implications relatives à l'autonomie des entités fédérées et au fonctionnement du régime fédéral, le thème se prêtait parfaitement à l'établissement d'un rapport d'information par le Sénat.

Après avoir examiné les différentes pistes proposées par les experts lors des auditions, le Sénat a formulé des recommandations en vue d'adapter la loi du 3 juillet 1971.

CONSTATATIONS

A. Le dispositif

En vertu de l'article 11 de la Constitution, «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». L'article 131 de la Constitution ajoute que «La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques».

Ces deux dispositions ont été introduites dans la Constitution par la réforme du 24 décembre 1970.

Sur la base de l'article 131 a été adoptée la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique inscrite, pour les Communautés française et flamande, dans 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[1].

B. L'évolution du contexte sociologique

La loi de 1971 visait à répondre à la crainte d'un déséquilibre entre chrétiens et laïcs au niveau communautaire, la conception de la vie chrétienne étant minoritaire au sein du Conseil culturel de la Communauté culturelle française et la conception de la vie laïque minoritaire au sein du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise.

Toutefois, la société belge a connu un mouvement de dépilarisation. Nous sommes passés d'une société à deux philosophies dominantes à une société incluant une multitude de philosophies minoritaires. Le contexte sociologique s'est profondément modifié et les équilibres politiques et philosophiques qui sous-tendaient le mécanisme de la sonnette d'alarme ont disparu. De plus, il y a d'autres motifs idéologiques et philosophiques possibles qui pourraient conduire à des discriminations.

C. L'évolution du contexte institutionnel

1) La création de la Cour constitutionnelle

En 1970, la Cour constitutionnelle n'existait pas encore. Aujourd'hui, la Cour constitutionnelle est chargée du contrôle des normes législatives au regard, notamment, des articles 10 et 11 de la Constitution.

Depuis la création de cette Cour, on peut se demander si le contrôle préventif exercé par les Chambres via le mécanisme de la sonnette d'alarme se justifie encore. Certains auteurs soulignent néanmoins que le mécanisme de la sonnette d'alarme constitue un contrôle préventif tandis que la Cour constitutionnelle n'intervient qu'*a posteriori*. Lors de

1. Pour la Communauté germanophone, cette procédure est réglée par les articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

son audition au Sénat en 2020, le professeur Theunis indiquait en outre que «le contrôle du Sénat vise la protection de minorités alors que celui de la Cour vise essentiellement la protection des droits fondamentaux»[2].

2) La création des Régions

La loi du 3 juillet 1971 a vu le jour dans un contexte où seules les Communautés existaient. Elles étaient appelées Communautés culturelles car elles étaient compétentes uniquement en matière de culture. Le mécanisme de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique a été conçu comme un contrôle préventif exercé par le pouvoir législatif lors de l'élaboration de décrets par les Conseils culturels des Communautés culturelles française et néerlandaise[3].

Le système de la sonnette d'alarme est donc limité en tant qu'il ne concerne que les parlements des Communautés et que les matières communautaires.

Or, non seulement les matières attribuées aux Régions qui ont vu le jour ultérieurement se prêtent aussi à des discriminations idéologiques et philosophiques, mais, en outre, l'exercice de certaines compétences communautaires a été transféré aux Régions. La loi ne peut donc pas s'appliquer, par exemple, aux matières qui ont été transférées par la Communauté française à la Région wallonne dans les limites de la région de langue française ou à la Commission communautaire française à Bruxelles.

D. Une procédure très peu utilisée

Force est de constater que la procédure de la sonnette d'alarme visée dans la loi du 3 juillet 1971 a été appliquée avec parcimonie. Sa pratique se limite à six cas, dont quatre où la motion a été déclarée irrecevable. Dans un cas, la motion a été jugée recevable mais n'a pas fait l'objet d'un examen au fond. Ce n'est qu'en 2020 que la procédure sera appliquée jusqu'au bout, avec un examen qui aboutira à déclarer la motion non fondée[4].

Le fait qu'un instrument soit peu utilisé ne signifie pas qu'il est inutile, ni qu'il est préférable de le supprimer. Cependant, l'analyse des six cas montre que la procédure est chaque fois ressentie comme une ingérence dans l'autonomie culturelle de l'autre Communauté. Dès lors, soit le Collège des présidents d'assemblée a pu contourner la difficulté en jugeant la motion irrecevable; soit, dans le cas de 2020, les débats au fond sont restés superficiels et les parlementaires francophones se sont montrés très discrets dans une question qui concernait l'autre Communauté. Ce n'est que dans l'autre cas où la motion avait été jugée recevable que la procédure a eu un certain effet, le Parlement flamand ayant finalement amendé son projet.

