

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

15 AVRIL 2024

Proposition de modification de l'article 4
du règlement du Sénat en ce qui concerne
les garanties procédurales en matière de
vérification des pouvoirs

RAPPORT

fait au nom du Bureau
par
M. Anciaux

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2023-2024

15 APRIL 2024

Voorstel tot wijziging van artikel 4 van
het reglement van de Senaat wat de
procedurele waarborgen bij het onderzoek
van de geloofsbrieven betreft

VERSLAG

namens het Bureau
uitgebracht door
de heer Anciaux

Composition du Bureau / Samenstelling van het Bureau:

Présidente / Voorzitster: Stephanie D'Hose

Vice-presidents / Ondervoorzitters: Andries Gryffroy, Fourat Ben Chikha

Présidents de groupe / Fractievoorzitter: Karl Vanlouwe, France Masai, Guy D'haeseleer, Latifa Gahouchi,
Gaëtan Van Goidsenhoven, Karin Brouwers, Rik Daems, Antoine
Hermant, Bert Anciaux

Membres du Bureau / Leden van het Bureau: Anke Van dermeersch, Julien Uyttendaele, Gregor Freches

I. PROCÉDURE

Lors de sa réunion du 15 avril 2024, le Bureau a examiné la problématique du traitement des plaintes déposées au Sénat dans le cadre de la vérification des pouvoirs. Il a décidé à l'unanimité des treize membres présents d'appliquer la procédure prévue à l'article 20-3 du Règlement. Cette procédure permet au Bureau, agissant en l'espèce en tant que commission, de rédiger lui-même une proposition de modification du Règlement et de l'adopter, sans que le Sénat la prenne préalablement en considération.

II. DISCUSSION

La présidente renvoie à la note du service des Affaires juridiques qui a été distribuée aux membres (voir annexe). Cette note analyse la procédure de vérification des pouvoirs à la lumière de la critique, par la Cour européenne des droits de l'homme, de la réglementation belge en matière de litiges électoraux. Cette analyse fait apparaître que la mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour européenne pose des difficultés particulières pour le Sénat. Celles-ci tiennent au fait qu'il est actuellement impossible de procéder à l'indispensable révision de la Constitution, mais aussi – et le Sénat diffère à cet égard des assemblées élues directement – à la procédure très spécifique régissant le renouvellement du Sénat.

Une modification du Règlement ne permettrait pas de lever l'objection selon laquelle le Sénat est en même temps juge et partie lorsqu'il statue sur des plaintes relatives à sa propre composition. Le Sénat pourrait toutefois compléter son Règlement en y insérant des garanties procédurales pour que la décision relative à de telles plaintes soit équitable, objective et dûment motivée. Concrètement, il est proposé d'inscrire explicitement – dans la mesure du possible – dans la disposition du Règlement qui traite de la vérification des pouvoirs les critères énoncés par la Cour européenne pour garantir une procédure équitable et contradictoire en matière de litiges électoraux. La présidente juge important que le Sénat prenne cette initiative dans la perspective des élections du 9 juin 2024, tout en étant pleinement conscient du fait que ce pas dans la bonne direction ne permettra pas de lever l'objection de partialité soulevée.

M. Anciaux partage cette analyse. Par le passé, le Sénat a statué à maintes reprises sur des plaintes relatives à sa composition sans accéder à la demande du plaignant d'être entendu. Il est tout à fait possible qu'à la suite des élections du 9 juin 2024, le Sénat ait de nouveau à

I. PROCEDURE

Tijdens zijn vergadering van 15 april 2024 heeft het Bureau de problematiek besproken van de behandeling van klachten die in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven bij de Senaat worden ingediend. Het Bureau besliste bij eenparigheid van de dertien aanwezige leden de procedure van artikel 20-3 van het Reglement toe te passen. Die procedure biedt het Bureau, dat in deze aangelegenheid als commissie optreedt, de mogelijkheid zelf een voorstel tot wijziging van het Reglement op te stellen en aan te nemen, zonder dat de Senaat het vooraf in overweging neemt.

II. BESPREKING

De voorzitter verwijst naar de nota van de dienst Juridische Zaken die aan de leden werd rondgedeeld (zie de bijlage). In de nota wordt de procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven in de Senaat geanalyseerd in het licht van de kritiek van het Europees Hof voor de rechten van de mens op de Belgische regeling inzake verkiezingsgeschillen. Uit de analyse blijkt dat de tenuitvoerlegging van de rechtspraak van het Europees Hof bijzondere moeilijkheden met zich meebrengt voor de Senaat. Die moeilijkheden komen voort uit het feit dat de noodzakelijke grondwetsherziening op dit ogenblik onmogelijk is, maar ook – en op dit punt verschilt de Senaat van de rechtstreeks verkozen assemblees – uit de heel eigen procedure voor de vernieuwing van de Senaat.

Het bezwaar dat de Senaat tegelijkertijd rechter en partij is als hij klachten over de regelmatigheid van zijn eigen samenstelling beslecht, kan niet worden verholpen in het Reglement. De Senaat zou het Reglement wel kunnen aanvullen met procedurele waarborgen die moeten bijdragen tot een eerlijke, objectieve en afdoende gemotiveerde beslissing over dergelijke klachten. Concreet wordt voorgesteld de door het Europees Hof opgesomde criteria voor een faire en tegensprekelijke procedure inzake verkiezingsgeschillen – in de mate van het mogelijke – expliciet over te nemen in de reglements-bepaling over het onderzoek van de geloofsbrieven. De voorzitter vindt het belangrijk dat de Senaat dit initiatief neemt met het oog op de verkiezingen van 9 juni 2024, ook al wordt die stap in de goede richting gezet in het volle besef dat het bezwaar van de partijdigheid daarmee niet is opgelost.

De heer Anciaux deelt die analyse. In het verleden heeft de Senaat meermaals klachten over zijn samenstelling afgehandeld zonder in te gaan op het verzoek van de klager om te worden gehoord. Het is best mogelijk dat de Senaat naar aanleiding van de verkiezingen van 9 juni

prendre connaissance de plaintes relatives à la procédure de répartition des sièges ou de désignation des sénateurs. En révisant son Règlement, le Sénat fait montre de son engagement à examiner ces plaintes et à statuer sur celles-ci le plus équitablement possible.

D'autres membres adhèrent à ce point de vue.

La proposition suivante est ensuite soumise au vote.

III. TEXTE DE LA PROPOSITION

Article unique

L'article 4 du règlement du Sénat de Belgique est remplacé par ce qui suit:

«Art. 4. – 1. Les pièces justificatives concernant la répartition des sièges et la désignation des sénateurs ainsi que les réclamations auxquelles celles-ci auraient donné lieu sont remises à la commission de vérification des pouvoirs, qui désigne un ou plusieurs de ses membres pour faire rapport.

L'auteur d'une réclamation est informé sans délai du texte de la présente disposition du règlement.

La commission entend l'auteur de la réclamation, à moins qu'il ne renonce à ce droit. La commission peut aussi entendre d'autres personnes concernées si elles en font la demande ou si la commission l'estime nécessaire. Par dérogation à l'article 21-8, alinéa 2, a), l'audition est publique.

Les personnes concernées ont droit d'accès au dossier. Elles peuvent se faire assister ou représenter par un conseil.

Dans son rapport, la commission formule des conclusions motivées sur les dossiers qui lui sont confiés et en particulier sur chaque réclamation. Les conclusions sont fondées exclusivement sur des considérations factuelles et juridiques et indiquent, le cas échéant, les conséquences des irrégularités constatées sur la validité de la répartition des sièges ou de la désignation des sénateurs.

L'assemblée plénière se prononce sur les conclusions de la commission. Si elle ne se rallie pas à l'avis de la commission, elle fonde sa décision en fait et en droit.

2024 opnieuw kennis zal moeten nemen van klachten over de procedure van de zetelverdeling of de aanwijzing van de senatoren. Met deze reglementsherziening geeft de Senaat een signaal van zijn engagement om die klachten zo fair mogelijk te onderzoeken en te beslechten.

Andere leden sluiten zich hierbij aan.

Daarop wordt het volgende voorstel ter stemming voorgelegd.

III. TEKST VAN HET VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 4 van het reglement van de Belgische Senaat wordt vervangen als volgt:

«Art. 4. – 1. De bewijsstukken betreffende de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren, alsook de bezwaarschriften waartoe die aanleiding zouden hebben gegeven, worden overgezonden aan de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven, die een of meer van haar leden aanwijst om verslag uit te brengen.

De indiener van een bezwaarschrift wordt onverwijld in kennis gesteld van de tekst van deze reglements bepaling.

