

De Alarmbel.

Op zoek naar de juridische en de politieke draagwijdte van artikel 54 Grondwet: verzoeningsprocedure of grendel?

Hendrik VUYE – Gewoon Hoogleraar Universiteit Hasselt¹

— SAMENVATTING

Artikel 54 van de Grondwet bevat de Alarmbelprocedure. Minstens drie vierden van een taalgroep kan deze procedure opstarten tegen een wetsvoorstel of wetsontwerp dat de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang kan brengen. In dat geval wordt de parlementaire procedure opgeschort en de motie verwezen naar de Ministerraad, die binnen de dertig dagen daarover zijn gemotiveerd advies geeft. Vervolgens spreekt de betrokken kamer zich uit over dit advies.

In een eerste deel van de bijdrage wordt de ontstaansgeschiedenis van de Alarmbel geanalyseerd. Vervolgens komt de juridische draagwijdte van de procedure aan bod. Een laatste deel wordt besteed aan de politieke draagwijdte.

— RÉSUMÉ

L'article 54 de la Constitution prévoit la procédure de la sonnette d'alarme. Au moins trois quarts des membres d'un groupe linguistique peuvent tirer ladite sonnette contre un projet ou une proposition de loi qui est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déférée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la question. Ensuite, l'assemblée concernée se prononce sur cet avis.

La première partie de cette contribution analyse l'histoire de la sonnette d'alarme. Ensuite la portée juridique est abordée. Finalement, une dernière partie est consacrée à la portée politique.

I. Vooraf

1. Inleiding

De eerste Staatshervorming (1970) heeft België grondig gewijzigd². De unitaire Staat werd afgeschaft en een nog enigszins embryonale federale staatsvorm zag het levenslicht. Kenmerkend voor deze eerste Staatshervorming is dat de Grondwet voortaan rekening houdt met het bestaan van verschillende "taalgemeenschappen": Neder-

landstaligen, Franstaligen en Duitstaligen. Dit houdt in dat tussen deze verschillende taalgemeenschappen allerlei evenwichten in de Grondwet worden ingeschreven.

De spanningen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen waren de motor achter de vele Staatshervormingen die zouden volgen. De kleine Duitstalige minderheid is misschien niet echt een volwaardige onderhandelingspartner die bepaalde punten kan afdwingen, maar deze minderheid heeft handig ingespeeld op de communautaire strijd tussen de Franstalige en de Nederlands-

¹ www.uhasselt.be

² Over de Eerste Staatshervorming, zie: P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971; A. MEAN, *La Belgique de papa. 1970: le commencement de la fin*, Brussel, Crisp, 1989; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972.

talige kempnanen om een verregaande vorm van autonomie te verkrijgen³.

Gelet op het feit dat de Franstaligen numeriek in de minderheid zijn hebben zij in 1970 verregaande waarborgen geëist die een "minorisatie" moesten verhelpen. De bijzondere wetten (art. 4 Grondwet) dienen gestemd met een dubbele meerderheid, hetgeen impliceert dat dergelijke wet niet kan worden aangenomen als er geen meerderheid voor bestaat in de Franse taalgroep. Daarnaast is de Ministerraad voortaan paritair samengesteld, de Eerste Minister eventueel uitgezonderd telt de Ministerraad evenveel Franstalige als Nederlandstalige Ministers (art. 99 Grondwet). Dit alles werd echter onvoldoende geacht. Zo schrijft Pierre Wigny: "On verra plus tard que la participation égale au gouvernement constitue la garantie contre la minorisation. Mais elle ne suffit pas. Il faut aussi une sauvegarde du côté du Pouvoir législatif"⁴. Hij haalt hiervoor meerdere argumenten aan. Het wetgevend initiatief komt niet alleen toe aan de uitvoerende macht, maar tevens aan de wetgevende macht. Dit impliceert dat een wetsvoorstel ter stemming kan worden gebracht zonder dat de paritair samengestelde Ministerraad dit heeft kunnen toetsen. Verder argumenteert de

auteur dat de algemene economie en de gevonden evenwichten van een regeringsinitiatief kunnen ongedaan gemaakt worden door het indienen van parlementaire amendementen. Tenslotte sluit hij niet uit dat net ter gelegenheid van het parlementair debat één van de grote taalgemeenschappen plots tot het besef komt dat een regeringsontwerp haar belangen gaat schaden⁵.

Meerdere denkpijpen werden bewandeld tijdens de politieke onderhandelingen. Er werd gedacht aan een paritaire Senaat. Ook allerlei specifieke stemprocedures werden besproken, waarbij bijvoorbeeld een wet de steun moet genieten van beide taalgemeenschappen. Allerlei verzoeningsprocedures kwamen eveneens aan bod. Uiteindelijk zag een verzoeningsprocedure het levenslicht: de zogenaamde Alarmbelprocedure (art. 54 Grondwet)⁶. Het was voornamelijk de toenmalige PSC die voorstander was van dergelijke procedure "... comme un des piliers de la solidarité nationale"⁷. De Volksunie was dan weer gekant tegen deze procedure daar de Vlamingen aldus hun meerderheid *de facto* verloren in het Parlement. De Alarmbel werd door deze partij dan ook stevast omschreven als een "grendel".

- ³ H. VUYE, "Les compétences de la Communauté germanophone: une tres grande petite Communauté à la recherche de la reconnaissance de sa spécificité", *C.D.P.K.*, 2006, 645 e.v., in het bijzonder 648-649.
- ⁴ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 79-80.
- ⁵ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 80.
- ⁶ Over de Alarmbelprocedure: A. ALEN, J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 190-191, nr. 212; A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, IB, Mechelen, Kluwer, 2003, 283-284, nr. 303; E. CEREXHE en J.-L. VAN BOXSTAEL, *Introduction à l'étude du droit. Les institutions et les sources du droit*, Brussel, Bruylant, 1992, 23; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 221 e.v.; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 794-795, nr. 939; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 203 e.v.; R. ERGEC, *Introduction au droit public. T.I. - Le système institutionnel*, Diegem, E. Story-Scientia, 1994, 155-156, nrs. 419-420; G. EYSKENS, *De memoires*, Tielt, Lannoo, 1993, 812 e.v. en 857; G. EYSKENS, *Het laatste gesprek. Herinneringen aan 40 jaar politiek leven*, Kapellen, DNB, 1988, 192-193; C.-E. LAGASSE, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Ed. Erasme, 2003, 438-440; W. MARTENS, *De memoires. Luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006, 769-771; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 204-206, nr. 171; M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Brussel, Larcier, 2005, 178 e.v., nr. 218; K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 1999, 126-127; R. SENELLE, *La Constitution belge commentée*, Brussel, Ministère des affaires étrangères, 1974, 111 e.v.; M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 341 e.v., nr. 256 e.v.; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, die keure, 2007, 761, nr. 1074 e.v.; A. VAN MENSEL, *De Belgische federatie. Het labyrint van Daedalus. Een artikelsgewijs commentaar van de Belgische Grondwet*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 184 e.v.; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.I. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 680 e.v., nr. 436 e.v.; H. VLIBERGH, *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973, 201 e.v., nr. 126; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 79 e.v.; P. WIGNY, *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1973, 230 e.v.
- ⁷ P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 204, nr. 264.

2. Plan en opzet

De Alarmbelprocedure vindt men op heden terug in alle woordenboeken "Wetstratees"⁸. De naam is ingeburgerd geraakt. Toch blijft de Alarmbel relatief onbekend daar de procedure tot op heden slechts eenmaal werd gebruikt. Anderzijds wordt wel regelmatig bedreigd met deze procedure. Opvallend is tevens dat politici en grondwetspecialisten het maar niet eens geraken over de ware draagwijdte van de procedure. Sommigen omschrijven haar als een verzoeningsprocedure, anderen als een quasi vetorecht.

In een eerste deel van de bijdrage wordt de ontstaansgeschiedenis van de Alarmbel geanalyseerd. Vervolgens komt de juridische draagwijdte van de procedure aan bod. Een laatste deel wordt besteed aan de politieke draagwijdte.

II. Ontstaansgeschiedenis van de Alarmbel⁹

A. Het oorspronkelijke opzet: een parlementaire verzoeningsprocedure

3. De "verzoeningsprocedure" in het syntheseverslag van de politieke werkgroep (1962-1963)

In oktober 1962 besloot de Regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) een politieke werkgroep samen te stellen die een grondwetsherziening moest voorbereiden¹⁰. Deze werkgroep kon geen eensluidende besluiten

voorleggen, wel werd een syntheseverslag opgesteld op 24 oktober 1963¹¹. In dit document is al sprake van een "verzoeningsprocedure", "conciliatieprocedure" of "alarmprocedure", in het Frans aangeduid als "mécanisme d'alerte et de conciliation"¹².

De voorstanders achten dit mechanisme onmisbaar voor de "harmonisering" van de Vlaams-Waalse verhoudingen en het "... zou tot doel hebben bijtijds het gevaar van een krachtproef tussen de vertegenwoordigers van beide gemeenschappen te signaleren en er voor te zorgen dat de meerderheid, die zich aftekent ten gunste van een ontwerp, volledig ingelicht zou worden over de ernstige bezwaren welke de gekozenen van een der gemeenschappen hebben tegen een bepaald ontwerp"¹³. De oorspronkelijke bedoeling was om de standpunten met elkaar te confronteren in een paritair samengestelde parlementaire commissie en zo tot een vergelijk te komen. De andere leden van de werkgroep hebben dit voorstel niet verworpen, maar formuleerden bepaalde voorwaarden¹⁴:

- a) de conciliatieprocedure mag niet uitgelokt worden door de oppositie, alleen maar met het doel de parlementaire werkzaamheden en de actie van de Regering af te remmen;
- b) zelfs in de hypothese dat elk manoeuvre van de oppositie uitgesloten is, mag deze procedure door haar traagheid het gezag van de Staat niet in het gedrang brengen;
- c) deze procedure mag niet tot gevolg hebben dat het principe wordt uitgeschakeld, volgens hetwelk de Kamers zich bij een eenvoudige meerderheid uitspreken;
- d) in 't algemeen mag zij er niet toe leiden de regeringen, die steunen op een eenvoudige meerderheid,

⁸ B. BULTINCK, *Wetstratees*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2004, v° "Alarmbelprocedure"; H. HASQUIN, *Dictionnaire d'histoire de Belgique. Les hommes, les institutions, les faits, le Congo-Belge et le Ruanda-Urundi*, Namur, Didier Hatier, 2000, v° "Sonnette d'alarme"; P. VAN DEN DRIESSCHE, "Wetstratees voor beginners en gevorderden", in *Over leven in de Wetstraat. 25 jaar politiek journalist*, Leuven, Van Halewijck, 2007, 129; *Vocabulaire politique*, beschikbaar op www.crisp.be, v° "Sonnette d'alarme".

⁹ Zie tevens: P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 204 e.v., nr. 264 e.v.; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.I. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 680 e.v., nr. 436 e.v.; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 80 e.v.

¹⁰ Zie: T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*, II, Antwerpen, Kluwer, 1985, 527 en 589 e.v.

¹¹ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 4 e.v.

¹² Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 8 e.v.

¹³ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9.

¹⁴ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9-10.

*onmogelijk te maken*¹⁵.

Om te beletten dat de verzoeningsprocedure een gewoon middel van oppositievoeren zou worden werd al gesuggereerd om de inwerkingstelling van de procedure afhankelijk te maken van een *"nader te bepalen belangrijke fractie van de gekozenen der Vlaamse, resp. de Waalse arrondissementen"*¹⁶.

De paritaire parlementaire verzoeningscommissie waarvan sprake zou samengesteld worden uit 28 leden. Deze commissie was zelfs dubbel paritair: ze kent niet alleen evenveel Kamerleden als Senatoren, maar tevens evenveel Franstaligen als Vlamingen. De Voorzitters van Kamer en Senaat mochten ieder, rekening houdend met de evenredige vertegenwoordiging van de politieke partijen, 6 gekozenen uit Vlaamse arrondissementen, 6 gekozenen uit Waalse arrondissementen en 2 gekozenen uit Brussel aanduiden. De Regering zou vertegenwoordigd zijn bij de commissie¹⁷.

De juridische gevolgen van de verzoeningsprocedure werden niet sluitend doordacht. Een eerste mogelijkheid die men voor ogen hield was dat de parlementaire verzoeningscommissie met een meerderheid -die ten minste twee gekozenen uit iedere taalgroep omvat- een nieuwe tekst aanneemt, deze tekst aan de behandelende kamer wordt overgemaakt, waarna de gewone parlementaire procedure wordt hervat. Indien de verzoeningscommissie geen nieuwe tekst kan stemmen, dan moest de commissie gewoon aan de behandelende kamer verslag uitbrengen van haar werkzaamheden.

Wat er nadien moest gebeuren was onduidelijk. Naar het oordeel van sommige leden herneemt de betrokken kamer haar werkzaamheden volgens de gewone procedure. Andere leden oordeelden echter dat het mislukken van de verzoening bewijst *"... dat het probleem niet rijp is voor een nationale oplossing en moet dit tot gevolg hebben dat het ontwerp of het voorstel voor een nader te bepalen*

*duur wordt ingetrokken"*¹⁸.

