

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

13 septembre 2019

PROPOSITION

**de modification du Règlement
visant à assurer la publicité
des réunions des commissions chargées
de la vérification
des pouvoirs**

(déposée par M. François De Smet
et Mme Sophie Rohonyi)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

13 september 2019

VOORSTEL

**tot wijziging van het Reglement
van de Kamer van volksvertegenwoordigers,
teneinde de vergaderingen van de met het
onderzoek van de geloofsbrieven belaste
commissies openbaar te maken**

(ingediend door de heer François De Smet
en mevrouw Sophie Rohonyi)

RÉSUMÉ

Dans l'attente d'une (déclaration de) révision de l'article 48 de la Constitution, les auteurs proposent de prendre déjà les mesures afin de garantir la transparence et la publicité des réunions des commissions de vérification des pouvoirs. À cet effet, les auteurs proposent de modifier l'article 2 du Règlement de la Chambre des représentants.

SAMENVATTING

In afwachting van een (verklaring tot) herziening van artikel 48 van de Grondwet stellen de indieners voor alvast de maatregelen te nemen die de transparantie en de openbaarheid moeten waarborgen van de vergaderingen van de commissies die met het onderzoek van de geloofsbrieven belast zijn. Daartoe stellen zij voor artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers te wijzigen.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 1177/001.

Au lendemain du scrutin électoral du 25 mai 2014, les contestations relatives à l'installation des différentes assemblées parlementaires visant au recomptage de tout ou partie des bulletins, voire à l'annulation totale ou partielle des élections ont mis en exergue un certain nombre de dysfonctionnements démocratiques et juridiques découlant du mode de contrôle des opérations de vérification des pouvoirs des parlementaires nouvellement élus.

Comme le stipule l'article 48 de la Constitution, "[c]haque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet".

Dans l'attente d'une (déclaration de) révision de cet article et, partant, d'une réforme du système de contrôle des opérations électorales et de vérification des pouvoirs qui déléguerait la vérification des pouvoirs à une juridiction indépendante, les auteurs de la présente proposition veulent modifier l'article 2 du Règlement de la Chambre des représentants de manière telle que les réunions des commissions de vérification des pouvoirs soient transparentes et publiques.

Les plaintes à l'encontre des procédures (européennes, fédérales, communautaires, régionales et, en Wallonie, provinciales) de validation des pouvoirs des élus échappent à tout contrôle juridictionnel.

Dans une ordonnance du 10 juin 2014, le tribunal de première instance de Bruxelles a confirmé que, selon le droit en vigueur, les assemblées élues (en l'occurrence le Parlement bruxellois) se prononcent seules sur la validité des opérations électorales et disposent, à cet effet, d'une compétence juridictionnelle qui, compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, exclut la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, notamment celle du juge des référés.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 1177/001.

In de nadagen van de verkiezingen van 25 mei 2014 gaf de installatie van de diverse parlementaire assemblees aanleiding tot betwistingen, waarbij werd geëist dat de stemmen geheel of gedeeltelijk opnieuw zouden worden geteld, of zelfs dat de verkiezingen geheel of gedeeltelijk nietig zouden worden verklaard. Een en ander legt een aantal democratische en juridische pijnpunten bloot van de wijze waarop de geloofsbrieven van de pas verkozen parlementsleden worden onderzocht.

Krachtens artikel 48 van de Grondwet "onderzoekt [elke Kamer] de geloofsbrieven van haar leden en beslecht [zij] de geschillen die hieromtrent rijzen".

In afwachting van een (verklaring tot) herziening van dat artikel en bijgevolg van een hervorming van de controle op de kiesverrichtingen en van het onderzoek van de geloofsbrieven – waarbij deze laatste voortaan door een onafhankelijk rechtscollege zouden worden onderzocht –, beogen de indieners van dit voorstel artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers aldus te wijzigen dat de vergaderingen van de met het onderzoek van de geloofsbrieven belaste commissies transparant en openbaar verlopen.

De klachten over de – Europese, federale, gemeenschaps-, gewest- en, voor Wallonië, provinciale – procedures voor het onderzoek van de geloofsbrieven van de verkozenen ontsnappen aan elke rechterlijke controle.

