

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 mars 2024

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de l'article 48 de la Constitution
en vue de rendre impartiaux et
indépendants les jugements
rendus à la suite des contestations
relatives aux résultats des élections**

(déposée par Mme Sofie Merckx et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 maart 2024

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 48 van
de Grondwet, teneinde de onpartijdigheid
en onafhankelijkheid van de uitspraken
naar aanleiding van postelectorale
verkiezingsbetwistingen te waarborgen**

(ingediend door mevrouw Sofie Merckx c.s.)

RÉSUMÉ

La présente proposition vise à déclarer l'article 48 de la Constitution ouvert à révision en vue de rendre impartiaux et indépendants les jugements rendus à la suite des contestations relatives aux résultats des élections.

SAMENVATTING

Dit voorstel beoogt artikel 48 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, teneinde de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de uitspraken naar aanleiding van postelectorale verkiezingsbetwistingen te waarborgen.

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,

M. Germain Mugemangango (l'actuel chef de file du PVDA-PTB au Parlement wallon depuis 2019) s'est présenté aux élections régionales du 25 mai 2014, mais il n'a pas été élu à 14 voix près. Dans la circonscription électorale, il y a eu plus de 22.000 votes blancs et nuls. M. Germain Mugemangango a alors demandé le recomptage des bulletins de vote par une contestation écrite devant le Parlement wallon.

Au départ, la commission de vérification des pouvoirs du Parlement wallon avait jugé que la contestation était recevable et fondée. Cependant, en séance plénière du Parlement wallon, les parlementaires ont rejeté la recommandation de la commission. Il n'y a donc pas eu de recomptage des bulletins. Plusieurs députés qui s'étaient prononcés, provenaient de la même circonscription électorale que M. Germain Mugemangango.

M. Germain Mugemangango a alors porté plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en raison de la manière partielle et malhonnête dont a été traitée sa contestation du comptage des résultats des élections.

En effet, le vote des gens doit être respecté. Il s'agit d'un principe élémentaire pour que la démocratie joue son rôle.

Aux élections de 2014, d'autres candidats ont contesté le résultat des élections. À Schaerbeek, un bug avait retardé la validation du scrutin, ce qui avait mené à beaucoup de confusion car des centaines de votes avaient été perdues. Georges Verzin, candidat à l'époque, avait obtenu gain de cause devant la CEDH.

L'actuel député PVDA-PTB a également obtenu gain de cause en juillet 2020 et il a même obtenu une condamnation de l'État belge par la CEDH qui a donné raison au député PVDA-PTB. La Cour a jugé que "contrairement aux recommandations de la Commission de Venise (l'organe du Conseil de l'Europe qui veille à la bonne conduite électorale), les membres élus dans la circonscription de Germain Mugemangango, compétiteurs directs de celui-ci, n'ont pas été écartés du vote de l'assemblée plénière du Parlement wallon."¹

¹ CEDH, affaire *Mugemangango c. Belgique*, arrêt du 10 juillet 2020, requête n° 310/15, § 106.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De heer Germain Mugemangango, fractieleider van de PVDA-PTB in het Waals Parlement sinds 2019, had zich kandidaat gesteld voor de regionale verkiezingen van 25 mei 2014, maar kwam 14 stemmen tekort om verkozen te zijn. In de kieskring waren meer dan 22.000 blanco en ongeldige stemmen uitgebracht. De heer Mugemangango diende vervolgens bij het Waals Parlement een bezwaarschrift in om een hertelling van de stemmen te vragen.

Aanvankelijk oordeelde de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven van het Waals Parlement dat de betwisting ontvankelijk en gegrond was. Tijdens de plenaire vergadering van het Waals Parlement werd de aanbeveling van de commissie echter door de parlementsleden verworpen. Er vond dus geen hertelling plaats. Verschillende parlementsleden die hun stem hadden uitgebracht, kwamen uit dezelfde kieskring als de heer Mugemangango.

De heer Mugemangango diende vervolgens bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een klacht in vanwege de partijdige en oneerlijke manier waarop zijn postelektorale verkiezingsbetwisting was behandeld.

