

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} juin 2023

**PROPOSITION DE
MODIFICATION DU RÈGLEMENT**

**de la Chambre des représentants réformant
la procédure de vérification des pouvoirs
à la suite de la jurisprudence
de la Cour européenne
des droits de l'homme**

(déposée par Mme Eliane Tillieux)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 juni 2023

**VOORSTEL TOT
WIJZIGING VAN HET REGLEMENT**

**van de Kamer van volksvertegenwoordigers
met het oog op de hervorming van de
onderzoeksprocedure voor de geloofsbrieven
ingevolge rechtspraak van het Europees Hof
voor de Rechten van de Mens**

(ingediend door mevrouw Eliane Tillieux)

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,

En vertu de l'article 48 de la Constitution, "Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.". Cette disposition constitutionnelle n'est pas ouverte à révision au cours de la présente législature. Dans le prolongement de l'article 48 de la Constitution, l'article 231, alinéa 1^{er}, du Code électoral dispose:

"La Chambre des représentants et le Sénat prononcent seuls sur la validité des opérations électorales en ce qui concerne leurs membres et en ce qui concerne les suppléants.". Ce principe figure également dans l'article 2, n° 1, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Chambre des représentants: "La Chambre est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection."

L'arrêt du 10 juillet 2020 de la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Mugemangango c/ Belgique*, impose de procéder à une réforme de la procédure de la vérification des pouvoirs des membres nouvellement élus des assemblées parlementaires belges. Les critiques de la Cour portent notamment sur (1) les garanties d'impartialité que présente l'organe décisionnaire, (2) le pouvoir d'appréciation de l'organe décisionnaire, et (3) les garanties d'une décision équitable, objective et motivée.

La présente proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants vise à apporter une solution aux critiques formulées par la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant de l'organe décisionnaire.

Un certain nombre de ces dispositions trouvent leur inspiration dans le règlement du 25 avril 2018 'fixant la procédure d'examen des réclamations contre l'élection du Parlement wallon' (*Doc. Parl. W.*, 1023 (2017-2018), n° 3), dans la modification du Règlement du Parlement bruxellois du 23 décembre 2022 'relative à la procédure de validation des opérations' (*Doc. Parl. Brux.*, A-610/1-22/23) et dans la modification du Règlement du Parlement flamand adoptée en séance plénière le 10 mai 2023 (*Doc. Parl. fl.*, 1641 (2022-2023), n° 2).

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Krachtens artikel 48 van de Grondwet "onderzoekt [elke Kamer] de geloofsbrieven van haar leden en beslecht [ze] de geschillen die hieromtrent rijzen." Deze grondwetsbepaling is tijdens deze zittingsperiode niet voor herziening vatbaar. In aansluiting op artikel 48 van de Grondwet bepaalt artikel 231, eerste lid, van het Kieswetboek:

"Alleen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat doen uitspraak, zowel wat hun leden als wat de opvolgers betreft, over de geldigheid van de kiesverrichtingen." Dat beginsel is eveneens vervat in artikel 2, nr. 1, eerste lid, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers: "Het staat aan de Kamer te oordelen over de verkiesbaarheid van haar leden en over de regelmatigheid van hun verkiezing."

Ingevolge het arrest van 10 juli 2020 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Mugemangango t./ België* moet de onderzoeksprocedure voor de geloofsbrieven van de nieuw verkozen leden van de Belgische parlementaire assemblees worden hervormd. De kritiek van het Hof heeft meer bepaald betrekking op (1) de waarborgen inzake de onpartijdigheid van het beslissingsorgaan, (2) de beoordelingsbevoegdheid van het beslissingsorgaan en (3) de waarborgen voor een billijke, objectieve en onderbouwde beslissing.

Dit voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers beoogt een oplossing aan te reiken voor de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geformuleerde kritische opmerkingen, voor de gevallen waarin de Kamer als beslissingsorgaan optreedt.