Belangrijk is alvast de vaststelling dat de verwachtingen ten opzichte van de verzoeningsprocedure verschillend waren. Dit zal overigens een constante blijken te zijn in de ontstaansgeschiedenis. Voor de Vlamingen gaat het slechts om een tijdelijke opschorting van de parlementaire werkzaamheden. De Franstaligen bekijken de zaken anders. De procedure moet verzoening brengen -wat betekent dat dient rekening gehouden met de verzuchtingen van de Franstaligen-, zo niet dan wordt het wetgevend initiatief het best in de koelkast opgeborgen. Het is net omdat van in den beginne de verwachtingen ten opzichte van de Alarmbel zo verschillend waren dat er nooit echt duidelijkheid zal bestaan over de juridische en politieke gevolgen van de procedure.

4. De Ronde Tafelconferentie (1964-1965)

Bij brief van 7 november 1963 maakt Eerste minister Lefèvre het syntheseverslag van de politieke werkgroep over aan de voorzitters van de traditionele partijen, d.w.z. de toen nog unitaire CVP-PSC (christendemocraten), BSP-PSB (socialisten) en de PVV-PLP (liberalen)¹⁹. Volgens Lefèvre zijn *"de harmonisering (sic) der betrekkingen tussen Vlamingen en franstaligen en de modernisering van de Staat de twee voornaamste objectieven van de grondwetsherziening"*²⁰. Met betrekking tot wat later de Alarmbelprocedure zal worden merkt Lefèvre twee zaken op. Vooreerst dat, *"... indien speciale maatregelen kunnen overwogen worden om de minderheden te beschermen op bepaalde gebieden en volgens zekere modaliteiten, het toch noodzakelijk zal blijken zich te houden aan de conceptie van de gewone meerderheid om het normale leven van de regeringen te regelen"*²¹. Terecht wijst hij er verder op dat sommige voorstellen onderzocht door de politieke werk-

¹⁵ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9.

¹⁶ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9.

¹⁷ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9.

¹⁸ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 10.

¹⁹ T. LEFÈVRE, "Boodschap aan de Voorzitters der traditionele partijen", bijlage B bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 20 e.v.

²⁰ T. LEFÈVRE, "Boodschap aan de Voorzitters der traditionele partijen", bijlage B bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 20.

²¹ T. LEFÈVRE, "Boodschap aan de Voorzitters der traditionele partijen", bijlage B bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 20.

groep - waaronder de verzoeningsprocedure- een onderscheid invoeren tussen Nederlandstalige en Franstalige parlementsleden, hetgeen impliceert dat duidelijkheid dient te bestaan omtrent de samenstelling van beide groepen.

Op 14 januari 1964 organiseren de drie traditionele politieke families de zogenaamde "Ronde Tafelconferentie". Een ontwerpverslag werd aan deze conferentie voorgelegd op 13 januari 1965²². Er wordt voorgesteld om een artikel 38 *bis* in de Grondwet in te lassen²³. Een "uitzonderingsmotie" ("motion d'exception") kan aanduiden dat een ontwerp of voorstel de betrekkingen tussen de "nationale gemeenschappen" ernstig aantast. Begrotingen vallen buiten het toepassingsgebied. De motie moet door minstens $\frac{3}{4}$ van de leden van een gemeenschap worden ondertekend. Ze moet gemotiveerd zijn. Tot hier kan men stellen dat de Ronde Tafelconferentie slechts verder uitwerkt wat de politieke werkgroep al eerder had voorgesteld. Toch zijn er belangrijke nieuwe elementen. In het voorstel van de politieke werkgroep werd naar een consensus gezocht binnen het Parlement, via de zogenaamde paritaire verzoeningscommissie. Deze piste wordt nu gedeeltelijk verlaten.

Het ontwerp of het voorstel zal, ondanks de uitzonderingsmotie, ter stemming worden gelegd. Lukt de stemming van het voorstel of ontwerp het verzet uit van $\frac{2}{3}$ van de leden van een gemeenschap, dan organiseert men een tweede lezing. Lukt de tweede lezing echter eenzelfde "communautaire oppositie" uit van $\frac{2}{3}$ van de leden van een gemeenschap, dan wordt het ont-

werp naar de Regering verwezen. Het indienen van een uitzonderingsmotie door $\frac{3}{4}$ ³ van de leden van een gemeenschap, zal aldus een tweede lezing tot gevolg hebben indien bij de stemming blijkt dat $\frac{2}{3}$ van de gekozenen van een taalgemeenschap zich verzetten. Wordt hetzelfde verzet vastgesteld bij de tweede stemming, dan wordt de tekst verwezen naar de Regering²⁴.

De voorgestelde procedure is bevreedend. Er wordt weliswaar gestemd over het voorstel of het ontwerp, maar het ontwerp-verslag vermeldt uitdrukkelijk dat "de stemming niet verworven is"²⁵. De tekst wordt naar de Regering verwezen die er opnieuw over beraadslaagt. Wanneer de Regering het ontwerp opnieuw ahangig maakt bij het Parlement, vermeldt de commentaar dat "de speciale procedure van toepassing is, zo een nieuwe 'uitzonderingsmotie', van dezelfde aard en met eenzelfde representatief karakter, wordt ingediend"²⁶.

5. Het tweepartijenakkoord van 26 januari 1965

Uiteindelijk zal de Ronde Tafelconferentie slechts leiden tot een politiek akkoord gesloten tussen de Rooms-rode regeringspartijen²⁷. Dit tweepartijenakkoord van 26 januari 1965 herneemt het voorstel van de Ronde Tafelconferentie²⁸. Er wordt echter een belangrijke passage aan toegevoegd: "Het beroep op de speciale procedure mag niet afgewend worden van zijn doel, met name het bevorderen van de betere harmonisatie der communautaire be-

²² Ontwerp-verslag voorgelegd aan de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, bijlage C bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 22 e.v.

²³ Ontwerp-verslag voorgelegd aan de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, bijlage C bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 29. De voorstellen die door de Sectie hervorming der instellingen van de driepartijencommissie waren geformuleerd, werden in bijlage bij het ontwerp-verslag gevoegd, zie 53 e.v.

²⁴ Zie: Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de H. VAN BOGAERT, *Parl. St.*, Senaat, 1964-65, nr. 278, 12. De Nederlandstalige tekst bevat een materiële vergissing waar staat dat bij de stemming "ten minste tweederde van de verkozenen van beide gemeenschappen ertegen gekant zijn". De Franstalige tekst vermeldt terecht "les deux tiers des élus de l'une des deux communautés en sont adversaires".

²⁵ Ontwerp-verslag voorgelegd aan de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, bijlage C bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 29.

²⁶ Ontwerp-verslag voorgelegd aan de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, bijlage C bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 29.

²⁷ Besluiten van de afvaardigingen van de Belgische socialistische partij en van de Christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden van de Commissie voor de herziening van de instellingen (26 januari 1965), bijlage D bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 57 e.v.

²⁸ Besluiten van de afvaardigingen van de Belgische socialistische partij en van de Christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden van de Commissie voor de herziening van de instellingen (26 januari 1965), bijlage D bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 61.

trekkingen. Deze procedure mag niet tot gevolg hebben dat een van beide Gemeenschappen de expansie van de andere zou verhinderen. De Regering zal de nodige politieke conclusies trekken uit de gebeurlijke herhaling van deze procedure i.v.m. eenzijdige ontwerp²⁹.

Belangrijk is alvast dat de procedure voortaan niet meer wordt opgevat als een louter parlementaire verzoeningsprocedure. Uiteindelijk komt het netelige dossier terecht op de regeringstafel. Dit impliceert natuurlijk dat de politieke verantwoordelijkheid van de Regering meteen aan de orde is. Indien de Regering geen compromis kan uitwerken dan is de kans bijzonder groot dat de Regering ten val komt. Anderzijds blijkt opnieuw dat men geen duidelijk zicht heeft op de juridische gevolgen van de procedure. Ze moet de "harmonisatie van de communautaire betrekkingen" bevorderen, maar hoe dit precies zal gebeuren staat niemand voor ogen. De Regering moet een compromis uitwerken, maar dit compromis kan er in bestaan om het dossier in de "politieke frigo" te steken. De Regering is immers in de voorgestelde procedure aan geen enkele termijn gebonden.

6. De verklaringen tot herziening van de Grondwet van 1965 en 1968

In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1965 wordt de invoeging in de Grondwet van een artikel 38bis, "houdende regeling van de bijzondere procedure welke moet worden in acht genomen voor wetsontwerpen of -voorstellen, die de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen ernstig in het gedrang zouden kunnen brengen", voorop gesteld. Uit het Verslag Moyersoën-Pierson blijkt dat de "uitzonderingsmotie" beide grote taalgemeenschappen betreft. Ze moet "de bij een van hen bestaande vrees tot minorisatie ... ondervangen"³⁰. Verder verwijst dit verslag voornamelijk naar procedure uitgewerkt door de Ronde Tafelconferentie. Hetzelfde geldt voor het

Verslag van Bogaert van de bevoegde Senaatscommissie³¹.

Na de verkiezingen van 24 mei 1965 waren de kamers grondwetgevend. De grote staatshervorming zou echter het daglicht niet zien. De regeringen Harmel-Spinoy (1965-66) en Vanden Boeynants-De Clercq (1966-68) waren geen lang leven beschoren. Laatstgenoemde Regering struikelde over de splitsing van de toen nog unitaire universiteit te Leuven.

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 1968 is een vrij getrouwe kopie van de verklaring van 1965³². Gelet op de politieke crisis had de Regering het Parlement verzocht om de verklaring van 1965 te herneemen, behoudens de twee al gewijzigde bepalingen³³.

7. Voorlopig besluit

Oorspronkelijk werd gedacht aan een zuiver parlementaire verzoeningsprocedure. Hiertoe zou een paritaire verzoeningscommissie worden opgericht. De Regering zou weliswaar vertegenwoordigd zijn in deze commissie, maar in wezen betreft het een parlementaire procedure.

Tijdens de Ronde Tafelconferentie verandert de aard van de procedure. Voortaan wordt de Regering rechtstreeks betrokken partij in die zin dat in laatste instantie het dossier naar de Regeringsbanken verhuist. Dit betekent dat een louter parlementaire procedure werd omgevormd tot een procedure waarbij niet het Parlement, maar wel de Regering de hoofdrol speelt. Wat de Regering juist moet doen staat niemand echt duidelijk voor ogen. Ze moet in geval van blokkering "de nodige politieke conclusies" trekken, maar wat betekent dit concreet? En wat gebeurt er indien de Regering effectief ten val komt? Herneemt het Parlement dan zijn bevoegdheden, of blijft het dossier geschorst tot een nieuwe Regering gevormd is? Al deze vragen blijven onbeantwoord.

²⁹ Besluiten van de afvaardigingen van de Belgische socialistische partij en van de Christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden van de Commissie voor de herziening van de instellingen (26 januari 1965), bijlage D bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 61.

³⁰ Verslag namens de bijzondere commissie voor de verklaring tot herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heren MOYERSON en PIERSON, *Parl. St.* Kamer, 1964-65, nr. 993/6, 11.

³¹ Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de H. VAN BOGAERT, *Parl. St.*, Senaat, 1964-65, nr. 278, 3 en 11 e.v.

³² Een amendement om het invoeren van art. 38bis te schrappen uit de verklaring, werd verworpen (zie: Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer DE BAECK, *Parl. St.*, Senaat, 1967-68, nr. 168, 2 e.v.)

³³ Verslag namens de Commissie voor de grondwetsherziening uitgebracht door de Heer GILSON, *Parl. St.*, Kamer, 1967-68, nr. 561/4, 2.

B. Wat het uiteindelijk werd: regeringsbemiddeling en politieke verantwoordelijkheid

8. De regeringsverklaring van 25 juni 1968

De Regeringsverklaring van 25 juni 1968 breekt volledig met de gedachte van een parlementaire verzoeningsprocedure. De Rooms-rode Regering Eyskens-Merlot/Cools (1968-1971) stelt voor dat $\frac{3}{4}$ van de leden van één van beide gemeenschappen een gemotiveerde uitzonderingsmotie kunnen indienen waarbij zij verklaren dat een ontwerp of voorstel van aard is de betrekkingen tussen de nationale gemeenschappen ernstig te schaden. Nieuw is echter dat na die waarschuwing de parlementaire procedure wordt onderbroken "en wordt de zaak verzonden naar de Regering, die desgevallend een initiatief zal nemen"³⁴.

In juli 1969 heeft de bevoegde Commissie voor de herziening van de Senaat dergelijke procedure aangenomen³⁵. Ten minste $\frac{3}{4}$ van de leden van één van beide taalgroepen -dit grondwettelijk begrip (art. 43 Grondwet) vervangt voortaan het vagere "nationale gemeenschappen"- kan de motie indienen. Een tweede alinea van het voorgestelde artikel 38bis vervolgt: "In dit geval wordt de parlementaire procedure opgeschort en wordt het ontwerp of het voorstel naar de Ministerraad verwezen"³⁶.