E. Conclusions

Les membres de la commission partagent les conclusions des experts selon lesquelles la procédure actuelle de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique est dépassée, inadéquate et inefficace.

L'article 131 de la Constitution oblige le législateur fédéral à adopter les mesures nécessaires pour assurer la protection des minorités idéologiques et philosophiques présentes au sein de chacune des Communautés[5]. Selon le Conseil d'État, si le mécanisme de la sonnette d'alarme est abrogé, «cela ne paraîtra plus être le cas pour toutes les compéten-

2. 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) - n° 1-3), doc. Sénat, n° 7-132/2, p. 40.
3. Le mécanisme a été rendu applicable au Conseil de la Communauté culturelle allemande par une loi du 10 juillet 1973.
4. Doc. Sénat, nr. 7-132/3.
5. Avis n° 70.856/1 du Conseil d'État du 18 février 2022: «Le législateur fédéral devra toutefois 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.»

ces 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»[6].

Par conséquent, la suppression de la procédure actuelle de la sonnette d'alarme idéologique n'est pas en soi contraire à l'article 131 de la Constitution, mais le législateur doit prévoir une alternative pour répondre à l'exigence constitutionnelle.

Cette compétence est réservée au législateur fédéral car l'article 131 de la Constitution dans lequel elle trouve son fondement a été adopté le 24 décembre 1970, date à partir de laquelle la Cour constitutionnelle considère que l'utilisation du mot «loi» dans la Constitution renvoie au législateur fédéral par opposition au législateur régional ou communautaire.

Il n'en reste pas moins que, lorsque le législateur compétent intervient, il est tenu de respecter le système global de répartition des compétences qui préside aux relations entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions[7]. Le législateur fédéral se doit donc de tenir compte de l'évolution institutionnelle induite par les réformes de l'État successives.

Enfin, les équilibres idéologiques et philosophiques de 1971 ont certes évolué mais la protection des minorités reste plus que jamais d'actualité.

6. Idem.
7. Avis du Conseil d'État n° 38.161/AG du 24 mars 2005 relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel, doc. Chambre, n° 51 1572/002.

III.

RECOMMANDATIONS

Après avoir examiné les différentes pistes proposées par les experts lors des auditions, la commission recommande de modifier la loi du 3 juillet 1971 en instaurant une procédure en trois étapes:

1. une motion de discrimination pourra être déposée à l'encontre d'un projet ou d'une proposition de décret qui règle une matière communautaire, soit dans un parlement de Communauté, soit dans un autre parlement à qui a été transféré l'exercice de ces matières communautaires. Cette motion devra être motivée et déposée après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique. À la demande d'un quart des membres du parlement au sein duquel le projet ou la proposition est déposé, l'avis du Conseil d'État, section de Législation, devra être demandé sur la question de savoir si le projet ou la proposition contient en effet une discrimination pour raisons idéologiques ou philosophiques à l'encontre d'une minorité. La section de Législation du Conseil d'État devra rendre son avis sur l'éventuelle discrimination invoquée, en chambres réunies et ce dans un délai de trente jours. La procédure ne pourra être utilisée qu'une seule fois à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de décret;

2. la commission parlementaire compétente organisera une audition de la société civile organisée;

3. après l'audition, l'avis du Conseil d'État devra faire l'objet d'une délibération particulière au sein de l'assemblée compétente et cette assemblée prendra la décision finale.

Cette procédure se caractérise par les choix suivants:

Première phase:

- La procédure a pour but de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques, et ce dans les différents domaines relevant des compétences des Communautés. Elle est désormais étendue aux compétences communautaires exercées par un parlement régional.
- L'avis du Conseil d'État peut être demandé par un quart des membres d'une assemblée, au lieu d'un tiers selon le droit commun.
- Le Conseil d'État délibère en chambres réunies, ce qui permet d'associer des magistrats des deux Communautés.
- Il paraît essentiel de fixer un délai raisonnable strict, au contraire de la loi actuelle qui ne fixe pas de délai, ni pour l'examen de recevabilité, ni pour l'examen au fond. Le Conseil d'État devra donc rendre un avis dans un délai de trente jours.
- La procédure de la sonnette d'alarme étant lourde de conséquences pour la procédure législative, il semble opportun de prévoir qu'elle ne pourra être enclenchée qu'une seule fois à l'égard d'un même texte.

