

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

23 mai 2022

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de l'article 142
de la Constitution afin d'instaurer un contrôle
juridictionnel indépendant des pouvoirs par la
Cour constitutionnelle**

(déposée par MM. Patrick Dewael et
Egbert Lachaert)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

23 mei 2022

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 142
van de Grondwet teneinde een onafhankelijke
rechterlijke toetsing van de geloofsbrieven
door het Grondwettelijk Hof in te voeren**

(ingediend door de heren Patrick Dewael en
Egbert Lachaert)

RÉSUMÉ

L'article 48 de la Constitution dispose que chaque Chambre juge les contestations relatives aux pouvoirs de ses membres. Il s'agit d'une compétence exclusive des assemblées législatives qui n'est susceptible d'aucun recours. Dans une autre proposition de déclaration de révision de la Constitution, les auteurs proposent d'ouvrir l'article 48 à révision afin d'instaurer un contrôle juridictionnel indépendant des pouvoirs (DOC 55 2708/001).

Les auteurs estiment que la Cour constitutionnelle est l'organe juridictionnel le plus indiqué à cet effet. Pour qu'il en soit ainsi, l'article 142 de la Constitution, qui fixe les compétences de la Cour constitutionnelle, devra également être ouvert à révision. La réglementation y afférente pourra ensuite être élaborée par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. Il s'agit de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

SAMENVATTING

Artikel 48 van de Grondwet bepaalt dat elke Kamer de geschillen omtrent de geloofsbrieven van haar leden beslecht. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de wetgevende vergaderingen waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Met een ander voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet stellen de indieners voor om artikel 48 voor herziening vatbaar te verklaren om een onafhankelijke rechterlijke toetsing van de geloofsbrieven in het leven te roepen (DOC 55 2708/001).

Het daartoe meest aangewezen rechtsprekend orgaan is volgens de indiener het Grondwettelijk Hof. Om dit mogelijk te maken moet ook artikel 142 van de Grondwet, dat de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof vaststelt, voor herziening vatbaar worden verklaard. De nadere regeling kan dan verder worden uitgewerkt door een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet. Het betreft met name de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 48 de la Constitution dispose que chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. En vertu de cette disposition constitutionnelle, il appartient donc aux Chambres fédérales de vérifier si leurs membres ont été élus légalement (contrôle de la régularité des opérations électorales) et si aucune objection n'a été formulée contre leur élection (contrôle de l'éligibilité).

Le premier constituant entendait, au travers de l'ancien article 34 (actuel article 48) de la Constitution, assurer l'indépendance de chacune des Chambres à l'égard des autres pouvoirs de l'État. Il visait par exemple la possibilité dont dispose le Roi d'écarter des adversaires politiques d'une Chambre par l'intermédiaire de juges nommés par Lui. Par conséquent, chaque Chambre juge elle-même les contestations qui pourraient s'élever lors de son renouvellement complet.

L'assemblée législative concernée peut donc refuser de laisser un élu prêter serment au motif que ce dernier ne remplit pas les conditions d'éligibilité. En outre, les élections peuvent être totalement ou partiellement invalidées en raison d'irrégularités. Une Chambre peut également substituer ses constatations concernant le résultat des élections et le nombre de voix qu'un candidat a obtenu à celles du bureau principal de la circonscription, tandis qu'elle peut également ordonner un recomptage des voix.

Les Chambres agissent dans ce cas en qualité de juge et il n'existe aucune possibilité de recours contre leurs décisions. La Cour constitutionnelle, la Cour de Cassation, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, et les cours et tribunaux se déclarent dès lors incompétents pour connaître des contestations de cette nature.

La souveraineté du Parlement laisse toutefois la porte ouverte à d'éventuels abus. Une contestation relative aux pouvoirs d'un parlementaire pourrait être tranchée sur des bases purement partisans, par exemple par un vote majorité contre opposition. Un Parlement qui décide de sa propre composition peut difficilement éviter cette présomption de partialité.

La doctrine critique ce système depuis longtemps, notamment au motif que les autres personnes intéressées ne sont pas entendues et que les décisions sont à peine

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 48 van de Grondwet bepaalt dat elke Kamer de geloofsbrieven van haar leden onderzoekt en de geschillen beslecht die daaromtrent rijzen. Op grond van deze constitutionele bepaling komt het aldus de federale Kamers toe te oordelen of hun leden op wettige wijze werden verkozen (controle van de regelmatigheid van de kiesverrichtingen) en of er geen bezwaar tegen hun verkiezing werd opgeroepen (controle van de verkiesbaarheid).

De Primaire Constituante beoogde met het toenmalige artikel 34 (het huidige artikel 48 GW) van de Grondwet de onafhankelijkheid van elke Kamer te verzekeren ten aanzien van de andere staatsmachten. Men denke bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van de Koning om door toedoen van de door hem benoemde rechters politieke tegenstanders uit een Kamer te weren. Elke Kamer beslist derhalve zelf over de geschillen die zich al dan niet hebben voorgedaan bij haar algehele vernieuwing.

Aldus kan de betrokken wetgevende vergadering een verkozene weigeren om de eed te laten afleggen daar betrokkene niet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden zou voldoen. Ook kunnen omwille van onregelmatigheden de verkiezingen geheel of gedeeltelijk ongeldig worden verklaard. Zij kan ook haar bevindingen over de uitslag van de verkiezingen en het aantal stemmen dat een kandidaat heeft behaald, in de plaats stellen van deze van het hoofdbureau van de kieskring terwijl er evenzeer tot een hertelling van de stemmen kan worden bevolen.