In een verklarende nota stelt de Regering dat zij "bijna letterlijk" de tekst heeft hernomen uitgewerkt door de Ronde Tafelconferentie, maar dat zij de procedure

heeft vereenvoudigd³⁷. In werkelijkheid werd de aard zelf van de procedure grondig gewijzigd. Eens de Alarmbel getrokken, speelt het Parlement geen enkele rol meer. De bemiddelingsprocedure vindt een vervolg binnen de Ministerraad. De parlementaire procedure is geschorst. In de tekst aangenomen in 1969 door de bevoegde commissie van de Senaat, is deze schorsing zelfs van onbepaalde duur. Er wordt niet eens voorzien in een termijn waarbinnen de Ministerraad uitspraak moet doen. Uit een verklarende nota van de Regering blijkt zelfs dat dit uitdrukkelijk de bedoeling was om de Ministerraad zo veel mogelijk speelruimte te geven. "De procedure wordt opgeschort in het stadium waarin zij gekomen was en het komt de Regering toe, bij voorkomend geval, ze te doen voortzetten"³⁸.

De tekst die in 1969 werd aangenomen belet ook niet om voor hetzelfde voorstel of ontwerp meerdere malen een motie te laten stemmen. Het was echter de bedoeling dat Kamer en Senaat in hun reglement dergelijk misbruik van de procedure zouden beletten³⁹.

9. De Werkgroep der 28 en het synthesevoorstel van de Regering Eyskens

Ondanks het feit dat de bevoegde Commissie van de Senaat voor de herziening van de Grondwet een tekst over de Alarmbel had gestemd, botsten andere bepalingen van het regeringsontwerp ter herziening van de Grondwet op veel weerstand. De Rooms-rode Regering Eyskens-Merlot/Cools (1968-1971) werd verplicht het overleg te verruimen en de liberalen nauwer te betrekken bij de Grondwetsherziening. Zo kwam de "Werkgroep

³⁴ Politiek akkoord van 12 juni 1968 tussen CVP/PSC en BSP/PSB, bijlage tot de Regeringsverklaring van 25 juni 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 11-12. De tekst van dit politiek akkoord werd gepubliceerd in P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 430 e.v., annexe 5: "Accord entre le PSC et le PSB relatif à la modernisation de l'Etat et aux relations communautaires".

³⁵ Het initiatief ging uit van de Regering, zie "Extraits des propositions du gouvernement relatives à la révision de certains articles de la Constitution du 17 octobre 1968", bijlage 7 in P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 437 e.v.

³⁶ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 3. Zie tevens: P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 445 e.v., annexe 8: "Textes adoptés en première lecture par la commission spéciale du Sénat pour la révision de la Constitution en juillet 1969".

³⁷ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 5.

³⁸ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 6.

³⁹ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 20-21.

der 28⁴⁰ tot stand, die behoudens de regeringspartijen bestond uit vertegenwoordigers van de liberalen en van de zogenaamde taalpartijen "Volksunie" (VU) en het kartel "Front des Francophones-Rassemblement wallon" (FDF-RW).⁴¹

De Werkgroep vergaderde van 24 september tot 13 november 1969. In het verslag betreffende de werkzaamheden van de Werkgroep der 28, wordt opnieuw een bijzondere parlementaire procedure naar voren geschoven. Opnieuw wordt benadrukt dat de procedure uitzonderlijk moet blijven en niet van haar doel mag worden afgewend⁴². Eén delegatie, namelijk de Volksunie, kon zich niet neerleggen bij deze procedure en verliet dan ook de werkzaamheden van de Werkgroep der 28.

Nu het niet meer wil vloten neemt de Regering een nieuw initiatief. De Ministerraad aanvaardt een synthesevoorstel dat op 18 februari 1970 in het Parlement wordt voorgelezen⁴³. Dit synthesevoorstel gaat uitvoerig in op de Alarmbel. De principes blijven behouden⁴⁴. De procedure wordt gestart door $\frac{3}{4}$ ³ van een taalgroep. Vervolgens wordt de parlementaire procedure geschorst en wordt de motie aanhangig gemaakt bij de Ministerraad. Het synthesevoorstel gaat tevens in op de taak van de Ministerraad. Deze doet uitspraak bij gemotiveerd advies over het al dan niet bestaan van een ernstig in het gedrang brengen van de betrekkingen tussen de gemeenschappen. Dit advies wordt ter stemming voorgelegd aan de betrokken wetgevende vergadering en de Regering stelt de vertrouwensvraag.

Het advies van de Regering kan alle kanten op. Ofwel oordeelt de Ministerraad dat de motie niet gegrond is, hetgeen inhoudt dat de parlementaire procedure wordt hervat. Besluit het advies dat de motie gegrond is, dan dient de Ministerraad amendementen in die tegemoet komen aan de geformuleerde bezwaren. Wanneer de betrokken wetgevende vergadering het advies van de

Ministerraad niet volgt, "... ces votes entraîneraient la démission du gouvernement"⁴⁵. Tenslotte preciseert het synthesevoorstel dat de procedure slechts eenmaal kan worden toegepast. Dit synthesevoorstel ligt rechtstreeks aan de basis van wat artikel 38bis -het huidige artikel 54- van de Grondwet gaat worden⁴⁶.

De gedachte van enige parlementaire bemiddeling wordt nu volledig terzijde gelaten. In plaats van parlementaire bemiddeling gaat het om bemiddeling door de uitvoerende macht. Bovendien komt de politieke verantwoordelijkheid van de Regering welhaast onvermijdelijk in het gedrang wanneer deze er niet in slaagt om een compromis uit te werken.

III. Juridische draagwijdte van de Alarmbelprocedure

A. Analyse van artikel 54 van de Grondwet

10. Wetsvoorstellen, wetsontwerpen en amendementen; begrotingen en bijzondere wetten uitgesloten

Artikel 54 van de Grondwet betreft uitsluitend de activiteiten van het federale Parlement. Dit betekent dat de communautaire Alarmbel niet kan worden geluid voor ontwerpen of voorstellen van decreet aanhangig in het Parlement van een deelstaat⁴⁷. Bovendien betreft de procedure uitsluitend de wetgevende activiteit van het federale Parlement en niet de andere activiteiten, zo bijvoorbeeld interpellaties, onderzoekscommissies (art. 56 Grondwet), voordrachten voor benoemingen, benoemingen, het opheffen van de parlementaire onschendbaarheid (art. 59 Grondwet), het verlenen van het verlof

⁴⁰ Zie: L. TINDEMANS, *Dagboek van de werkgroep-Eyskens*, Lier, Van In, 1973; L. TINDEMANS, *De memoires. Gedreven door een overtuiging*, Tielt, Lannoo, 2002, 120 e.v.

⁴¹ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*, II, Antwerpen, Kluwer, 1985, 592.

⁴² Rapport des délibérations du Groupe de travail pour les problèmes communautaires dit Groupe des 28, bijlage 9 in P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 451 e.v., in het bijzonder 457, IV, nr. 6.

⁴³ *Parl. Hand.*Kamer, woensdag 18 februari 1970, 3 e.v.; Communication faite au Parlement, le 18 février 1970, par le Premier Ministre, Mr. G. EYSKENS, bijlage 10 in P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 461 e.v.

⁴⁴ *Parl. Hand.*Kamer, woensdag 18 februari 1970, 4-5, nr. 27.

⁴⁵ *Parl. Hand.*Kamer, woensdag 18 februari 1970, 5, nr. 27.

⁴⁶ Zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 23 e.v.

⁴⁷ Zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 15.

om een Minister te vervolgen (art. 103 Grondwet), ...⁴⁸.

De Alarmbel kan worden geluid zowel voor "bepalingen" in voorstellen en ontwerpen van wet⁴⁹. Ook amendementen zijn "bepalingen" in een voorstel of ontwerp van wet⁵⁰. Op het eerste gezicht is het verrassend dat ook voor teksten die uitgaan van de uitvoerende macht een procedure kan worden opgestart waarbij het uiteindelijk de Ministerraad is die zal moeten bemiddelen⁵¹. Toch gaat het om een bewuste keuze van de grondwetgever⁵². Het is echter onwaarschijnlijk -maar niet onmogelijk- dat de Alarmbel ooit zal luiden voor een regeringsinitiatief. De Ministerraad beslist immers bij consensus en buigt zich voorafgaandelijk over ieder initiatief dat een politieke draagwijdte heeft. Het is dan ook nagenoeg ondenkbaar dat de ministers van een taalgroep een ontwerp zullen aanvaarden dat de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen in het gedrang brengt. Gaat het om een eenzijdig initiatief van één minister, dan zal de Regering ongetwijfeld vallen of zal de betrokken minister tot ontslag worden gedwongen.

Het is evenzeer verrassend dat de bemiddelingsopdracht aan de Ministerraad wordt toevertrouwd wanneer het een wetsvoorstel betreft⁵³. Eigenlijk zet het Parlement aldus zichzelf buitenspel: hoewel een meerderheid van het Parlement het voorstel steunt, kan een minderheid -namelijk $\frac{3}{4}$ ³ van een taalgroep- het parlementaire initiatief doen opschorten en een bemiddeling door de Ministerraad bewerkstelligen.

Al in het syntheseverslag van de politieke werkgroep (1963) werden de begrotingen uitgesloten. Men was van oordeel dat de verzoeningsprocedure die men eertijds voor ogen had niet kon gelden voor begrotingszaken: "... *het is immers evident dat om redenen van continuïteit in de werking van de Staat, de begrotingen niet aan een dergelijke uiteraard trage procedure mogen onderworpen worden*"⁵⁴. Ook de Ronde Tafelconferentie was van oordeel dat begrotingen buiten het toepassingsgebied dienen te vallen⁵⁵. Deze uitsluiting is echter niet alleen gesteund op de bezorgdheid om de Staat niet lam te leggen⁵⁶, maar tevens op de vaststelling dat het ontwerp van begroting al

⁴⁸ P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 208, nr. 270. Zie tevens: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 15: de procedure is niet van toepassing op benoemingen door het Parlement.

⁴⁹ Een wetsvoorstel gaat uit van een parlamentslid. Een ontwerp is ofwel een tekst die uitgaat van de uitvoerende macht, dan wel een voorstel dat al door één wetgevende vergadering werd gestemd.

⁵⁰ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 26: "De commissie was eensgezind om te verklaren dat het woord 'bepaling' in de ruime zin moet worden opgevat"; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2203; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 223; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 208, nr. 271.

⁵¹ Zie: M. UYTTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 344, nr. 259.

⁵² Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 15.

⁵³ Zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 19; M. UYTTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 345, nr. 259.

⁵⁴ Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 9.

⁵⁵ Ontwerp-verslag voorgelegd aan de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, bijlage C bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 29. *Idem*: Besluiten van de afvaardigingen van de Belgische socialistische partij en van de Christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden van de Commissie voor de herziening van de instellingen (26 januari 1965)", bijlage D bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 61; Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de H. VAN BOGAERT, *Parl. St.*, Senaat, 1964-65, nr. 278, 3 en 12.

⁵⁶ Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 2; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2203; Tussenkomst Senator

is opgesteld door de paritair samengestelde Ministeraad⁵⁷. Sommige auteurs betreuren nochtans deze uitsluiting: "... *si cette procédure avait été appliquée aux budgets, la garantie aurait pu paraître plus consistante encore pour la minorité*"⁵⁸. Het is alvast juist dat het weinig coherent is om begrotingen uit te sluiten omwille van de vaststelling dat ze werden opgesteld door de Ministerraad, maar tegelijk wetsontwerpen -die ook werden goedgekeurd door de Ministerraad- niet uit te sluiten⁵⁹. Het uitsluiten van begrotingen lijkt dan ook veel eerder de budgetaire continuïteit van de openbare dienst te beogen.

Bijzondere wetten zijn uitgesloten omdat de dubbele meerderheid vereist door artikel 4 van de Grondwet al voldoende waarborgen biedt aan de Franstalige minderheid: "waarborg op waarborg geldt niet"⁶⁰.

Moties vallen eveneens buiten het toepassingsgebied van artikel 54 van de Grondwet⁶¹. Soms werd wel eens gepleit voor een ruime interpretatie van het toepassingsgebied⁶². Ook tijdens een parlementair debat kwam deze

problematiek aan bod⁶³. De reglementen van beide federale kamers beperken de Alarmbel alvast tot wetsvoorstellen en wetsontwerpen⁶⁴. Deze interpretatie is in overeenstemming met artikel 54 van de Grondwet.

II. De motie: voorwaarden

De motie waarmee de Alarmbelprocedure wordt opgestart moet aan drie vormvoorwaarden beantwoorden: een representativiteitsvereiste, een motiveringsvereiste en een termijnvereiste.

Vooreerst moet de motie ondertekend zijn door minstens drie vierden van de leden van een taalgroep. Dit representativiteitsvereiste werd vrij scherp gesteld. Het impliceert immers dat ook parlementsleden die behoren tot de regeringsmeerderheid de motie ondersteunen⁶⁵. Dit vereiste maakt dat de Alarmbel slechts zelden zal luiden. Meestal zal de regeringsmeerderheid de rangen sluiten.

Ten tweede moet de motie met redenen omkleed

DEHOUSSE, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2209; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.I. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 682, nr. 437.

⁵⁷ Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 2; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 207, nr. 268; P. WIGNY, *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1973, 230.

⁵⁸ C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 223.

⁵⁹ M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 342, nr. 258.