De commissie hoort de indiener van het bezwaarschrift, tenzij die van dat recht afziet. De commissie kan ook andere betrokken personen horen, indien die daarom verzoeken of indien de commissie dat nodig acht. In afwijking van artikel 21-8, tweede lid, a), vindt de hoorzitting plaats in openbare zitting.

De betrokken personen hebben het recht op inzage in het dossier. Ze kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman of -vrouw.

In haar verslag formuleert de commissie met redenen omklede besluiten over de haar toevertrouwde aangelegenheden en in het bijzonder over elk bezwaarschrift. De besluiten zijn uitsluitend gebaseerd op feitelijke en juridische gronden en geven, in voorkomend geval, de gevolgen aan van vastgestelde onregelmatigheden voor de geldigheid van de zetelverdeling of de aanwijzing van de senatoren.

De plenaire vergadering spreekt zich uit over de besluiten van de commissie. Indien de vergadering zich niet verenigt met de zienswijze van de commissie, onderbouwt zij haar beslissing in feite en in rechte.

L’auteur d’une réclamation est informé par courrier recommandé de la décision prise par le Sénat à ce sujet.

2. Après chaque renouvellement, à l’ouverture de la session, le Sénat vérifie les pouvoirs des membres désignés par les parlements de Communauté et de Région, conformément aux dispositions du point 1, et le président proclame sénateurs ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

3. Après l’installation des sénateurs désignés par les parlements de Communauté et de Région et après avoir consulté l’assemblée, le Bureau provisoire fixe la date à laquelle les membres cooptés sont installés.

Au jour fixé, le Sénat vérifie les pouvoirs des membres cooptés, conformément aux dispositions du point 1, et le président proclame sénateurs ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.»

IV. VOTES

L’article unique est adopté par 12 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Bert ANCIAUX.

La présidente,

Stephanie D’HOSE.

*
* *

**Texte adopté par le Bureau:
voir le doc. 7-536/2.**

*
* *

De indiener van een bezwaarschrift wordt bij ter post aangetekende brief in kennis gesteld van de beslissing van de Senaat over het bezwaar.

2. Na elke vernieuwing onderzoekt de Senaat bij de opening van de zitting, overeenkomstig de bepalingen van punt 1, de geloofsbrieven van de door de Gemeenschaps- en Gewestparlementen aangewezen leden en worden zij wier geloofsbrieven geldig zijn verklaard, door de voorzitter tot senator uitgeroepen.

3. Na de aanstelling van de door de Gemeenschaps- en Gewestparlementen aangewezen senatoren en na de vergadering te hebben geraadpleegd, stelt het voorlopig Bureau de datum vast waarop de gecoöpteerde leden worden aangesteld.

Op de vastgestelde dag onderzoekt de Senaat, overeenkomstig de bepalingen van punt 1, de geloofsbrieven van de gecoöpteerde leden en worden zij wier geloofsbrieven geldig zijn verklaard, door de voorzitter tot senator uitgeroepen.»

IV. STEMMINGEN

Het enig artikel wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Bert ANCIAUX.

De voorzitter,

Stephanie D’HOSE.

*
* *

**Tekst aangenomen door het Bureau:
zie het doc. 7-536/2.**

*
* *

ANNEXE

Note du service Affaires juridiques du Sénat

Analyse de la vérification des pouvoirs par le Sénat à la lumière de la critique, par la Cour européenne des droits de l’homme, de la réglementation belge en matière de litiges électoraux

1. 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.

La «vérification des pouvoirs» (au sens large) implique que le parlement examine si ses membres répondent à toutes les conditions d’éligibilité («vérification des pouvoirs» au sens strict) et s’ils ont été élus de manière régulière (contrôle de la régularité des opérations électorales). Dans le cadre de cette vérification, le parlement tranche aussi les «contestations qui s’élèvent à ce sujet». Cela signifie que toutes les plaintes portant sur le déroulement des élections, sur la désignation des élus et sur leur éligibilité ne peuvent être introduites qu’au parlement et que la décision du parlement sur une plainte n’est susceptible d’aucun recours.

2. Dans la pratique, les plaintes introduites auprès des parlements portent rarement voire jamais sur l’éligibilité. Cela vaut plus encore pour le Sénat, qui n’examine même pas «l’éligibilité» des cinquante sénateurs des entités fédérées puisque cette vérification a déjà été effectuée par les parlements au sein desquels ils ont été désignés. La plupart des plaintes postélectorales portent sur des irrégularités (alléguées) lors du processus électoral – incidents, erreurs factuelles, applications erronées des règles, etc. – qui, selon leurs auteurs, ont influencé (pu influencer) le résultat de l’élection et, partant, la *répartition des sièges* au parlement.

Lorsque le parlement se prononce sur ces plaintes dans le cadre de la vérification des pouvoirs, il décide lui-même, en première et en dernière instance, de la régularité de sa composition politique. En tant que juge et partie, le parlement (la majorité de celui-ci) peut difficilement éviter une *présomption de partialité* lors de l’examen de la question de savoir si un siège a été attribué à juste titre ou non à un parti. C’est le point le plus critique dans la condamnation de la réglementation belge de la vérification des pouvoirs par la Cour européenne des

BIJLAGE

Nota van de dienst Juridische Zaken van de Senaat

Analyse van het onderzoek van de geloofsbrieven door de Senaat in het licht van de kritiek van het Europees Hof voor de rechten van de mens op de Belgische regeling inzake verkiezingsgeschillen

1. Artikel 48 van de Grondwet bepaalt dat elke Kamer de geloofsbrieven van haar leden onderzoekt en de geschillen beslecht die hieromtrent rijzen.

Het «onderzoek van de geloofsbrieven» (in ruime zin) houdt in dat het parlement nagaat of zijn leden aan alle verkiesbaarheidsvoorwaarden voldoen («onderzoek van de geloofsbrieven» in enge zin) en of ze op regelmatige wijze verkozen zijn (controle van de regelmatigheid van de kiesverrichtingen). In het kader van dat onderzoek beslecht het parlement ook «de geschillen die hieromtrent rijzen». Dat betekent dat alle klachten over het verloop van de verkiezingen, over de aanwijzing van de gekozenen en over hun verkiesbaarheid enkel bij het parlement kunnen worden ingediend én dat tegen de beslissing van het parlement over een klacht geen enkel beroep mogelijk is.

2. In de praktijk gaan de bij de parlementen ingediende klachten zelden of nooit over de verkiesbaarheid. Dat geldt nog meer voor de Senaat, die de «verkiesbaarheid» van de vijftig deelstaatsenatoren zelfs niet nagaat, omdat dat onderzoek reeds is verricht door de parlementen waaruit ze werden aangewezen. De meeste klachten na verkiezingen hebben betrekking op (aangevoerde) onregelmatigheden in het kiesproces – incidenten, feitelijke fouten, verkeerde toepassingen van de regels, enz. – die volgens de indieners het resultaat van de verkiezing en dus de *zetelverdeling in het parlement* (kunnen) hebben beïnvloed.

Wanneer het parlement zich, in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven, over die klachten uitsprekt, beslist het zelf, in eerste en laatste aanleg, over de regelmatigheid van zijn partijpolitieke samenstelling. Als rechter in eigen zaak kan (de meerderheid in) het parlement bij de beoordeling van de vraag of een zetel al dan niet terecht aan een partij is toegewezen, moeilijk een *vermoeden van partijdigheid* vermijden. Dat is dan ook het meest kritieke punt in de veroordeling van de Belgische regeling van het onderzoek

droits de l'homme (arrêt Mugemangango du 10 juillet 2020) (1).

3. Dès lors que les contestations visées à l'article 48 de la Constitution portent, dans leur toute grande majorité, sur la *validité des élections*, la question se pose de savoir dans quelle mesure cette disposition est encore pertinente pour le Sénat où il n'y a plus aucun sénateur élu depuis 2014.

La réponse du Conseil d'État et la jurisprudence belge quasi unanime est que, pour l'application de la «vérification des pouvoirs» au Sénat, *la procédure pour la composition du Sénat* (l'ensemble des règles relatives à la répartition des sièges et à la désignation des sénateurs) doit être assimilée aux «opérations électorales» pour un parlement élu directement (2). Le Règlement du Sénat a été adapté dans le même sens en 2014. L'article 4 renferme toujours des dispositions sur l'examen des protestations et des oppositions, qui sont reprises de l'ancienne réglementation (antérieure à 2014) relative à la validation de l'élection des sénateurs élus directement. Dans ces dispositions, la référence aux «élections» est simplement remplacée par une référence à «la répartition des sièges et la désignation des sénateurs».

4. Le fait d'assimiler la procédure de répartition des sièges et de désignation des sénateurs aux opérations électorales pour un parlement élu directement est toutefois problématique sur le fond.