Voor een aantal van die bepalingen is inspiratie geput uit het door het Waals Parlement aangenomen reglement van 25 april 2018 *fixant la procédure d'examen des réclamations contre l'élection du Parlement wallon* (*Parl. St. W. Parl.*, 1023 (2017-2018) - nr. 3), uit de wijziging van het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van 23 december 2022 met betrekking tot de procedure van de geldigverklaring van de kiesverrichtingen (*Parl. St. Bruss.*, gewone zitting, 2022-2023, A-610/1 – 2022/2023) en uit de wijziging van het reglement van het Vlaams Parlement aangenomen in plenaire vergadering op 10 mei 2023 (*Parl. St. Vl. Parl.*, 1641 (2022-2023), nr. 2).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cette disposition apporte des réponses aux critiques de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en confirmant certaines pratiques déjà suivies par la Chambre. Il est tenu compte du fait que les garanties procédurales doivent être prévisibles et accessibles, et ne peuvent pas être de l'ordre "du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique" (n° 119 de l'arrêt).

Dans la pratique actuelle, les commissions de vérification des pouvoirs de la Chambre désignent en leur sein un rapporteur. Celui-ci donne lecture *in extenso* de son rapport en séance plénière. Ce rapport est donc repris dans le compte rendu intégral de la séance plénière. Il est proposé ici de pérenniser le rapport et d'en faire un document parlementaire.

Les décisions des commissions de vérification de ces pouvoirs de la Chambre ont toujours été fondées exclusivement sur "des considérations factuelles et juridiques, et non pas politiques" (n° 97 de l'arrêt). L'exigence de motivation en fait et en droit des décisions est toutefois désormais inscrite explicitement dans les textes. Dès lors que la décision doit être motivée en droit, elle doit se fonder sur l'ensemble des normes constitutionnelles, réglementaires et légales réglant les élections. Le pouvoir d'appréciation de l'organe décisionnaire est ainsi circonscrit (nos 109 et 113 de l'arrêt), et une réponse adéquate sera apportée au plaignant éventuel (n° 116 de l'arrêt).

Le système du tirage au sort est conservé, avec cette importante réserve qu'aucun membre de la commission ne pourra être issu de la circonscription concernée. Ainsi, le retrait des membres sur qui pèserait un conflit d'intérêts est organisé, et ces membres ne participeront ni aux délibérations ni au vote (n° 104 de l'arrêt). Concrètement, si le tirage au sort devait aboutir à désigner un tel membre, il serait annulé et un autre membre serait alors tiré au sort, le processus se répétant autant de fois que nécessaire.

Le délai de sept jours ouvrables pour le traitement de la vérification des pouvoirs en commission est un délai d'ordre. Ce délai peut donc être adapté au vu des circonstances, et notamment si le nombre et la teneur des réclamations nécessitent un traitement plus long, ou en raison de causes propres à l'auteur d'une réclamation.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Artikel 1

Deze bepaling komt tegemoet aan de kritische opmerkingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maar bestendigt tegelijk bepaalde praktijken die de Kamer al in acht neemt. Er wordt acht geslagen op het feit dat de procedurewaarborgen voorspelbaar en toegankelijk moeten zijn en niet louter mogen bestaan uit intentieverklaringen of praktische afspraken (nr. 119 van het arrest).

In de bestaande praktijk wijzen de commissies voor het onderzoek van de geloofsbrieven van de Kamer onder hun leden een verslaggever aan. Die geeft *in extenso* lezing van zijn verslag in de plenumvergadering. Dat verslag wordt dus opgenomen in het integraal verslag van de plenumvergadering. In dezen wordt voorgesteld het verslag te bestendigen en er een gedrukt parlementair stuk van te maken.

De beslissingen van de commissies voor het onderzoek van de geloofsbrieven van de Kamer zijn altijd uitsluitend gestoeld geweest op feitelijke en juridische overwegingen, en niet op politieke (nr. 97 van het arrest). Niettemin wordt de vereiste om de beslissingen in feite en in rechte te onderbouwen voortaan uitdrukkelijk in het reglement opgenomen. Aangezien de beslissing in rechte onderbouwd moet zijn, dient zij te steunen op alle grondwets-, regelgevings- en wetsbepalingen die op de verkiezingen betrekking hebben. Aldus wordt de beoordelingsbevoegdheid van het beslissingsorgaan nader omschreven (nrs. 109 en 113 van het arrest) en wordt een passend antwoord geboden aan de eventuele klager (nr. 116 van het arrest).