⁶⁰ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 25; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2203; Tussenkoms Senator DEHOUSSE, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2209; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 223; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 208, nr. 269; R. ERGEC, *Introduction au droit public. T.I. - Le système institutionnel*, Diegem, E. Story-Scientia, 1994, 156, nr. 419; C.-E. LAGASSE, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, éd. Erasme, 2003, 438; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 205, nr. 171; M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Brussel, Larcier, 2005, 179-180, nr. 218; A. VAN MENDEL, *De Belgische federatie. Het labyrint van Daedalus. Een artikelsgewijs commentaar van de Belgische Grondwet*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 185; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.I. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 682, nr. 437; P. WIGNY, *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1973, 230.

⁶¹ F. DELPÉRIÉ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 794-795, nr. 939; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.I. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 682-683, nr. 437.

⁶² Zie bijvoorbeeld P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 212, nr. 276: "Le texte adopté est rédigé en termes généraux, et ne doit pas être interprété restrictivement, mais avec bon sens".

⁶³ Tussenkoms BROUHON, *Parl. Hand.*, Kamer, 6 juli 1981, 2720-2721.

⁶⁴ Art. 104 Reglement Kamer van Volksvertegenwoordigers; art. 67 Reglement Senaat.

⁶⁵ Zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 18; Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 2; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 224; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 209, nr. 273; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 91.

zijn. Volgens de parlementaire voorbereiding impliceert dit dat een loutere verwijzing naar artikel 54 van de Grondwet niet volstaat, evenmin als een vage motivering⁶⁶. "Vereist wordt dat in de motie concrete gegevens worden verstrekt betreffende de voorgewende vrees dat de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen ernstig in gevaar worden gebracht"⁶⁷. Dit motiveringsvereiste is vrij logisch. De Ministerraad moet bemiddelen en dit is onmogelijk indien de bezwaren van de betrokken taalgroep niet gekend zijn. Het motiveringsvereiste heeft aldus voornamelijk een informatieve functie. In de politieke praktijk zal het natuurlijk wel zo zijn dat de Ministerraad langs allerlei andere kanalen eveneens op de hoogte zal zijn van de bezwaren.

Tenslotte moet de motie worden neergelegd na de indiening⁶⁸ van het verslag van de bevoegde commissie en voor de eindstemming in openbare vergadering. Dit termijnvereiste moet een bemiddeling toelaten die daadwerkelijk kans op succes heeft. De Alarmbel moet net daarom getrokken worden voor de eindstemming. Mocht er al een eindstemming hebben plaatsgevonden, dan zou dit de bemiddelingsopdracht van de Ministerraad bemoeilijken. Na de stemming in de commissie bemerkt men bovendien al of er zich al dan niet een meerderheid gaat vormen⁶⁹. De aldus geformuleerde termijnvereiste biedt bovendien het voordeel dat het debat in de commissie niet kan worden geschorst⁷⁰. Het is pas nadat de commissie zich heeft uitgesproken dat de Alarmbel kan luiden. Dit impliceert alvast dat de politieke

opponenten een vrij debat kunnen aangaan in de commissie en aldus de argumenten van de tegenstrever leren kennen. Het parlementair initiatiefrecht blijft aldus gevrijwaard⁷¹.

Het voorstel dat de Regering formuleerde in 1970 beoogde een andere termijnvereiste, namelijk na de stemming over de artikelen en voor de stemming over het geheel in openbare vergadering. Deze termijn werd afgevoerd daar hij te kort was: soms volgt de stemming over het geheel zelfs onmiddellijk na de stemming over de artikelen⁷². Een langere periode maakt het bovendien mogelijk om amendementen in te dienen die de motie overbodig maken⁷³.

12. Minderhedenbescherming of bescherming van de Franstaligen? De Duitstaligen en de Alarmbel

De parlementaire voorbereiding laat alvast weinig twijfel bestaan omtrent de bedoelingen van de Grondwetgever. Uit het Verslag Moyersoens-Pierson blijkt dat de "uitzonderingsmotie" beide grote taalgemeenschappen betreft en dat het de uitdrukkelijke bedoeling is om " ... de bij één van hen bestaande vrees tot minorisatie te onderwerpen"⁷⁴. In het Verslag van de bevoegde Senaatscommissie leest men dat werd nagedacht " ... over het beginsel zelf van de politieke waarborg voor de gemeenschappen en inzonderheid voor de Franstalige minderheid in het land"⁷⁵. Artikel 54 moet " ... aan de Franstalige

⁶⁶ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 6. Zie tevens: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 16-17, 25 e.v.; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2203.

⁶⁷ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 6.

⁶⁸ De indiening van het Verslag is geen synoniem van de ronddeling ervan. De indiening is een officiële handeling waar de datum van gekend is. De ronddeling kan onderhevig zijn aan louter materiële wisselvalligheden (zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 27).

⁶⁹ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 18.

⁷⁰ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 91.

⁷¹ P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1971, 209, nr. 274.

⁷² Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 26; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2203.

⁷³ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 26.

⁷⁴ Verslag namens de bijzondere commissie voor de verklaring tot herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heren MOYERSON en PIERSON, *Parl. St. Kamer*, 1964-65, nr. 993/6, 11.

⁷⁵ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 13.

*numerieke minderheid een politieke en institutionele waarborg geven*⁷⁶. Volgens verslaggever Herbiet moet de Alarmbel "... *assurer la garantie plus particulièrement des droits de la minorité wallonne, ou plus exactement de la minorité francophone*"⁷⁷. Louter theoretisch bekeken kunnen zowel de Nederlandse als de Franse taalgroep de Alarmbel trekken, maar in de feiten gaat het uitsluitend om bescherming van de Franse taalgroep. De Nederlandse taalgroep heeft een meerderheid in Kamer en Senaat en heeft geen nood aan dergelijke bescherming.

Bovenstaande vaststelling leidt al snel tot de conclusie dat de Alarmbel een techniek is van minderhedenbescherming. Men kan moeilijk ontkennen dat de Alarmbel enkele kenmerken heeft die wijzen op minderhedenbescherming, maar toch is dit helemaal niet de kern van de zaak. De citaten uit de parlementaire voorbereiding tonen aan dat de Grondwetgever er zich van bewust was dat de Alarmbel eigenlijk uitsluitend dient ter bescherming van de Franstaligen. Artikel 54 van de Grondwet biedt dan ook geen enkele bescherming aan de Duitstaligen. Enkel de taalgroepen kunnen de Alarmbel luiden en er bestaat geen Duitse taalgroep in Kamer of Senaat. Artikel 43 van de Grondwet richt enkel een Nederlandse en een Franse taalgroep op.

Toen een commissielid de vraag stelde welke bescherming de Duitstalige burgers genieten, antwoordde de Minister van communautaire betrekkingen -in alle ernst- dat de taalgroepen de belangen van de Duitstaligen kunnen verdedigen⁷⁸. Dit antwoord komt erop neer dat de belangen van de Duitstaligen kunnen worden gewaarborgd door de Nederlandse of door de Franse taalgroep. Zullen Vlamingen of Franstaligen ooit aanvaarden dat hun belangen worden gewaarborgd door de Duitstali-

gen? Evident zal dit nooit het geval zijn, maar toch gaat men er blijkbaar vanuit dat de Duitstaligen hiermee vrede moeten nemen. De enige echte minderheid van de Belgische federatie wordt dus niet beschermd door de Alarmbel. Deze vaststelling geldt niet alleen voor de Alarmbel. Ook de meeste andere technieken die doorgaans worden omschreven als noodzakelijk in het kader van de minderhedenbescherming, beschermen in de werkelijkheid alleen de Franstaligen. Dit wijst erop dat in België niet de minderhedenbescherming centraal staat, maar wel het zoeken naar een communautair evenwicht tussen Franstaligen en Nederlandstaligen. Eigenlijk gaat het louter om conflictbeheersing tussen Vlamingen en Franstaligen. De Duitstaligen worden bij het zoeken van dit communautaire evenwicht op federaal niveau meestal vergeten⁷⁹. Daartegenover staat dat ze als Duitse Gemeenschap wel genieten van een verregaande autonomie, net als de andere deelstaten. Hun vertegenwoordiging in de federale instellingen blijft echter ondermaats.

13. *De betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang brengen*

De Alarmbel moet beletten dat de betrekkingen tussen de "gemeenschappen" in het gedrang komen⁸⁰. Deze woordkeuze is niet echt gelukkig⁸¹. De term "gemeenschappen" verwijst immers niet naar de drie Gemeenschappen die België omvat (art. 2 Grondwet), maar veel eerder naar het vagere begrip "taalgemeenschap"⁸². De Alarmbel moet er voor zorgen dat de Franstaligen -en in theorie eveneens de Vlamingen- hun belangen kunnen

⁷⁶ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 13.

⁷⁷ Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2202.

⁷⁸ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 25.

⁷⁹ Zie in het bijzonder: K. MUYLLE, "La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales: entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité", in *La Communauté germanophone. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Ed. K. Stangherlin, Brussel, La Chartre, 2005, 245 e.v.; K. MUYLLE, "La représentation de la Communauté germanophone au niveau fédéral", *C.D.P.K.*, 2006, 658 e.v.; H. VUYE, "Les compétences de la Communauté germanophone: une tres grande petite Communauté à la recherche de la reconnaissance de sa spécificité", *C.D.P.K.*, 2006, 645 e.v.

⁸⁰ Zie: M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Brussel, Larcier, 2005, 179, nr. 218; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.1. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 683, nr. 438.

⁸¹ Zie: Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 16 en 25.

⁸² Art. 54 werd ingeschreven in de Grondwet in 1970. Eertijds bestonden de Gemeenschappen nog niet, maar uitsluitend de Cultuurgemeenschappen. Pas met de Staatshervorming van 1980 werden de Cultuurgemeenschappen omgevormd tot Gemeenschappen.

vrijwaren. Eigenlijk bedoelt men veeleer het voorkomen dat de "communautaire betrekkingen"⁸³ in het gedrang komen.

Reeds toen de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1965 werd voorbereid, merkte een parlements lid op dat de uitdrukking "de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang kunnen brengen" te ruim is⁸⁴. Deze formulering is inderdaad bijzonder vaag. Dit komt er welhaast op neer dat er sprake is van potentiële belangenschade van zodra een taalgroep dit inroept. Strikt juridisch bekeken kan men nog stellen dat de Ministerraad in zijn gemotiveerd advies tot het besluit kan komen dat de betrokken taalgroep zich vergist en dat er geen potentiële belangenschade is. In de Belgische politieke context is dit echter welhaast onmogelijk. Van zodra een taalgroep de Alarmbel heeft geluid, kan men toch moeilijk verwachten dat deze de ultieme politieke vernedering zal aanvaarden dat het eigenlijk om een vergissing ging? Zelfs mocht het daadwerkelijk om een vergissing gaan, dan zullen de communautaire emoties al zo opgelopen zijn dat dit besluit onmogelijk is. Dergelijk politiek gezichtsverlies zal een taalgroep nooit aanvaarden. Dit betekent dat de Ministerraad in ieder geval met een alternatief op tafel zal moeten komen, zelfs al komt dit alternatief in de feiten op hetzelfde neer als het oorspronkelijke voorstel of ontwerp. Zo komt men onvermijdelijk terecht in het basisscenario van de Belgische politiek: de ene taalgroep zal aan de achterban verkondigen dat belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd en

de andere taalgroep zal kunnen voorhouden dat wezenlijk niets werd veranderd.

14. *Gevolgen van het aannemen van de motie: bemiddeling door de Ministerraad*

Indien aan de bovenvermelde drie vereisten is voldaan, dan is de parlementaire procedure opgeschort⁸⁵. Schorsing houdt in dat het ontwerp of voorstel niet vervallen is⁸⁶. De motie wordt vervolgens verwezen naar de Ministerraad die aldus een soort van bemiddelaar wordt tussen beide taalgroepen. Deze bemiddelingsopdracht staat centraal. De bedoeling van de Alarmbel is niet zozeer om een crisis uit te lokken, maar wel om aan de Regeringsmeerderheid de mogelijkheid te bieden om een crisis te voorkomen⁸⁷.

De bemiddelingsopdracht werd toegewezen aan de Ministerraad en niet aan de Regering⁸⁸. Het woord "Regering" werd door de bevoegde Senaatscommissie gewijzigd in "Ministerraad" omdat deze laatste verantwoordelijk is voor het algemeen beleid, maar vooral omdat deze paritair is samengesteld⁸⁹. De Ministerraad telt immers, de Eerste Minister eventueel uitgezonderd, evenveel Nederlandstalige als Franstalige Ministers (art. 99 Grondwet). Deze pariteit werd aanzien als een waarborg voor de Franstaligen⁹⁰.

De Ministerraad moet een gemotiveerd advies geven binnen een termijn van dertig dagen⁹¹. Dit termijn-

⁸³ Begrip gebruikt door de bevoegde Minister voor de Kamercommissie, zie: Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 3.

⁸⁴ Tussenkomen van een parlements lid in Verslag namens de bijzondere commissie voor de verklaring tot herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heren MOYERSOEN en PIERSON, *Parl. St.* Kamer, 1964-65, nr. 993/6, 13. Betrokkene pleitte ervoor dat de speciale procedure slechts zou mogen aangewend voor ontwerpen en voorstellen die op een ernstige en discriminatoire wijze de belangen van de streek aantasten.