Lors du contrôle de la régularité des opérations électorales, un parlement examine si les instances impliquées dans l'élection ont appliqué correctement la législation électorale en vigueur. Si, lors de l'examen d'une réclamation, il apparaît par exemple que des erreurs ont été commises au moment du comptage des voix ou du calcul

van de geloofsbrieven door het Europees Hof voor de rechten van de mens (arrest Mugemangango van 10 juli 2020) (1).

3. Nu de in artikel 48 van de Grondwet bedoelde geschillen in overgrote meerderheid over *de geldigheid van de verkiezingen* gaan, rijst de vraag hoe relevant die bepaling nog is voor de Senaat, aangezien sinds 2014 geen senatoren meer worden verkozen.

Het antwoord van de Raad van State en de nagenoeg unanieme Belgische rechtspraak is dat, voor de toepassing van het «onderzoek van de geloofsbrieven» in de Senaat, *de procedure voor de samenstelling van de Senaat* (alle regels in verband met de verdeling van de zetels en de aanwijzing van de senatoren) moet worden gelijkgesteld met de «kiesverrichtingen» voor een rechtstreeks gekozen parlement (2). Het Reglement van de Senaat werd in 2014 in dezelfde zin aangepast. Artikel 4 bevat nog steeds bepalingen over de behandeling van bezwaar- en verzetschriften, die zijn overgenomen uit de vroegere regeling (vóór 2014) betreffende de geldigverklaring van de verkiezing van de rechtstreeks gekozen senatoren. In die bepalingen is de verwijzing naar «de verkiezingen» eenvoudigweg vervangen door een verwijzing naar «de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren».

4. De gelijkstelling van de procedure van de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren met de kiesverrichtingen voor een rechtstreeks gekozen parlement is echter inhoudelijk problematisch.

Bij de controle van de regelmatigheid van de kiesverrichtingen gaat een parlement na of de bij de verkiezing betrokken instanties de geldende kieswetgeving correct hebben toegepast. Indien, naar aanleiding van het onderzoek van een klacht, bijvoorbeeld zou blijken dat er fouten zijn begaan bij de telling van de stemmen of de

(1) CEDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-203935%22\]\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-203935%22]]}) (Texte français).

(2) Dans l'arrêt où il s'est déclaré incompétent pour connaître du recours que le PTB avait introduit contre la décision du greffier du Sénat de ne pas lui attribuer de siège (arrêt qui était aussi à l'origine de l'affaire Verbauwhe-PTB devant la Cour européenne des droits de l'homme), le Conseil d'État a confirmé expressément que pareil litige relevait du contentieux électoral au sens de l'article 48 de la Constitution: «si [la décision attaquée] ne s'inscrit pas dans le déroulement des opérations électorales à proprement parler, elle concourt directement à la désignation des sénateurs et ne peut pas être considérée comme un acte administratif qui en serait séparable; qu'elle est soustraite au contrôle des juridictions dès lors que la contestation soulevée à son encontre est bien de celles dont le Sénat est amené à connaître lors de la vérification des pouvoirs qu'il opère en vertu de l'article 48 de la Constitution, prolongé par l'article 231 du Code électoral» (arrêt n° 227.788 du 20 juin 2014).

(1) CEDH, 10 juli 2020, *Mugemangango c. Belgique*, nr. 310/15: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-203935%22\]\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-203935%22]]}) (Texte français).

(2) In het arrest waarin de Raad van State zich onbevoegd verklaarde om kennis te nemen van het beroep dat de PTB had ingesteld tegen de beslissing van de griffier van de Senaat om haar geen zetel toe te kennen (het arrest dat mede aan de basis lag van de zaak Verbauwhe-PTB voor het Europees Hof voor de rechten van de mens), bevestigde de Raad uitdrukkelijk dat een dergelijk geschil tot de verkiezingscontentieux in de zin van artikel 48 van de Grondwet behoort: «si [la décision attaquée] ne s'inscrit pas dans le déroulement des opérations électorales à proprement parler, elle concourt directement à la désignation des sénateurs et ne peut pas être considérée comme un acte administratif qui en serait séparable; qu'elle est soustraite au contrôle des juridictions dès lors que la contestation soulevée à son encontre est bien de celles dont le Sénat est amené à connaître lors de la vérification des pouvoirs qu'il opère en vertu de l'article 48 de la Constitution, prolongé par l'article 231 du Code électoral» (arrêt nr. 227.788 van 20 juni 2014).

des résultats, le parlement peut opposer ses propres conclusions voire, selon l'ampleur des irrégularités constatées, prononcer la nullité de l'élection.

Dans la procédure conduisant à la répartition des sièges et à la désignation des sénateurs, il n'y a pas d'opérations électorales comparables. Si les sièges des sénateurs des entités fédérées et des sénateurs cooptés sont attribués sur la base des résultats des élections respectivement pour les parlements de Communauté et de Région et pour la Chambre des représentants, cela ne signifie pas que la régularité (d'une partie) de ces élections pourrait être vérifiée par le Sénat. L'examen de la validité de ces opérations électorales et le règlement des éventuelles réclamations y afférentes font partie de la vérification des pouvoirs dans les parlements concernés.

5. Les «opérations électorales» dont le Sénat, en application de l'article 48 de la Constitution, examine la régularité, sont les procédures qui sont appliquées dans les jours et les semaines *qui suivent les élections*, en vue de la composition du Sénat. Ces procédures concernent, d'une part, l'arrêt de la répartition des sièges et, d'autre part, la désignation des sénateurs.

Les acteurs impliqués dans ces procédures ne sont toutefois absolument pas les mêmes que ceux qui interviennent lors des opérations électorales pour les parlements des entités fédérées et la Chambre des représentants. Les élections régionales et fédérales sont organisées par la direction des Élections (service public fédéral (SPF) Intérieur), qui est responsable à cet égard de l'application correcte de la législation et de la réglementation en vigueur. Au terme du processus électoral, les bureaux principaux de circonscription électorale répartissent les sièges entre les listes et désignent les élus et les suppléants. Ces résultats sont proclamés publiquement et transmis au parlement concerné. Sur la base des procès-verbaux des bureaux principaux de circonscription électorale (et des procès-verbaux des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement y annexés), le parlement contrôle si les élections se sont déroulées valablement.

S'agissant de la composition du Sénat, la direction des Élections n'est impliquée en aucune manière.

Les répartitions des sièges pour les sénateurs d'entité fédérée francophones et néerlandophones sont arrêtées par le *greffier du Sénat*.

berekening van de resultaten, kan het parlement zijn eigen bevindingen in de plaats stellen of zelfs, afhankelijk van de schaal van de vastgestelde onregelmatigheden, de verkiezing nietig verklaren.

In de procedure die tot de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren leidt, is er geen sprake van vergelijkbare kiesverrichtingen. De zetels van de deelstaat- en de gecoöpteerde senatoren worden weliswaar toegewezen op basis van de resultaten van de verkiezingen voor respectievelijk de gemeenschaps- en de gewestparlementen en de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar dat betekent niet dat de regelmatigheid van (een deel van) die verkiezingen door de Senaat zou kunnen worden geverifieerd. De beoordeling van de geldigheid van die kiesverrichtingen en de beslechting van eventuele bezwaren daartegen maken deel uit van het onderzoek van de geloofsbrieven in de betrokken parlementen.

5. De «kiesverrichtingen» waarvan de Senaat, met toepassing van artikel 48 van de Grondwet, de regelmatigheid onderzoekt, zijn de procedures die in de dagen en weken *na de verkiezingen* worden toegepast met het oog op de samenstelling van de Senaat. Die procedures betreffen enerzijds de vaststelling van de zetelverdeling en anderzijds de aanwijzing van de senatoren.

De actoren in die procedures zijn echter helemaal niet dezelfde als bij de kiesverrichtingen voor de deelstaatarlementen en de Kamer van volksvertegenwoordigers. De regionale en de federale verkiezingen worden georganiseerd door de directie van de Verkiezingen (federale overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken), die daarbij verantwoordelijk is voor de correcte toepassing van de geldende wetgeving en reglementering. Aan het einde van het verkiezingsproces verdelen de hoofdbureaus van de kieskringen de zetels over de lijsten en wijzen ze de verkozenen en de opvolgers aan. Die resultaten worden in het openbaar afgekondigd en aan het betrokken parlement bezorgd. Op basis van de processen-verbaal van de kieskringhoofdbureaus (en de erbij gevoegde processen-verbaal van de stembureaus en de stemopnemingsbureaus) controleert het parlement of de verkiezingen geldig verlopen zijn.

Bij de samenstelling van de Senaat is de directie van de Verkiezingen op geen enkele wijze betrokken.

De zetelverdelingen voor de Nederlandstalige en de Franstalige deelstaatsenatoren en gecoöpteerde senatoren worden vastgesteld door de *greffier van de Senaat*.