In dit verband treden de Kamers op als rechter en tegen hun beslissingen is er geen enkel beroep mogelijk. Het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie, de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak en de hoven en rechtbanken verklaren zich dan ook onbevoegd om van zulke geschillen kennis te nemen.

De soevereiniteit van het Parlement zet echter de deur open voor mogelijk misbruik. Een geschil over de geloofsbrieven van een parlamentslid zou op louter partij-politieke gronden kunnen worden beslecht, bijvoorbeeld door een stemming van meerderheid tegen oppositie. Dat vermoeden van partijdigheid kan een Parlement dat over zijn eigen samenstelling beslist, moeilijk vermijden.

In de rechtsleer ligt die regeling al langer onder vuur, omdat onder meer de andere belanghebbenden niet worden gehoord en de beslissingen amper worden

motivées. La Commission de Venise¹ se déclare elle aussi depuis longtemps favorable à un contrôle juridictionnel effectif du déroulement des élections législatives.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée tout aussi méfiante à l'égard des procédures de contrôle dans le cadre desquelles des élus, qui ont surtout intérêt au maintien du *statu quo*, doivent se prononcer sur une plainte concernant la régularité des élections. Il est renvoyé à cet égard à l'arrêt *Grosaru*.²

Par ailleurs, plusieurs cas ont concerné ces dernières années les parlements des communautés et des régions. On renverra par exemple à l'affaire "*Verzin c. Belgique*" (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale)³, à l'affaire "*Verbauwhede et PTB c. Belgique*" (Parlement de la Communauté française)⁴ et à l'affaire "*Mugenmangango c. Belgique*" (Parlement wallon)⁵.

Toutes ces raisons justifient d'instaurer un contrôle juridictionnel indépendant des pouvoirs. Un contrôle de ce type ne s'oppose assurément pas, mais participe au contraire à l'équilibre démocratique des pouvoirs. L'organe juridictionnel le plus indiqué à cet effet serait la Cour constitutionnelle.

La réglementation nécessaire à cette fin devra être élaborée par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. Il s'agit de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.⁶

gemotiveerd. Ook de Commissie van Venetië¹ toont zich reeds lang voorstander van een effectieve rechterlijke controle op het verloop van wetgevende verkiezingen.

Verder heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich evenzeer wantrouwig getoond ten aanzien van toezichtprocedures waarbij verkozenen, die vooral belang hebben bij het behoud van het status quo, moeten oordelen over een klacht betreffende het eerlijke verloop van de verkiezingen. In dit verband kan er worden verwezen naar het arrest-*Grosaru*.²

Op het vlak van de gemeenschaps- en gewestparlementen hebben zich overigens de jongste jaar een aantal zaken voorgedaan. Zo bijvoorbeeld de zaak "*Verzin t. België*" (Brussels Hoofdstedelijk Parlement)³, de zaak "*Verbauwhede en PTB t. België*" (Parlement van de Franse Gemeenschap)⁴ en de zaak "*Mugenmangango t. België*" (Waals Parlement).⁵

Om al die redenen is het noodzakelijk een onafhankelijke rechterlijke toetsing van de geloofsbriefven in het leven te roepen. Zulk een toetsing is voorzeker niet in tegenspraak met, maar een onderdeel van een democratisch machtsevenwicht. Het meest aangewezen rechtsprekend orgaan in dit verband is het Grondwettelijk Hof.

De nadere regeling hiertoe dient te worden uitgewerkt door een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet. Het betreft met name de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.⁶

Patrick DEWAELE (Open Vld)
Egbert LACHAERT (Open Vld)

¹ La Commission de Venise, également dénommée Commission européenne pour la Démocratie par le droit, a été créée en 1990 pour faciliter la transition des États de l'Europe de l'Est vers un système démocratique. Tous les membres de la Commission de Venise sont des experts indépendants tels que des juges, des universitaires et des députés. Chaque État membre du Conseil de l'Europe et les membres spéciaux de la commission délèguent un membre.

² *Grosaru c. Roumanie*, CEDH 2 mars 2010, n° 78039/01.

³ *Verzin c. Belgique*, CEDH 18 février 2021, n° 77940/14.

⁴ *Verbauwhede et PTB c. Belgique*, CEDH 25 février 2021, n° 78512/14 et n° 71809/14.

⁵ *Mugenmangango c. Belgique*, CEDH 15 juillet 2020, n° 310/15.

⁶ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, publiée au *Moniteur belge* du 7 janvier 1989.

¹ De Commissie van Venetië, ook wel Europese Commissie voor Democratie door Recht genoemd, werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van de Oost-Europese staten naar een democratisch systeem. De leden van de Commissie van Venetië zijn allen onafhankelijke experts, zoals rechters, academici en parlementsleden. Elke lidstaat van de Raad van Europa en de bijzondere leden van de commissie vaardigen een lid af.

² *Grosaru t. Roemenië*, EHRM 2 maart 2010, nr. 78039/01.

³ *Verzin t. België*, EHRM 18 februari 2021, nr. 77940/14.

⁴ *Verbauwhede en PTB t. België*, EHRM 25 februari 2021, nr. 78512/14 en nr. 71809/14.

⁵ *Mugenmangango t. België*, EHRM 15 juli 2020, nr. 310/15.

⁶ Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 7 januari 1989.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Article unique

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 142 de la Constitution.

19 avril 2022

VOORSTEL VAN VERKLARING

Enig artikel

De Kamers verklaren dat er redenen bestaan tot herziening van artikel 142 van de Grondwet.

19 april 2022

Patrick DEWAELE (Open Vld)
Egbert LACHAERT (Open Vld)