⁸⁵ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 6.

⁸⁶ Verklarende nota van de Regering van 17 oktober 1968, geciteerd in Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 6.

⁸⁷ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 18.

⁸⁸ De Ministerraad bestaat uit de Ministers. De Regering bestaat uit de Ministers en de Staatssecretarissen. Art. 99, lid 2 van de Grondwet stelt dat, de Eerste minister eventueel uitgezonderd, er evenveel Franstalige als Nederlandstalige Ministers zijn. Artikel 104 van de Grondwet maakt het mogelijk om Staatssecretarissen te benoemen, maar legt geen pariteitvereiste op.

⁸⁹ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 13.

⁹⁰ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 17 en 19.

⁹¹ Deze termijn gaat in op het tijdstip waarop de motie aan de Ministerraad wordt verzonden (Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 29).

vereiste is het gevolg van een amendement. Men opteerde er uitdrukkelijk voor om de duur van de opschorting niet te laten afhangen van de Regering⁹².

De bevoegde Minister verklaarde voor de Kamercommissie voor de Grondwetsherziening dat de Ministerraad de keuze heeft tussen drie oplossingen. *"Ofwel neemt ze ontslag; ofwel legt ze een gewijzigde tekst voor; ofwel legt ze de oorspronkelijke tekst opnieuw voor en voegt er in een advies aan toe dat de aangevochten bepalingen verkeerd begrepen werden door de auteurs van de motie en de communautaire betrekkingen niet in het gedrang brengen"*⁹³.

Concreet betekent dit alles dat de Ministerraad een initiatief zal moeten nemen en aan de betreffende Kamer een compromis meedelen, dan wel melden dat er geen compromis werd bereikt. Vervolgens beslist de betreffende assemblee bij gewone meerderheid⁹⁴. Terecht merkt Daubie op *"Il est exact que l'attitude du gouvernement paritaire sera déterminante en l'occurrence, car, pour le reste, hypothèse d'une majorité simple allant à l'encontre de l'avis des trois quarts des membres d'un groupe linguistique est, en théorie au moins, parfaitement plausible"*⁹⁵.

15. De Alarmbel luidt slechts eenmaal

In het Synthesevoorstel van 18 februari 1970 opgesteld door de Regering Eyskens leest men: *"Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois sur le même texte, chaque fois qu'une assemblée est saisie du projet ou de la proposition"*⁹⁶. Deze bepaling moet misbruik van de Alarmbel voorkomen.

In de gestemde versie wordt deze gedachte veel nauwkeuriger verwoord: de procedure kan slechts eenmaal worden toegepast door de leden van een taalgroep betreffende "eenzelfde ontwerp of voorstel van wet". Het is dit niet mogelijk om de Alarmbel te laten luiden voor één bepaling van het voorstel of ontwerp en nadien hetzelfde te doen voor een andere bepaling van het ontwerp of voorstel. Het laatste lid van artikel 54 van de Grondwet belet dit door uitdrukkelijk te bepalen dat voor "eenzelfde voorstel of ontwerp" de procedure slechts eenmaal kan toepassing vinden. De terminologie gehanteerd door het derde lid van artikel 54 mag men dus niet verwarren met deze van het eerste lid. Het eerste lid stelt dat de motie de "bepalingen" moet aanwijzen die de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen in het gedrang kunnen brengen. Maar eens de motie ingediend, kan men voor hetzelfde voorstel of ontwerp geen andere bepalingen aanwijzen en nogmaals dezelfde procedure in werking stellen⁹⁷.

Dit impliceert o.a. dat wanneer de ene taalgroep de Alarmbel heeft getrokken, de andere taalgroep dit eveneens kan doen⁹⁸. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de Regering amendementen indient waarvan de andere taalgroep oordeelt dat ze te ver gaan en de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen in het gedrang brengen. In deze laatste hypothese kan bovendien de taalgroep die voor het oorspronkelijke voorstel de Alarmbel heeft geluid, dit nogmaals doen voor het amendement ingediend door de Regering. Het amendement kan niet worden gelijkgesteld met het oorspronkelijke voorstel of ontwerp⁹⁹.

Tevens dient in rekening gebracht dat de taalgroepen

⁹² Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 28-29.

⁹³ Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 3. Zie tevens: Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2204.

⁹⁴ C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 225; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 91.

⁹⁵ C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 226.

⁹⁶ *Parl. Hand.* Kamer, woensdag 18 februari 1970, 5, nr. 27.

⁹⁷ M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 343, nr. 258; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 92: "La motion doit énumérer toutes les dispositions critiquées. On ne pourra admettre une manœuvre d'obstruction qui consisterait à détailler isolément celles-ci dans des motions successives".

⁹⁸ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 31; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2204; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 92.

⁹⁹ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 31; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 92; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 226.

van beide federale kamers de Alarmbel kunnen luiden. Dit betekent concreet dat, zelfs als de Franse taalgroep in de Kamer de Alarmbel heeft getrokken, de Franse taalgroep van de Senaat nog steeds gemachtigd is om dit eveneens te doen. Dit is een toepassing van het beginsel van de autonomie van beide wetgevende vergaderingen. Het enkele feit dat de ene federale kamer gebruik heeft gemaakt van artikel 54 van de Grondwet beperkt helemaal niet de bevoegdheden van de andere federale kamer¹⁰⁰.

B. Alarmbel in tijden van lopende zaken

16. Alarmbelprocedure wanneer de Regering belast is met de lopende zaken: het Verslag van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet

Zoals hoger gesteld vervult de Ministerraad een bemiddelingsfunctie van zodra de Alarmbel werd getrokken door een taalgroep. De vraag rijst echter of de Ministerraad deze taak naar behoren kan vervullen wanneer de Regering gevallen is en nog slechts belast is met de lopende zaken?

Gedurende de zitting 1992-93 organiseerde de Kamer een hoorzitting "over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken"¹⁰¹. In de conclusies leest men dat de Commissie voor de herziening van de Grondwet oordeelt:

"Tot slot bestaat er binnen de commissie een ruime

consensus om te stellen dat de alarmbelprocedure dreigt te worden uitgehouden in een periode van lopende zaken, aangezien de regering demissionair is.

*Zodra de procedure van artikel 38bis van de Grondwet in werking is gesteld, moet de parlementaire behandeling bijgevolg worden opgeschort tot een nieuwe regering is gevolgd"*¹⁰²

De conclusies van de Commissie werden goedgekeurd met 16 stemmen en 4 onthoudingen¹⁰³. Meer nog, de conclusies werden eveneens ter stemming voorgelegd aan de voltallige Kamer alwaar ze werden aangenomen met 159 stemmen en 2 onthoudingen¹⁰⁴.

De Kamer heeft aldus het standpunt overgenomen vertolkt door twee Franstalige deskundigen die door de Commissie werden gehoord. Tijdens het debat poneert Francis Delpérée dat de moeilijkheid ligt bij het advies dat de Ministerraad moet geven. Hij past hierop het leerstuk toe van de lopende zaken en komt tot de vaststelling dat het geen lopende zaak is: "Dat advies valt niet binnen de lopende zaken aangezien het per definitie betrekking heeft op een cruciale aangelegenheid"¹⁰⁵. Meer uitleg wordt niet verschaft. Hij wordt op dit punt tijdens de discussie bijgetreden door Marc Uyttendaele¹⁰⁶. Dit laatste kan alleen maar verbazen, daar Uyttendaele tevoren had gesteld dat de leer van de lopende zaken, naar zijn mening, geen toepassing vindt wanneer het gaat om bevoegdheden die de Kamers en de Koning gezamenlijk uitoefenen. De procedure vervat in artikel 54 van de Grondwet, die integraal deel uitmaakt van het wetgevend proces, is

¹⁰⁰ M. UYTTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 343, nr. 258; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 92.

¹⁰¹ Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1. Over deze problematiek, zie: M. VAN DER HULST en A. VANDER STICHELE, "Het Parlement en de lopende zaken", *T.B.P.*, 1993-94, 3-15.

¹⁰² Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 38.

¹⁰³ Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 38.

¹⁰⁴ *Parl. H.*, Kamer, 19 juli 1993, 78-3.660.

¹⁰⁵ Tussenkomen DELPÉRÉE, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 28.

¹⁰⁶ Tussenkomen UYTTENDAELE, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 29.

alvast een bevoegdheid die Parlement en Koning gezamenlijk uitoefenen¹⁰⁷. De federale wetgevende macht wordt immers gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer en de Senaat (art. 36 Grondwet). Het standpunt van Uyttendaele is dan ook intern tegenstrijdig.

In een veel uitvoeriger betoog had de Vlaamse hoogleraar Van Orshoven een andere argumentatie gevolgd. Naar zijn mening kan de Ministerraad ook in een periode van lopende zaken het advies bedoeld in artikel 54 van de Grondwet uitbrengen. Het Parlement kan vervolgens dit advies of het voorgestelde amendement aanvaarden of verwerpen¹⁰⁸. Hij acht de situatie problematischer wanneer de Ministerraad geen advies kan tot stand brengen bij gebrek aan consensus. Het Parlement is echter niet ondergeschikt aan de Regering. Eens de tijdelijke opschorting van artikel 54 van de Grondwet beëindigd, moet het Parlement zijn verantwoordelijkheid nemen. Het Parlement moet zelf beslissen of het de behandeling opschort tot er een nieuwe Regering werd gevormd, dan wel of de procedure wordt verdergezet¹⁰⁹.

17. *Alarmbelprocedure wanneer de Regering belast is met de lopende zaken: eigen standpunt*

De conclusies van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet zijn niet onbelangrijk¹¹⁰. Dit is des te meer het geval wanneer men voor ogen houdt dat deze conclusies kamerbreed werden aangenomen in openbare zitting.

Het zou echter een vergissing zijn om deze conclusies te lezen als een wet van Meden en Perzen. Vooreerst hebben deze conclusies geen enkele normatieve waarde. Ten tweede, werden de conclusies slechts aangenomen

door één van beide federale kamers. De conclusies mogen dus helemaal niet gelezen worden als een authentieke interpretatie van artikel 54 van de Grondwet.

Het standpunt van de bevoegde Kamercommissie is o.i. fout. Vooreerst omdat artikel 54 van de Grondwet uitsluitend bepaalt dat de parlementaire procedure gedurende dertig dagen wordt geschorst. Binnen die dertig dagen moet de Ministerraad proberen een gemotiveerd advies te geven over de motie. Een dergelijk advies kan worden uitgebracht door een Ministerraad, zelfs in een periode van lopende zaken. Artikel 54 van de Grondwet vereist helemaal niet dat een "Regering met volle bevoegdheid" in functie is¹¹¹. Artikel 54 van de Grondwet vereist niet eens dat de Ministerraad tot een advies komt, hetgeen zowel geldt wanneer er volheid van bevoegdheid is als wanneer de bevoegdheden beperkt zijn tot de lopende zaken. De Ministerraad oefent immers slechts een bemiddelingsopdracht uit, maar geen enkele rechtsregel vereist dat deze bemiddelingsopdracht tot een goed einde dient gebracht. Het is geen resultaatsverplichting.

Ten tweede is het fout te oordelen dat de lopende zaken beletten dat de Ministerraad een initiatief neemt. Delpérée werpt weliswaar op dat, wanneer de Alarmbel getrokken wordt, het *ipso facto* gaat om een zo belangrijke zaak dat deze niet kan beschouwd worden als een lopende zaak. Dit is zand in de ogen strooien. Iedereen weet dat in geval van lopende zaken, de uitvoerende macht steeds bevoegd blijft wanneer het een dringende zaak betreft¹¹². Gelet op de termijn van dertig dagen vervaard in artikel 54 van de Grondwet is het advies dringend. Dergelijke dringende zaak valt dan ook binnen de bevoegdheid van een Ministerraad in lopende zaken.

Ten derde zetten de conclusies van de Kamercommissies de zaken op hun kop. De leer van de lopende zaken

¹⁰⁷ Uiteenzetting van Prof. UYTTENDAELE, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 17 e.v.

¹⁰⁸ Uiteenzetting van Prof. VAN ORSHOVEN, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 6.

¹⁰⁹ Uiteenzetting van Prof. VAN ORSHOVEN, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 7.

¹¹⁰ Recent werd het standpunt van de Kamercommissie bijgetreden door: J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *T.B.P.*, 2008, 18-19; P. POPELIER, nr. 36 van de bijdrage gepubliceerd in *C.D.P.K.* 2007.4.

¹¹¹ *Contra*: J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *T.B.P.*, 2008, 19.

¹¹² Zie: J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *T.B.P.*, 2008, 9: "Ook beslissingen met een aanzienlijk politiek belang, die normaal gezien slechts kunnen worden genomen door een regering die door de Kamer kan worden gecontroleerd en gesanctioneerd -de zgn. 'regeringsbeslissingen'- kunnen door een regering van 'lopende zaken' worden genomen, indien deze beslissingen redelijkerwijze geen uitstel verdragen".

dient niet om de prerogatieven van de Regering te beschermen, maar wel om de prerogatieven van het Parlement te beschermen¹¹³. Het enkele feit dat de uitvoerende macht zich in een periode van lopende zaken bevindt mag en kan het Parlement niet beletten om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Tenslotte bepaalt artikel 54 Grondwet dat de wetgevingsprocedure wordt opgeschort gedurende dertig dagen. Het enkele feit dat de uitvoerende macht zich in een periode van lopende zaken bevindt volstaat niet om deze termijn ongedaan te maken en te herinterpreteren als een schorsing van onbepaalde duur. Het Parlement kan evident steeds beslissen om zijn werkzaamheden langer op te schorten, maar dit is een politieke mogelijkheid, geen juridische verplichting.