Ensuite, les titulaires des cinquante sièges de sénateur d'entité fédérée sont désignés par et parmi les membres des parlements de Communauté et de Région. *Les présidents de ces parlements* ont à cet égard la responsabilité de veiller à l'application correcte des dispositions du Code électoral.

Enfin, il y a la procédure de désignation des dix sénateurs cooptés, qui se déroule à son tour en deux phases. Tout d'abord, les membres de la Chambre des représentants établissent, sous la supervision du *président de la Chambre*, des déclarations avec les noms des sénateurs des entités fédérées appartenant à la même formation politique. Ensuite, les *sénateurs des entités fédérées* nommés dans ces déclarations désignent les sénateurs cooptés.

6. L'application de l'article 48 de la Constitution au renouvellement du Sénat implique donc que, à l'instar d'un parlement élu qui contrôle les opérations des *autorités électtorales* et peut réformer leurs décisions, le Sénat devrait exercer les mêmes compétences à l'égard de son greffier (en ce qui concerne la répartition des sièges), des parlements de Communauté et de Région (quant à la désignation des sénateurs des entités fédérées), ainsi que de la Chambre des représentants et des sénateurs des entités fédérées (pour ce qui est de la désignation des sénateurs cooptés).

Cela pose directement la question de savoir comment concilier cette compétence de contrôle avec le contrôle que les présidents des parlements concernés par la désignation des sénateurs doivent exercer en vertu de Code électoral. Les présidents des parlements des entités fédérées ne peuvent transmettre au greffier du Sénat les listes des sénateurs désignés par les formations politiques qu'après avoir vérifié que toutes les conditions légales sont remplies (3). Le président de la Chambre des représentants doit lui aussi vérifier la validité des déclarations (dans lesquelles les formations politiques indiquant les noms des sénateurs des entités fédérées qui désigneront les sénateurs cooptés) avant de les communiquer au Sénat. Le législateur impose explicitement au président de la Chambre «d'écarter» les déclarations qui ne satisfont pas aux conditions; seules les déclarations admises sont communiquées au Sénat (4).

(3) Articles 212, alinéa 1^{er}, et 212^{ter}, alinéa 1^{er}, du Code électoral. Aux termes de l'article 236, alinéa 2, du Code électoral, les parlementaires désignés sénateurs des entités fédérées par les formations politiques sont «proclamés élus [...] par les présidents des parlements des entités fédérées», tout comme les députés sont proclamés élus par les présidents des collèges électoraux.

(4) Article 220, § 2, alinéa 3, et § 3, du Code électoral.

Vervolgens worden de titularissen van de vijftig zetels van deelstaatsenator aangewezen door en uit de leden van de gemeenschaps- en gewestparlementen. Daarbij zijn *de voorzitters van die parlementen* verantwoordelijk voor het toezicht op de correcte toepassing van de bepalingen van het Kieswetboek.

Ten slotte is er de procedure voor de aanwijzing van de tien gecoöpteerde senatoren, die op haar beurt uit twee fasen bestaat. Eerst stellen de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, onder toezicht van *de Kamervoorzitter*, verklaringen op met de namen van de deelstaatsenatoren die tot hun politieke formatie behoren. Daarna wijzen de in die verklaringen vermelde *deelstaatsenatoren* de gecoöpteerde senatoren aan.

6. De toepassing van artikel 48 van de Grondwet op de vernieuwing van de Senaat houdt dan in dat, zoals een verkozen parlement het optreden van de *kiesinstanties* controleert en hun beslissingen kan hervormen, de Senaat diezelfde bevoegdheden zou moeten uitoefenen ten aanzien van zijn griffier (wat de zetelverdeling betreft), de gemeenschaps- en gewestparlementen (wat de aanwijzing van de deelstaatsenatoren betreft), en de Kamer van volksvertegenwoordigers en de deelstaatsenatoren (wat de aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren betreft).

Daarbij rijst meteen de vraag, hoe die toezichtsbevoegdheid moet worden verzoend met de controle die de voorzitters van de bij de aanwijzing van de senatoren betrokken parlementen volgens het Kieswetboek dienen uit te oefenen. De voorzitters van de deelstaatparlementen mogen de lijsten met de door de politieke formaties aangewezen senatoren pas aan de griffier van de Senaat bezorgen nadat ze zich ervan vergewist hebben dat alle wettelijke voorwaarden zijn vervuld (3). Ook de Kamervoorzitter dient de geldigheid van de verklaringen (waarin de politieke formaties de deelstaatsenatoren vermelden die de gecoöpteerde senatoren zullen aanwijzen) na te kijken vóór ze aan de Senaat worden bezorgd. De wetgever draagt de Kamervoorzitter uitdrukkelijk op, verklaringen die niet aan de voorwaarden voldoen, te «verwijderen»; enkel de «toegelaten» lijsten worden aan de Senaat meegedeeld (4).

(3) Artikelen 212, eerste lid, en 212^{ter}, eerste lid, van het Kieswetboek. Luidens de bewoordingen van artikel 236, tweede lid, van het Kieswetboek worden de door de politieke formaties als deelstaatsenator aangewezen parlementsliden «tot gekozenen uitgeroepen [...] door de voorzitters van de deelstaatparlementen», net zoals de voorzitters van de kiescolleges de volksvertegenwoordigers tot gekozenen uitroepen.

(4) Artikel 220, § 2, derde lid, en § 3, van het Kieswetboek.

Sur la base de ces dispositions, le contrôle du bon déroulement de la procédure de désignation au sein des parlements des entités fédérées et de la Chambre – de même que le règlement des contestations qui s'élèveraient à ce sujet – semble revenir en premier lieu aux présidents respectifs. Du point de vue tant pratique qu'institutionnel, il est difficilement concevable que le Sénat puisse passer outre les décisions de ces présidents concernant la validité des désignations dans leur parlement.

Si l'on fait abstraction du rôle d'autres parlements à la procédure de composition du Sénat, il ne reste plus que les «opérations» effectuées par le Sénat lui-même, plus précisément par son greffier (pour l'arrêt de la répartition des sièges) et par les sénateurs des entités fédérées (pour la désignation des sénateurs cooptés) (5). À cet égard aussi, il est difficile d'imaginer que le Sénat, dans le cadre de la vérification des pouvoirs, doive vérifier la régularité de ces opérations et trancher les litiges à ce sujet.

7. L'analyse exposée ci-dessus révèle clairement toute la complexité de la participation du Sénat à l'exécution de l'arrêt Mugemangango.

La jurisprudence de la Cour européenne impose à la Belgique de mettre les règles de règlement des contestations électorales en conformité avec les exigences de la CEDH. Cette obligation concerne aussi la vérification des pouvoirs au Sénat, dès lors que le renouvellement du Sénat est considéré comme un processus électoral soumis à l'article 48 de la Constitution (voir ci-dessus). À la lumière de la critique de la Cour européenne selon laquelle un parlement peut difficilement se prononcer de manière impartiale sur la régularité de sa propre composition, la vérification des pouvoirs au Sénat pose même un double problème. À l'instar des membres des assemblées élues, les sénateurs ont eux-mêmes intérêt à ce que le processus électoral soit valide; s'ajoute à cela, pour les sénateurs, le fait qu'ils se prononcent non pas sur des décisions d'autorités électorales, mais – littéralement – sur leurs propres opérations. Les sept sénateurs (des entités fédérées) les plus âgés, qui forment ensemble la commission de vérification des pouvoirs (6), appartiennent aux formations politiques dans les parlements de Communauté et de Région qui les

Op grond van die bepalingen lijkt de controle op het correcte verloop van de aanwijzingsprocedure in de deelstaatsparlementen en in de Kamer – net als de beslechting van geschillen die daarover zouden rijzen – in de eerste plaats toe te komen aan de respectievelijke voorzitters. Zowel praktisch als institutioneel is het moeilijk voor te stellen dat de Senaat beslissingen van die voorzitters over de geldigheid van de aanwijzingen in hun parlement zou kunnen overrulen.

Indien de rol van andere parlementen in de procedure voor de samenstelling van de Senaat buiten beschouwing wordt gelaten, blijven enkel «verrichtingen» over die door de Senaat zelf worden gesteld, meer bepaald door zijn griffier (vaststelling van de zetelverdelingen) en door de deelstaatsenatoren (aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren) (5). Ook hier is het moeilijk voor te stellen dat de Senaat, in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven, de regelmatigheid van die verrichtingen zou moeten onderzoeken en geschillen daarover zou moeten beslechten.

7. De bovenstaande analyse maakt duidelijk dat de betrokkenheid van de Senaat bij de tenuitvoerlegging van het arrest Mugemangango complex is.