Het systeem van de loting blijft evenwel behouden, met dit belangrijke voorbehoud dat geen enkel commissielid afkomstig mag zijn uit de betrokken kieskring. De leden jegens wie een belangenconflict zou bestaan, worden aldus niet in de commissie opgenomen en zullen dus noch aan de beraadslaging, noch aan de stemming deelnemen (nr. 104 van het arrest). Concreet houdt een en ander in dat, mocht de loting op een dergelijk lid uitkomen, ze nietig zou worden verklaard en er dan een ander lid bij loting zou worden gekozen; dit proces zou zo vaak als nodig worden herhaald.

De termijn van zeven werkdagen voor de behandeling van het onderzoek van de geloofsbrieven in de commissies is een termijn van orde. Die termijn kan bijgevolg naargelang van de omstandigheden worden aangepast, en met name indien het aantal bezwaren en de inhoud ervan tot een langere behandeling nopen, of om redenen die eigen zijn aan de indiener van een bezwaar.

Des garanties procédurales sont également instituées lors du traitement de la vérification des pouvoirs par l'assemblée plénière, spécialement si celle-ci décide de ne pas suivre l'avis de la commission (n° 120 de l'arrêt).

On rappellera par ailleurs qu'en vertu de l'article 232 du Code électoral, "Toute réclamation contre l'élection doit être faite avant la vérification des pouvoirs."

La Cour invite encore à préciser les conséquences juridiques d'une annulation des élections (n° 112 de l'arrêt). Il est renvoyé à cet égard à l'article 231, alinéa 2, du Code électoral, qui les définit: "En cas d'annulation d'une élection, toutes les formalités doivent être recommencées, y compris les présentations de candidats."

En cas de plainte ou de réclamation transversale, à savoir portant sur la régularité des élections dans leur ensemble, sans pouvoir être rattachées aux résultats d'une circonscription électorale bien définie, cette plainte ou cette réclamation sera transmise, conformément à la pratique actuelle, à une commission déterminée, qui l'analysera. Toutefois, les règles visant à éviter les conflits d'intérêts en commission ne sauront être appliquées par la force des choses, puisqu'elles concernent tous les membres. Cette manière de procéder peut trouver appui dans l'article 236, alinéa 2, du Code électoral.

Enfin, il est rappelé que l'article 236, alinéa 3, du Code électoral porte:

"Les greffiers de la Chambre des représentants et du Sénat peuvent, en vue de la vérification des pouvoirs par leurs assemblées respectives, se faire communiquer sans frais par les autorités administratives les documents qu'ils jugent utiles". La commission peut donc ainsi disposer des documents qu'elle jugerait utiles pour la mise en état du dossier.

Art. 2

La publicité de la procédure de vérification des pouvoirs est désormais assurée. Le droit à une procédure contradictoire est ainsi sauvegardé (n° 116 de l'arrêt).

La présence même de membres dont les intérêts pourraient être en conflit avec ceux du requérant ou du plaignant doit toutefois être évitée pendant toutes les délibérations relatives à la plainte ou à la réclamation, selon

Er worden ook procedurewaarborgen ingesteld voor de behandeling van het onderzoek van de geloofsbrieven door de plenumvergadering, inzonderheid voor het geval die zou beslissen het advies van de commissie niet te volgen (nr. 120 van het arrest).

Voorts zij erop gewezen dat krachtens artikel 232 van het Kieswetboek "[e]lk bezwaar tegen de verkiezing (...) vóór het onderzoek van de geloofsbrieven [moet] worden ingebracht."

Het Hof roept tevens ertoe op de juridische gevolgen van een nietigverklaring van de verkiezingen te verduidelijken (nr. 112 van het arrest). Er wordt in dat verband verwezen naar artikel 231, tweede lid, van het Kieswetboek, waarin die gevolgen worden gedefinieerd: "Bij nietigverklaring van een verkiezing moeten alle formaliteiten, met inbegrip van de kandidaatstellingen, opnieuw worden vervuld."