Dit alles betekent dat zelfs in geval van lopende zaken, de betrokken federale kamer kan beslissen om de werkzaamheden verder te zetten en de tekst, zonder wijzigingen, te stemmen. Rest tenslotte de vraag of een Regering in een periode van lopende zaken de door het Parlement gestemde wet kan bekrachtigen. O.i. is dit juridisch mogelijk¹¹⁴. Voor de bekrachtiging en de afkondiging volstaat het overigens dat één federale Minister deze handeling van de Koning medeondertekent. Het enkele feit dat de Regering in lopende zaken is, belet de bekrachtiging en afkondiging van de wet niet. Ook op dit punt mag men niet uit het oog verliezen dat de leer van de lopende zaken de prerogatieven van het Parlement beschermt en niet deze van de Regering. Bovendien is het in een democratie het Parlement dat het laatste woord heeft. Wanneer de uitvoerende macht een wet bekrachtigt, bevestigt de uitvoerende macht de wil van het Parlement. Dit impliceert dat de prerogatieven van het Parlement volledig worden geëerbiedigd. Strikt juridisch

gesproken is er dan ook geen vuiltje aan de lucht.

Het zou natuurlijk ook kunnen dat de Koning weigert de wet te bekrachtigen. Ook dit vereist echter de medeondertekening van minstens één federale minister. Misschien zal de ontslagnemende Regering de verantwoordelijkheid op zich nemen en het dossier verwijzen naar de toekomstige Regering, maar dit veronderstelt een consensus hieromtrent binnen de aftredende Regering. Gelet op de Belgische politieke praktijk zou het wel eens kunnen dat via een pragmatisch scenario de zaak wordt opgelost: de Koning neemt de bekrachtiging in beraad en laat de zaken op hun beloop in de hoop dat snel een nieuwe Regering wordt gevormd. Dit kan echter niet eindeloos worden getrokken. De uitvoerende macht dient zich binnen een redelijke termijn uit te spreken over de bekrachtiging en afkondiging van de wet.

IV. Politieke draagwijdte van de Alarmbel

A. De politieke praktijk betreffende de Alarmbel

18. *Het ene precedent ... toen het Limburgs Universitair Centrum nog geen Universiteit Hasselt was*

Sinds de Alarmbel in de Grondwet werd ingeschreven, werd deze bijzondere procedure slechts eenmaal gebruikt. Op 4 juli 1985 trok de Franse taalgroep de Alarmbel betreffende het wetsontwerp "houdende de integratie van de Economische Hogeschool Limburg in het Universitair Centrum"^{115 116}. In 1985 was het onder-

¹¹³ In dezelfde zin: Uiteenzetting van Prof. VAN ORSHOVEN, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 5.

¹¹⁴ In dezelfde zin: Uiteenzetting van Prof. VAN ORSHOVEN, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 5; Uiteenzetting van Prof. UYTTENDAELE, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 19-20. *Contra*: Uiteenzetting van Prof. DELPÉRÉE, in Hoorzitting over de activiteiten van het Parlement in een periode van lopende zaken. Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten uitgebracht door de Heer LANDUYT, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 996/1, 12: de Regering moet dossier per dossier nagaan of het al dan niet een lopende zaak betreft.

¹¹⁵ Zie: *Parl. Hand.*, Kamer, 4 juli 1985, 3.142 e.v.

¹¹⁶ Zie hierover: F. DELPÉRÉE, "Une crise en trois temps", *J.T.*, 1986, 117-118; C.-E. LAGASSE, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Ed. Erasme, 2003, 439-440; J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.1. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 687- 689, nr. 442.

wijs nog geen bevoegdheid die uitsluitend aan de Gemeenschappen toekomt (op heden: art. 127 Grondwet). Er moest dus steeds gezocht naar een compromis binnen de nationale Regering en binnen het nationale Parlement. Enig koorddans of "wafelijzerpolitiek" kenmerkte dan ook deze materie. De Franstaligen verzetten zich tegen de integratie van de Hogeschool in het Limburgs Universitair Centrum, omdat daar geen "compensatie" tegenover stond voor het Franstalige onderwijs¹¹⁷. De motie luidde als volgt:

*"Les soussignés, membres du groupe linguistique français de la Chambre des Représentants, considérant que le projet de loi 1209/1/3, portant intégration de l'Économische Hogeschool Limburg à l'Universitair Centrum Limburg, visant à accorder statut universitaire à la seule Économische Hogeschool Limburg, augmentant ainsi les charges publiques de manière discriminatoire entre les communautés; déclarent dès lors que les dispositions de ce projet de loi sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés"*¹¹⁸

Het betreffende ontwerp was geen regeringsinitiatief, maar wel een parlementair initiatief dat al werd gestemd door de Senaat, alwaar de Alarmbel niet werd getrokken. In de Senaat had men het voorstel tot integratie van de Hogeschool in het L.U.C. namelijk "virtueel gekoppeld" aan het regeringsinitiatief houdende integratie van de Faculté polytechnique de Mons in de Université de l'Etat de Mons¹¹⁹. Aldus leek een communautair evenwicht bereikt. Sinds de stemming in de Senaat was het dossier echter in de communautaire malle-molen terechtgekomen.

Op 31 juli 1985 maakt de Ministerraad een gemotiveerd advies over aan de Kamer:

"De Regering erkent de legitieme voordelen die een integratie van een economische hogeschool van het lange type in een universitaire instelling kan mee-

*brenge, indien de twee instellingen dit wensen, zoals dit het geval is voor de Economische Hogeschool Limburg en het Universitair Centrum Limburg. De Regering is van mening dat deze mogelijkheid aan de verschillende economische hogescholen van het lange type en aan de andere universitaire instellingen moet worden geboden, mits een overeenkomst tussen de inrichtende machten van elke instelling en zonder dat dit het statuut of de financiering van deze instellingen wijzigt. ..."*¹²⁰.

De Regering kondigt aan dat ze een dergelijk initiatief zal nemen en dat het ontwerp betreffende de Faculté polytechnique te Bergen zal worden herzien. In de feiten zal het aangekondigde ontwerp nooit bij het Parlement worden ingediend. Bij de derde Staats hervorming (1988-89) zal het onderwijs een bevoegdheid worden van de Gemeenschappen (art. 127 Grondwet). Dit opende de weg naar de integratie van de Economische Hogeschool in het L.U.C. vanaf het academiejaar 1991-92¹²¹. Het L.U.C. werd intussen de Universiteit Hasselt, alwaar vanaf het academiejaar 2008-2009 eveneens een opleiding rechten wordt opgestart.

19. Is de Alarmbel nutteloos?

Dat de Alarmbel slechts zelden zou luiden, daar was de Grondwetgever zich van bewust. In het Verslag van de bevoegde Senaatscommissie leest men zelfs: "Somnigen menen dat dit artikel nooit van toepassing zal zijn; laat het ons hopen, maar het verleden heeft geleerd dat avonturen altijd mogelijk zijn en het feit alleen al dat artikel 38bis bestaat de indieners van extremistische voorstellen zal ontmoedigen en de regering op haar hoede zal stellen voor alle avonturen"¹²². Een spreker wees op de preventieve functie van de Alarmbel: net omdat de procedure bestaat zal ze niet worden gebruikt¹²³.

Daar komt nog bij dat de Regering -die *de facto* de

¹¹⁷ De Franstaligen wensten aan meerdere Hogescholen een universitair statuut te verlenen, zie de amendementen *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1209/2 en 1209/5.

¹¹⁸ *Parl. Hand.*, Kamer, 4 juli 1985, 3.146.

¹¹⁹ Uiteenzetting door de Minister van onderwijs, in Verslag namens de Commissie voor de opvoeding, het wetenschapsbeleid en de cultuur, uitgebracht door de Heer MOORS, *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1209/3, 1-2.

¹²⁰ Gemotiveerd advies van de Ministerraad, in toepassing van artikel 38bis van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1209/6.

¹²¹ <http://www.uhasselt.be/algemeen/ontstaansgeschiedenis.asp>

¹²² Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 14.

¹²³ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 18; Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2204; Zie: A. ALEN, J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 190-191, nr. 212;

motor is van de wetgevende activiteit van het federale Parlement- zal trachten te voorkomen dat de Alarmbel wordt getrokken¹²⁴. De Regering zal de meerderheids-rangen sluiten. Het vereiste dat de motie dient onderte-kend door $\frac{3}{4}$ ³ van de leden van een taalgroep is zo streng dat zonder de goedkeuring van parlementsleden van de meerderheid het niet mogelijk is om artikel 54 van de Grondwet in werking te stellen. Dit verklaart meteen waarom de procedure zo uitzonderlijk is. Eertijds had de rechtsleer nochtans andere verwachtingen. Wigny ging ervan uit dat de Alarmbel wel zou getrokken worden daar de motie "... ne pose pas la question de confiance, et n'entraîne pas la chute du gouvernement. Elle signale un danger, et donne aux ministres l'occasion d'y parer"¹²⁵. Ook de Stexhe dacht in dezelfde zin: "... la motion n'est pas un acte de méfiance, mais un avertissement ... C'est la raison pour laquelle un membre de la majorité peut facilement signer une motion tout en gardant sa confiance au Gouvernement"¹²⁶. Beide auteurs onderschatten de cohesie die de deelname aan de politieke macht verwezenlijkt. Binnen de regeringsmeerderheid is er weinig of geen ruimte voor dissidentie¹²⁷. Van een parlements-lid van de meerderheid wordt ook niet verwacht dat hij dergelijke "signalen" geeft aan de Regering, hij wordt geacht het beleid van de Regering te steunen¹²⁸.

20. Alarmbel of grendel? ... Ieder zijn waarheid

De Alarmbel is "slechts een rem en geen motor"¹²⁹, leest men in de parlementaire voorbereiding. Artikel 54 van de Grondwet moet "... een signaal zijn, een 'alarmschel', maar geen grendel"¹³⁰. In het Verslag van de bevoegde Kamercommissie leest men uitdrukkelijk dat artikel 54 niet voorziet "... in de aanwending van een vetorecht; het is slechts een 'alarmbel' die de procedure schorst, de Ministerraad ertoe verplicht zich binnen de dertig dagen uit te spreken en de Kamers in staat stelt spoedig een stemming uit te brengen"¹³¹. De bevoegde Minister verklaarde voor dezelfde commissie "dat het onjuist is die procedure als de organisatie van een vetorecht te interpreteren. De parlementaire werkzaamheden worden alleen geschorst door een motie"¹³². Volgens verslaggever Herbiet waarborgt deze bepaling "... de façon effective, concrète, réaliste, les droits de la minorité, il n'entend pas non plus institutionnaliser la minorisation de ceux qui détiennent la majorité numérique"¹³³.

De Ministerraad moet een gemotiveerd advies geven binnen een termijn van dertig dagen. Wat gebeurt er na verloop van de termijn van dertig dagen? Reeds tijdens de bespreking in het Parlement bestond hierover onduide-

A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, IB, Mechelen, Kluwer, 2003, 283-284, nr. 303; C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 227; R. ERGEC, *Introduction au droit public. T.1. - Le système institutionnel*, Diegem, E. Story-Scientia, 1994, 156, nr. 420; M. UYTTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 345, nr. 259.

¹²⁴ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 205- 206, nr. 171.

¹²⁵ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1975, 91.

¹²⁶ P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 209, nr. 273.

¹²⁷ Zie S. DEPAUW, *Rebellen in het Parlement. Fractiecobesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2002.

¹²⁸ Zie: W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001.

¹²⁹ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 14.

¹³⁰ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 14.

¹³¹ Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 2. *Idem*: J. VELU, P. QUERTAINMONT en M. LEROY, *Droit public. T.1. - Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 685, nr. 440.

¹³² Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de Heren BOEL en WIGNY, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1968, nr. 10/35-2, 3.

¹³³ Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2204.

lijkheid. Soms werd gesteld dat na verloop van dertig dagen de gewone parlementaire procedure wordt hernomen¹³⁴. Sommige parlementsleden wezen er uitdrukkelijk op dat de Alarmbel neerkomt op "...*la mise au repos pendant un mois d'une initiative considérée comme dangereuse par un groupe, et rien ne pourra plus ensuite arrêter la procédure*"¹³⁵.

Op andere plaatsen leest men dan weer het omgekeerde: "*Ce serait une erreur ... de croire qu'à l'expiration du délai de trente jours, 'on fait ce que l'on veut'. Ce n'est pas exact. Ce serait vivre en dehors du réel, et ne pas comprendre le déroulement normal de notre vie politique parlementaire*"¹³⁶. Men argumenteert dan dat de regering haar politieke verantwoordelijkheid moet nemen of dat ze anders ten val wordt gebracht¹³⁷. Valt de Regering, dan menen sommigen -o.i. ten onrechte (Cfr. *supra*)- dat de verdere behandeling van het voorstel of het ontwerp -en zeker de bekrachtiging ervan- niet meer mogelijk zijn¹³⁸.