De rechtspraak van het Europees Hof verplicht België om de regels voor de beslechting van verkiezingsgeschillen in overeenstemming te brengen met de vereisten van het EVRM. Die verplichting betreft ook het onderzoek van de geloofsbrieven in de Senaat, aangezien de procedure voor de vernieuwing van de Senaat wordt beschouwd als een verkiezingsproces waarop artikel 48 van de Grondwet van toepassing is (zie hierboven). In het licht van de kritiek van het Europees Hof dat een parlement moeilijk onpartijdig kan oordelen over de regelmatigheid van zijn eigen samenstelling, is het onderzoek van de geloofsbrieven in de Senaat zelfs dubbel problematisch. Niet alleen hebben de senatoren, net zoals de leden in verkozen assemblees, zelf belang bij de geldigverklaring van het verkiezingsproces; voor de senatoren komt daar nog bij dat ze niet over beslissingen van kiesinstanties oordelen, maar – letterlijk – over hun eigen optreden. De zeven oudste (deelstaat)senatoren, die samen de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven vormen (6), maken deel uit van de politieke formaties in de gemeenschaps- en gewestparlementen die hen

(5) Dans l'hypothèse (exceptionnelle) où les députés d'une formation politique désignent eux-mêmes un sénateur coopté, au motif que cette formation politique n'est pas représentée par des sénateurs des entités fédérées, le législateur prescrit à nouveau explicitement que le *président de la Chambre des représentants* vérifie la validité de cette désignation (article 220, § 6, du Code électoral).

(6) Article 3 du Règlement du Sénat.

(5) In de (uitzonderlijke) hypothese waarin de Kamerleden van een politieke formatie zelf een gecoöpteerd senator aanwijzen, omdat die politieke formatie niet vertegenwoordigd is door deelstaatsenatoren, draagt de wetgever opnieuw uitdrukkelijk de *Kamervoorzitter* op, de geldigheid van die aanwijzing na te kijken (artikel 220, § 6, van het Kieswetboek).

(6) Artikel 3 van het Reglement van de Senaat.

ont désignés et ont eux-mêmes participé à la désignation des sénateurs cooptés.

Du point de vue du Sénat, il est dès lors essentiel que, dans le cadre de l'élaboration d'un régime de vérification des pouvoirs conforme aux exigences de la CEDH, on ne se concentre pas uniquement sur la procédure de traitement des plaintes relatives aux opérations électorales pour les assemblées élues. Les garanties requises par la Cour européenne en matière d'impartialité et de droit à un recours effectif doivent s'appliquer au règlement de tous les litiges (post)électoraux, y compris ceux qui concernent la répartition des sièges et la désignation des membres d'une assemblée non élue (7).

8. Toutefois, dans l'attente d'une solution fondamentale qui exige une révision de la Constitution, le Sénat lui-même n'a que très peu de moyens pour répondre, avant les élections du 9 juin 2024, aux observations de la Cour européenne en modifiant son Règlement.

(7) Cette préoccupation du Sénat s'inscrit d'ailleurs dans une bonne compréhension des obligations belges à la suite de l'arrêt *Mugemangango*. En effet, la surveillance, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, de l'exécution de cet arrêt porte aussi sur les conditions du règlement amiable que la Belgique a conclu avec M. Verbauwheide et le PTB à la suite de leurs requêtes. Celles-ci portaient sur des décisions concernant la répartition des sièges dans des assemblées non élues directement (le Sénat et le Parlement de la Communauté française). Les deux affaires ont pu être réglées à l'amiable à Strasbourg, précisément parce que l'obligation faite à la Belgique de mettre la procédure de règlement des litiges électoraux en conformité avec la jurisprudence de la Cour vaut aussi pour pareils litiges relatifs à la répartition des sièges. Selon la Cour, une exécution correcte de l'arrêt *Mugemangango* garantirait que les griefs des requérants avec lesquels le règlement amiable a été conclu soient aussi pris en compte (voir la décision du 25 février 2021 entérinant le règlement amiable dans les deux affaires Verbauwheide-PTB). À ce propos, la Cour souligne l'engagement du gouvernement «à tout mettre en œuvre pour que la procédure d'examen des recours postélectorales [en l'occurrence, des plaintes concernant la répartition des sièges dans des parlements non élus] soit modifiée et mise en conformité avec les principes énoncés dans l'arrêt *Mugemangango c. Belgique*».

Il y a lieu de mentionner également l'exécution de l'arrêt *G.K.* (CEDH, 21 mai 2019, *G.K. c. Belgique*, n° 58302/10), dans lequel la Belgique a été condamnée parce qu'une décision du Sénat relative à la démission de la requérante de son mandat de sénatrice n'avait pas été assortie de garanties suffisantes pour exclure tout risque d'arbitraire. Le constat fait par la Cour européenne que la requérante n'avait pas bénéficié de garanties procédurales suffisantes lors du règlement du litige sur sa démission est intimement lié au fait que le litige sur la validité de la démission a dû être tranché *dans le cadre de la vérification des pouvoirs* (de son successeur), en application de l'article 48 de la Constitution, c'est-à-dire par le Sénat lui-même et sans recours possible contre la décision prise par celui-ci.

La réforme du régime de la vérification des pouvoirs est donc également nécessaire pour pouvoir offrir les garanties exigées par la Cour européenne aux parlementaires qui contestent la validité ou les conséquences de leur démission. C'est précisément en raison de ce lien entre les obligations pour la Belgique qui découlent des deux arrêts que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a joint la surveillance sur cet aspect de l'exécution de l'arrêt *G.K.* en juin 2022 à sa surveillance dans l'affaire *Mugemangango* («dès lors que certaines mesures d'exécution apparaissent semblables et pourraient être adoptées de manière conjointe ou parallèle dans le règlement des assemblées»).

hebben aangewezen en hebben zelf mee de gecoöpteerde senatoren aangewezen.

Vanuit het oogpunt van de Senaat is het dan ook essentieel dat er bij de uitwerking van een EVRM-conforme regeling van het onderzoek van de geloofsbrieven niet enkel wordt gefocust op de procedure voor de behandeling van klachten over de kiesverrichtingen voor verkozen assemblees. De door het Europees Hof vereiste waarborgen inzake onpartijdigheid en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel moeten gelden voor de beslechting van alle (post)electorale geschillen, ook die over de zetelverdeling en de aanwijzing van de leden in een niet verkozen assemblee (7).

8. Tegelijkertijd beschikt de Senaat zelf over bijzonder weinig mogelijkheden om, in afwachting van een fundamentele oplossing die een herziening van de Grondwet vergt, nog vóór de verkiezingen van 9 juni 2024 door middel van een reglementswijziging tegemoet te komen aan de bezwaren van het Europees Hof.

(7) Die bekommernis van de Senaat valt overigens samen met een correct begrip van de Belgische verplichtingen na het arrest *Mugemangango*. Het toezicht van het Comité van ministers van de Raad van Europa op de tenuitvoerlegging van dat arrest heeft immers ook betrekking op de voorwaarden van de minnelijke schikking die België met de heer Verbauwheide en de PTB heeft getroffen over hun verzoekschriften. Die verzoekschriften hadden betrekking op beslissingen over de zetelverdeling in niet-verkozen assemblees (de Senaat en het Parlement van de Franse Gemeenschap). Beide zaken konden in Straatsburg bij minnelijke schikking worden geregeld, precies omdat de verplichting voor België om de procedure voor de behandeling van verkiezingsgeschillen in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof, zich ook uitstrekt tot dergelijke geschillen over de zetelverdeling. Volgens het Hof zou een correcte tenuitvoerlegging van het arrest *Mugemangango* waarborgen dat ook wordt tegemoetgekomen aan de grieven van de verzoekers waarmee de minnelijke schikking is getroffen (beslissing van 25 februari 2021 tot bekrachtiging van de minnelijke schikking in de beide zaken Verbauwheide-PTB). Het Hof wijst de regering daartoe op haar verbintenis «à tout mettre en œuvre pour que la procédure d'examen des recours postélectorales [in casu klachten over de zetelverdeling in niet-verkozen parlementen] soit modifiée et mise en conformité avec les principes énoncés dans l'arrêt *Mugemangango c. Belgique*».

Ook de tenuitvoerlegging van het arrest *G.K.* moet hier worden vermeld. In dat arrest (EHRM, 21 mei 2019, *G.K. t. België*, nr. 58302/10) werd België veroordeeld omdat een beslissing van de Senaat over het ontslag van de verzoekster als senator niet met voldoende waarborgen was omkaderd om het risico van willekeur uit te sluiten. De vaststelling van het Europees Hof dat de verzoekster bij de beslechting van het geschil over haar ontslag onvoldoende procedurele waarborgen genoot, hangt nauw samen met het feit dat het geschil over de geldigheid van het ontslag, met toepassing van artikel 48 van de Grondwet, *binnen het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven* (van haar opvolger) moest worden beslecht, dat wil zeggen door de Senaat zelf en zonder dat tegen zijn beslissing een beroep mogelijk was.