De stem van de mensen moet immers worden gerespecteerd. Dat is een elementair beginsel om de democratie haar rol te laten spelen.

Bij de verkiezingen van 2014 hebben nog andere kandidaten de verkiezingsuitslag betwist. In Schaerbeek vertraagde een technische storing de geldigmaking van de stemming; in de chaos die daarop volgde, gingen honderden stemmen verloren. De toenmalige kandidaat Georges Verzin kreeg gelijk van het EHRM.

Huidig PVDA-PTB-parlementslid Mugemangango won in juli 2020 ook zijn zaak. Het EHRM oordeelde: "In tegenstelling tot de aanbevelingen van de Commissie van Venetië (het orgaan van de Raad van Europa dat toezicht houdt op het goede verloop van het verkiezingsproces), werden de verkozenen in de kieskring van Germain Mugemangango, die zijn rechtstreekse concurrenten waren, niet uitgesloten van de stemming in de plenaire vergadering van het Waalse parlement."¹

¹ EHRM, zaak *Mugemangango t. België*, arrest van 10 juli 2020, verzoek 310/15, § 106.

La Cour a aussi jugé que la contestation n'avait pas été examinée par un organe suffisamment indépendant dans le sens où "[l]es griefs de l'intéressé n'ont donc pas fait l'objet d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour exclure l'arbitraire et en assurer un examen effectif."²

Cependant, la procédure post-électorale de vérification des pouvoirs au Parlement wallon a été réformée en 2018. Elle évite désormais que des élus d'une circonscription se prononcent sur le cas d'un concurrent dans cette même circonscription, mais n'empêche pas que la séance plénière se prononce sur les conclusions ni ne prévoit de recours juridictionnel.

Le CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques) a analysé le mécanisme de vérifications des pouvoirs en vigueur en Belgique dans leur courrier hebdomadaire n° 2555-2556 intitulé "La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires". Les experts Frédéric Bouhon, Léna Geron et Andy Joustien confirment que l'État Belge est tenu de corriger les défauts de son système en vue de garantir l'impartialité et que deux voies s'ouvrent en particulier, à savoir:

— confier à une instance judiciaire ou administrative le soin de trancher les litiges électoraux, ce qui nécessite une révision de la Constitution par les Chambres fédérales;

— prévoir des garanties supplémentaires dans les règlements d'assemblée.

La seconde option est qualifiée de minimaliste par les experts du CRISP. C'est celle qu'ont pourtant suivie la plupart des parlements en juin 2023.

Les experts soulignent qu'il s'agit d'une évolution positive, mais que celle-ci "n'offrent pas la certitude d'échapper à un nouveau constat de violation de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'hypothèse où, à la suite des élections du 9 juin 2024, un réclamant déçu entreprendrait d'introduire une requête devant la Cour de Strasbourg."³

Les députés vont donc rester juges et parties dans le contrôle de la légitimité des élections. Comme l'écrivent les experts du CRISP, ce système n'est-il pas contraire à l'adage juridique "*aliquis non debet esse judex in propria causa, quia non potest esse judex et pars*" (traduction:

Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de betwisting niet was onderzocht door een voldoende onafhankelijk orgaan, in die zin dat "de klachten van de betrokkene niet behandeld werden door een procedure die voldoende waarborgen biedt om willekeur uit te sluiten en een doeltreffend onderzoek te verzekeren".²

De postelelectorale procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven in het Waals Parlement werd in 2018 nochtans hervormd. De procedure voorkomt voortaan dat verkozenen in een kieskring kunnen stemmen over de zaak van een concurrent uit diezelfde kieskring, maar belet niet dat de plenaire vergadering over de conclusies stemt en voorziet niet in een gerechtelijk beroep.

Het Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) analyseerde in zijn wekelijkse nieuwsbrief nr. 2555-2556 onder de titel *La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires* hoe de geloofsbrieven in België worden onderzocht. De experts Frédéric Bouhon, Léna Geron en Andy Joustien bevestigen dat de Belgische Staat de plicht heeft om de gebreken in dit systeem aan te passen om onpartijdigheid te garanderen, waartoe er met name twee mogelijkheden zijn:

— de beslechting van verkiezingsgeschillen toevertrouwen aan een rechterlijke of bestuurlijke instantie, wat een herziening van de Grondwet voor de federale Kamers zou vereisen;

— aanvullende waarborgen opnemen in de assembleereglementen.