De Volksunie argumenteerde dan weer dat de Alarmbel neerkomt op een vetorecht dat aan de Franstaligen wordt toegekend¹³⁹. De Vlamingen verliezen aldus hun meerderheid in het Parlement orakelt Senator Jorissen¹⁴⁰. Samen met de bijzondere meerderheid (artikel 4 Grondwet) en de paritaire samenstelling van de Ministeraad (art. 99, lid 2 Grondwet) wordt de Alarmbel afgedaan als een "grendel"¹⁴¹. Het is alvast opvallend dat gewezen Eerste minister Wilfried Martens dit standpunt bijtreedt in zijn memoires: "... *wegens de vele grendels zouden de Vlaamse politici voortaan afhankelijk zijn van de goodwill van hun Franstalige collega's, wanneer ze de werking van de Belgische staat op de Vlaamse noden wilden afstemmen. Daarbij bestond het gevaar dat zij door de Franstaligen telkens zouden worden gedwongen tot het*

betalen van een prijs, in ruil voor het verkrijgen van hun fiat"¹⁴². Gewezen Eerste Minister Eyskens echter verwierpt de kritiek dat de Alarmbel de Vlaamse meerderheid muilkorf: de procedure is slechts schorsend en vervolgens beslist een gewone parlementaire meerderheid¹⁴³.

Het is alvast opvallend dat de Alarmbel van in den beginne uiteenlopend werd geïnterpreteerd. Voor de enen is het een afdoende waarborg, voor de anderen een grendel. Artikel 54 van de Grondwet is één van die bepalingen met een open inhoud. Dergelijke bepalingen kunnen Franstaligen en Nederlandstaligen vervolgens verschillend invullen: ieder zijn waarheid. In de politiek is dit een makkelijke wijze om tot een compromis te komen.

B. De Alarmbel en de conflictenbeheersing in de Belgische politiek

21. Partijendemocratie

De Grondwet en de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 roepen nog steeds het beeld op van een parlementaire democratie waar Parlement en Regering sleutel-elementen zijn van het besluitvormingsproces. De werkelijkheid is echter anders. De fundamentele breuklijn van ons politiek bestel is de dichotomie tussen meerderheid en oppositie en niet deze tussen Parlement en Regering¹⁴⁴. Behoudens enkele zeldzame uitzonderingen is het niet het Parlement dat de fundamentele politieke beleidskeuzes maakt. Deze keuzes worden onderhandeld binnen de regeringsmeerderheid door de politieke elite van de partijen. Zo ontstaat de breuklijn tussen meerderheid en oppositie. De meerderheid heeft vertegenwoor-

¹³⁴ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer HERBIET, *Parl. St.*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 29.

¹³⁵ Tussenkomst Senator JOTTRAND, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2207.

¹³⁶ Verslaggever HERBIET, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2204. Zie tevens: P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1791*, Brussel, Larcier, 1971, 210-211, nr. 274.

¹³⁷ Tussenkomst Senator DEHOUSSE, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2209.

¹³⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, die keure, 2007, 761, nr. 1075.

¹³⁹ Tussenkomsten Senatoren BOUWENS en BAERT, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2207-2208; Tussenkomst Senator JORISSEN, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2209.

¹⁴⁰ Tussenkomst Senator JORISSEN, Senaat 27, 28 mei en 17 juni 1970, *Pasin.* 1970, 2210.

¹⁴¹ Tussenkomst Volksvertegenwoordiger SCHILTZ, *Ann. Parl.*, Kamer 17 december 1970, 78.

¹⁴² W. MARTENS, *De memoires. Luctor et emergo*, Tiel, Lannoo, 2006, 771.

¹⁴³ G. EYSKENS, *De memoires*, Tiel, Lannoo, 1993, 812 e.v. en 857; G. EYSKENS, *Het laatste gesprek. Herinneringen aan 40 jaar politiek leven*, Kapellen, DNB, 1988, 192.

¹⁴⁴ Zie: H. VUYE, "De moeilijke verhouding tussen parlement en regering, historisch en prospectief", in *Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21ste eeuw* (red. Norbert DE BATSELIER), Vlaams Parlement en Lannoo, 2004, 90 e.v.

digers in Regering en Parlement. De oppositie is alleen in het Parlement vertegenwoordigd.

Wanneer de breuklijn meerderheid-oppositie op de voorgrond treedt, dan worden de rangen gesloten, dan geldt de ijzersterke partijtucht. In die gevallen zal het Parlement als geheel, d.w.z. bestaande uit meerderheid *en* oppositie, weinig of niets kunnen veranderen aan elders gesloten akkoorden. Op die momenten is de regeringscohesie immers het grootst. Zo bijvoorbeeld bij interpellaties, het goedkeuren van begrotingen, het geven van het vertrouwen enz. Dat de cohesie net dan het grootst is, is tevens verklaarbaar. Op die momenten is de, weliswaar theoretische, dreiging die uitgaat van het Parlement bijzonder groot. In theorie kan het Parlement de Regering aan het wankelen brengen en dat wordt, tot elke prijs, voorkomen door de partijdiscipline. In een partijdemocratie vertolken Regering en Parlement immers de wil van dezelfde meerderheid. Er bestaat geen dichotomie tussen Regering en parlementaire meerderheid, beiden vormen een eenheid. De motor achter deze eenheid is de deelname aan de politieke macht: enkel wie regeert participeert daadwerkelijk aan de besluitvorming.

De partijdemocratie is tevens een factor van conflictbeheersing. Het gaat om een belangrijk conflict-oplossend mechanisme. De meerderheidspartijen zullen -soms moeizaam- een vergelijk onderhandelen. Als methode van conflictbeheersing heeft dit model zijn kwaliteiten reeds bewezen. Het heeft echter vele nadelen, waaronder dat van de onduidelijkheid. Een dromedaris is een paard dat door de Ministerraad is gestapt, grapte Eerste minister Gaston Eyskens wel eens¹⁴⁵.

22. De Alarmbel en de partijdemocratie

Ook de Alarmbel ondergaat de wetmatigheid van de breuklijn meerderheid-oppositie. Enkele recente voorbeelden illustreren deze stelling. Naar aanleiding van de stemming van de wet tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen¹⁴⁶, werd door toenmalig VLD-senator Hugo Coveliers even bedreigd met de Alarmbel. Deze wet werd uiteindelijk gestemd door nagenoeg alle Franstalige partijen (PS, MR, CDH en Ecolo), met uitzondering van het extreem-rechtse Front National. Langs Nederlandstalige

kant waren alle partijen tegen, behalve SP.A-Spirit. De dreiging van Coveliers werd onder druk van de Regering afgevoerd. De VLD-parlementsleden zagen af van de Alarmbel, maar de meesten stemden wel tegen het wetsvoorstel. De VLD van Eerste Minister Verhofstadt had een politieke keuze gemaakt: het overleven van de Regering is belangrijker dan het beletten dat het betreffende wetsvoorstel wet wordt. De deelname aan de politieke macht heeft de bovenhand gehaald op het partijprogramma, daar de VLD naar de kiezer was getrokken met de expliciete belofte dat het vreemdelingenstemrecht er nooit zou komen.

Tijdens de crisis over de al dan niet splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in 2005 werd een gelijkwaardig scenario gevolgd. Alle Vlaamse parlementsleden waren voor de splitsing. De Vlamingen zijn in de meerderheid in Kamer en Senaat, wat impliceert dat de Vlamingen de splitsing van deze kieskring kunnen stemmen. Mochten de Vlaamse partijen deze splitsing hebben gestemd, dan zouden de Franstaligen de Alarmbel-procedure -of een procedure wegens een belangenconflict- opstarten, hetgeen onvermijdelijk inhield dat de paarse Regering Verhofstadt II (2003-2007) ten val kwam. Opnieuw sluit de meerderheid de rangen op dwingend verzoek van de meerderheidspartijen. Op 11 mei 2005 stelt de Eerste Minister voor de Kamer "... *dat men in ons land voor communautaire problemen slechts een oplossing kan vinden wanneer die wordt gesteund door elk van de twee grote Gemeenschappen. Het moet een oplossing zijn die wordt aanvaard door Nederlandstaligen en Franstaligen. Het is de enige manier die werkt. Slechts op die manier komen akkoorden tot stand. Dat was altijd zo in het verleden en dat is vandaag niet anders, niet verschillend*"¹⁴⁷. Hij stelt vervolgens, op grond van artikel 96 van de Grondwet de vertrouwensvraag. Op vrijdag 13 mei, meerderheid tegen oppositie, stemt de Kamer het vertrouwen. De Regeringsmeerderheid heeft haar rangen gesloten. Opnieuw blijkt deelname aan de politieke macht uiteindelijk belangrijker dan het uitvoeren van een programma. In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering -gesloten tussen CD&V-NVA, SP.A- Spirit en VLD- stond nochtans dat de kieskring "onverwijld" ging worden gesplitst¹⁴⁸. Toch zullen de Vlaamse paarse partijen (SP.A-Spirit en VLD) er voor kiezen om de kies-

¹⁴⁵ G. EYSKENS, *De memoires*, Tielt, Lannoo, 1993, 697.

¹⁴⁶ Wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen, *B.S.*, 23 april 2004.

¹⁴⁷ CRIV, Kamer, 11 mei 2006, 3.

¹⁴⁸ http://www.vlaanderen.be/start/documenten/overheid/vlaamse_regering/regeringsverklaring2004.pdf, p. 8: "De Vlaamse Regering en haar regeringspartijen nemen het engagement, zoals verwoord in de verklaring van 13 mei 2004 ten overstaan van de

kring niet te splitsen en verder regeringsverantwoordelijkheid te dragen op federaal niveau.

Uit beide voorbeelden blijkt dat in de politieke praktijk de Nederlandstalige parlementsleden hun numerieke meerderheid niet kunnen gebruiken. Het hoeft dan ook weinig verwondering dat sommigen de Alarmbel-procedure omschrijven als de "grendelprocedure".

Op 7 november 2007 hebben de Nederlandstalige parlementsleden in de bevoegde Kamercommissie dan toch eenzijdig een wetsvoorstel over de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde goedgekeurd¹⁴⁹. Deze keer waren de gegevens anders. Na de verkiezingen van juni 2007 was men er nog steeds niet in geslaagd om een federale Regering te vormen. Er was dus geen druk vanwege een regeringsmeerderheid, hetgeen de eenzijdige splitsing verklaart. Op 9 november heeft het Parlement van de Franse Gemeenschap de procedure in geval van belangenconflict in werking gesteld¹⁵⁰, hetgeen inhoudt dat de parlementaire procedure wordt geschorst voor overleg. Op het eerste gezicht kan het verbazen dat de Franstaligen kozen voor deze procedure en niet voor de Alarmbel. Dit is des te meer het geval wanneer men voor ogen houdt dat, althans volgens het hoger besproken verslag van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, de procedure ingeval van toepassing van artikel 54 van de Grondwet zou geschorst zijn tot er een nieuwe Regering is gevormd. Het is veeleer om politieke redenen dat de Franstaligen gekozen hebben voor de procedure van het belangenconflict. De procedure van het belangenconflict kan immers worden opgestart van zodra een ontwerp of voorstel bij een Parlement is ingediend, terwijl de Alarmbel slechts kan worden getrokken na de indiening van het verslag. Het belangenconflict maakte het de Franstaligen mogelijk om onmid-

dellijk te reageren, terwijl zij in geval van Alarmbel hadden moeten wachten tot het verslag was ingediend. De keuze tussen beide procedures werd dus bepaald omwille van politieke redenen en niet op basis van juridische argumenten. Overigens, geen enkele rechtsregel belet de Franstaligen om in een later stadium toch de Alarmbel te luiden. Men kan immers beide procedures met elkaar combineren, dan wel ze achtereenvolgens instellen.

23. *Bestaat er een "Pacte des Belges"?*

De Alarmbel biedt aan de Franstaligen een bescherming van een minder niveau dan bijvoorbeeld het vereiste dat sommige wetten bij bijzondere meerderheid dienen gestemd (art. 4 Grondwet) of de formule van een paritair samengestelde Senaat¹⁵¹. De Alarmbel, de bijzondere meerderheidswetten, de paritaire Ministerraad, de taalkundig paritaire samenstelling van het Grondwettelijk Hof en het blijkbaar steeds terugkomend voorstel van de paritaire Senaat, hebben met elkaar gemeen dat het slechts schijnbaar gaat om minderhedenbescherming. Geen van de vermelde technieken biedt immers ook maar een begin aan bescherming aan de Duitstaligen. We kunnen dus besluiten dat het niet gaat om minderhedenbescherming, maar wel om conflictbeheersing tussen Franstaligen en Vlamingen.