De hervorming van de regeling van het onderzoek van de geloofsbrieven is dus ook noodzakelijk om de door het Europees Hof vereiste waarborgen te kunnen bieden aan parlementsleden die de rechtsgeldigheid of de gevolgen van hun ontslag betwist. Precies vanwege die samenhang tussen de verplichtingen die voor België voortvloeien uit beide arresten, heeft het Comité van ministers van de Raad van Europa het toezicht op dat aspect van de tenuitvoerlegging van het arrest *G.K.* in juni 2022 gekoppeld aan zijn toezicht in de zaak *Mugemangango* («dès lors que certaines mesures d'exécution apparaissent semblables et pourraient être adoptées de manière conjointe ou parallèle dans le règlement des assemblées»).

Au cours des dix-huit derniers mois, la plupart des parlements ont intégré dans leur règlement certaines garanties procédurales à respecter lors de l'examen de réclamations contre la validation des élections (8). Bien que la conviction soit largement partagée que les modifications des règlements ne peuvent suffire à respecter le standard de droits fondamentaux qui transparaît dans l'arrêt *Mugemangango* (9), cette piste est, selon l'État belge, la seule option valable en attendant l'indispensable révision constitutionnelle, impossible à l'heure actuelle. C'est pourquoi les plans d'action périodiques concernant l'exécution de l'arrêt *Mugemangango* que la Belgique a transmis au Comité des ministres du Conseil de l'Europe faisaient chaque fois référence à ces modifications (prévues) des règlements (10).

Dans la mesure où elles s'appliquent spécifiquement au traitement des plaintes relatives aux opérations électorales pour les parlements élus directement, ces nouvelles dispositions des règlements ne sont cependant pas pertinentes pour le Sénat. En raison des différences fondamentales qui existent entre une élection et la procédure qui régit la composition du Sénat (voir *supra*), il est en effet difficile, sinon impossible, de «traduire» ces dispositions dans le Règlement du Sénat afin de pouvoir les appliquer au traitement de plaintes relatives à la répartition des sièges et à la désignation des sénateurs.

Pensons, par exemple, aux dispositions visant à exclure que des membres issus de la même circonscription électorale que le plaignant fassent partie de la commission chargée d'examiner la plainte. Sous l'angle de l'impartialité, cela semble une exigence évidente, même si c'est l'assemblée plénière (où ces mêmes membres prennent part au vote) qui prend la décision finale (11). Appliquée au Sénat, où la composition est organisée *par groupe linguistique*, cette règle impliquerait toutefois que les plaintes relatives à la répartition des sièges et à la désignation des sénateurs néerlandophones pourraient exclusivement être examinées par les membres du

Het voorbije anderhalf jaar hebben de meeste parlementen in hun reglement een aantal procedurele waarborgen opgenomen die bij het onderzoek van bezwaarschriften tegen de geldigverklaring van de verkiezingen moeten worden verzekerd (8). Hoewel de overtuiging breed wordt gedeeld dat die reglementswijzigingen niet kunnen volstaan om te voldoen aan de grondrechtenstandaard uit het arrest *Mugemangango* (9), is die piste volgens de Belgische overheid de enige valabele optie vóór de noodzakelijke – en op dit ogenblik onmogelijke – grondwetsherziening. In de periodieke actieplannen over de tenuitvoerlegging van het arrest *Mugemangango* die België bij het Comité van ministers van de Raad van Europa heeft ingediend, is dan ook telkens naar die (geplande) reglementswijzigingen verwezen (10).

In de mate waarin die nieuwe reglementsbepalingen specifiek van toepassing zijn op de behandeling van klachten betreffende de kiesverrichtingen voor rechtstreeks verkozen parlementen, zijn ze echter niet relevant voor de Senaat. Wegens de fundamentele verschillen tussen een verkiezing en de procedure voor de samenstelling van de Senaat (zie uitvoerig hierboven) is het immers moeilijk, zo niet onmogelijk, die bepalingen in het Senaatsreglement te «vertalen» om ze toe te kunnen passen op de behandeling van klachten over de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren.

Een voorbeeld zijn de bepalingen om uit te sluiten dat leden uit dezelfde kieskring als de indiener van een klacht deel uitmaken van de commissie die de klacht onderzoekt. Los van de bedenking dat de uiteindelijke beslissing over de klacht hoe dan ook door de plenaire vergadering wordt genomen (waar diezelfde leden wél meestemmen) (11), lijkt dat uit het oogpunt van onpartijdigheid een evident vereiste. In de Senaat, waar de samenstelling *per taalgroep* is georganiseerd, zou dat echter betekenen dat klachten over de zetelverdeling en de aanwijzing van de Nederlandstalige senatoren uitsluitend door leden van de Franse taalgroep (en de

(8) Pour un aperçu de ces dispositions, voir: Frédéric Bouhon, Léna Geron et Andy Joustien, «La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2022/30 (n° 2555-2556), p. 104-108 et les annexes (p. 117-136).

(9) Concernant le contrôle de la conformité des dispositions des règlements aux observations de la Cour européenne, voir, par exemple: Mathieu Leloup, «Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2023, n° 9, p. (571) 575-579.

(10) Pour le dernier plan d'action, transmis le 10 décembre 2023, qui met notamment en évidence la situation particulière du Sénat, voir: «Plan d'action (12/10/2023) – Communication de la Belgique concernant l'affaire *Mugemangango c. Belgique*», [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD\(2023\)1224F%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD(2023)1224F%22%5D%7D).

(11) Dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt *Mugemangango*, la commission de vérification des pouvoirs du Parlement wallon avait jugé la plainte de M. *Mugemangango* fondée. Cette plainte a cependant été rejetée en séance plénière (par 43 voix contre 32).

(8) Zie voor een overzicht: Frédéric Bouhon, Léna Geron en Andy Joustien, «La vérification des pouvoirs des élus par les assemblées parlementaires», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2022/30 (nrs. 2555-2556), blz. 104-108 en de bijlagen (blz. 117-136).

(9) Zie bijvoorbeeld de toetsing van de reglementsbepalingen aan de bezwaren van het Europees Hof bij: Mathieu Leloup, «Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2023, nr. 9, blz. (571) 575-579.

(10) Zie voor het meest recente actieplan, ingediend op 10 december 2023 en waarin ook op de bijzondere situatie van de Senaat wordt gewezen: «Plan d'action (12/10/2023) – Communication de la Belgique concernant l'affaire *Mugemangango c. Belgique*», [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD\(2023\)1224F%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD(2023)1224F%22%5D%7D).

(11) In de zaak die tot het arrest *Mugemangango* heeft geleid, had de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven van het Waals Parlement de klacht van de heer *Mugemangango* gegrond bevonden. In de plenaire vergadering werd de klacht echter (met 43 tegen 32 stemmen) verworpen.

groupe linguistique francophone (et par le sénateur de la Communauté germanophone) et inversement.

Un autre exemple est celui de l'ancrage explicite, dans le Règlement, du rôle du greffier dans la préparation de la vérification des pouvoirs (12). Dès lors que les services du parlement sont tenus de respecter les principes de neutralité et de stricte impartialité, la préparation administrative de cette vérification des pouvoirs est considérée comme une garantie essentielle d'objectivité de la décision relative à d'éventuelles contestations électorales (13). Sur ce point aussi, il est difficile de savoir comment cette garantie pourrait être traduite dans le Règlement du Sénat. Dans la procédure de renouvellement du Sénat, c'est précisément le greffier qui prend les décisions dont la validité est évaluée lors de la vérification des pouvoirs (14). Aux yeux de l'auteur d'une plainte contre une telle décision, une disposition du Règlement qui chargerait le greffier de préparer la vérification des pouvoirs ne ferait que mettre en évidence la partialité ou l'apparence de partialité du Sénat.

9. Alors que les parlements élus peuvent prendre eux-mêmes, par le biais de leur règlement, des mesures qui contribuent – jusqu'à un certain point – à l'impartialité de la vérification des pouvoirs, le Sénat est, pour atteindre cet objectif, totalement tributaire d'une solution structurelle.

Le Sénat pourrait néanmoins envisager de compléter la disposition de son Règlement qui traite de la vérification des pouvoirs. Dans l'arrêt *Mugemangango*, la Cour n'a pas seulement formulé la critique fondamentale selon laquelle un parlement ne saurait être considéré comme impartial lorsqu'il statue sur un litige relatif à sa propre composition, elle a aussi rappelé que la procédure de règlement de tels conflits devait garantir une *décision équitable, objective et suffisamment motivée*. La Cour précisait que les plaignants doivent avoir la possibilité de faire valoir leur point de vue et de présenter les arguments qu'ils jugent utiles à la défense de leurs intérêts. Il doit ressortir de la motivation publique de la décision de l'organe décisionnaire compétent que les arguments des plaignants ont été dûment appréciés et

senator van de Duitstalige Gemeenschap) mogen worden onderzocht en omgekeerd.