In een beschikking van 10 juni 2014 heeft de rechtbank van eerste aanleg van Brussel bevestigd dat, ingevolge het vigerende recht, alleen de gekozen assemblees (*in casu* het Brussels Parlement) zich over de geldigheid van de kiesverrichtingen uitspreken en daartoe over een jurisdictionele bevoegdheid beschikken; als gevolg van het principe van de scheiding der machten zijn de rechtscolleges van de rechterlijke orde, meer bepaald de rechters in kort geding, niet bevoegd.

Selon le professeur Sébastien Van Drooghenbroeck, notre droit électoral fait l'erreur de permettre à une assemblée de demeurer la seule autorité chargée de contrôler la validité des pouvoirs de ses élus¹.

Il se prononce en ces termes: "Il ne se trouve aujourd'hui plus un auteur pour prêter quelque mérite à la subsistance, dans le droit électoral belge, de ce système parfaitement archaïque qui conduit à ériger une assemblée élue en juge unique et souverain de la validité de l'élection de ses membres. (...)".

À cet égard, Anne-Sophie Renson, assistante à la faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, a rappelé l'un des inconvénients majeurs de la procédure de vérification des pouvoirs:

"(...) il faut constater que la *ratio legis*, la raison d'être, de ce système de vérification des pouvoirs, qui est la préservation de l'indépendance du parlement vis-à-vis des autres pouvoirs, a aujourd'hui complètement disparu. Cette préoccupation n'est plus d'actualité au vu de la séparation des pouvoirs que nous connaissons aujourd'hui. Compte tenu de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autonomie parlementaire en tant que telle ne peut plus justifier l'absence de contrôle juridictionnel des actes du parlement. Et à l'impératif de protection de l'assemblée contre le pouvoir royal, s'est substitué l'impératif de protéger l'opposition parlementaire d'éventuels abus de la majorité. Au vu de cette nouvelle *ratio legis*, on peut aisément comprendre les critiques de la doctrine quant au manque d'impartialité des élus amenés à statuer et quant à l'absence de caractère contradictoire dans la procédure."²

Sébastien Van Drooghenbroeck a notamment mis en lumière que tôt ou tard, la Belgique sera condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose ce qui suit: "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif."

Dans son arrêt *Grosaru c. Roumanie* du 2 mars 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs considéré que "s'il est vrai que les États disposent d'une

Volgens professor Sébastien Van Drooghenbroeck vertoont het Belgische kiesrecht het manco dat het de bevoegdheid om de geloofsbrieven van de verkozenen te onderzoeken, louter en alleen bij de assemblee legt.

Hij stelt het volgende: "Il ne se trouve aujourd'hui plus un auteur pour prêter quelque mérite à la subsistance, dans le droit électoral belge, de ce système parfaitement archaïque qui conduit à ériger une assemblée élue en juge unique et souverain de la validité de l'élection de ses membres. (...)".¹

In dat verband heeft Anne-Sophie Renson, assistente aan de faculteit rechtsgeleerdheid en criminologie van de UCL, gewezen op een van de grote nadelen van de onderzoeksprocedure voor de geloofsbrieven:

"(...) il faut constater que la *ratio legis*, la raison d'être, de ce système de vérification des pouvoirs, qui est la préservation de l'indépendance du parlement vis-à-vis des autres pouvoirs, a aujourd'hui complètement disparu. Cette préoccupation n'est plus d'actualité au vu de la séparation des pouvoirs que nous connaissons aujourd'hui. Compte tenu de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autonomie parlementaire en tant que telle ne peut plus justifier l'absence de contrôle juridictionnel des actes du parlement. Et à l'impératif de protection de l'assemblée contre le pouvoir royal, s'est substitué l'impératif de protéger l'opposition parlementaire d'éventuels abus de la majorité. Au vu de cette nouvelle *ratio legis*, on peut aisément comprendre les critiques de la doctrine quant au manque d'impartialité des élus amenés à statuer et quant à l'absence de caractère contradictoire dans la procédure."²

Professor Sébastien Van Drooghenbroeck heeft er meer bepaald op geattendeerd dat België vroeg of laat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zal worden veroordeeld wegens schending van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Dat artikel luidt: "De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen."