Transversale klachten of bezwaren, zijnde klachten of bezwaren die betrekking hebben op de regelmatigheid van de verkiezingen in hun geheel en die dus geen verband houden met de resultaten van een welbepaalde kieskring, moeten overeenkomstig de huidige praktijk worden voorgelegd aan een specifieke commissie, die ze zal onderzoeken. Niettemin zullen de regels om belangenconflicten in de commissies te voorkomen noodgedwongen niet kunnen worden toegepast, aangezien zij op alle leden betrekking hebben. Die werkwijze kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 236, tweede lid, van het Kieswetboek.

Ten slotte zij gewezen op artikel 236, derde lid, van het Kieswetboek:

"De griffiers van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat kunnen zich, met het oog op het onderzoek van de geloofsbrieven door hun respectieve assemblees, door de administratieve overheden kosteloos de stukken doen overleggen die zij nodig achten". De commissie kan derhalve beschikken over de documenten die zij nodig acht om het dossier samen te stellen.

Art. 2

De openbaarheid van de onderzoeksprocedure voor de geloofsbrieven is voortaan gewaarborgd. Het recht op een procedure op tegenspraak is aldus gevrijwaard (nr. 116 van het arrest).

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet evenwel worden voorkomen dat leden wier belangen zouden kunnen ingaan tegen die van de eiser of de klager, zelf aanwezig zijn bij elke beraadslaging

la Cour européenne des droits de l'homme. L'alinéa 2 de l'article 39 actuel du Règlement reste dès lors inchangé pour éviter toute apparence de partialité.

Eliane Tillieux (PS)

over de klacht of de eis. Het vigerende artikel 39, tweede lid, van het Reglement van de Kamer blijft derhalve ongewijzigd, teneinde elke schijn van partijdigheid te voorkomen.

PROPOSITION

Article 1^{er}

Dans l'article 2 du Règlement de la Chambre des représentants, les numéros 1 à 3 sont remplacés par ce qui suit:

“1. La Chambre est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection.

La vérification des pouvoirs est préparée par le greffier de la Chambre, qui établit un rapport contenant les conclusions de l'examen administratif et de l'examen des éventuelles réclamations. Ce rapport est distribué à tous les membres élus.

Les procès-verbaux d'élection sont, avec les pièces justificatives, le rapport visé à l'alinéa 2 et les réclamations éventuelles, répartis entre six commissions de sept membres, formées par la voie du sort pour vérifier les élections. Les auteurs de réclamations en sont informés. Chaque commission est compétente pour une ou plusieurs circonscriptions électorales. Les membres d'une commission ne peuvent pas relever des circonscriptions électorales concernées.

2. Chaque commission nomme en son sein un président et un rapporteur. Le rapporteur est chargé de présenter à la Chambre un rapport écrit du travail de la commission, contenant les conclusions de la commission. Le rapport est distribué en tant que document parlementaire.

3. Dans un délai de sept jours ouvrables à compter de sa constitution, la commission rend ses conclusions.

En cas de réclamation, la commission entend l'auteur, si celui-ci en fait la demande, éventuellement assisté de son conseil, et peut entendre toute personne concernée. Il est dressé un compte rendu intégral de ces auditions, qui figure en annexe du rapport visé au n° 2.

La commission délibère à huis clos sur la réclamation. Aucune pièce ne peut être déposée après le début des délibérations sauf à décider une réouverture des débats. À défaut, la pièce est écartée.

L'avis de la commission est dûment motivé en fait et en droit, et indique notamment si un recomptage des votes ou l'annulation du scrutin devraient avoir lieu. Une

VOORSTEL

Artikel 1

In artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden de nummers 1 tot 3 vervangen door wat volgt:

“1. Het staat aan de Kamer te oordelen over de kiesbaarheid van haar leden en over de regelmatigheid van hun verkiezing.

Het onderzoek van de geloofsbrieven wordt voorbereid door de griffier van de Kamer, die een verslag opstelt dat de conclusies van het administratieve onderzoek en van het onderzoek van de eventuele bezwaren bevat. Dat verslag wordt aan alle verkozen leden bezorgd.

De processen-verbaal der verkiezingen worden, met de stukken tot staving, het bij het tweede lid bedoelde verslag en de eventuele bezwaren verdeeld onder zes commissies met zeven leden, die bij loting worden samengesteld om de regelmatigheid van de verkiezingen te onderzoeken. De indieners van de bezwaren worden daarvan in kennis gesteld. Elke commissie is bevoegd voor één of meer kieskringen. De commissieleden mogen niet tot de betrokken kieskringen behoren.