Een ander voorbeeld is de uitdrukkelijke verankering in het Reglement van de rol van de griffier bij de voorbereiding van het onderzoek van de geloofsbrieven (12). Aangezien de diensten van het parlement gebonden zijn door de beginselen van neutraliteit en strikte onpartijdigheid, wordt die administratieve voorbereiding van het onderzoek als een belangrijke waarborg voor het objectiveren van het oordeel over eventuele verkiezingsgeschillen beschouwd (13). Ook hier valt echter moeilijk in te zien hoe die waarborg in het Reglement van de Senaat kan worden vertaald. Uiterekend de griffier neemt in de procedure voor de vernieuwing van de Senaat beslissingen waarvan de geldigheid bij het onderzoek van de geloofsbrieven wordt beoordeeld (14). In de ogen van de indiener van een klacht tegen zo'n beslissing zou een reglementsbepaling over de betrokkenheid van de griffier bij de voorbereiding van dat onderzoek de (schijn van) partijdigheid van de Senaat net extra in de verf zetten.

9. Terwijl verkozen parlementen zelf, door middel van hun reglement, maatregelen kunnen nemen die – tot op zekere hoogte – bijdragen tot de onpartijdigheid van het onderzoek van de geloofsbrieven, is de Senaat daarvoor volledig aangewezen op een structurele oplossing.

Desalniettemin zou de Senaat kunnen overwegen om de reglementsbepaling over het onderzoek van de geloofsbrieven aan te vullen. Naast de fundamentele kritiek dat een parlement niet als onpartijdig kan worden beschouwd bij geschillen over zijn eigen samenstelling, heeft het Hof er in het arrest *Mugemangango* ook aan herinnerd dat de procedure voor de beslechting van dergelijke geschillen een *eerlijke, objectieve en afdoende gemotiveerde beslissing* moet garanderen. Het Hof preciseerde dat klagers de mogelijkheid moeten hebben om hun standpunt kenbaar te maken en alle argumenten naar voren te brengen die zij relevant achten voor de verdediging van hun belangen. Uit de openbare motivering van het besluitvormende orgaan moet duidelijk blijken dat de argumenten van de klager naar behoren

(12) Article 2-1, alinéa 2, du Règlement de la Chambre des représentants; article 3-1 du Règlement du Parlement flamand.

(13) Développements de la proposition de modification du Règlement du Parlement flamand en ce qui concerne la validation des opérations électorales et la vérification des pouvoirs, doc. *Vlaams Parlement*, n° 1641 (2022-2023) – N° 1, p. 6.

(14) Dans l'affaire *Verbauwhede-PTB*, c'est une décision du greffier relative à la répartition des sièges qui était à l'origine de la plainte que le Sénat a dû traiter (voir *supra*).

(12) Artikel 2-1, tweede lid, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers; artikel 3-1 van het Reglement van het Vlaams Parlement.

(13) Toelichting bij het voorstel tot wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement, wat de geldigheidsverklaring van de kiesverrichtingen en het onderzoek van de geloofsbrieven betreft, doc. *Vlaams Parlement*, nr. 1641 (2022-2023) – Nr. 1, blz. 6.

(14) In de zaak *Verbauwhede-PTB* lag een beslissing van de griffier over de zetelverdeling aan de basis van de klacht die door de Senaat moest worden behandeld (zie hierboven).

qu'une réponse adéquate y a été apportée (15). Selon la Cour, les garanties dont le plaignant bénéficie ne sont pas suffisantes lorsqu'elles sont le résultat de décisions *ad hoc* ou d'une pratique constante; elles doivent résulter de la réglementation qui régit le litige (16).

Dès lors qu'il ne peut être exclu qu'à la suite des élections du 9 juin 2024, le Sénat ait de nouveau à prendre connaissance de plaintes relatives à la procédure de répartition des sièges et de désignation des sénateurs, les critères énoncés par la Cour pour garantir une procédure équitable et contradictoire en matière de contestation électorale pourraient être intégrés explicitement dans le Règlement. Le constat de l'impossibilité structurelle du Sénat de satisfaire à l'exigence d'impartialité ne le dispense en effet pas de l'obligation de faire ce qui est en son pouvoir afin de prendre une décision équitable, objective et suffisamment motivée sur les plaintes dont il est saisi. En inscrivant une disposition explicite à ce sujet dans son Règlement, le Sénat ferait montre de son engagement dans ce domaine (17).

10. Dans la proposition de texte formulée ci-après, la disposition du Règlement relative à la vérification des pouvoirs (article 4) est complétée par un certain nombre de garanties procédurales tirées de la jurisprudence de la Cour européenne, qui doivent être appliquées dans le cadre du traitement des plaintes relatives à la composition du Sénat.

Les auteurs de réclamations sont informés des garanties procédurales dont ils bénéficient dans le cadre de l'examen de leur plainte.

Ils ont droit d'accès au dossier et sont entendus en audience publique. Ils peuvent se faire assister ou représenter par un conseil.

La décision relative à la plainte est motivée. La disposition prévoyant explicitement que la décision prise est fondée exclusivement sur des considérations factuelles et juridiques vise à répondre à la principale inquiétude de la Cour européenne, à savoir que des considérations politiques puissent intervenir dans le processus décisionnel (§ 97 de l'arrêt *Mugemangango*). La motivation

zijn beoordeeld en dat er een passend antwoord op is gegeven (15). Voor het Hof volstaat het ook niet dat de klager die waarborgen geniet op basis van een *ad-hoc* beslissing of een vaste praktijk; ze moeten uit de op het geschil toepasselijke regelgeving volgen (16).

Nu het niet kan worden uitgesloten dat de Senaat naar aanleiding van de verkiezingen van 9 juni 2024 toch opnieuw kennis zal moeten nemen van klachten over de procedure van de zetelverdeling of de aanwijzing van de senatoren, zouden de door het Hof opgesomde criteria voor een faire tegensprekelijke procedure inzake verkiezingsgeschillen expliciet in het Reglement kunnen worden opgenomen. De vaststelling dat de Senaat structureel onmogelijk aan het vereiste van de onpartijdigheid kan voldoen, neemt immers niet weg dat hij moet doen wat in zijn vermogen ligt om een eerlijke, objectieve en afdoende gemotiveerde beslissing over de bij hem ingediende klachten te nemen. Met een expliciete reglementsbeplanning geeft de Senaat een signaal van zijn engagement op dat punt (17).

10. In het hieronder geformuleerde tekstvoorstel wordt de reglementsbeplanning over het onderzoek van de geloofsbrieven (artikel 4) aangevuld met een aantal uit de rechtspraak van het Europees Hof afgeleide procedurewaarborgen, die bij de behandeling van klachten over de samenstelling van de Senaat moeten worden toegepast.

De indieners van bezwaarschriften worden op de hoogte gebracht van de procedurele waarborgen die ze bij het onderzoek van hun klacht genieten.

De indieners van bezwaarschriften hebben het recht op inzage in het dossier en worden in het openbaar gehoord. Ze kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman of -vrouw.

De beslissing over de klacht wordt met redenen omkleed. De uitdrukkelijke bepaling dat de beslissing uitsluitend op feitelijke en juridische gronden wordt gebaseerd, komt tegemoet aan de belangrijkste bezorgdheid van het Europees Hof, namelijk dat politieke overwegingen zouden meespelen in de besluitvorming (§ 97 van het arrest *Mugemangango*). De verplichte juridische motivering

(15) CEDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15, § 115-116.

(16) CEDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15, § 119 (exigences d'accessibilité et de prévisibilité).

(17) Comme les contestations relatives à la démission d'un membre d'un parlement (à la suite de l'application large de l'article 48 de la Constitution) sont examinées lors de la vérification des pouvoirs de son successeur, le Sénat peut également, au moyen de la révision de son Règlement – dont on connaît le caractère imparfait –, contribuer à l'exécution de l'arrêt *G.K.* (voir *supra*, note infrapaginale 7).

(15) EHRM, 10 juli 2020, *Mugemangango t. België*, nr. 310/15, § 115-116.

(16) EHRM, 10 juli 2020, *Mugemangango t. België*, nr. 310/15, § 119 (vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid).