De tweede mogelijkheid wordt door de experts van het CRISP omschreven als minimalistisch. Nochtans kozen de meeste parlementen in juni 2023 voor die optie.

De experts benadrukken dat dit een positieve ontwikkeling is, maar dat het niet de zekerheid biedt dat een nieuwe vaststelling van schending door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt voorkomen ingeval na de verkiezingen van 9 juni 2024 een teleurgestelde eiser een verzoekschrift indient bij het Hof in Straatsburg.³

De parlementsleden blijven dus zowel rechter als partij bij het toezicht op de verkiezingslegitimiteit. Is dit systeem, zoals de CRISP-experten al schreven, niet in strijd met het adagio *aliquis non debet esse judex in propria causa, quia non potest esse judex et pars*

² *Ibidem*, § 122.

³ F. Bouhon, L. Geron, A. Joustien, "La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2555-2556.

² *Ibidem*, § 122.

³ F. Bouhon, L. Geron, A. Joustien, *La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 2555-2556.

personne ne doit être juge de sa propre cause, parce que l'on ne peut être juge et partie)?

La modification du Règlement de la Chambre en 2023 ne crée pas d'organe impartial et indépendant compétent pour juger les contestations; elle modifie seulement de manière positive le Règlement dans le sens où la commission qui délibérera sera publique ainsi que son rapport. Mais cela ne touche pas au fond du problème.

En avril 2021, Thierry Denoël, journaliste, écrivait dans un article de presse intitulé "Article 48 de la Constitution: l'inertie coupable du gouvernement", qu'un professeur de droit constitutionnel, Marc Verdussen (UCL Louvain), écrivait il y a plus de dix ans dans le *Journal des tribunaux* que "l'État belge s'attirerait tôt ou tard les foudres des juges européens". À la suite d'une affaire similaire en Roumanie et la parution de l'arrêt "*Grosaru contre Roumanie*" en 2010, la CEDH avait rappelé qu'elle prônait d'instaurer un recours devant un juge pour les litiges électoraux depuis 2000.

Comme l'écrivait également Thierry Denoël en 2021, les ministres de la Vivaldi ont annoncé que l'article 48 serait bien revu pour la prochaine législature, donc après les élections de 2024, "lors desquelles le même problème de recours risque de se poser, avec de nouvelles plaintes à Strasbourg".

Une révision de l'article 48 de la Constitution est donc plus que nécessaire afin de rendre totalement impartial et indépendant des intérêts individuels, les jugements sur des contestations liées aux résultats des élections. Cela se fait déjà dans d'autres pays, tels que la Suisse ou le Brésil. Selon les experts du CRISP, c'est peu après 1930 et à la suite des décennies de fraude électorale que la décision a été prise au Brésil de faire intervenir une juridiction *ad hoc*.

Dans ces pays, une juridiction est mise en place après chaque élection et elle est composée de magistrats, d'experts et de citoyens. Pas d'élus qui pourraient avoir un conflit d'intérêt en lien avec les contestations sur les résultats des élections. C'est dans ce sens que cette proposition de déclaration a été rédigée. Le mécanisme actuel date du XVII^e siècle et du droit anglais. Il est temps de faire le choix de sortir de l'entre-soi et de suivre des exemples de presque 100 ans qui vont vers plus de démocratie.

Actualiser la procédure actuelle de vérification des pouvoirs en cas de litige électoral est indispensable pour que les votes des gens soient pleinement respectés.

(niemand mag rechter zijn over zijn eigen zaak, want men kan niet zowel rechter als partij zijn)?

De wijziging van het Reglement van de Kamer in 2023 creëert geen onpartijdig en onafhankelijk orgaan dat bevoegd is om te oordelen over betwistingen. Ze heeft weliswaar een positieve insteek, in die zin dat de beraadslagende commissie en het verslag openbaar zullen zijn, maar dat raakt de kern van de zaak niet.