In zijn arrest-*Grosaru v. Roemenië* van 2 maart 2010 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens trouwens het volgende: "while it is true that States

¹ S. VAN DROOGHENBROECK, "Contentieux électoral: les oublis de la sixième réforme de l'État", note sous Civ. Bruxelles, 10 juin 2014, *J.T.*, 2014, pp. 527-532.

² Exposé lors du séminaire-débat sur "le processus de vérification des pouvoirs des élus" du 11 février 2015, organisé au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

¹ S. VAN DROOGHENBROECK, "Contentieux électoral: les oublis de la sixième réforme de l'État", note sous Civ. Bruxelles, 10 juni 2014, *J.T.*, 2014, blz. 527-532.

² Uiteenzetting op het symposium over "le processus de vérification des pouvoirs des élus" van 11 februari 2015 in het Parlement van de Fédération Wallonie-Bruxelles.

grande marge d'appréciation pour établir des règles électorales *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que les décisions prises en application de ces règles soient conformes à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire. En particulier, ces décisions doivent être prises par un organe présentant un minimum de garantie d'impartialité"³.

Selon la doctrine, le message lancé aux autorités politiques belges est clair: si elles ne réagissent pas rapidement, l'État belge s'attirera les foudres des juges européens⁴.

En amont, le dispositif législatif interne d'organisation de notre système électoral (acte de candidature, qualité d'électeurs, dépenses électorales, dépouillement des scrutins, répartition des sièges...) répond à ces critères, au contraire du processus de vérification des pouvoirs des élus en aval.

Le professeur Marc Verdussen relève ainsi que "(...) le processus de vérification des pouvoirs fait l'objet de deux types de critiques. L'on s'interroge, tout d'abord, sur les modalités de la procédure. L'exercice équitable d'un tel contrôle ne devrait-il pas être garanti par certaines règles procédurales (auditions des personnes concernées, publicité des audiences et des sentences, motivation formelle des décisions, voies de recours, ...). D'autres critiques sont plus radicales. Elles dénoncent une confusion des responsabilités; les parlementaires faisant figure tout à la fois de contrôleurs et de contrôlés, de juges et de parties. Elles jettent ainsi un doute sur l'impartialité et les aptitudes des parlementaires pour exercer un contrôle. En somme, elles mettent en cause le principe même de la séparation des pouvoirs."⁵ Il considère ainsi qu'"il n'est pas sérieux de confier le contrôle des élections aux élus eux-mêmes" comme "il n'est pas sérieux d'accorder aux assemblées parlementaires une totale latitude dans l'aménagement des modalités procédurales du contrôle des élections."⁶

Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeur attaché à la faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles, suggère quant à elle "des débats publics, ce qui serait déjà un droit de regard des citoyens. Je suis étonnée que les commissions de vérification des pouvoirs siègent à huis clos. Je comprends que la publicité ne soit pas toujours indiquée et qu'une certaine discrétion s'impose parfois, mais l'enjeu est le respect effectif du

*have a wide margin of appreciation when establishing eligibility conditions in the abstract, the principle that rights must be effective requires the finding that this or that candidate has failed to satisfy them to comply with a number of criteria framed to prevent arbitrary decisions. In particular, such a finding must be reached by a body which can provide a minimum of guarantees of its impartiality"*³.

Volgens de rechtsleer is de boodschap aan de Belgische politieke overheden duidelijk: als ze niet snel reageren, zal de Belgische Staat zich de banbliksems van de Europese rechters op de hals halen⁴.

Onze interne wetgeving in verband met de organisatie van ons kiesstelsel (akte van kandidaatstelling, hoedanigheid van kiezers, verkiezingsuitgaven, stemopneming, zetelverdeling enzovoort) beantwoordt aan die criteria, in tegenstelling tot de onderzoeksprocedure voor de geloofsbrieven van de achteraf verkozenen.