(17) Aangezien geschillen over het ontslag van een parlements lid (door de ruime toepassing van artikel 48 van de Grondwet) worden behandeld bij het onderzoek van de geloofsbrieven van de opvolger, kan de Senaat door middel van de reglementsherziening – opnieuw in het besef van haar onvolkomenheid – ook bijdragen tot de uitvoering van het arrest *G.K.* (zie hierboven, voetnoot 7).

juridique obligatoire garantit également que la décision soit prise sur la base des dispositions légales ou constitutionnelles applicables à la composition du Sénat. Cela rencontre la préoccupation exprimée par la Cour, d'une part, que le pouvoir discrétionnaire de l'organe chargé de prendre les décisions en matière électorale ne soit pas excessif (§ 109 de l'arrêt) et, d'autre part, que les arguments présentés par le plaignant soient dûment appréciés et qu'une réponse adéquate y soit apportée (§ 116 de l'arrêt).

La décision relative à la réclamation est communiquée au réclamant par courrier recommandé.

11. Une dernière remarque concerne l'exigence formulée par la Cour que la réglementation applicable précise les effets de la décision déclarant une plainte fondée (§ 112 de l'arrêt). En ce qui concerne la vérification des pouvoirs au sein des Chambres fédérales, le Code électoral prévoit uniquement l'hypothèse de l'annulation d'une élection: dans ce cas, «toutes les formalités doivent être recommencées, y compris les présentations de candidats» (18). La question de savoir comment il conviendrait d'appliquer cette disposition à la procédure relative à la répartition des sièges et à la désignation des sénateurs montre une fois encore que cette procédure peut difficilement être assimilée aux opérations électorales pour un parlement.

Par ailleurs, les parlements élus peuvent inscrire dans leur règlement une «gradation» des effets attachés aux irrégularités constatées et prévoir par exemple un recomptage des voix ou l'annulation des résultats électoraux dans la circonscription électorale visée par la réclamation. S'agissant de la composition du Sénat, les effets d'une plainte déclarée fondée sont toutefois difficilement prévisibles. C'est pourquoi le texte proposé prévoit seulement en des termes généraux que la commission de vérification des pouvoirs indique dans ses conclusions les conséquences des irrégularités constatées sur la validité de la répartition des sièges ou de la désignation des sénateurs.

PROPOSITION DE TEXTE

Article 4 du règlement du Sénat de Belgique

1. Les pièces justificatives concernant la répartition des sièges et la désignation des sénateurs ainsi que les réclamations auxquelles celles-ci auraient donné lieu sont remises à la commission de vérification des

waarborgt ook dat de beslissing wordt genomen op basis van de (grond)wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de samenstelling van de Senaat. Dat sluit aan bij de bekommernis van het Hof dat de discretionaire bevoegdheid van het orgaan dat de beslissingen in verkiezingsaangelegenheden neemt, niet buitensporig mag zijn (§ 109 van het arrest) en dat de door de klager aangevoerde argumenten correct beoordeeld en passend beantwoord moeten worden (§ 116 van het arrest).

De beslissing over het bezwaarschrift wordt per aangekende brief aan de indiener meegedeeld.

11. Een laatste opmerking betreft de eis van het Hof dat de toepasselijke regelgeving specificceert wat de gevolgen zijn van de beslissing om een klacht gegrond te verklaren (§ 112 van het arrest). Wat het onderzoek van de geloofsbrieven in de federale Kamers betreft, voorziet het Kieswetboek enkel in de nietigverklaring van een verkiezing; in dat geval moeten «alle formaliteiten, met inbegrip van de kandidaatstelling, opnieuw worden vervuld» (18). De vraag hoe die bepaling zou moeten worden toegepast op de procedure voor de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren, bewijst opnieuw dat die procedure bezwaarlijk kan worden gelijkgesteld met de kiesverrichtingen voor een parlement.

Los daarvan kunnen verkozen parlementen in hun reglement «gradaties» aanbrengen in de gevolgen die aan vastgestelde onregelmatigheden worden verbonden en bijvoorbeeld voorzien in een hertelling van de stemmen of een vernietiging van de verkiezingsuitslag in de kieskring waarop het bezwaar betrekking had. In de context van de samenstelling van de Senaat is de impact van een gegrond verklaarde klacht echter moeilijk voorspelbaar. Daarom wordt in de voorgestelde tekst enkel in algemene termen bepaald dat de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven in haar besluiten aangeeft welke gevolgen vastgestelde onregelmatigheden hebben voor de geldigheid van de zetelverdeling of de aanwijzing van de senatoren.

TEKSTVOORSTEL

Artikel 4 van het reglement van de Belgische Senaat

1. De bewijsstukken betreffende de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren, alsook de bezwaarschriften waartoe die aanleiding zouden hebben gegeven, worden overgezonden aan de commissie voor het onderzoek

(18) Article 231, alinéa 2, du Code électoral.

(18) Artikel 231, tweede lid, van het Kieswetboek.

pouvoirs, qui désigne un ou plusieurs de ses membres pour faire rapport au Sénat.

L'auteur d'une réclamation est informé sans délai du texte de la présente disposition du règlement.

La commission entend l'auteur de la réclamation, à moins qu'il ne renonce à ce droit. La commission peut aussi entendre d'autres personnes concernées si elles en font la demande ou si la commission l'estime nécessaire. Par dérogation à l'article 21-8, alinéa 2, a), l'audition est publique.

Les personnes concernées ont droit d'accès au dossier. Elles peuvent se faire assister ou représenter par un conseil.

Imprimerie centrale – Centrale drukkerij

Dans son rapport, la commission formule des conclusions motivées sur les dossiers qui lui sont confiés et en particulier sur chaque réclamation. Les conclusions sont fondées exclusivement sur des considérations factuelles et juridiques et indiquent, le cas échéant, les conséquences des irrégularités constatées sur la validité de la répartition des sièges ou de la désignation des sénateurs.

L'assemblée plénière se prononce sur les conclusions de la commission. Si elle ne se rallie pas à l'avis de la commission, elle fonde sa décision en fait et en droit.

L'auteur d'une réclamation est informé par courrier recommandé de la décision prise par le Sénat à ce sujet.

2. Après chaque renouvellement, à l'ouverture de la session, le Sénat vérifie les pouvoirs des membres désignés par les parlements de Communauté et de Région, conformément aux dispositions du point 1, et le président proclame sénateurs ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

3. Après l'installation des sénateurs désignés par les parlements de Communauté et de Région et après avoir consulté l'assemblée, le Bureau provisoire fixe la date à laquelle les membres cooptés sont installés.

Au jour fixé, le Sénat vérifie les pouvoirs des membres cooptés, conformément aux dispositions du point 1, et le président proclame sénateurs ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

van de geloofsbrieven, die een of meer van haar leden aanwijst om verslag uit te brengen.

De indiener van een bezwaarschrift wordt onverwijld in kennis gesteld van de tekst van deze reglementsbeplating.

De commissie hoort de indiener van het bezwaarschrift, tenzij die van dat recht afziet. De commissie kan ook andere betrokken personen horen, indien die daarom verzoeken of indien de commissie dat nodig acht. In afwijking van artikel 21-8, tweede lid, a), vindt de hoorzitting plaats in openbare zitting.

De betrokken personen hebben het recht op inzage in het dossier. Ze kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman of -vrouw.

In haar verslag formuleert de commissie met redenen omklede besluiten over de haar toevertrouwde aangelegenheden en in het bijzonder over elk bezwaarschrift. De besluiten zijn uitsluitend gebaseerd op feitelijke en juridische gronden en geven, in voorkomend geval, de gevolgen aan van vastgestelde onregelmatigheden voor de geldigheid van de zetelverdeling of de aanwijzing van de senatoren.

De plenaire vergadering spreekt zich uit over de besluiten van de commissie. Indien de vergadering zich niet verenigt met de zienswijze van de commissie, onderbouwt zij haar beslissing in feite en in rechte.

De indiener van een bezwaarschrift wordt bij ter post aangetekende brief in kennis gesteld van de beslissing van de Senaat over het bezwaar.

2. Na elke vernieuwing onderzoekt de Senaat bij de opening van de zitting, overeenkomstig de bepalingen van punt 1, de geloofsbrieven van de door de Gemeenschaps- en Gewestparlementen aangewezen leden en worden zij wier geloofsbrieven geldig zijn verklaard, door de voorzitter tot senator uitgeroepen.

3. Na de aanstelling van de door de Gemeenschaps- en Gewestparlementen aangewezen senatoren en na de vergadering te hebben geraadpleegd, stelt het voorlopig Bureau de datum vast waarop de gecoöpteerde leden worden aangesteld.

Op de vastgestelde dag onderzoekt de Senaat, overeenkomstig de bepalingen van punt 1, de geloofsbrieven van de gecoöpteerde leden en worden zij wier geloofsbrieven geldig zijn verklaard, door de voorzitter tot senator uitgeroepen.