2. Elke commissie wijst onder haar leden een voorzitter en een rapporteur aan. De rapporteur legt de Kamer een schriftelijk verslag van de commissiewerkzaamheden voor, waarin de conclusies van de commissie zijn verrat. Het verslag wordt rondgedeeld als parlementair stuk.

3. Binnen een termijn van zeven werkdagen na de oprichting ervan maakt de commissie haar conclusies bekend.

In geval van een bezwaar hoort de commissie op diens verzoek de indiener ervan, die door een raadsman of -vrouw kan worden bijgestaan, en kan ze elke betrokken persoon horen. Van die hoorzittingen wordt een integraal verslag opgesteld, dat als bijlage bij het onder nr. 2 bedoelde verslag wordt opgenomen.

De commissie beraadslaagt over het bezwaar met gesloten deuren. Na aanvang van de beraadslaging mag geen enkel stuk meer worden ingediend, tenzij om een heropening van de debatten wordt beslist. Elk ander stuk wordt geweerd.

Het advies van de commissie wordt naar behoren onderbouwd in feite en in rechte en geeft met name aan of de stemmen opnieuw moeten worden geteld dan wel

note d'analyse portant notamment sur les impacts d'une distribution différente des bulletins entre les listes et/ou entre les candidats sur la dévolution des sièges peut être jointe aux conclusions.

3/1. La Chambre se prononce sur les conclusions de chaque commission.

Tous les membres élus prennent part à la vérification des pouvoirs.

Si la Chambre ne suit pas les conclusions de la commission, elle motive sa décision et peut renvoyer les procès-verbaux d'élection, les pièces justificatives, le rapport visé au n° 1, alinéa 2, et les réclamations éventuelles à une commission autrement composée conformément au n° 1, alinéa 3.

Le président proclame représentants ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

La décision prise par la Chambre est adressée par courrier recommandé à l'auteur de la réclamation. Le cas échéant, une copie est communiquée à son conseil.

3/2. En cas d'élection partielle ou en cas d'admission d'un membre suppléant, la vérification est faite conformément aux n°s 1 à 3/1.

Les membres qui font l'objet de la vérification ne prennent part ni à la vérification, ni au vote.

Le cas échéant, la vérification et la prestation de serment précèdent la nomination des membres du Bureau.”

Art. 2

Dans l'article 39, alinéa 1^{er}, du même Règlement, le mot “2,” est abrogé.

31 mai 2023

Eliane Tillieux (PS)

of de verkiezingsuitslag moet worden vernietigd. Bij de conclusies kan een analysenota worden gevoegd die onder meer aangeeft welke gevolgen een andere verdeling van de stembiljetten over de lijsten en/of over de kandidaten zou hebben voor de toekenning van de zetels.

3/1. De Kamer spreekt zich uit over de conclusies van elke commissie.

Alle verkozen leden nemen deel aan het onderzoek van de geloofsbrieven.

Ingeval de Kamer de conclusies van de commissie niet volgt, onderbouwt zij haar beslissing en kan zij de processen-verbaal der verkiezingen, de stukken tot staving, het bij nr. 1, tweede lid, bedoelde verslag alsmede de eventuele bezwaren verwijzen naar een anders samengestelde commissie overeenkomstig nr. 1, derde lid.

De voorzitter roept degenen wier geloofsbrieven geldig verklaard zijn uit tot volksvertegenwoordigers.

De door de Kamer genomen beslissing wordt bij ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van de indiener van het bezwaar. In voorkomend geval wordt tevens een afschrift bezorgd aan diens raadsman of -vrouw.

3/2. In geval van tussentijdse verkiezing of van toelating van een plaatsvervanger verloopt het onderzoek zoals bepaald in de nrs. 1 tot 3/1.

De leden wier geloofsbrieven worden onderzocht nemen geen deel aan het onderzoek noch aan de stemming.

In voorkomend geval gaan het onderzoek van hun geloofsbrieven en hun eedaflegging vooraf aan de benoeming van de leden van het Bureau.”

Art. 2

In artikel 39, eerste lid, van hetzelfde Reglement wordt het woord “2,” weggelaten.

31 mei 2023