In het Parlement is er een overduidelijke Vlaamse meerderheid. Op heden telt de Franse taalgroep van de Kamer 62 leden, de Nederlandse taalgroep 88. In de Senaat bestaat de Franse taalgroep uit 29 Senatoren, de Vlaamse uit 41 Senatoren. Na de eenzijdige stemming op 7 november 2007 van de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde¹⁵², blokletterden sommige Franstalige kranten dat de Vlamingen aldus het "Pacte des Bel-

burgemeesters van het arrondissement Halle-Vilvoorde, over. Hiertoe vragen zij aan hun fractie in Kamer en Senaat om los van het door de federale regering aangekondigde Forum, uiterlijk bij de start van het parlementair jaar, wetsvoorstellen tot splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en het Europees Parlement resp. tot splitsing van het gerechtelijk arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde in te dienen en onverwijld goed te keuren. De Vlaamse regering zal parallel en tegelijk de institutionele middelen aanwenden waarover ze in het kader van het coöperatief federalisme beschikt om dit te realiseren".

¹⁴⁹ Wetsvoorstel tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splijting van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, ingediend door heer P. DE CREM, mevrouw S. BECO, de heren C. DEVLIES, B. DE WEVER, M. DOOMST en H. VAN ROMPUY, *Parl. St.*, B.Z. 2007, Doc 52 37/1. Zie verder Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, uitgebracht door de Heren M. DOOMST en L. VAN BIESEN, *Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, Doc 52 37/6.

¹⁵⁰ Art. 32 GWHI.

¹⁵¹ C. DAUBIE, "Les techniques de protection des minorités", *Ann. Droit*, 1972, 229.

¹⁵² Wetsvoorstel tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splijting van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, ingediend door heer P. DE CREM, mevrouw S. BECO, de heren C. DEVLIES, B. DE WEVER, M. DOOMST en H. VAN ROMPUY, *Parl. St.*, B.Z. 2007, Doc 52 37/1. Zie verder Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, uitgebracht door de Heren M. DOOMST en L. VAN BIESEN, *Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, Doc 52 37/6.

ges" hadden geschonden. Maar wat betekent concreet dat "Pacte des Belges"? Gaat het om "Franstalige rekenkunde" waarbij 62 gelijk is aan 88 en 29 gelijk is aan 41?

Sommigen zullen geneigd zijn radicaal te stellen dat onze Grondwet dergelijk "Pacte des Belges" niet kent. Op het eerste gezicht valt veel te zeggen voor deze stelling, artikel 53 van de Grondwet bepaalt immers dat de wetgevende kamers, behoudens uitzondering, stemmen bij volstrekte meerderheid. Op grond van artikel 53 van de Grondwet kan men dus zeker niet beweren dat 62 gelijk is aan 88 en 29 gelijk is aan 41. De Vlaamse meerderheid in de wetgevende kamers blijkt dus niet genuilkorfd. En toch gaat dit standpunt voorbij aan de politieke realiteit. Artikel 53 van de Grondwet bepaalt hoe de kamers "kunnen" stemmen, niet hoe ze in werkelijkheid stemmen. Politieke beslissingen worden niet genomen in het Parlement, maar wel binnen de regeringsmeerderheid. Op grond van artikel 99 van de Grondwet zal deze meerderheid steeds bestaan uit Franstaligen en Nederlandstaligen. De wiskundige Vlaamse meerderheid wordt aldus herleid tot een meerderheid die bedoemd is om te onderhandelen.

En wat indien de Vlaamse meerderheid niet onderhandelt? Uiteindelijk beslist dan toch het Parlement? Ook dit is slechts schijn. Hoger hebben we aangetoond dat regeringsdeelname een cohesie veroorzaakt die moeilijk te breken is. Een eenzijdige Vlaamse beslissing doet de Regering vallen en dat wenst een regeringsmeerderheid normaal gesproken net te vermijden. Bovendien beschikken de Franstaligen over meerdere procedures die het hen mogelijk maken om de zaken te blokkeren. Op zich beschouwd is de Alarmbel geen grendel. Maar er is niet alleen de Alarmbel, daarnaast bestaan andere gelijkaardige technieken waaronder het belangenconflict. Deze laatste procedure is niet Grondwettelijk verankerd, maar wordt geregeld door de Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen¹⁵³. In kort bestek betekent deze procedure dat een Parlement of een Regering een belangenconflict kan inroepen, waarna de procedure wordt geschorst. Zo kan de ene deelstaat zich inlaten met de wijze waarop een andere deelstaat of de federatie haar bevoegdheden uitoefent. Ook dit lijkt op het eerste gezicht slechts een techniek te zijn die schorrend werkt. Dit is juist, alleen verliest men uit het oog dat er langs Franstalige zijde een wonderbaarlijke veelvuldigheid bestaat aan Parlementen en Regeringen. Zo kan een wetgevend initiatief quasi eindeloos worden geschorst,

waarbij het gebruiken van een zogenaamde verzoeningsprocedure telkenmale aanleiding geeft tot een politieke crisis die maakt dat het dossier op de regeringstafel belandt. Het is dus niet de Alarmbel op zich, evenmin als de procedure van het belangenconflict op zich die aan de Franstaligen een vetorecht geeft. De combinatie van al deze procedures samen met de wonderbaarlijke veelvuldigheid aan Franstalige Parlementen en Regeringen maakt echter dat men kan spreken van een quasi-vetorecht. En toch blijft het juist dat, minstens in theorie en mits veel geduld, de Vlaamse meerderheid uiteindelijk haar wil kan doordrukken. En toch zal in de politieke realiteit, zo is het tot nu toe altijd geweest, een onderhandelde oplossing uit de politieke toverhoed verschijnen. Een paard wordt dan soms een dromedaris, een kameel of een nijlpaard. Het compromis oogt niet langer sierlijk, het is geen volbloed oplossing maar een zoveelste patch die tijdelijk een oplossing biedt. Misschien is dat wel de kern van de Belgische politiek: verhoppen te werken voor de eeuwigheid, terwijl eigenlijk slechts een laatste crisis werd bedwongen.

24. *De grenzen van de Belgische conflictbeheersing verkend: de verkiezingen van 2007*

Na de verkiezingen van juni 2007 wilden de regeringsonderhandelingen maar niet vlotten. De Vlaamse eisen voor een Staatshervorming en de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde werd stevast afgeblokt met "non". CDH-voorzitster Joëlle Milquet werd plots zelfs een BV onder de naam "Madame Non". Na bijna 200 dagen -de langste regeringsonderhandelingen ooit- werd een "interim-Regering" gevormd. In de feiten blijkt deze "interim-Regering" de onderhandelingen verder te zetten. In de feiten wordt dus ook de crisis verder gezet. De grenzen van het Belgische conflictbeheersingmodel worden verkend.

Het zogenaamde tweepartijenakkoord van 26 januari 1965 formuleerde op een nauwkeurige wijze de essentie van het Belgisch conflictbeheersingmodel: het aanwenden van procedures zoals de Alarmbel en de belangenconflicten dienen tot "... *het bevorderen van de betere harmonisatie der communautaire betrekkingen*". En het akkoord voegt eraan toe dat dit niet mag "... *tot gevolg hebben dat een van beide Gemeenschappen de expansie van de andere zou verhinderen*"¹⁵⁴. Zowel een eenzijdig han-

¹⁵³ Art. 32 GWHI van 9 augustus 1980. Louter theoretisch bekeken betekent dit dat een Vlaamse meerderheid deze procedure kan afschaffen.

¹⁵⁴ Besluiten van de afvaardigingen van de Belgische socialistische partij en van de Christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden

delen door de Vlaamse meerderheid, maar ook het voortdurend afwijzen van Vlaamse eisen door de Franstaligen strookt niet met het klassieke conflictbeheersingsmodel. Communautaire conflictbeheersing veronderstelt de wil om te komen tot onderhandelde oplossingen. De begrensdheid van dit model is nooit zo zichtbaar geweest als sinds de verkiezingen van juni 2007.

25. *De grenzen van de Belgische conflictbeheersing voorbij: de paritaire Senaat*

Tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 54 van de Grondwet kwam al het voorstel aan bod om de Senaat taalkundig paritair samen te stellen. Men mag zelfs stellen dat dit vanaf het ontstaan van het Centrum Harmel de grote droom was van sommige Franstalige politici. Sindsdien duikt dit voorstel dan ook regelmatig terug op. Eerste Minister Gaston Eyskens was een groot tegenstander van dergelijke paritaire Senaat en hij verwachtte dat hij met de Staatshervorming van 1970 de weg naar een paritaire Senaat had afgesloten¹⁵⁵. Hij zag de paritaire Senaat als een "supergrendel", daar de Vlamingen hiermee effectief hun meerderheid uit handen geven¹⁵⁶. In zijn laatste gesprek voegt Gaston Eyskens hieraan toe: "De idee van een paritaire Senaat, die komt er. Volgens mij zijn de Vlamingen sullen genoeg om dat te doen"¹⁵⁷.

Het politiek akkoord van april 2002 gesloten in de schoot van de regering Verhofstadt I (1999-2004) bepaalde dat de Senaat paritair zou zijn samengesteld¹⁵⁸. Ook in zijn Verslag aan koning Albert II over de hervorming van de instellingen (januari 2008) stelt Eerste minister Verhofstadt een paritaire Senaat voor¹⁵⁹. Hij voegt eraan toe dat een paritair samengestelde Senaat een reeks andere beschermingsmechanismen overbodig maakt, zodat de vraag moet gesteld worden of deze niet beter worden afgeschaft.

Deze paritaire Senaat is geen minderhedenbescherming in de strikte zin, daar de Duitstaligen uit de boot vallen. Deze minderheid wordt opnieuw niet be-

schermd. Deze paritaire Senaat sluit wel naadloos aan bij de traditie van conflictbeheersing zoals Vlamingen en Franstaligen deze hebben uitgebouwd: de paritaire Senaat beschermt alleen de Franstaligen.

Toch is er een wezenlijk verschil. De meeste conflictbeheersingprocedures die op heden bestaan -zo bijvoorbeeld de Alarmbel, de belangenconflicten, de paritair samengestelde Ministerraad, het paritair samengestelde Grondwettelijk Hof- dwingen beide partijen tot onderhandelen. De Vlamingen beseffen dat de Franstaligen door het gebruik van deze technieken een wetgevend proces ellenlang kunnen rekken. Een politieke crisis wordt zo snel chronisch, hetgeen duidelijk het geval was na de verkiezingen van 2007. De Franstaligen worden eveneens gedwongen tot onderhandelen, want *in fine* zou het toch kunnen dat het Parlement -en dus de Vlaamse meerderheid- het laatste woord krijgt.

De paritaire Senaat is niet langer "conflictbeheersing door onderhandeling", maar wel het bieden van de mogelijkheid aan de Franstaligen om de Vlaamse meerderheid af te blokken. De Franstaligen hoeven niet langer te onderhandelen, want *in fine* heeft de paritaire Senaat het laatste woord. De Franstaligen verwerven aldus een "afblokkpositie". Dit was tevoren reeds het geval voor bijzondere meerderheidswetten (art. 4 Grondwet), waar de Franstaligen eveneens over een "afblokkpositie" beschikken. Het aantal bijzondere meerderheidswetten blijft echter relatief beperkt. De paritaire Senaat komt er eigenlijk op neer dat alle wetten een "bijzondere" aard verwerven in die zin dat de paritaire Senaat het laken naar zich toe kan trekken.

Men moet beseffen dat een paritaire Senaat betekent dat de Franstalige stemmen meer gewicht krijgen in de Senaat. Concreet betekent dit dat wanneer een Vlaamse en een Franstalige partij evenveel stemmen halen, de Franstalige partij meer Senaatszetels in de wacht zal slepen. Is dit nog "conflictbeheersing"? Gaat het "afblokken" net niet de conflicten in de hand werken? Hoe zal de Vlaamse politieke klasse reageren wanneer een belangrijke hervorming wordt gestemd door de Kamer, maar weggestemd door de Senaat? Het lijkt er wel op dat het

van de Commissie voor de herziening van de instellingen (26 januari 1965), bijlage D bij "Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet", *Parl. Str.*, Kamer, 1964-65, n° 993-1 (bijlagen), 61.

¹⁵⁵ G. EYSKENS, *Het laatste gesprek. Herinneringen aan 40 jaar politiek leven*, Kapellen, DNB, 1988, 188-190. Zie tevens: G. EYSKENS, *De memoires*, Tielt, Lannoo, 1993, 813 en 834.

¹⁵⁶ G. EYSKENS, *De memoires*, Tielt, Lannoo, 1993, 834.

¹⁵⁷ G. EYSKENS, *Het laatste gesprek. Herinneringen aan 40 jaar politiek leven*, Kapellen, DNB, 1988, 196.

¹⁵⁸ Zie over dit akkoord: H. VUYE en K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, 263 e.v., over de Senaat: 272-279.

¹⁵⁹ Verslag aan Koning Albert II over de hervorming van de instellingen in het kader van mijn informatie- en formatieopdracht, 12.

"afblokken" net zware conflicten in de hand gaat werken. Het kan leiden tot een volledige blokkering van de instellingen. "... rappelons qu'un Etat dont le mode de prise de décision est entravé est une incitation au séparatisme. La désintégration éventuelle de l'Etat belge ne sera probable-

*ment pas la résultante d'un accord entre les communautés, ni d'un vote au Parlement. Le séparatisme ne devient une réelle menace que lorsque les institutions sont bloquées; il s'agit d'une situation de fait*¹⁶⁰.

¹⁶⁰ H. VUYE en K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, 279.