Aldus wijst hoogleraar Marc Verdussen erop dat "(...) le processus de vérification des pouvoirs fait l'objet de deux types de critiques. L'on s'interroge, tout d'abord, sur les modalités de la procédure. L'exercice équitable d'un tel contrôle ne devrait-il pas être garanti par certaines règles procédurales (auditions des personnes concernées, publicité des audiences et des sentences, motivation formelle des décisions, voies de recours, ...). D'autres critiques sont plus radicales. Elles dénoncent une confusion des responsabilités; les parlementaires faisant figure tout à la fois de contrôleurs et de contrôlés, de juges et de parties. Elles jettent ainsi un doute sur l'impartialité et les aptitudes des parlementaires pour exercer un contrôle. En somme, elles mettent en cause le principe même de la séparation des pouvoirs."⁵ Zo stelt hij het volgende: "il n'est pas sérieux de confier le contrôle des élections aux élus eux-mêmes" en "il n'est pas sérieux d'accorder aux assemblées parlementaires une totale latitude dans l'aménagement des modalités procédurales du contrôle des élections."⁶

Anne-Emmanuelle Bourgaux, hoogleraar verbonden aan de rechts- en criminologiefaculteit van de Université libre de Bruxelles, suggereert dan weer het volgende: "des débats publics, ce qui serait déjà un droit de regard des citoyens. Je suis étonnée que les commissions de vérification des pouvoirs siègent à huis clos. Je comprends que la publicité ne soit pas toujours indiquée et qu'une certaine discrétion s'impose parfois, mais

³ C.E.D.H., arrêt *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010, § 47.

⁴ M. VERDUSSEN, "Prendre au sérieux le contrôle des élections", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2014, p. 463.

⁵ M. VERDUSSEN in *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Le Cri 2004, pp. 156-158.

⁶ M. VERDUSSEN, "Prendre au sérieux le contrôle des élections", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2014, pp. 463-464.

³ E.H.R.M., arrest-*Grosaru v. Roemenië*, 2 maart 2010, § 47.

⁴ M. VERDUSSEN, "Prendre au sérieux le contrôle des élections", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2014, blz. 463.

⁵ M. VERDUSSEN in *La Constitution belge commentée*, Brussel, Le Cri 2004, blz. 156-158.

⁶ M. VERDUSSEN, "Prendre au sérieux le contrôle des élections", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2014, blz. 463-464.

vote des citoyens, ce qui justifierait des débats publics, et publics, les débats n'en seraient que meilleurs”.

Gageons que ce débat puisse évoluer positivement dans les années à venir, car il pose des questions quant à la nécessaire modernisation de notre système démocratique.

Dans l'attente d'une déclaration de révision, suivie d'une révision de l'article 48 de la Constitution, il appartient à notre assemblée de prendre les mesures afin de garantir la transparence et la publicité des réunions des commissions de vérification des pouvoirs par une modification de l'article 2 du Règlement de la Chambre des représentants.

François DE SMET (DéFI)
Sophie ROHONYI (DéFI)

l'enjeu est le respect effectif du vote des citoyens, ce qui justifierait des débats publics, et publics, les débats n'en seraient que meilleurs”.

Laten we er vanuit gaan dat dit debat de komende jaren gunstig kan evolueren, want het werpt vragen op omtrent de noodzakelijke modernisering van ons democratisch bestel.

In afwachting van een verklaring tot herziening van de Grondwet, gevolgd door een herziening van artikel 48 van de Grondwet, komt het onze assemblee toe de nodige maatregelen te treffen om de transparantie en de openbaarheid van de vergaderingen van de met het onderzoek van de geloofsbrieven belaste commissie te waarborgen door artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers te wijzigen.

PROPOSITION

Article unique

Dans l'article 2 du Règlement de la Chambre des représentants, le n° 1 est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“Les réunions des commissions sont publiques.”

16 juillet 2019

François DE SMET (DéFI)
Sophie ROHONYI (DéFI)

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt nr. 1 aangevuld met een lid, luidende:

“De commissievergaderingen zijn openbaar.”

16 juli 2019