In april 2021 verscheen van de hand van journalist Thierry Denoël een krantenartikel onder de kop *Article 48 de la Constitution: l'inertie coupable du gouvernement*. Hij verwees erin naar professor grondwettelijk recht Marc Verdussen (UCL Louvain), die meer dan tien jaar geleden in het *Journal des tribunaux* schreef dat de Belgische Staat vroeg of laat de toorn van de Europese rechters over zich zou afroepen. Na een soortgelijke zaak in Roemenië en de publicatie van het arrest *Grosaru tegen Roemenië* in 2010 herhaalde het EHRM dat het al sinds 2000 ervoor pleit om een rechterlijke beoordeling van verkiezingsgeschillen in te voeren.

Zoals Thierry Denoël ook schreef in 2021, kondigden de ministers van de Vivaldi-regering aan dat artikel 48 zou worden herzien voor de volgende zittingsperiode, met andere woorden na de verkiezingen van 2024, waarbij zich volgens hem hetzelfde beoordelingsprobleem dreigt voor te doen, met een nieuwe stroom van klachten bij het Hof in Straatsburg.

Een herziening van artikel 48 van de Grondwet is daarom meer dan noodzakelijk om uitspraken over postelektorale verkiezingsbetwistingen volledig onpartijdig en onafhankelijk van individuele belangen te maken. Landen als Zwitserland en Brazilië hebben daar al werk van gemaakt. Volgens de experts van het CRISP werd kort na 1930, na decennia van verkiezingsfraude, in Brazilië besloten om een ad-hocrechtsmacht in te stellen.

In die landen wordt na elke verkiezing een rechtbank ingesteld, bestaande uit rechters, experts en burgers, maar zonder verkozenen, ten aanzien van wie er als gevolg van een postelektorale verkiezingsbetwisting immers een belangenconflict zou kunnen rijzen. Dat is de strekking van dit voorstel tot verklaring. De huidige regeling stamt uit het 17^e-eeuwse Engelse recht. Het wordt tijd om uit deze bubbel te stappen en te kiezen voor de bijna honderd jaar oude voorbeelden die op een meer democratische leest geschoeid zijn.

Het is van cruciaal belang dat de bestaande procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven in geval van verkiezingsbetwisting bij de tijd wordt gebracht om de stem van de mensen te respecteren.

Il existe des réflexions quant à la Cour constitutionnelle comme voie alternative de vérification des pouvoirs mais cette Cour n'est pas indépendante politiquement puisque beaucoup de juges ont une carrière politique et une étiquette politique. Malgré leurs compétences, la meilleure solution pour garantir l'impartialité et l'indépendance des jugements tranchant des contestations de résultats électoraux reste une juridiction *ad hoc*.

Sofie Merckx (PVDA-PTB)
Raoul Hedebouw (PVDA-PTB)
Greet Daems (PVDA-PTB)
Roberto D'Amico (PVDA-PTB)
Nadia Moscufo (PVDA-PTB)
Nabil Boukili (PVDA-PTB)
Maria Vindevoghel (PVDA-PTB)
Marco Van Hees (PVDA-PTB)

Hier en daar wordt geopperd dat het Grondwettelijk Hof de geloofsbrieven zou kunnen onderzoeken, maar dat Hof is niet politiek onafhankelijk omdat veel rechters een politieke carrière en dus een politieke kleur hebben. Ondanks hun bevoegdheid blijft een ad-hocrechtsmacht de beste oplossing om de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de uitspraken over postelectorale verkiezingsbetwistingen te garanderen.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 48 de la Constitution.

8 mars 2024

Sofie Merckx (PVDA-PTB)
Raoul Hedebouw (PVDA-PTB)
Greet Daems (PVDA-PTB)
Roberto D'Amico (PVDA-PTB)
Nadia Moscufo (PVDA-PTB)
Nabil Boukili (PVDA-PTB)
Maria Vindevoghel (PVDA-PTB)
Marco Van Hees (PVDA-PTB)

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen bestaan tot herziening van artikel 48 van de Grondwet.

8 maart 2024