Deuxième phase:

- La question de savoir si un projet ou une proposition de décret ouvre la porte à une décision discriminatoire peut être abordée sous différents angles. C'est pourquoi l'audition d'experts de terrain peut apporter une réelle plus-value aux débats.
- Sur le plan institutionnel, il convient de signaler que, selon le Constituant et le législateur spécial, il ne revient pas au législateur, mais bien aux parlements de décider du mode suivant lequel ils exercent leurs attributions et prennent leurs décisions, dans les limites fixées dans la Constitution et les lois spéciales[8]. Selon ce principe, il n'appartient pas au législateur (décrétal) d'imposer à un parlement de créer une commission[9] ou de procéder à une évaluation et d'entendre à cette fin certaines personnes[10].

Se pose dès lors la question de savoir si le législateur est habilité, dans le cadre de la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique, à imposer à un parlement d'entité fédérée et, a fortiori, à une commission parlementaire compétente d'organiser «une audition de la société civile organisée».

C'est pourquoi le Sénat recommande que la commission compétente du parlement concerné organise des auditions de la société civile, sans préjuger de la manière d'imposer l'organisation de ces auditions, ni de l'autorité compétente pour le faire.

Troisième phase:

- C'est à l'assemblée dans laquelle la motion a été déposée qu'il appartient de prendre la décision finale.
- Dans la procédure actuelle, le processus législatif ne peut se poursuivre que si les Chambres législatives (Chambre et Sénat) déclarent la motion non fondée. Le fait de priver les Chambres législatives de la procédure permet de répondre à la critique selon laquelle l'intervention des chambres fédérales constituerait une ingérence dans l'autonomie des Communautés et une forme de tutelle du fédéral sur les entités fédérées.

Les rapporteurs rappellent aussi que la procédure de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique au Parlement de la Communauté germanophone est régie, quant à elle, par les articles 73 à 75 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. Il conviendra donc d'adapter aussi ces articles 73 à 75.

8. Voir l'article 60 de la Constitution, l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. Ce principe a été confirmé à plusieurs reprises par le Conseil d'État. Voir, par exemple, l'avis n° 68.936/AG du Conseil d'État du 7 avril 2021 relatif à un projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, doc. Chambre, n° 55 1951/001, p. 107.
9. Avis n° 40.390/2 du Conseil d'État du 5 juillet 2006 relatif à une proposition qui a donné naissance à la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, doc. Sénat, n° 3-648/2, p. 2.
10. Avis n° 71.275/3 du Conseil d'État du 7 juin 2022 relatif à un avant-projet de décret portant création d'un Institut flamand des droits de l'homme (traduction), doc. *Vlaams Parlement*, n° 1357 (2021-2022) - n° 1, p. 534.

IV.

AUDITIONS

10 juni 2020

- M. Guy Redig, ancien professeur à la *Vrije Universiteit Brussel* (VUB), consultant en culture, jeunesse, sport, bien-être et politiques publiques
- M. Michiel Elst, conseiller juridique, service juridique du Parlement flamand
- M. Dumont, professeur émérite invité de droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USLBruxelles)

24 juin 2020

- Mme Céline Romainville, professeure de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain)
- M. Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB)
- M. Dirk Verbist, directeur de *De Federatie*, *sociaalcultureel werk*, Communauté flamande

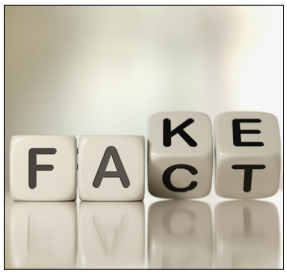
LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT

Tous les rapports d'informations sont disponibles sur le site :
https://www.senate.be/rapportsdinformation

LÉGISLATURE 2019 - 2024

Rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société

(dossier 7-117) - adopté le 18 juin 2021



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Communautés en matière de lutte contre les infox (fake news)

(dossier 7-110) - adopté le 19 novembre 2021

Rapport d'information concernant le droit à l'autodétermination corporelle et la lutte contre les violences obstétricales

(dossier 7-245) - adopté le 15 janvier 2024

Rapport d'information concernant la lutte contre les ingérences de puissances étrangères visant à saper les fondements de l'état de droit démocratique

(dossier 7-344) - adopté le 19 avril 2024

Rapport d'information sur l'évaluation générale des résultats effectifs de la « loi sur les drogues » du 24 février 1921

(dossier 7-225) - adopté le 19 avril 2024

Procedure